

ISSN 2224-9281

До 210-річчя Університету

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
імені Ярослава Мудрого

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

ЗБІРНИК НАУКОВИХ ПРАЦЬ

Випуск 127

Засновано в 1976 р.

Харків
2014

УДК 340(06)
ББК 67я5

Рекомендовано до друку вченою радою Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого; протокол № 4 від 28.11.2014 р.

Редакційна колегія: проф. В. Я. Тацій (відп. ред.), проф. А. П. Гетьман (заст. відп. ред.), проф. Ю. Г. Барабаш (відп. секретар), проф. Ю. Є. Атаманова, проф. Ю. П. Битяк, проф. В. В. Комаров, проф. В. І. Борисов, проф. В. І. Борисова, проф. М. В. Буроменський, проф. С. О. Балашенко, проф. В. М. Гаращук, проф. В. В. Голіна, проф. К. В. Гусаров, проф. В. Д. Гончаренко, проф. О. Г. Данильян, доц. В. В. Жернаков, проф. В. П. Жушман, доц. Д. В. Задихайло, проф. О. В. Капліна, проф. В. П. Колісник, проф. В. О. Коновалова, проф. М. П. Кучерявенко, проф. В. І. Лозо, проф. П. М. Любченко, проф. І. Є. Марочкін, проф. В. Я. Настюк, проф. М. І. Панов, проф. О. В. Петришин, проф. С. П. Погребняк, доц. С. Г. Серьогіна, проф. А. М. Статівка, доц. О. В. Тарасов, проф. В. І. Тютюгін, проф. В. Ю. Шепітько, проф. М. В. Шульга, проф. В. Л. Яроцький, проф. О. М. Ярошенко.

Проблеми законності : зб. наук. пр. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2014. – Вип. 127. – 184 с.

У збірнику вміщено наукові статті, присвячені актуальним проблемам правознавства: теорії й історії держави і права, конституційного й державного будівництва, цивільного, трудового, фінансового, господарського, адміністративного, митного, екологічного, кримінального права, кримінального й цивільного процесів, криміналістики, питанням боротьби зі злочинністю.

Для науковців, викладачів, аспірантів, студентів та практичних працівників, які цікавляться правовою тематикою.

Problems of legality : Collection of Scientific Works / executive editor V. Y. Tatsiy. – Kharkiv : Yaroslav the Wise National Law University, 2014. – Issue 127. – 184 p.

The collection contains research papers on topical issues of law: the theory and history of law, constitutional and state-building, civil, labor, fiscal, economic, administrative, customs, environmental, criminal law, criminal and civil procedure, criminology, the struggle with crime.

For scientists, professors, students and practitioners interested in issues of law.

Адреса редакційної колегії: Україна, 61024, Харків, вул. Пушкінська, 77,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
Електронна адреса: problzakon@ukr.net

Збірник наукових праць включено до Переліку наукових фахових видань України з юридичних наук (постанова Президії ВАК України № 1-05/5 від 18.11.2009 р.) та спеціалізованої інформаційної системи Російського індексу наукового цитування Наукової Електронної Бібліотеки РФ (додаток № 2 до ліцензійного договору № 620-10/2013 від 14.10.2013 р.)

© Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2014

ТЕОРІЯ Й ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА



Вячеслав Олексійович Рум'янцев,
д-р юрид. наук, професор
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

УДК 340. 15 (477)

БОРТЬБА ІДЕЙ ПРИ ПІДГОТОВЦІ ЗЕМСЬКОЇ РЕФОРМИ 1864 РОКУ

До 150-річчя реформи

У статті досліджується еволюція ідей та поглядів на реформування системи місцевого управління після скасування кріпосного права і зокрема місцевого самоврядування, його система, склад, компетенція. Показана боротьба ліберального та консервативного таборів у ході розробки проекту земської реформи 1864 р.

Ключові слова: місцеве управління, місцеве самоврядування, земська реформа 1864 р.

Визволення поміщицьких селян у 1861 р. стало початком величезного соціального перевороту в Росії, який виявився в глибокому оновленні громадського та державного ладу. Скасування багатомільйонного підневільного стану і виникнення перших громадянських засад життя суспільства вимагали докорінної зміни колишнього порядку місцевого управління, заснованого на становості і всевладді бюрократії. Реальне виконання селянської реформи 1861 р. було неможливим без перебудови адміністрації, поліції та суду. Ці реформи були покликані забезпечити рівність представників всіх станів перед законом і тим самим сприяти поступовому формуванню в Росії засад громадянського суспільства.

Неминучим наслідком скасування кріпосного права став перегляд системи управління на місцях — у губерніях, повітах і містах. У селах на зміну вотчинної влади поміщика прийшло селянське громадське управління, наділене господарськими, адміністративними та судовими функціями. Інтереси інших станів і класів повинні були знайти відображення в діяльності місцевих господарсько-розпорядчих установ — майбутніх земств і міських дум. Висувалися навіть ідеї про перетворення Державної ради з залученням до її складу виборних представників — державних гласних.

Існуюча з 1785 р. система місцевого самоврядування була становою і охоплювала лише дворянство і заможні верстви міського населення. Вона неодноразово піддавалася ревізії з боку самодержавства, але в принципі залишалася незмінною через недовіру влади до будь-якого прояву громадської ініціативи і самостійності. Обмежені в правах, перебуваючи під жорсткою опікою адміністрації, громадські установи були звичайними бюрократичними органами, а формально виборні посадові особи нічим не відрізнялися від призначених чиновників. Застарілі й перетворені на фікцію органи самоврядування явно не відповідали гостроті і складності нових економічних та соціальних відносин, які виникали на початку ХІХ ст. На їх основі не могли бути збудовані ефективне господарське управління і громадський порядок на місцях. Особливо помітно це стало після невдач Росії в Кримській війні, коли стало очевидно, що в справах управління і особливо на місцях панують «хаос», «загальна офіційна брехня» і нескінченні «зловживання». Тогочасний курляндський губернатор П. Валуєв оцінював ситуацію так: «Зверху — блиск, знизу — гниль» [7, с. 509].

Ще на початку ХІХ ст. нагальною державною необхідністю, поряд з виробленням основ селянської реформи, стало перетворення органів місцевого управління. Уже тоді було очевидним, що його невід'ємною частиною має стати залучення до вирішення місцевих справ виборного представницького елемента. У 1809 р. М. Сперанський в «Плане государственных преобразований» передбачав запровадження виборних колегіальних місцевих органів влади з господарськими повноваженнями. Органи місцевого самоврядування на рівні намісництв передбачалися проектом «Государственной уставной грамоты Российской империи», підготовленої в 1820 р. за вказівкою імператора Олександра І [1, с. 71].

Перший досвід практичного реформування місцевого самоврядування відбувся за царювання Миколи І, коли було реформоване петербурзьке міське самоврядування. Розробником реформи, яка втілилася в «Городовом положении» Петербурга 1846 р., був Н. Мілютін, який перебував у той час на посаді начальника міського відділення господарського департаменту Міністерства внутрішніх справ. Головною ідеєю положення було відродження самоуправлінського начала, що виявилось в виборності. І хоча становий принцип формування міського представництва зберігався, коло виборців було розширено. Закон 1846 р. став відправною точкою для підготовки реформи системи міського самоврядування в Росії [5, с. 10].

У питанні реформування системи місцевого управління в той час конкурували дві теорії місцевого самоврядування: громадська, яка передбачала надання кожному співтовариству права самостійно реалізовувати свої громадські інтереси (прихильники — В. Мешков, О. Васильчиков), і державна, котра передбачала, що уряд наділяє органи місцевого самоврядування частиною своїх повноважень, а отже робить їх «особливими органами» державної влади (В. Безобразов, О. Грановський, М. Лазаревський, М. Коркунов, А. Михайловський).

Зрештою при підготовці реформ місцевого управління були поєднані ці дві протилежні теорії, що давало можливість уряду, залежно від обставин, кваліфікувати земства та міські думи як громадські або державні установи [1, с. 22, 31].

Підготовка реформи органів місцевого управління почалася ще до офіційного скасування кріпосного права в Росії. Вона логічно впливала із затвердженої в грудні 1858 р. урядової програми з селянського питання. Ця програма, зокрема, передбачала надання колишнім поміщицьким селянам прав вільного сільського стану і встановлення рівноправних відносин поміщика, що втрачав адміністративно-поліцейську владу в маєтку, з сільським «миром» — общиною. 29 січня 1859 р. відбулося повеління государя про новий правопорядок на місцях, яке передбачало позбавити дворянство адміністративно-поліцейської влади в повіті. Призначати повітових посадових осіб і наділяти їх повноваженнями повинен був уряд. Посилення адміністративної та поліцейської влади в повіті, централізація всього місцевого управління зумовлювалася побоюваннями імператора Олександра II за долю селянської реформи. Але одночасно уряд здійснював розробку основ нового устрою органів місцевого управління виходячи з ідеї місцевого самоврядування — передачі ведення місцевих «земських» справ виборним установам. 27 березня 1859 р., коли вже почала свою роботу редакційна комісія з селянського питання, з представників міністерств внутрішніх справ, державного майна та юстиції була створена Комісія про повітові установи під головуванням Н. Мілютіна, у той час товариша міністра внутрішніх справ. Коло проблем, щодо яких комісії належало розробити законопроекти, включало заснування господарсько-розпорядчого управління в повітах. При цьому в сфері перетворення місцевого управління особливу увагу передбачалося приділити трьом напрямам: предметам відання господарсько-розпорядчих установ на місцях, механізму їх формування та ступеню повноважень [6, с. 36].

Першим дорученням, отриманим комісією, стало складання законопроекту «О хозяйственно-распорядительном управлении в уезде». Виявляючи обережність, уряд наказував комісії обмежити в законі компетенцію місцевого самоврядування господарськими функціями і розкладкою земських податей. Йдучи у фарватері цих рекомендацій, комісія розробила концепцію реформ місцевого управління: «Главные начала устройства уездного управления и полиции», в якому передбачалося практично всю повноту влади на

рівні повіту зосередити в руках призначених урядом повітових начальників, у віданні яких повинні були перебувати контроль над виконанням розпоряджень, спостереження за законністю і порядком. Їм же підпорядковувалася повітова адміністрація і поліція. Для координації дій повітового самоврядування з поліцією проектувалося об'єднання міської та земської поліції в єдине повітове поліцейське управління на чолі з призначеним урядом справником, при якому слід було утворити присутність з виборних представників — дворянського, селянського і міського. Комісія розробила також «Предложения об устройстве сельских обществ в помещичьих селениях и об учреждении волостей». Цей проект виходив із ідеї збереження прав поміщиків у справі управління сільськими громадами та волостями, і тому викликав різку протидію в ліберальних громадських колах. Однак навіть ці неспівмірні пропозиції комісії йшли врозріз з офіційним курсом на посилення централізації влади і розширення повноважень призначених урядом чиновників. Тому було вирішено зосередити зусилля комісії на складанні проекту тимчасових заходів з формування господарського самоврядування. У той же час, за наполяганням Н. Мілютіна, було отримано згоду імператора на поширення майбутньої реформи не тільки на повітовий, а й на губернський рівень. У жовтні 1859 р. очолювана Н. Мілютіним установа отримала нову назву — Комісія про губернські та повітові установи.

Криза, в якій опинився царський уряд на зламі 50-60-х років, уже не дозволяла обмежитися при реформуванні систем місцевого управління простою перебудовою адміністративного апарату. Тому після веління імператора від 23 жовтня 1859 р. було змінено підходи до концептуальних засад реформи місцевого управління, а саме перетворення їх в органи місцевого самоврядування. Ключове значення в передбачуваних перетвореннях було приділено проблемам повноважень місцевих органів самоврядування, їх структурі і забезпеченню всестанового представництва в них. Особливо в цьому документі наголошувалося на необхідності надання органам господарсько-розпорядчого управління в повіті більшої єдності, більшої самостійності і більшої довіри, а також визначення «степени участия каждого сословия в хозяйственном управлении уездом» [8, с. 97]. Ужиті в документі терміни «единство», «самостоятельность», «доверие», очевидно, припускали усунення численних місцевих органів та створення єдиного господарського управління на основі виборності, всестановості та незалежності від адміністрації.

При розробці реформи необхідно було рахуватися і з консервативно налаштованими опонентами. Виходячи з цього, у квітні 1860 р. комісія надала перший систематично викладений варіант структури, повноважень і прерогатив земських установ у вигляді проекту «Временных правил об уездных земских присутствиях». Останні повинні були складатися з виборних і призначених членів (повітового предводителя дворянства — як голови, повітового справника, міського голови, трьох засідателів — представників станів, чиновників та

експертів). Що стосується повноважень повітових присутствій, то вони були аналогічними повноваженням колишніх повітових адміністрацій. Крім того, повітові присутствія залишалися під контролем урядової і місцевої бюрократії. Однак ліберальні настрої у «верхах» на той момент посилювалися. Олександр II не був задоволений запропонованим напівзаходом і в червні 1860 р. повернув проект до Міністерства внутрішніх справ, зажадавши повторно представити його разом з проектом реформи губернських установ.

З іншого боку на поведінку уряду впливали опозиційне дворянство і буржуазія. Перші вимагали створення місцевих органів самоврядування, намагаючись компенсувати втрату влади над селянами. Другі — усвідомлюючи необхідність розвитку капіталізму. Але й ті, й інші в умовах формування буржуазних відносин прагнули зберегти свої економічні позиції, зміцнити й розширити свій політичний вплив. Ці завдання можна було вирішити за рахунок перерозподілу повноважень між царською бюрократією і органами місцевого самоврядування.

Зазначені мотиви були домінуючими при складанні проекту земської реформи, яке почалося негайно після введення в дію селянської реформи 19 лютого 1861 р. У спеціальній записці, складеній в початку 1861 р., Н. Мілютін виклав своє бачення щодо перетворення системи місцевого управління та самоврядування. Він пропонував чіткий поділ «адміністративно-поліцейських» і «господарсько-економічних, благодійних» справ. Перші повинні були залишитися у віданні губернаторів і губернських правлінь; другі передбачалося передати всестановим, виборчим губернським і повітовим земським присутностям (або установам), наділеним широкою самостійністю. У розмежуванні господарсько-розпорядчих та адміністративно-поліцейських функцій Н. Мілютіну та іншим представникам ліберальної бюрократії бачилося раціональне поєднання єдності державного управління і децентралізації в питаннях завідування місцевим господарством. Правда, розмежування «місцевих» і «державних» інтересів на практиці виявилось дуже складною справою.

Здійснення селянської реформи вимагало більш твердого курсу у внутрішній політиці. Тому міністр внутрішніх справ С. Ланської і його товариш Н. Мілютін у кінці квітня 1861 р. були відправлені у відставку через невдоволення кріпосників відстоюванням ліберальних ідей.

Новий міністр внутрішніх справ П. Валуєв, який очолив Комісію про губернські і повітові установи, відрізнявся помірно-консервативними поглядами і прагненням захистити економічні права помісного дворянства, ослаблені, на його думку, селянською реформою 1861 р. Але проігнорувати ідею місцевого самоврядування було вже неможливо. У питанні про устрій земських установ можна було варіювати в межах проблем: про соціальний склад цих установ, про їх компетенції та про сутність і межі повноважень земств. При визначенні складу земств П. Валуєв переконував, що поділ виборців на курії повинен мати в основі не становий, а майновий характер. У його

пояснювальній записці до проекту говорилося, що «сословное деление, доселе признаваемое и принятое законом, было бы неудобно в применении к земским учреждениям, имеющим в принципе не сословные, но общие, хозяйственные интересы известных местностей» [9, с. 215]. Але при виборах до земства передбачався високий майновий ценз, завдяки чому виборча курія землевласників ставала майже цілком дворянською, а міські виборці були представлені, головним чином, великою буржуазією. У порівнянні з первісним проектом, значно скорочувалося представництво селянства. Міські низи взагалі виключалися з числа виборців. У підсумку П. Валуєв, як захисник інтересів класу поміщиків, зберігши куріальних систему при наявності майнового цензу, прагнув забезпечити домінування інтересів поміщиків у місцевих господарських справах. Крім того, у проекті, підготовленому під керівництвом П. Валуєва, земські установи не були повністю відокремлені від адміністрації. На відміну від Н. Мілютіна, П. Валуєв не виключав майбутні земські установи з числа місцевих урядових установ. Земства він називав «особливими органами» державної влади: «Земское управление есть только особый орган одной и той же государственной власти и от нее получает свои права и полномочия; земские учреждения, имея свое место в государственном организме, не могут существовать вне его, и, наравне с прочими учреждениями, подчиняются тем общим условиям к тому общему направлению, которое установлено центральной властью» [8, с. 171]. Сене «особливого» статусу майбутніх земських установ у системі державної влади, так само як і їхні права, розкривався в проекті вельми туманно. З точки зору П. Валуєва, цей статус полягав насамперед у тому, що уряд наділяв земські установи частиною належних йому повноважень, а отже, за урядом зберігалось право довільно втручатися у справи місцевого самоврядування.

Крім того, земська реформа, на думку П. Валуєва, мала ще одне важливе завдання, вона повинна стати «дополнительным орудием для успокоения общества посредством переключения его от политических интересов к местным хозяйственным интересам» [3, с. 203].

У березні 1862 р. П. Валуєв подав імператору доповідь, в якій виклав основні положення свого законопроекту. Олександр II вніс проект П. Валуєва до Ради міністрів, а потім — на обговорення особливої наради, що складалася з ряду ключових міністрів і керівників відділень Власної його імператорської величності канцелярії, під головуванням великого князя Костянтина Миколайовича. Колишній товариш міністра внутрішніх справ М. Мілютін розповсюдив записку з критикою ідей проекту земської реформи чинного міністра П. Валуєва. У відповідь останній заручився згодою імператора на підготовку ще одного проекту — про перетворення Державної ради з залученням до її складу виборних представників від майбутніх земств. Цю виборну установу — своерідну нижню палату Державної ради — П. Валуєв мав намір назвати З'їздом державних гласних. На перший погляд ця пропозиція мала

вельми прогресивне значення, оскільки декларувала основи єдиної системи виборного представництва від сільської громади до Державної ради. Але на практиці П. Валуєв мав на меті зовсім інші цілі. Він очікував від нової установи, провідна роль в якій належала б представникам дворянства, перегляду селянської реформи 19 лютого 1861 р. у тому плані, щоб гарантувати неухильне дотримання поміщицьких прав власності. Самому міністру внутрішніх справ при цьому відводилася б роль фактичного голови уряду, що спирався на виборне всестанове представництво. Саме тому проекту перетворення Державної ради П. Валуєв надавав першорядне значення. Що стосується земської реформи, то він не вважав її скільки-небудь важливим заходом, а майбутні земські установи називав не інакше, як «провінціальними полупредставительними собраниями». На протипагу ліберальне крило опонентів П. Валуєва, на чолі з великим князем Костянтином Миколайовичем, виступало проти створення при верховній владі «консервативного представництва» дворянства, так як не знаходило відповіді на питання: «Кто при сем будет представлять крестьян?» [4, с. 151]. Вони вимагали відмовитися від будь-якого прояву принципу становості при формуванні органів місцевого самоврядування, визнати за селянами-общинниками право на участь у земських виборах у складі курії повітових землевласників. Крім того, вони пропонували відмовитися від призначення голів земських зборів «від уряду», не бажаючи віддавати функції голови в них предводителям дворянства. Але П. Валуєву спочатку вдалося відстояти свої позиції: землевласникам-дворянам, порівняно з іншими верствами, надавалися значні виборчі привілеї, зокрема, більш низький майновий ценз. Виборча курія селян повинна була складатися лише з сільських старост і волосних старшин. Більш того, на земства передбачалося покласти частину фіскально-поліцейських функцій. Таким чином, становлення земських установ як органів місцевого самоврядування опинилося під загрозою. Схвалені нарадою «главные основания» проекту були затверджені імператором 2 липня 1862 р., а восени — опубліковані. Проект був переданий на розгляд дворянських зібрань і доопрацьовувався з урахуванням їх пропозицій.

До березня 1863 р. комісія П. Валуєва закінчила підготовку проектів «Положения о земских учреждениях», «Наказа земским учреждениям» і «Временных правил о земских повинностях». Зазначені законопроекти, засновані на консервативних продворянських позиціях, не містили чіткого визначення компетенції земських установ, надавали губернаторам і Міністерству внутрішніх справ право контролювати дії земств і припиняти будь-які їхні постанови. Остаточне рішення спорів між земствами та урядовими інстанціями залишалося за державою в особі Сенату.

Але ці пропозиції П. Валуєва зустріли спротив у Власній його імператорської величності канцелярії. Головноуправляючий II відділенням канцелярії барон М. Корф, якому зазначені проекти були передані для надання висновку,

не погодився з думкою П. Валуєва. Зауваження М. Корфа стосувалися зовсім не частковостей і деталей [3, с. 217], а основних, принципових положень проєктів. У своєму висновку він наполягав на твердому визначенні кола відання земств. Владі варто було б, з точки зору М. Корфа, не займатися постійною ревізією і регламентацією земської діяльності, а передати судовій владі нагляд за законністю дій як адміністративних властей, так і земств. М. Корф запропонував зрівняти виборчий ценз для дворян і не дворян, скоротити число міських виборців і квоту їх представництва в земстві, а також розширити коло учасників у земських виборах від селянської курії — надати сільським громадам право самим визначати виборщиків і не поширювати на них майновий ценз. Нарешті, М. Корф відмовляв предводителям дворянства в праві головувати в земських зборах, а губернатору — затверджувати на посаді виборних осіб: голову та членів земської управи. Зауваження головноуправляючого II відділення були частково враховані комісією Міністерства внутрішніх справ і в травні 1863 р. проєкт земської реформи надійшов до Державної ради.

Повстання у Царстві Польському і західних губерніях наклали свій відбиток на хід підготовки земської реформи. У квітні 1863 р. П. Валуєв надав Олександрю II записку, а потім і проєкт «нового учредження Государственного совета», що передбачав скликання З'їзду державних гласних, який планувалося наділити дорадчими правами департаменту Державної ради і вносити на його обговорення суспільно значущі законопроєкти. Але на відміну від першої спроби створення З'їзду державних гласних ця пропозиція мала чисто ситуаційне призначення. Надання «разным сословиям некоторой доли участия в делах законодательства или общего государственного управления» повинно було, на думку П. Валуєва, справити сприятливе враження на громадську думку європейських держав і дати «верноподданной России политическое первенство перед крамольною Польшей». «Всероссийское земство», (З'їзд державних гласних) на думку міністра, стало б протиположним «стремлениям к провинциальному сепаратизму» [2, с. 225–232]. Пропозиції П. Валуєва зустріли опір з боку інших вищих сановників. Та й коливання Олександра II швидко розвіялися. Не маючи нічого проти представницького правління на місцях, він не вважав Росію дозрілою для сприйняття ідей конституціоналізму та парламентаризму. У грудні 1863 р., коли основні сили польських заколотників були розгромлені, а необхідність завоювання європейських симпатій, так само як і загроза іноземного втручання в «польські справи» відступила на другий план, імператор відхилив ідею перетворення Державної ради. Уряд погодився заснувати земства тільки на рівні повіту і губернії. Присікаючи «конституционную» спробу П. Валуєва, яка мала на меті зміцнити політичні позиції дворянства, самодержавна влада подбала й про те, щоб земство не перетворилося на рупор селянських сподівань. Тому первісний задум створення волосних земств як нижчої ланки в системі місцевого самоврядування не увійшов до проєкту.

Деяко раніше у 1863 р. на спільному засіданні присутствій департаментів законів і державного майна Державної ради було прийнято зауваження М. Корфа і розвинуто низку ліберальних, безстанових ідей проекту земської реформи. Станові привілеї і віднесення дворянства при виборах до складу земських зборів було відкинуто. Селяни, які придбали у власність необхідну кількість землі поза межами наділу, отримували право вступити у виборчу курію землевласників. Розширювалася участь селян у виборному процесі — обирати гласних повітового земського зібрання від сільських товариств повинні були колегії виборщиків від волосних сходів. У повітовому з'їзді виборщиків була обов'язковою участь принаймні одного представника від кожного сільського сходу. Обрання голів та членів земських управ покладалося на земські зібрання. Предметами спорів та офіційно оформлених розбіжностей стали: розмір виборчого цензу для різних станів і курій, право селянських виборщиків обирати у гласні вихідців з інших станів і питання про головування в повітових та губернських земських зборах.

У загальному зібранні Державної ради, яке розглядало проект реформи до кінця 1863 р., захисники станових привілеїв дворянства отримали деяку більшість з ключових питань. Але тимчасово, бо Олександр II вважав справу вирішеною і лише вимагав від членів Державної ради не затягувати обговорення. При вирішенні розбіжностей імператор у більшості випадків віддавав перевагу ліберальним ідеям, так, він погодився з розширенням кола повноважень земських установ. Разом з тим, Олександр II робив і деякі поступки — предводителі дворянства ставали головами земських зборів (правда, монарх залишив за собою право призначати голів губернських зібрань на свій розсуд).

Підготовка проекту земської реформи показала всю суперечливість і складність відносин у сфері місцевого управління. У підсумку Закон про земства став втіленням складного компромісу між поглядами двох непримирених політичних опонентів — нової буржуазії та консервативного дворянства — в питанні про організацію місцевого самоврядування, представлених на поверхні в особі Н. Мілютіна і П. Валуєва. Цей компроміс поєднав в собі безстановий принцип і рудименти станового ладу, початок господарсько-розпорядчої самостійності органів місцевого самоврядування і спроби перетворити земство на «п'яте колесо» державно-бюрократичного механізму. Якщо П. Валуєв і інші продворянськи налаштовані діячі прагнули зробити земську реформу противагою селянській реформі, захистити економічні інтереси і підвищити політичну роль дворянства, то ліберальне, «антидворянське» крило уряду, навпаки, розраховувало, що майбутні земства послужать справжньою школою «політичного виховання» для селянства. У той час як П. Валуєв готував ґрунт для введення продворянської конституції, великий князь Костянтин Миколайович висловлював надію, що з часом общинний селянський елемент перетвориться «завдяки земщині» у силу, рівновелику могутній і амбітній «аристократичній олігархії», і тоді в Росії стане можливим створення безстанового центрального уряду.

Список літератури: 1. Верещагин А. Н. Земский вопрос в России (политико-правовые аспекты) / А. Н. Верещагин. — М. : Междунар. отношения, 2002. 2. Вестник права. — 1905, Кн. 9. 3. Гармиза В. В. Подготовка земской реформы 1864 года / В. В. Гармиза. — М., 1957. 4. Дневник П. А. Валуева, министра внутренних дел. — М., 1961. 5. Казаченко А. О. Земське самоврядування в Полтавській губернії (1864–1920 рр.) : Історико-правове дослідження / А. О. Казаченко. — Полтава : Полтав. літератор, 2009. 6. Лаптева Л. Е. Из истории земского и городского управления в России / Л. Е. Лаптева, А. Ю. Шутов. — М., 1999. 7. Русская старина. — 1893. — № 9. 8. Хрестоматия по истории России. Вторая половина XIX века / Сост. Егоров П. О., Перов Г. Л. — М. : ОЛМА-ПРЕСС, 1995. — 384 с. 9. Хрестоматия по истории СССР 1861–1917 гг. / Сост. Дмитриев С. С., Эйслогова Р. Г. — М., 1970.

БОРЬБА ИДЕЙ ПРИ ПОДГОТОВКЕ ЗЕМСКОЙ РЕФОРМЫ 1864 ГОДА

Румянцев В. О.

В статье исследуется эволюция идей и взглядов на реформирование системы местного управления после отмены крепостного права и в частности местного самоуправления, его система, состав, компетенция. Показана борьба либерального и консервативного лагерей в ходе разработки проекта земской реформы 1864 г.

Ключевые слова: местное управление, местное самоуправление, земская реформа 1864 г.

FIGHT FOR THE PREPARATION OF IDEAS THE ZEMSTVO REFORM OF 1864

Rumyantsev V. O.

The article explores the evolution of ideas and views on the reform of the local government system after the abolition of serfdom and in particular local government, his system, composition, competence. Shows the struggle of the liberal and conservative camps in the process of drafting the Zemstvo reform of 1864.

Key words: local government, local government, the Zemstvo reform of 1864.

Надійшла до редколегії 11.09.2014 р.



Айсел Азад кизи Омарова,
аспірантка
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

УДК 340.15 (477)

ПРО СТАТУС УКРАЇНСЬКОЇ РСР ДО ПОЧАТКУ ПЕРЕБУДОВИ

У статті досліджується правовий статус Української РСР до початку перебудови. Проводиться аналіз конституційних актів, законів та інших нормативно-правових актів, які закріплювали статус Української РСР у складі СРСР. На основі вивчення нормативних джерел й монографічної літератури зроблено висновок про суперечливість юридично закріпленого та реально існуючого статусу Української РСР у складі Союзу до початку перебудови.

Ключові слова: Українська РСР, правовий статус, перебудова, СРСР.

Актуальність теми зумовлена тим, що Україна 23 роки є незалежною державою, однак початок шляху до цієї незалежності припадає саме на роки так званої перебудови – 1985–1991 рр. Саме у цей період Україна починає здійснювати перші кроки як самостійна та незалежна держава. У зв'язку із цим особливу увагу потрібно приділити нормативно-правовим актам, які були чинними у зазначений період та вплинули на можливість становлення України як суверенної держави.

Метою публікації є визначення правового статусу Української РСР у складі РСР до початку перебудови, а завданнями – науково-правовий аналіз конституційних актів, законів та інших нормативно-правових актів, які закріплювали статус Української РСР у складі СРСР.

Наукові проблеми щодо правового статусу Української РСР до початку перебудови, нормативно-правові акти, чинні у зазначений період, розглядалися у роботах таких правознавців, як Бурчак Ф. Г., Гончаренко В. Д., Єрмолаєв В. М., Кукушкин Ю. С., Кульчицький С. В., Лазарєв Б. М., Мироненко О. М., Пашко Л. А., Фукс С. Л., Чистяков О. И., Шемшученко Ю. С. та інші.

Як відомо, Україна була однією із країн-засновниць СРСР, утвореного 30 грудня 1922 р. на I-му з'їзді Рад Союзу РСР. Саме на цьому з'їзді ухвалено Декларацію про утворення СРСР 1922 р. [1] та Договір про утворення СРСР 1922 р. [2]. У Декларації про утворення СРСР наголошувалось, що Союз є добровільним об'єднанням народів, і що за кожною з республік зберігається право вільного виходу із СРСР. Договір про утворення СРСР у ст. 1 закріплював вичерпний перелік питань, що входили до відання Союзу. У цілому до повноваження СРСР належали питання загальносоюзного значення, які не обмежували права союзних республік у вирішенні внутрішньополітичних питань. Декларація і Договір про утворення СРСР 1922 р. не містили прав союзних республік, окрім зазначених вище, що давало можливість у подальшому вирішувати питання обсягу повноважень союзних республік аж до максимального звуження.

Конституція СРСР 1924 р. у ст. 1 дублювала положення Договору про утворення СРСР щодо повноважень Союзу і, що важливо, цей перелік був вичерпний, а у ст. 3 закріплювала, що всі інші питання вирішувались союзними республіками самостійно [3]. Суверенітет союзних республік обмежувався лише з питань, що належали до компетенції СРСР. Конституція надавала Союзу великі права, які забезпечували його нормальне функціонування, його зовнішню безпеку та внутрішній розвиток на шляху до соціалізму. Однак ще більш уваги Основний Закон приділяв гарантіям прав членам Союзу – союзним республікам [18, с. 115].

Конституція УСРР 1929 р. у ст. 3 встановила, що Українська СРР увійшла до складу Союзу як суверенна договірна держава, суверенітет якої обмежувався лише повноваженнями, переданими до відання СРСР [4]. Бюджет Української СРР затверджувався ВУЦВК і був самостійною частиною єдиного союзного бюджету (ст. 71). Як зазначає Мироненко О. М., Конституція УСРР 1929 р. на найвищому рівні закріплювала принцип верховенства загальносоюзних органів та загальносоюзного законодавства, що перетворювало проголошений суверенітет у політичний міф [21, с. 40].

5 грудня 1936 р. була прийнята нова Конституція СРСР [5], відповідно до ст. 14 якої у переліку питань, віднесених до відання Союзу, з'явилися такі, як: зміна кордонів між союзними республіками, затвердження утворення нових країв та областей, а також нових автономних республік та автономних областей у складі союзних республік, управління банками, промисловими та сільськогосподарськими установами та підприємствами, а також торговими підприємствами загальносоюзного значення, встановлення законодавства про шлюб та родину. Обсяг повноважень союзних органів у порівнянні із Конституцією СРСР 1924 р. був збільшений, однак він все одно був вичерпний. Ст. 20 Конституції СРСР 1936 р. наголошувала, що у разі розбіжності закону союзної республіки із загальносоюзним діє загальносоюзний закон. Тобто вже на рівні союзної Конституції був закріплений принцип верховенства загальносоюзних законів.

На основі нової союзної Конституції була прийнята Конституція УРСР 1937 р. [6], яка вже не містила норми про те, що Україна є суверенною договірною державою у складі СРСР. Право вільного виходу зберігалось у ст. 14, однак яким саме чином здійснювалось це право – не було прописано. Питання, що належали до відання Української РСР, були такими ж, як і повноваження Союзу, однак на місцевому рівні у межах республіки. Тому при вирішенні тих чи інших питань Українська РСР керувалась рішеннями союзних органів. Норми щодо того, що бюджет Української РСР є самостійною частиною союзного бюджету, вже не було. Встановлення кордонів та районного поділу областей Української РСР відповідно до ст. 19 Конституції УРСР було у віданні Української РСР.

У 1945 р. статус Української РСР дещо змінився – Українська РСР разом із БРСР стали одними з країн-засновниць ООН. Також відповідно до ст. 18-а Конституції СРСР 1977 р. [7] та ст. 74 Конституції УРСР 1978 р. [8] Українська РСР мала право вступати у відносини з іноземними державами, укладати з ними договори і обмінюватись дипломатичними та консульськими представниками, брати участь у діяльності міжнародних організацій.

Конституції СРСР 1977 р. та Української РСР 1978 р. містили нові норми, які впливали на державний лад. Однією із таких норм було конституційне закріплення єдиновладного статусу Комуністичної партії у ст. 6 обох Конституцій. КПРС контролювала в державі абсолютно все: радянський апарат, силові відомства, засоби масової інформації, профспілки і громадські організації. Це була вже не партія, а державна структура [19, с. 3-4] Будь-яке рішення союзного або республіканського характеру обговорювалось і приймалась відповідна постанова ЦК КПРС. Так, у Постанові ЦК КПРС та Ради Міністрів СРСР «О личных подсобных хозяйствах колхозников, рабочих, служащих и других граждан и коллективном садоводстве и огородничестве» [12] ЦК КПРС та Рада Міністрів СРСР зобов'язували союзні республіки розробити та здійснити заходи щодо збільшення виробництва сільськогосподарської продукції в особистих підсобних господарствах колгоспників, робітників, службовців та інших громадян, а також на поліпшення організації закупок сільськогосподарської продукції у населення. ЦК КПРС та Рада Міністрів СРСР у Постанові «О дальнейшем развитии высшей школы и повышения качества подготовки специалистов» [13] також дбали про поліпшення якості освіти у комуністичному напрямку. Як бачимо, навіть питання республіканського значення вирішувались спочатку в ЦК КПРС, а потім вже за рішенням партії діяли республіканські органи.

Конституція СРСР 1977 р. вперше в прямій формі та в спеціальній статті проголосила на притаманному їй вищому юридичному рівні принцип демократичного централізму [20, с. 211]. Так званий демократичний централізм означав виборність всіх органів державної влади знизу доверху, підзвітність їх народові, обов'язковість рішень вищестоящих органів для нижчестоящих. Цими вищестоящими органами були союзні органи влади, а не республіканські

вищі органи влади, отже, був відсутній справжній суверенітет в його сутнісному розумінні. Українська РСР не становила виняток серед інших союзних республік, і республіканські вищі органи влади були нижчими щодо вищих союзних органів, тому демократичний централізм був перевагою для Союзу в цілому, а не для Української РСР.

Однак про суверенітет союзних республік говорилось і в Конституціях, як союзній, так і республіканській. У ст. 76 Конституції СРСР 1977 р. зазначалось, що всі союзні республіки є суверенними. Ст. 68 Конституції Української РСР 1978 р. також закріплювала положення про те, що Українська РСР є суверенною радянською соціалістичною державою. Тобто юридично Україна визнавалась державою, яка спроможна самостійно вирішувати як внутрішньодержавні питання, так і питання щодо взаємовідносин з іншими державами. Про суверенітет України йшлося і у Декларації Верховної Ради Української РСР від 20 квітня 1978 р. «Про прийняття і оголошення Конституції (Основного Закону) Української Радянської Соціалістичної Республіки» [11], яка встановлювала, що Українська РСР приймає Конституцію 1978 р. виражаючи суверенну волю народу Української РСР. Однак Конституція Української РСР 1978 р. розроблялась і приймалась відразу після прийняття Конституції СРСР 1977 р. і у повній відповідності із нею. Аналіз республіканської Конституції свідчить, що навіть більшість статей продубльовані з союзної Конституції. Тому твердження, що Конституція Української РСР «виражала суверенну волю народу Української РСР» насправді було фікцією.

За ст. 70 Конституції СРСР 1977 р. держави, що входили до Союзу, визнавались рівноправними, а їх об'єднання – добровільним. Ст. 72 встановлювала, що кожна союзна республіка мала право вільного виходу з Союзу. Положення щодо добровільності об'єднання союзних республік та право виходу союзної республіки зі складу СРСР також закріплялось у Конституції Української РСР 1978 р. У ст. 69 зазначалось, що Українська РСР зберігає за собою право вільного виходу з СРСР. Однак був відсутній механізм виходу союзної республіки зі складу СРСР, який не було прописано ані в Конституції СРСР, ані в спеціальному законі. Все це робило право виходу зі складу союзу фікцією. Тому фактично після створення СРСР Українська РСР перестала бути незалежною державою, втратила свій суверенітет та можливість повернення до цієї незалежності, тобто вихід із Союзу. Українська РСР, як і інші союзні республіки, фактично була одним із регіонів СРСР, а не рівноправним членом союзу.

Конституція Української РСР 1978 р. встановлювала відповідні повноваження, що належали до відання найвищих органів державної влади і управління в Україні, а Конституція СРСР 1977 р. закріплювала ті повноваження, які належали до виключного відання Союзу. Саме в союзній Конституції 1977 р. перелік повноважень Союзу не був вичерпним. Це давало можливість для зловживання владою вищими союзними органами державної влади та управління. Їх детальний аналіз приводить до висновку, що рішення республі-

канських органів влади або дублювали рішення відповідних союзних органів влади, або взагалі діяли за прямою вказівкою вищих союзних органів влади.

Стаття 73 Конституції СРСР 1977 р. всі найважливіші питання життєдіяльності державного організму виключала з компетенції УРСР та інших союзних республік. Стосовно ж повноважень, що належали Україні, то й вони не могли вирішуватись без дозволу ЦК КПРС [21, с. 44].

Конституція Української РСР майже повністю дублювала союзнi Конституцію. У ст. 4 української Конституції закріплялось, що всі державні та громадські організації, службові особи зобов'язані додержуватись Конституції СРСР, Конституції Української РСР і радянських законів. Тобто пріоритетність союзнi Конституції була закріплена на конституційному рівні.

Союзна Конституція у п. 1 ст. 73 закріпляла, що утворення автономних областей у складі союзних республік є повноваженням Союзу, тоді як у Конституції Української РСР 1978 р. такого повноваження за її органами державної влади закріплено взагалі не було. Таке повноваження надавало можливість союзним органам мати доступ до управління адміністративно-територіальним устроєм Української РСР. Однак відповідно до п. 6 ст. 108 Конституції Української РСР 1978 р. визначення порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, встановлення і зміна меж і районний поділ областей, утворення районів і районів у містах, перетворення селищ у міста, встановлення підпорядкованості міст, проведення перейменування районів, міст, районів у містах, селищ та інших населених пунктів належало до компетенції українських органів державної влади.

Союзні органи визначали загальні начала організації і діяльності республіканських та місцевих органів державної влади і управління. Органи державної влади Української РСР здійснювали своє управління у республіці чітко до цих загальних начал і будь-який вихід за межі цих вказівок був недопустимий.

Пунктом 4 ст. 73 Конституції СРСР 1977 р. було встановлено, що вищі органи державної влади та управління СРСР забезпечують єдність законодавчого регулювання на всій території СРСР, визначають основи законодавства Союзу РСР та союзних республік. Верховна Рада СРСР приймала основи законодавства СРСР та союзних республік, що давало їй можливість контролювати і правову систему України. Більш того, усі основи законодавства, які приймалися Верховною Радою СРСР, повністю дублювалися союзними республіками, в тому числі й Українською РСР.

Проведення єдиної соціально-економічної політики, управління економікою СРСР, визначення основних напрямів науково-технічного прогресу й загальних заходів по раціональному використанню та охороні природних ресурсів, загальне керівництво галузями союзнo-республіканського підпорядкування було компетенцією союзних органів влади відповідно до п. 5 ст. 73 Конституції СРСР 1977 р. Рада Міністрів Української РСР розробляла і вносила у Верховну Раду Української РСР поточні й перспективні державні плани економічного і соціального розвитку Української РСР. Однак адміні-

стративно-командна економічна система, яка передбачала жорсткий централізм господарської діяльності на основі державної власності та використання скоріш ідеологічних методів управління, аніж економічних, призводила до жорсткого контролю республіканської економіки центром.

Відповідно до п. 7 ст. 72 Конституції Української РСР її вищі органи державної влади та управління розробляли й затверджували державні плани економічного і соціального розвитку Української РСР. Саме на основі цих державних планів здійснювалось керівництво економікою України. Державний план економічного та соціального розвитку Української РСР був складовою частиною державного плану економічного й соціального розвитку СРСР і мав відповідати його основним завданням та напрямам. Такі плани приймалися союзними органами, а вже на їх основі розроблялись відповідні республіканські плани розвитку. Відповідно до ст. 1 Положення про Державний плановий комітет СРСР (Держплан СРСР), затверджений Постановою Ради Міністрів СРСР «Об утверждении положения о Государственном плановом комитете СССР (Госплан СССР)» [14], Держплан СРСР був союзно-республіканським органом, що здійснював загальнодержавне планування соціального та економічного розвитку СРСР. У самому Положенні у ст. 2 закріплювалося, що діяльність цього органу базувалась на Програмі КПРС, рішеннях з'їздів КПРС, а також постановах ЦК КПРС та Ради Міністрів СРСР. Цей орган здійснював координацію діяльності Рад Міністрів союзних республік. Задля повного контролю за союзними республіками відповідно до Постанови Ради Міністрів СРСР «Об утверждении положения об уполномоченном Госплана СССР по экономическим районам СССР» [15] Держплан СРСР мав своїх уповноважених з відповідним апаратом в економічних районах (ст. 1). Згідно з Постановою Ради Міністрів Української РСР «Про затвердження положення про державний плановий комітет Української РСР (Держплан УРСР)» [16] Держплан створювався і в Українській РСР, його діяльність також базувалась на Програмі КПРС, рішеннях з'їздів КПРС, а також постановах ЦК КПРС та Ради Міністрів СРСР (ст. 2). У своїй діяльності Держплан УРСР навіть керувався постановами Верховної Ради СРСР та її Президії (ст. 3). Все це призводило до того, що розробка планів економічного і соціального розвитку в союзних республіках здійснювався під жорстким контролем Союзу і про жодну ініціативу або незалежність у цій сфері державного управління не могло бути і мови.

Порядок користування землею, надрами, водами, лісами, охорона навколишнього середовища також здійснювався за вказівками союзних органів. У 1977 р. були затверджені Основи лісового законодавства СРСР та союзних республік згідно із Законом СРСР «Об утверждении лесного законодательства СССР и союзных республик» [9] і на основі цього закону був прийнятий Лісовий кодекс Української РСР, який вводився у дію Законом Української РСР «Про затвердження Лісового кодексу Української РСР» [10]. Лісові відносини в Україні регулювались Основами лісового законодавства СРСР та союзних республік і прийнятими на їх основі іншими актами. Як бачимо на прикладі

лісових відносин, питання користування природними ресурсами також диктувалось союзними органами, республіканські органи державної влади не мали права приймати рішення на власний розсуд.

Фінансово-бюджетна система Української РСР так само не була самостійною, вона була однією з ланок великого ланцюга союзної фінансово-бюджетної системи. Ст. 145 Конституції Української РСР встановлювала, що державний бюджет Української РСР є складовою частиною єдиного державного бюджету СРСР. Саме до відання Союзу належали розробка та затвердження єдиного державного бюджету СРСР, керівництво єдиною грошовою і кредитною системою, встановлення податків і доходів, що надходять на утворення державного бюджету СРСР, визначення політики у сфері цін і оплати праці (п. 6 ст. 73 Конституції СРСР 1977 р.). Тільки після прийняття відповідних рішень органами державної влади СРСР Українська РСР приймала на їх основі рішення щодо цих питань на республіканському рівні. Навіть місцеві податки і збори регулювались Указом Президії Верховної Ради Союзу РСР «О местных налогах и сборах» [17].

Отже, при утворенні СРСР Українська РСР вважалась суверенною державою, а приєднання до Союзу – добровільним. Повноваження, які належали до відання Союзу, мали загальносоюзний характер і могли бути ефективно виконані лише на союзному рівні. Українська РСР після об'єднання у СРСР передала частину свого суверенітету Союзу. За Українською РСР, як і за іншими союзними республіками, залишалось право вільного виходу з Союзу. Конституція СРСР 1924 р. зазначала, що союзні республіки поза межами повноважень, що надавались Союзу, здійснюють державну владу самостійно. Суверенні права Української РСР охоронялися СРСР. Однак як і у Договорі про утворення СРСР 1922 р., так і в Конституції СРСР 1924 р. не окреслювалось коло повноважень союзних республік, що у подальшому призвело до зловживання владою вищими союзними органами влади, а також можливості звести компетенцію союзних республік до мінімуму, а повноваження Союзу продовжувати збільшувати.

Конституція УСРР 1929 р. підкреслювала добровільність входження Української СРР та її суверенний статус. Бюджет Української СРР входив як самостійна частина до єдиного державного бюджету СРСР. Конституція Української РСР 1937 р. вже не містила норми про те, що Україна увійшла до складу СРСР як суверенна договірна держава. Право вільного виходу з СРСР залишалось. Однак норми про те, що бюджет Української РСР – самостійна частина єдиного союзного бюджету, вже не було. З прийняттям Конституції СРСР 1936 р. повноваження Союзу збільшуються, і так само, як і в попередніх конституційних актах, підкреслюється верховенство союзних органів та союзних законів. Як зазначав Ю. С. Шемшученко, Конституція УРСР 1937 р. безапеляційно встановлювала, що закони СРСР обов'язкові на території Української РСР (ст. 16). Таке жорстке формулювання унеможливило контроль та опротестування вищими органами державної влади

і управління республіки тих чи інших нормативних актів органів влади та управління СРСР, як це передбачалось Конституцією СРСР 1924 р. і Конституцією Української СРР 1929 р. Це, у свою чергу, свідчило про подальшу централізацію в СРСР державної влади і державного управління, обмеження суверенних прав України [22, с. 154].

За Конституціями 1977 та 1978 рр. Українська РСР в особі вищих органів державної влади мала широке коло повноважень, більшість з яких носила декларативний характер. Як і попередня, Конституція 1978 р. обмежувала республіку в її суверенних правах вказівкою на те, що закони СРСР є обов'язковими на території Української РСР (ст. 71 Конституції 1978 р.) [22, с. 156]. Однак хоча й номінально, але статус Української РСР відрізнявся від інших союзних республік. Вона була однією з країн-засновниць ООН. Деякі ж норми у Конституціях прямо вказували на єдиновладність Союзу на території усіх союзних республік. Аналіз конституційних документів доперибувального періоду свідчить, що протягом майже 60 років невпинно звужувались права Української РСР і вона перетворилась із суверенної договірної республіки фактично в область СРСР.

Список літератури: 1. Декларация об образовании СССР / Советское содружество народов: Объединительное движение и образование СССР : Сб. док. 1917-1922 гг. / ред. кол. : Л. С. Гапоненко, др. и. – М. : Политиздат, 1972. – 336 с. 2. Договор об образовании СССР / Советское содружество народов: Объединительное движение и образование СССР : Сб. док. 1917-1922 гг. / ред. кол. : Л. С. Гапоненко, др. и. – М. : Политиздат, 1972. 3. Основной Закон (Конституция) Союза Советских Социалистических Республик / Конституции и конституционные акты Союза ССР (1922-1936) гг. : Сб. док. / под ред. акад. И. П. Трайнина. – М. : Изд-во «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1940. 4. Конституція УСРР 1929 р. / Збірник законів та розпоряджень робітничо-селянського уряду України. – 1929. – № 14. – Ст. 100. 5. Конституція СССР 1936 г. / Конституція (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. Конституции (основные законы) Советских Социалистических Республик. – М. : Юрид. лит., 1956. 6. Конституція УССР 1937 г. / Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. Конституции (основные законы) Советских Социалистических Республик. – М. : Юрид. лит., 1956. 7. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик от 7 октября 1977 г. // Ведом. Верх. Совета СССР. – 1977 г. – № 41. – Ст. 617. 8. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки від 20 квітня 1978 р. // Відом. Верх. Ради УРСР. – 1978. – № 18. – Ст. 268. 9. Об утверждении лесного законодательства СССР и союзных республик : Закон СССР от 17 июня 1977 г. // Ведом. Верх. Совета СССР. – 1977. – № 25. – Ст. 388. 10. Про затвердження Лісового кодексу Української РСР : Закон Української РСР від 13 грудня 1979 р. // Відом. Верх. Ради УРСР. – 1979. – № 52. – Ст. 673. 11. Про прийняття і оголошення Конституції (Основного Закону) Української Радянської Соціалістичної Республіки : Декларация Верховной Рады Украинской РСР від 20 квітня 1978 р. // Відом. Верх. Ради УРСР. – 1978. – № 18. – Ст. 267. 12. О личных подсобных хозяйствах колхозников, рабочих, служащих и других граждан и коллективном садоводстве и огородничестве : Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 14 сентября 1977 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам : сб. док. – М. : Изд-во полит. лит. ; 1979. – Т. 12 : июль 1977 – март 1979 г. 13. О дальнейшем развитии высшей школы и повышение качества подготовки специалистов : Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 июня 1979 г. // Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам : сб. док. – М. : Изд-во полит. лит. ; 1981. – Т. 13 : апрель 1979 – март 1981 г. 14. Об утверждении положения о Государ-

ственным плановом комитете СССР (Госплан СССР) : постановление Совета Министров СССР от 17 июня 1982 г., № 544 // СП СССР. – 1982. – № 20. – Ст. 102. **15.** Об утверждении положения об уполномоченном Госплана СССР по экономическим районам СССР : Постановления Совета Министров СССР от 29 сентября 1982 г., № 900 // СП СССР. – 1982. – № 28. – Ст. 145. **16.** Про затвердження положення про державний плановий комітет Української РСР (Держплан УРСР) : постанова Ради Міністрів Української РСР від 16 листопада 1982 р., № 552 // ЗП УРСР. – 1982. – № 11. – Ст. 95. **17.** О местных налогах и сборах : Указ Президиума Верховного Совета Союза ССР от 26 января 1981 г. // Ведом. Верх. Совета Союза ССР. – 1981. – № 5. – Ст. 121. **18.** Кукушкин Ю. С. Очерк истории Советской Конституции / Ю. С. Кукушкин, О. И. Чистяков. – 2-е изд., доп. – М. : Политиздат, 1987. **19.** Кульчицький С. В. Знищення тоталітаризму – головний підсумок горбачовської перебудови / С. В. Кульчицький // Перебудова : задум і результати в Україні (до 10-річчя проголошення курсу на реформи) : мат. наук.-теорет. семінару. – К. : Інститут історії України НАН України, 1996. **20.** Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки / Б. М. Лазарев. – М. , 1988. **21.** Мироненко О. М. Історія Конституції України. – К. : Ін Юре, 1997. – 60 с. **22.** Український парламентаризм: минуле і сучасне : монографія / за ред. Ю. С. Шемшученко. – К. : Парлам. вид-во, 1999. – 304 с.

О СТАТУСЕ УКРАИНСКОЙ ССР ДО НАЧАЛА ПЕРЕСТРОЙКИ

Омарова А. А.

В статье исследуется правовой статус Украинской ССР до начала перестройки. Проводится анализ конституционных актов, законов и других нормативно-правовых актов, которые закрепляли статус Украинской ССР в составе СССР. На основе изучения нормативных источников и монографической литературы сделан вывод о противоречивости юридически закреплённого и действительно существующего статуса Украинской ССР в составе Союза до начала перестройки.

Ключевые слова: Украинская ССР, правовой статус, перестройка, СССР.

ON THE STATUS OF UKRAINIAN SSR BEFORE THE BEGINNING OF PERESTROIKA

Omarova A. A.

The article studies legal status of Ukrainian SSR before the beginning of Perestroika. Constitutional acts, laws and other regulatory acts are analyzed which fixed the status of Ukrainian SSR within USSR. On the basis of study of regulatory sources and monographs we came to conclusion that a contradiction existed between legally fixed and actual status of Ukrainian SSR within USSR before the beginning of Perestroika.

Key words: Ukrainian SSR, legal status, perestroika, USSR.

Надійшла до редколегії 09.10.2014 р.

КОНСТИТУЦІЙНЕ І МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО



Максим Васильович Пенцов,
аспірант
Харківський національний університет
внутрішніх справ

УДК 342.56

ВЗАЄМОДІЯ СУДОВОЇ ВЛАДИ З ГЛАВОЮ ДЕРЖАВИ

Розглянуто основні питання механізму взаємодії Президента України з органами судової влади. Проаналізовано сучасну конституційно-правову систему та чинне законодавство України і визначено суперечності, що існують у взаємовідносинах глави держави з органами судової влади. Останні згідно з принципом поділу влади наділені самостійною компетенцією і установчими та контрольними функціями в межах механізму взаємодії.

Ключові слова: Конституція України, Президент України, Конституційний Суд, судова влада, статус суддів.

Правовий статус Президента України визначено у розділі V Конституції України, де закріплено його повноваження і прерогативи. Відповідно до ст. 102 Основного Закону України Президент є главою держави й виступає від її імені. Він є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання її Конституції, прав та свобод людини і громадянина [1].

Відповідно до сучасної конституційно-правової теорії за будь-якої форми державного правління пост Президента не можна цілком ідентифікувати з якоюсь однією гілкою влади.

Взаємовідносини між Президентом та судовою владою визначаються тим, наскільки повно в тій чи іншій державі здійснюється принцип розподілу влад. В одних країнах судові інстанції перебувають під досить жорстким контролем або навіть диктатом Президента, в інших судова гілка влади є достатньо само-

стійною і незалежною від глави держави або глави виконавчої влади. Разом з тим слід зазначити, що принцип поділу влади має на меті постійну взаємодію між судовою, виконавчою, а також законодавчою гілками влади.

Проблемні питання взаємодії Президента України з органами судової влади полягають у тому, що в умовах дії принципу поділу влади судова влада, як й Президент, наділена самостійною компетенцією, але через свою специфіку та завдяки процесуально-правовим засобам ця влада має здатність контролювати законність дій Президента. Таким органом має виступати Конституційний Суд. Разом з тим, Конституційний Суд не здійснює контроль над Президентом як наглядовий орган. Такий контроль частково здійснює Верховна Рада України, реалізуючи механізм стримувань і противаг. Завдання Конституційного Суду зводяться лише до визнання такими, що відповідають або не відповідають Конституції, актів Президента та інших державних органів.

Аналіз чинного законодавства свідчить про те, що глава держави має низку установчих функцій щодо судової влади. Як справедливо зазначає В. А. Шатіло, його установча функція – це вид діяльності дворівневого характеру, яка складається з: а) формування органів державної влади та їх структурних підрозділів і б) підбору, підготовки та розстановки кадрів, наділених владними повноваженнями [3, с. 5].

Відповідно до положень Конституції України глава держави уповноважений призначати на посади і звільняти з них третину складу Конституційного Суду України; утворювати суди у визначеному законом порядку; здійснювати перше призначення на посаду професійного судді строком на 5 років; призначати 3-х членів Вищої ради юстиції; видавати укази про призначення на посаду суддів Конституційного Суду України; про призначення суддів загальної юрисдикції на посаду вперше; про утворення, ліквідацію судів (статті 106, 128, 131 Конституції України). Отже, функції Президента України щодо судової влади мають переважно установчий характер.

Аналізуючи міжнародні стандарти в цій сфері, слід звернути увагу на положення Європейської хартії про статус суддів, згідно з яким рішення про обрання, добір, призначення, просування по службі або припинення повноважень судді виносяться органом, незалежним від виконавчої й законодавчої влади, половина членів якого, як мінімум, є судьями, обраними у встановленому порядку іншими судьями на підставі принципів, що гарантують максимальне представництво судової гілки влади (статті 1.3; 1.4) [4, с. 2-4].

Можна говорити, що названі міжнародні стандарти втілено у чинне законодавство України. Процедура створення й ліквідації судів теж належить до установчих функцій, які виконують інші гілки влади стосовно суду. У Конституції України визначено, що ці повноваження належать Президентові (п. 23 ст. 106 Конституції України). Відповідно до п. 1 ст. 20 Закону «Про судоустрій України» від 7 лютого 2002 р. суди утворювалися й ліквідувалися Президентом за поданням Міністра юстиції України, погодженим з Головою Верховного Суду України або головою відповідного вищого спеці-

алізованого суду. Зауважимо, що Основний Закон України не містить положень щодо права глави держави ліквідовувати суди. Свою позицію із цього питання висловив Конституційний Суд України, відповідаючи на запитання: чи відповідає Конституції законодавче положення щодо права Президента ліквідовувати суди за поданням Міністра юстиції і за пропозицією голови відповідного спеціалізованого суду. У поданні його заявники стверджували, що глава держави відповідно до Конституції України уповноважений лише на утворення судів, а не на їх ліквідацію.

У Законі України «Про судоустрій і статус суддів» [5] визначено, що суди загальної юрисдикції утворюються й ліквідовуються Президентом за поданням Міністра юстиції на підставі пропозиції голови відповідного вищого спеціалізованого суду (п. 1 ст. 20). А в п. 3 згаданої статті уточнюється, що підставами для цього можуть бути «зміна визначеної цим Законом системи судів, потреба поліпшити доступність правосуддя або зміна адміністративно-територіального устрою».

На думку міжнародних експертів, утворення судів України Президентом не відповідає європейським стандартам. Що стосується цього питання, то у ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод зазначено, що суд відповідає вимогам цієї Конвенції, якщо він «встановлений законом». Як пояснив Європейський суд з прав людини, це означає, що «судова організація в демократичному суспільстві не повинна залежати від розсуду виконавчої влади, а має регулюватися законом, який ухвалюється в парламенті» [6, с. 374].

До судової реформи 2010 р. кадрові повноваження глави держави реалізовувались у декілька етапів, а саме: розгляд матеріалів щодо кандидатів на посади суддів, внесених Вищою радою юстиції; прийняття рішення стосовно кандидата на посаду судді у формі Указу Президента України про призначення судді; участь у приведенні вперше призначених суддів до присяги.

Питання розгляду матеріалів щодо кандидатур на посади суддів в Адміністрації Президента України було врегульовано Указом Президента України від 30 червня 2004 р., № 697/2004, яким схвалено Положення про порядок розгляду питань та підготовки матеріалів щодо призначення на посаду професійного судді вперше.

Важливим моментом реалізації повноважень Президента України є приведення до присяги судді, призначеного на посаду вперше. Додержання присяги судді є одним з його обов'язків (пп. 4 п. 4 ст. 54 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»). Суддя складає присягу під час урочистої церемонії у присутності глави держави. Текст присяги підписується суддею і зберігається в його особовій справі. Після цього Президент України або за його дорученням інша особа вручає судді посвідчення [7]. Із цього моменту особа, яка склала присягу, набуває статусу судді й може приступати до виконання своїх професійних обов'язків.

Відповідно до Закону України «Про судоустрій та статус суддів» [5] повноваження Президента щодо першого призначення суддів суттєво обмежені,

а всі питання перевірки відповідності кандидатів на ці посади нормам чинного законодавства передані Вищій кваліфікаційній комісії України й Вищій раді юстиції. Відповідно до ст. 72 цього Закону призначення на посаду судді здійснюється главою держави на підставі подання Вищої ради юстиції протягом 30 днів з дня його отримання. Прийняття рішення відбувається на підставі поданих документів. Таким чином, зараз глава держави здійснює призначення суддів суто формально, фактично оформлюючи юридично рішення органів суддівської спільноти.

Аналогічно змінено і процедуру звільнення суддів з посади Президентом України. Відповідно до конституційного повноваження призначати на посади і звільняти з посад суддів, призначених Президентом України (п. 5 ст. 126 Конституції України), останній звільняє суддів у випадках, передбачених законом (ст.ст. 100–109 Закону України «Про судоустрій та статус суддів»). Роль Президента у даному разі полягає лише в підписанні відповідного Указу. Питання вирішується, по суті, Вищою радою юстиції, яка на підставі його розгляду вносить главі держави відповідне подання. Як вбачається з доведеного, після внесення відповідних змін до законодавства щодо звільнення суддів повноваження Президента України втратили більшість контрольних елементів: тепер він тільки номінально затверджує рішення Вищої ради юстиції.

Згідно з п. 6 ст. 73 Закону «Про судоустрій та статус суддів» переведення судді в межах 5-річного строку здійснюється Президентом України. Одночасно, у п. 1 ст. 80 Закону вказано, що переведення обраного безстроково судді з одного суду до іншого того ж самого рівня і спеціалізації здійснюється главою держави за письмовою заявою цього судді. Зауважимо, що Конституція України не надає Президентові такого повноваження. Однак Конституційний Суд України в одному зі своїх рішень визнав це повноваження конституційним.

Окремо проаналізуємо нормотворчі повноваження Президента у сфері судової влади. Вивчення вітчизняної судової практики дозволяє виділити три періоди реалізації його повноважень:

1) з моменту прийняття Конституції України (28 червня 1996 р.) до вступу в дію конституційної реформи (1 січня 2005 р.);

2) період з 1 січня 2005 р. по 30 вересня 2010 р., коли діяли зміни до Конституції України щодо парламентсько-президентської форми правління;

3) період з 30 вересня 2010 р., коли було ухвалене рішення Конституційного Суду України у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України № 20-рп/2010, яким скасовано попередні зміни до Основного Закону країни.

Діючий, третій період діяльності Президента України розпочався після повернення йому в жовтні 2010 р. конституційних повноважень зразка 1996 р. Для цього періоду є характерною значна активізація нормотворчої й реформаторської активності глави держави в цілому і стосовно судової влади зокрема. Так, 6 квітня 2011 р. глава держави ухвалив Порядок складення присяги судді особою, вперше призначеною на посаду професійного судді [7]. Водночас, зна-

чне обмеження прерогатив Президента у процесі судової реформи не дозволяє йому активно втручатись у формоутворення у системі судоустрою, що цілком відповідає принципу незалежності суддів.

Заслуговує на розгляд також питання щодо повноваження Президента України у сфері помилування. У вітчизняній науковій юридичній літературі інститут помилування досліджується у працях Ю. В. Бауліна, О. М. Лемешко, О. А. Губської, В. П. Тихого, М. І. Панова та ін. [8, с. 104]. Традиційним є визначення помилування як міжгалузевого правового інституту, який ґрунтується на конституційному повноваженні Президента України (п. 27 ст. 106 Конституції України) щодо здійснення помилування і складається з правових норм, що регламентують процедуру застосування акта про помилування до конкретно визначеної особи.

Що ж до визначення правової природи цього інституту, то викликає інтерес те, що глава держави, здійснюючи помилування злочинців у випадках, визначених законодавством, фактично коригує рішення судової влади стосовно визнання особи винною у вчиненні злочину й застосуванні до неї правових наслідків у вигляді призначення покарання. А чи не є це втручанням Президента таким способом у виключні повноваження судової влади? Відповідь на це запитання лежить у площині аналізу світової й історичної практики здійснення помилування.

Конституційне повноваження Президента України щодо здійснення помилування, на нашу думку, стосується взаємовідносин останнього із судовою владою, оскільки таким чином Президент все ж вносить зміни у рішення суду, що набрало законної сили.

Акт помилування означає, що глава держави як гарант прав і свобод людини наділений правом прощення злочинця й реалізування в такий спосіб соціальної спрямованості держави. Є в цьому акті й елемент каяття засудженого, оскільки, подаючи клопотання про помилування, той фактично визнає свою вину та розкаюється. Прийняття акта помилування належить до виняткової конституційної компетенції Президента України. Цей правовий документ не пов'язаний з питаннями притягнення до кримінальної відповідальності, впорядковується нормами кримінального, кримінально-процесуального та кримінально-виконавчого законодавства.

Аналізуючи сучасну конституційно-правову систему та чинне законодавство України, можна констатувати наявні проблемні питання і суперечності, що існують у взаємовідносинах глави держави з органами судової влади, які відповідно до принципу поділу влади наділені самостійною компетенцією і, разом з тим, установчими та контрольними функціями в межах механізму взаємодії. Взаємовідносини судової влади з Президентом України досить широкі. Водночас глава держави не має реального впливу на діяльність судової влади. На відміну від уряду, Президент не вирішує питання фінансування судів або організації їх роботи. Хоча деякими повноваженнями він все ж втручається в діяльність судової влади, як-от здійснення помилування. Однак у такий спосіб глава

держави здійснює важливу гуманну функцію – звільнення особи від відбування покарання або пом'якшення останнього. При цьому повноваження судової влади і Президента України не вступають у суперечність. Певним чином ця гуманістична місія Президента є додатковим механізмом виправлення судових помилок, яких не може повністю уникнути судова система навіть за умов належної її організації й досконалого законодавства.

Список літератури: 1. Конституція України : прийнята на п'ятій сес. Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 2. Новий тлумачний словник української мови : в 4-х т. / В. Яременко, О. Сліпушко. – Т. 3. – К. : Аконті, 2000. – 928 с. 3. Шатіло В. А. Теоретичні проблеми інституту президентства в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В. А. Шатіло. – К., 2005. – 18 с. 4. Европейская хартия о статусе судей : постат. комент. / пер. с фр. О. Власовой // Рос. юстиция. – 1999. – № 8. – С. 2–4 ; № 9. – С. 5–6. 5. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 р., № 2453–VI // Офіц. вісн. України. – 2010 – № 55/1. – Ст. 1900. 6. Де Сальвіа М. Прецеденты Европейского суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящейся к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод : судеб. практика с 1960 по 2002 гг. / М. де Сальвіа. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. – 1072 с. 7. Про порядок складення присяги суддею, вперше призначеним на посаду : Указ Президента України від 11.05.1999 р., № 493/99 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 19. – Ст. 815. 8. Баулін Ю. В. Звільнення від кримінальної відповідальності : монографія / Ю. В. Баулін. – К. : Атіка, 2004. – 296 с.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ С ГЛАВОЙ ГОСУДАРСТВА

Пенцов М. В.

Статья посвящена основным вопросам механизма взаимодействия Президента Украины с органами судебной власти. Анализируя современную конституционно-правовую систему и действующее законодательство Украины, автор выделяет противоречия, существующие в отношениях главы государства с органами судебной власти. Последние, учитывая принцип разделения власти, имеют самостоятельную компетенцию, но и определяющие и контрольные функции в пределах механизма взаимодействия.

Ключевые слова: Конституция Украины, Президент Украины, Конституционный Суд, судебная власть, статус судей.

COOPERATION BETWEEN THE JUDICIAL BRANCH AND THE HEAD OF STATE

Pentsov M. V.

The article deals with topical issues and contradictions, existing in cooperation between the head of state and the judicial authorities. The author analyses current legislation regarding general provisions, constituent and supervising functions, performed by the head of state and the judicial branch, as part of theoretical-comparative description of cooperation between the head of state and the judicial branch in Ukraine and CIS countries.

Key words: Constitution of Ukraine, President of Ukraine, Constitutional Court, judicial branch, status of judges.

Надійшла до редколегії 15.08.2014 р.



Тетяна Віталіївна Стешенко,
канд. юрид. наук, доцент;



Григорій Ігорович Салівон,
асистент
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

УДК 342.573(477)

АКТУАЛЬНІ АСПЕКТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ І ПРОВЕДЕННЯ МІСЦЕВИХ РЕФЕРЕНДУМІВ В УКРАЇНІ

У статті розглядається сучасне розуміння і зміст поняття «місцевий референдум», його значення для суспільства, деякі актуальні аспекти організації і проведення місцевих референдумів в Україні. Пропонуються законодавчі шляхи вирішення існуючих проблем.

Ключові слова: місцевий референдум, місцеве самоврядування, територіальна громада, громадська ініціатива, муніципально-правові санкції.

Серед першочергових завдань, що постали сьогодні перед українською державою і суспільством, найважливішим є подальший розвиток місцевого самоврядування та місцевої демократії на основі проведення місцевих референдумів. У демократичному суспільстві референдум є основним способом забезпечення народовладдя і безпосередньої участі громадян в управлінні місцевими справами.

У конституційно-правовій літературі питанням місцевих референдумів приділялася увага в працях таких українських учених, як О. В. Батанов, В. М. Кампо, П. М. Любченко, В. Ф. Погорілко, Ю. М. Тодика, В. Л. Федоренко, О. Ф. Фрицький та ін.

Мета даної статті – з'ясувати сучасне розуміння й зміст поняття «місцевий референдум», окреслити проблемні питання організації та проведення місцевих референдумів, які актуальні як для України, так і для інших держав, оскільки поняття «референдум» бере початок від латинського *referendum* – те, що повинно бути повідомлено.

Референдум справедливо вважають важливим інститутом безпосередньої демократії. Визначаючи юридичну природу місцевого референдуму, слід зазначити, що саме він дає можливість населенню відповідної території більш повно виражати свою волю щодо вирішення основних питань місцевого значення.

Перш за все зауважимо, що новітнє визначення поняття «місцевий референдум» має ґрунтуватися на досягненнях європейської та української політико-правової думки, представниками якої запропоновані основні концептуальні розробки в цьому напрямку.

Цілісне наукове визначення досліджуваного поняття В. Ф. Погорілко та В. Л. Федоренко сформулювали ще в 2000 р. у монографії «Референдум в Україні: історія та сучасність»: «Місцеві референдуми – це безпосереднє (пряме) волевиявлення територіальних громад щодо прийняття рішень з питань місцевого значення шляхом прямого голосування членів цих громад. За своєю сутністю місцеві референдуми є формою безпосередньої прямої локальної (місцевої) демократії, здійснення місцевої публічної влади безпосередньо територіальними громадами в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць» [1, с. 162].

Заслуговує також на увагу визначення О. В. Прієшкіної: «Місцеві референдуми в Україні – це вища, пріоритетна форма безпосереднього волевиявлення територіальної громади щодо вирішення питань місцевого значення шляхом голосування в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України» [2, с. 80].

Спробу підсумувати всі наявні в українській політико-правовій думці ухвали місцевого референдуму здійснив С. М. Дерев'яноко. При цьому він вказав, що місцевий референдум – це конституційний політико-правовий інститут, який є пріоритетною формою безпосереднього здійснення місцевої демократії, що полягає у прийнятті громадянами України, котрі мають право голосу і які є членами відповідної територіальної громади, шляхом таємного голосування рішень з найважливіших питань, віднесених Конституцією України і Законами України до відання місцевого самоврядування, мають вищу юридичну силу щодо актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб і є обов'язковими для виконання на відповідній території [3, с. 131].

Проведення місцевих референдумів передбачено законодавством багатьох країн світу. Перший референдум був проведений у 1439 р. в швейцарському

кантоні Берн. У сучасному світі законодавством різних країн закріплені різні підходи щодо організації та проведення місцевих референдумів. Наприклад, у США і Канаді передбачено проведення референдумів на регіональному та місцевому рівнях, в Білорусі – на центральному та місцевому рівнях, в Італії, Швейцарії, Росії – на центральному, регіональному та місцевому рівнях.

Змістовність місцевого референдуму, перш за все, обумовлена характером питань, які можуть бути предметом обговорення територіальною громадою. Предметом місцевого референдуму може бути будь-яке питання, що віднесене Конституцією і законодавством України до предмета відання місцевого самоврядування. У Конституції України немає обмежень щодо змістовності предмета місцевого референдуму, тому чинне законодавство України про референдуми потребує негайного оновлення й удосконалення. Доцільно розширити коло питань, які повинні вирішуватися виключно на місцевих референдумах.

Враховуючи ту обставину, що питання організації і проведення референдумів повинні регулюватися виключно законами, в тому числі й Основним Законом, ми пропонуємо надати органам та / або посадовим особам місцевого самоврядування право законодавчої ініціативи щодо внесення змін до предмету розгляду на місцевому референдумі. Наприклад, надати таке право місцевим радам або сільському, селищному, міському голові.

Сам термін «місцевий» означає, що рішення, прийняте на такому референдумі, може поширюватися лише на ту частину території, де проживає відповідна територіальна громада. Рішення місцевого референдуму, як відомо, мають вищу силу і є обов'язковими для всіх громадян та органів публічної влади на відповідній території.

Багато країн світу пропонують спростити процедуру ініціації й проведення референдуму з метою зменшення фінансових витрат для виявлення і закріплення безпосередньої волі народу. Наприклад, в Італії референдум «народне veto» може бути проведений на вимогу 1,2 % від чисельності виборчого корпусу [4, с. 172-173].

В Україні, щоб реалізувати право на місцевий референдум, необхідне рішення місцевої ради чи сільського, селищного, міського голови про підтримку такого референдуму. Якщо ж питання, які виносяться на референдум, можуть привести до дострокового припинення повноважень органів або посадових осіб місцевого самоврядування, ініціювати і провести такий референдум практично неможливо. Необхідно повністю відсторонити від процесу організації та проведення референдумів органи і посадових осіб, для яких рішення місцевого референдуму може мати негативний характер, а подібну функцію покласти на незалежну організацію.

Для організації та проведення місцевого референдуму необхідно належне матеріально-фінансове забезпечення. Тому варто закріпити в законодавстві положення про спеціальний фонд, який буде призначений виключно для організації та проведення таких заходів.

Актуальним на сьогодні залишається питання щодо законності рішень, що приймаються на місцевих референдумах. Це питання лежить у першу чергу в площині законності, правової культури та правосвідомості членів територіальної громади як частини українського суспільства.

Також потребує вдосконалення питання оголошення результатів референдуму. Ми пропонуємо доводити до відома громадян, членів територіальної громади, результати місцевого референдуму не тільки шляхом офіційного їх опублікування в ЗМІ та / або на дошці оголошень органів місцевого самоврядування, а також будь-яким доступним способом, у тому числі й за допомогою всесвітньої мережі Internet, що зробить інформацію про результати місцевих референдумів більш доступною для членів територіальних громад.

Діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування повинна здійснюватися від імені та в інтересах територіальної громади, яка наділила їх повноваженнями. Однак не завжди рішення цих суб'єктів муніципального права здійснюються саме з цією метою. Тому місцевий референдум як форма безпосередньої демократії може і повинен стати ефективною протипоагою такій діяльності публічної влади на місцях; з його допомогою можуть бути скасовані рішення органів і посадових осіб місцевого самоврядування, які не відповідають волі територіальної громади.

Референдум може стати ефективним інструментом боротьби з корупцією. Шляхом голосування на референдумі суспільство може приймати рішення про відкликання депутата місцевої ради або дострокове припинення повноважень сільського, селищного чи міського голови. Це питання актуальне не тільки для України, але і для інших країн світу, оскільки саме суспільство зацікавлене в ліквідації корупції в системі публічної влади.

Дострокове припинення повноважень органів або посадових осіб місцевого самоврядування повинно справді відповідати волі територіальної громади. А для цього необхідні певні гарантії. Якщо для територіальної громади такою гарантією є можливість застосування муніципально-правових санкцій, чіткий і зрозумілий порядок їх реалізації, то для органів і посадових осіб, до яких будуть застосовуватися муніципально-правові санкції, такою гарантією є певні правові механізми, які запобігатимуть зловживанням з боку політичних сил, що підбурюють територіальну громаду до негативних дій.

Однією з таких гарантій може бути, наприклад, умова, що дострокове припинення повноважень місцевої ради або відповідної сільської, селищної, міського голови визнається не легітимним, якщо в місцевому референдумі взяло участь менше 2/3 від загальної кількості громадян, унесених до списків для голосування.

Так само необхідно посилити юридичну відповідальність за наклеп і неаргументовані наговори на посадових осіб і членів органів публічної влади, щоб таким чином не допустити поширення неправдивої інформації, яка вплине на прийняття рішення на референдумі.

Закріплення на законодавчому рівні чіткої й зрозумілої процедури застосування всіх муніципально-правових санкцій територіальною громадою дасть

реальну можливість первинному суб'єктові місцевого самоврядування контролювати діяльність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, направити їх діяльність у русло інтересів територіальної громади.

Ми згодні з думкою П. М. Любченка про те, що недосконалість правової регламентації організації та проведення місцевих референдумів перешкоджає широкій участі населення в місцевому самоврядуванні, стримує розвиток громадської ініціативи, зростання соціальної активності членів територіальних громад. Спрощення процедури ініціювання місцевих референдумів, широке застосування нових форм вивчення громадської думки щодо важливих питань місцевого значення будуть сприяти активізації участі громадян у місцевому самоврядуванні, удосконаленню зворотного зв'язку органів місцевого самоврядування з населенням [4, с. 175].

Отже, все викладене свідчить про необхідність закріплення у законодавстві розглянутих питань, зокрема у Кодексі України про вибори і референдуми або ж у Муніципальному кодексі України.

Список літератури: 1. Погорілко В. Ф. Референдуми в Україні: історія та сучасність : монографія / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко. – К. : Ін-т держави і права НАН України, 2000. – 248 с. 2. Прієшкіна О. В. Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії: навч. посіб. / О. В. Прієшкіна. – К. : Кондор, 2004. – 336 с. 3. Дерев'янка С. М. Поняття «місцевий референдум» у новітній українській політико-правовій думці / С. М. Дерев'янка // Наукові праці. Науково-методичний журнал Чорноморського державного гуманітарного університету ім. П. Могили. – Серія : Політичні науки. – Вип. 170. – Том 182. – С. 128–132. 4. Любченко П. М. Муніципальне право України : навч. посіб. / П. М. Любченко. – Х. : Вид-во «ФІНН», 2012. – 496 с.

АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ МЕСТНЫХ РЕФЕРЕНДУМОВ В УКРАИНЕ

Стешенко Т. В., Саливон Г. И.

В статье рассматривается современное понимание и содержание понятия «местный референдум», его значение для общества, некоторые актуальные аспекты организации и проведения местных референдумов в Украине. Предлагаются законодательные пути решения существующих проблем.

Ключевые слова: местный референдум, местное самоуправление, территориальная громада, общественная инициатива, муниципально-правовые санкции.

CURRENT ISSUES OF IMPROVEMENT OF THE ORGANIZATION AND CONDUCTING LOCAL REFERENDUMS IN UKRAINE

Steshenko T. V., Salivon H. I.

The article discusses the modern understanding and maintenance of concept «local referendum», his value for society, some actual aspects of organization and leadthrough of local referendums in Ukraine, the legislative ways of decision of existent problems are offered.

Key words: local referendum, local government, territorial mass, public initiative, municipal-legal approvals.

Надійшла до редколегії 11.09.2014 р.

ЦИВІЛЬНЕ І ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО



Арсен Миколайович Ісаєв,
канд. юрид. наук, доцент
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

УДК 347.13:336.741.28

ГЕНЕЗИС ГРОШЕЙ У ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВОМУ АСПЕКТІ

Стаття присвячена первинному аналізу історії виникнення грошей як об'єкта цивільних прав. Розглядається процес розвитку майнових відносин, що послужив умовою й підставою виділення з усієї сукупності речей товарів з особливими властивостями — грошей.

Ключові слова: гроші як об'єкт цивільних прав, еволюція грошей, монети, банкноти.

Багатогранність такого феномена як гроші підкреслювалася не тільки економістами, а й соціологами, філософами, правознавцями. Однак наукові праці, присвячені цивілістичним пошукам у зазначеній сфері, не розкрили всіх проблем, пов'язаних з розумінням грошей як приватноправової категорії. Здебільшого увага вчених звернута на біполярну природу грошей, що проявляється в економічному походженні і правовому закріпленні їхнього буття.

Для розуміння цивільно-правової сутності грошей необхідно звернутися до історії їх виникнення. Генезис грошей як соціально-економічного явища зумовив їх функції, а в подальшому й юридичну природу.

Зазначеною проблематикою в різний час займалися такі цивілісти, як П. П. Цитович, М. Литовченко, Л. А. Лунц, Г. Ф. Шершеневич, Д. Г. Лавров, В. А. Белов, Л. Г. Єфимова, Л. О. Новосьолова та інші. Вітчизняна юридична думка в розглянутій сфері представлена в роботах Є. О. Алісова, О. П. Підчерковного, Д. В. Полозенко, В. П. Гавриша та ряду інших авторів. У більшості досліджень, присвячених генезису грошей, підкреслюється їх динамічний і різноплановий характер.

Метою цієї статті є вивчення процесу історичного розвитку грошей як економіко-правового явища для глибшого розуміння їх правової природи як об'єкта цивільних прав.

Очевидно, що необхідність у грошах або їх прототипах виникає в той момент, коли індивід виходить за рамки самозабезпечення і потребує благ, непідвладних йому з тих чи інших причин. Тобто там, де всі потреби в суспільстві задовольняються веденням його членами натурального господарства, а обмін благами між ними носить фрагментарний характер, йдеться про бартерну економіку (прямий обмін). Аналізуючи структуру подібних відносин, Георг Зіммель вказував на те, що предмети, обмінювані один на одного, не здатні бути грошима в силу нерозділеності їх суб'єктивних та економічних якостей, їх абсолютної і відносної значущості [1, р. 125]. З ростом чисельності населення, збільшенням населених пунктів, урізноманітнення товарів прямий обмін ускладнюється. Майновий обіг провокує появу непрямого обміну. При подібному обміні товар відчужується не за товари, яких «продавець» потребує зараз, а за товари, які при необхідності можна обміняти на потрібні товари в майбутньому [2, с. 14–19].

У міру розвитку обміну зі світу товарів виділяється один товар, який відіграє роль загального еквівалента і відповідно роль грошей. У басейні Середземного моря таким товаром виступала велика рогата худоба, у стародавніх слов'ян – хутра хутрових звірів. Такого роду гроші ускладнювали оборот, їх було складно транспортувати, рахувати, зберігати, та й обмін на потрібний товар не завжди був можливий [3, с. 23]. У російській історії відомий «казус князя Ігоря»: незадоволений взятою ним на око даниною з племені древлян, князь повернувся до них знову з вимогою нової данини, за що й був убитий [4, с. 95]. На цьому етапі гроші все ще характеризуються не платіжною силою, а міноюю вартістю, що не дозволяє їх виділити із загальної маси речей і назвати особливим об'єктом майнових відносин. У результаті своєї еволюції товарні гроші витісняються більш сучасними металевими грошима. Останні більшою мірою задовольняли вимоги ускладненого майнового обороту. Вивчаючи властивості товару, якими він повинен володіти для того, щоб стати грошима, Карл Маркс виділив такі:

- а) довільна подільність;
- б) однорідність частин;
- в) відсутність відмінностей між усіма примірниками;
- г) однорідність;
- д) здатність представляти тільки кількісні відмінності;
- е) здатність до матеріалізації в ньому загального робочого часу;
- ж) міцність споживної вартості.

Відповідність зазначеним властивостям, яку проявляють благородні метали (у першу чергу золото і срібло), робить їх найбільш підходящим товаром для виконання функції грошей [5, с. 36]. До легітимації грошей державою вони виконують роль знаряддя обміну. Таку роль гроші виконують завдяки їх визнанню й довірі до них з боку учасників обороту.

Спочатку металеві гроші сіклися, рубалися і карбувалися приватними особами (купці, торговці, гільдії проставляли вагу, пробу й свою печатку). З часом держава, будучи господарюючим суб'єктом, бере проблему випуску металевих грошей та організації грошового обігу в свої руки і шляхом прийняття законодавчих актів закріплює монополію на ведення грошової справи. Про це Л. А. Лунц пише, що держава чеканить монети з золота, яке в обороті до цього служило засобом обміну, і оголошує ці монети законним платіжним засобом; тут — зняряддя обігу отримало законну платіжну силу [6, с. 28]. Оскільки в обороті використовувалися монети, виготовлені з різного металу, виникла необхідність їх співвідношення. Ця мета була досягнута прив'язкою монети до певної ідеальної одиниці, в якій і відбувається подальша оцінка благ. Ця ідеальна одиниця в результаті отримала найменування грошової одиниці, а монета, в якій вона виражена, — грошового знака. З цього моменту гроші виділяються з усієї сукупності речей як специфічний товар, який поступово втрачає властивість мінової вартості й набуває властивість платіжної сили. Тому, після позначення номіналу монет, їх перестають зважувати як звичайний метал, а враховують по вказаній на них номінальній вартості як засіб платежу. Кожна монета стає «хартальним» платіжним засобом (від слова «charta», що означає документ на протипагу матеріальним благам). Надалі держава зменшує вагу монети, але, незважаючи на це, монети потрібно тільки рахувати, а не зважувати. Гроші набувають властивість квантитативності — для цілей їх використання єдиною сутнісною характеристикою є їх кількість.

Зазначене свідчить про те, що з точки зору цивільного права період появи металевих грошей і переходу монетної регалії в компетенцію держави пов'язаний з появою грошей як об'єкта цивільних прав у їх сучасному розумінні. Так само з цього моменту можна говорити про появу розрахункових відносин у готівковій формі. Втім, виникнення і використання металевих монет як засобу платежу стало черговим, але не останнім етапом в еволюції грошей.

У процесі використання металевих грошей природним чином відбувалося їх стирання з одночасним зменшенням ваги, при цьому їх продовжували приймати за законодавчо встановленим номіналом, грошового знака. Це дозволило зробити висновок про те, що заміна металевих монет на паперові грошові знаки з законодавчо встановленим номіналом не матиме значних негативних наслідків для обороту, за умови їх забезпечення золотом. Зазначений факт, а також розвиток майнових відносин, які потребують збільшення грошової маси і прискорення розрахунків, поява фінансових установ і банальна зручність при виготовленні, транспортуванні і зберіганні паперових грошей призвели до витіснення ними металевих. З часом втрачає своє значення й забезпечення паперових грошей золотом. Як вказує К. С. Бельський: «... в паперових грошах буття золота як самостійної субстанції з часом відокремлюється від вартісного позначення, а тому їх платіжна сила до певної міри отримує символічний характер» [3, с. 26]. З іншого боку, появу державних паперових грошей пов'язують з емісією в 1690 р. урядом Массачусетса нерозмінних паперових грошей для оплати утримання військовим колоністам. Уряд Массачусетса намагався

позичити кілька тисяч фунтів стерлінгів у купців Бостона, але через отримання негативної відповіді було прийнято рішення віддрукувати банкнот на 7000 фунтів стерлінгів для розрахунку з солдатами. При цьому уряд взяв на себе два зобов'язання: перше — в найближчі кілька років видані гроші будуть обмінані на срібло і золото, і, друге — більше паперові гроші випускатися не будуть. Справедливості заради необхідно відзначити, що обидві обіцянки залишилися не виконаними [7, с. 47–52]. Мабуть небезпідставно колись висловлювався відомий економіст Ф. Хайєк: «Якщо виключити кілька коротких щасливих періодів, можна сказати, що історія державного управління грошовою системою була історією безперервного обману і брехні» [8, с. 181].

З появою цінних паперів, банків і географічним розширенням торгових відносин виникає необхідність і можливість проведення розрахунків у безготівковій формі. Безготівкові гроші виникають разом з безготівковими розрахунками. Момент формування системи безготівкових розрахунків звичайно пов'язують з появою окремих елементів безготівкових розрахунків, таких як векселі, чеки та асигнації. Перші банкіри спочатку видавали у ролі документа, який підтверджує передачу їм на зберігання золота, розписку; згодом визнали можливим не випускати боргові розписки, а обмежуватися одним лише записом у книзі. Використовуючи таку «розписку» як засіб розрахунку, клієнт так званого «золотих справ майстра» (середньовічного банкіра) міг просто попросити його переписати в обліковому реєстрі права вимоги з нього на контрагента. Своє сучасне оформлення безготівкові гроші та розрахунки отримали в середині ХХ ст. Важливо відзначити, що в розвинутих країнах частка безготівкових грошей у грошовому обігу становить до 95 % [9, с. 40]. З часом гроші в черговий раз зазнали трансформації, але при цьому не змінилася їх економічна сутність як еквівалента всіх благ і правова характеристика як законного засобу платежу.

Сьогодні світ знаходиться на третьому етапі монетарної історії — ери електронних грошей. За словами Джека Везерфорда, електронні гроші здатні призвести в суспільстві такі ж радикальні й далекосяжні зміни, які мали місце при виникненні металевих і паперових грошей [10, с. 7]. З початку дев'яностих відбувається загострення конкурентної боротьби за грошові ресурси між різними фінансовими інститутами, виникає потреба в зниженні транзакційних витрат роздрібних платежів, а також пошук нових електронних платіжних засобів, що є анонімними і не вимагають посередництва фінансових інститутів при безпосередньому здійсненні платежів. Ці обставини привели до необхідності розробки нових платіжних засобів, які були б придатні для традиційної та електронної комерції.

Термін «електронні гроші» в різний час використовувався для позначення різних технологічних процесів у банківській справі й системі платежів. Спочатку ним позначали системи електронних переказів грошових коштів, потім — системи платежів з використанням кредитних/дебетових банківських карт. З другої половини дев'яностих термін «електронні гроші» (E-money) набув

специфічного економічного формулювання й був обмежений новими електронними засобами платежу, що використовують емісію електронного скрипу (scrip), який передається при платежі від платника до одержувача. Таким чином, гроші отримали нове оформлення, яке більшою мірою відповідає вимогам сучасного майнового обігу. При цьому правова природа таких грошей стала предметом міжнародного наукового диспуту.

У 2014 р. Еквадор вирішив ввести в обіг повністю цифрову валюту, яка не матиме паперового аналога і складе конкуренцію нинішній державній валюті країни — долару США. Влада Еквадору відзначає, що ця реформа націлена на 40 % населення країни, яке через складне матеріальне становище не може дозволити собі банківські послуги [11].

Теорії цифрових грошей або кріптовалют лише розробляються. За даними інтернет-ресурсу «ITExpert» станом на 07.09.2014 р., три ВНЗ США ввели он-лайн курси з вивчення кріптовалют, зокрема, такої кріптовалюти як «біткойн» (bitcoin) [12]. У вільній енциклопедії «Вікіпедія» біткойн (від англ., bit — біт і coin — монета) визначається як пірінгова система електронної готівки, яка використовує однойменну цифрову валюту, що часто називають кріптовалютою або віртуальною валютою. Мережа повністю децентралізована, не має центрального адміністратора або якого-небудь його аналога [13]. Курс біткойнів в співвідношенні з доларом США станом на 10.10.2014 р. склав: 1 біткойн (BTC) дорівнює 370.97 доларів США (USD), відповідно 1 долар США (USD) дорівнює 0.002696 біткойнів (BTC) [14]. Обіг біткойнів на світових ринках досяг піку в кінці 2013 р. на рівні близько 14 млрд доларів, але з того моменту знизився до 8 млрд доларів [15]. Гадаємо, що кріптовалюта — це чергове втілення економічної сутності грошей, яке ще належить вивчити.

Виходячи з викладеного, можна зробити висновок, що гроші у процесі розвитку пройшли шлях від товару до універсального засобу обміну. При цьому відбувався перехід від грошей — речі до грошей як особливого майнового блага. Це благо стало продуктом світу речей, але видається чимось більшим, ніж просто предметом матеріального світу. Разом з тим незмінною залишилася економічна складова грошей, що свідчить про примат економічного змісту над правовою формою, які перебувають у стані єдності й протилежності та обумовлені потребами майнового обігу.

Список літератури: 1. Simmel G. The Philosophy of money [Text] / G. Simmel; [ed. by D. Frisby]. — [3rd ed]. — N. Y., 2004. — 616 p. 2. Ротбард М. Государство и деньги: как государство завладело денежной системой общества / Мюррей Ротбард ; пер. с англ. и франц. под ред. и с предисл. р. Сапова. — Социум. — 2008. — 207 с. 3. Бельский К. С. О юридической природе денег / К. С. Бельский // Государство и право. — 2005. — 12. — С. 23—29. 4. Карамзин Н. М. История государства Российского / Н. М. Карамзин ; предисловие Д. С. Лихачева. — М. : Книга. — 1988. — Т. 1. — Кн. 1. — 656 с. 5. Маркс К. К критике политической экономии / Маркс К., Энгельс Ф. Собр. соч., [2-е изд.]. — М., 1959. — Т. 13. — 765 с. 6. Лунц Л. А. Деньги и денежные обязательства в гражданском праве. — [изд. 2-е, испр.]— М. : Статут. — 2004. — 350 с. 7. Ротбард М. История денежного обращения и банковского дела в США: от колониального периода до второй мировой войны / Мюррей Ротбард ; пер. с англ. Б. С. Пинскера , под ред.

А. В. Куряева. – Челябинск : Социум. – 2005. – 548 с. **8.** Фридрих Август фон Хайек. Пагубная самонадеянность. Ошибки социализма / пер. с англ. – М. : Изд-во «Новости» при участии изд-ва «Catallaxy». – 1992. – 304 с. **9.** Трофимов К. Деньги как объект гражданских прав и предмет банковских сделок // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 2004. – № 1. – С. 37–48. **10.** Везерфорд Дж. История денег: Борьба за деньги от песчаника до киберпространства / пер. с англ. Т. Сулицкой, И. Сиснёва. – М.: ТЕРРА-Книжный клуб. – 2001. – 320 с. **11.** Агентство Экономической информации «Прайм» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://1prime.ru/News/20140829/790913938.html>. **12.** «ITExpert» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://itexpert.org.ua/rubrikator/item/38036-tri-vuza-zapustili-bitkoin-kursy-dlya-studentov.html>. **13.** Свободная энциклопедия «Википедия» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://ru.wikipedia.org/wiki/Bitcoin>. **14.** Справочный портал «calc.ru» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.calc.ru/kurs-BTC-USD.html>. **15.** Украинский бизнес ресурс «UBR» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ubr.ua/ukraine-and-world/world/velikobritaniia-reshila-prismotretsia-k-kriptoalutam-303955>.

ГЕНЕЗИС ДЕНЕГ В ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОМ АСПЕКТЕ

Исаев А. Н.

Статья посвящена первичному анализу истории возникновения денег как объекта гражданских прав. Рассматривается процесс развития имущественных отношений, послуживший условием и основанием выделения из всей совокупности вещей товаров с особыми свойствами – денег.

Ключевые слова: деньги как объект гражданских прав, эволюция денег, монеты, банкноты.

GENESIS OF MONEY IN CIVIL LAW ASPECT

Isaev A. M.

The article is devoted to the primary historical analysis of the money as the object of civil rights. The process of development of property relations is considered. Such process served as the prerequisite and basis for excretion from totality of things products with special properties – money.

Key words: money as the object of civil rights, the evolution of money, coins, banknotes.

Надійшла до редколегії 17.10.2014 р.



Тетяна Ігорівна Бровченко,
аспірантка
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

УДК 347.7

ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ УСТАНОВЧИХ ДОКУМЕНТІВ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ

Стаття присвячена історії формування установчих документів юридичних осіб. Їх реальна необхідність викликана відсутністю законодавчого регулювання відносин щодо створення і діяльності юридичних осіб. Зміна законодавства та його удосконалення нерозривно пов'язане з історичними процесами та розвитком суспільства.

Ключові слова: юридична особа, установчий документ, корпорація, товариство, статут, учасники, засновник.

Історичний аспект становлення юридичних осіб безпосередньо пов'язаний з такою їхньою невід'ємною характеристикою, як установчі документи. Зміни в їх розумінні та значенні спостерігалися протягом всього існування права. Причиною цього були насамперед економічні засади суспільної діяльності, і як наслідок – правові. Установчі документи необхідні й тоді, коли об'єднання осіб набувають іншого статусу. Замість договірних відносин між ними виникає окрема особа, яку нині прийнято називати юридичною.

Питанням установчих документів юридичних осіб приділялася увага у дослідженнях І. В. Спасибо-Фатєєвої [1], О. Р. Кібенко [2], В. М. Кравчука [3], С. В. Томчишена [4], О. Ю. Тичкової [5] та ін., але зазвичай у тому чи іншому контексті. Одним із важливих аспектів для практики і науки є установчі документи юридичних осіб, їх зміст, порядок прийняття та внесення до них змін. Для повного уявлення про них має істотне значення те, як вони історично формувалися, чому й присвячено цю статтю.

Безумовно, що одним із найдавніших видів об'єднань громадян були релігійні колегії (корпорації) жреців та безпосередньо релігійні колегії, а також церковні інститути християнського періоду [6], які діяли на підставі внутрішніх статутів та правил [9, с. 57–60]. За часів ранньої республіки, при освяченні храму понтифіки визначали його правоздатність, затверджували статут храму, встановлювали межі священної території, права храму, особливості жертвовного ритуалу, характер розподілу прибутку [10].

Така традиція зберігалася й у Київській Русі, де існувало чимало релігійних утворень (в тому числі монастирів, шкіл, богадільень тощо), що діяли відповідно до Церковного статуту кн. Володимира 996 р. [11].

Попри дискусійність питання розробки римським правом вчення про юридичні особи [12; 13], тим не менш достеменно доведено формування ним істотних відмінностей між товариством як договірним об'єднанням та тим союзним утворенням, яке набуло статусу юридичної особи. Важливою ознакою останнього була незалежність його існування від складу учасників. Спираючись на наведене, можна стверджувати, що це викликало необхідність розробки тих норм, якими б керувалися учасники цього союзного утворення (надалі – корпорація).

Існує думка, що в цей період створення юридичних осіб залежало цілком від їх засновників під єдиною умовою, не *quid ex publica lege corrumpant* (1. 4 D. de colleg. 47, 22). Адже оскільки такі об'єднання є приватними організаціями, а не публічними корпораціями, вони створювалися за приватною ініціативою і не привертали уваги держави. Однак така позиція піддається критиці, оскільки з визнання свободи асоціації ще не випливає, щоб всяка асоціація могла набути значення юридичної особи лише бажанням її засновників [14].

У республіканську епоху держава не втручається в створення цих організацій і не заважає цьому, допоки вони не стають засобом у руках осіб, які борються за владу [15]. Аналогічна ситуація з релігійними об'єднаннями, які створювалися доволі вільно. Принаймні, жодних даних про інше до нас не дійшло. В. Б. Єльяшевич має рацію, вказавши, що якби ці союзи самі по собі були б незаконні, то для їх розпуску не потрібно було б спеціальної постанови сенату.

Яка там насправді складалася ситуація з приводу цього, достеменно не відомо, але безспірно, що Цезарь скасував всі колегії, за винятком жрецьких та древніх цехів, а створюватися вільні корпорації могли лише з дозволу сенату або імператора (див. 1. 1. pr. D. quod cuiuscunque universit. 3, 4). Отже, з цих часів і майже до XX ст. створення нових корпорацій було прерогативою державної влади.

Логічно, що для цього стало необхідно ідентифікувати цю корпорацію та визначити її основні засади діяльності.

Унаслідок цих двох вагомих причин виникає потреба в розробці документів, в яких містилася б необхідна інформація про корпорацію та її учасників. Такі документи мали за мету впорядкувати відносини між учасниками та кор-

порацією, з одного боку, а з іншого – довести до широкого загалу всі необхідні відомості про корпорацію, необхідні для вступу до правовідносин з нею.

З часом ці два напрямки формування уявлення про документи, які згодом отримали назву установчих, почали втілюватися у певні норми з встановленням порядку їх прийняття, змісту та відповідною їх фіксацією.

Відносини між учасниками корпорації потребували домовленості про їх узгоджені дії як осіб, причетних до корпорації. Зі зростанням кількості учасників корпорації виникла потреба в делегуванні певним особам повноважень діяти від імені всіх, а відтак – самої корпорації, яка стала набувати риси окремого суб'єкта права.

Деяка інша передісторія установи, управління якою як окремим майном, призначеним для певної мети, могло бути доручене за установчим актом одній або кільком особам. Не виключалась також організація структури установи й на корпоративних засадах.

За обома видами організацій наглядала держава.

Другим важливим напрямком, яким рухалися учасники, є узгодження їх майнових прав та інтересів. Це викликано об'єднанням учасниками свого майна та подальше інвестування, розподіл прибутку, отриманого корпорацією, між учасниками та спрямування його на подальший розвиток корпорації.

Хоча й важко зі спливом часу та за різними баченнями дослідників скласти повне уявлення про корпорації того часу й про фіксацію домовленостей між їх учасників документально, але наведені вище напрямки цих домовленостей очевидно є логічними. Зокрема, вже на той час вирізняли *universitates ordinatae*, корпорації, що управлялись на підставі особливого статуту, та *universitates inordinatae*, що не мали особливого статуту [16]. Щодо установ, то згадується про установчий акт, який визначає їх організацію та інші питання (взаємини з дестинаторами тощо).

Такий напрямок простеження формування правових витоків створення юридичних осіб, оформлення їх правового становища та підходів до управління в проекції на майбутні часи доводить, що в римському праві закладалися істотні засадничі підходи, певні з яких існують і дотепер, деякі з часом переглядалися і навіть скасовувалися. Тим не менш, певні зміни в правовому регулюванні корпорацій були викликані розвитком економічних відносин і перш за все індустріальними зрушеннями з XVIII до XX ст.

До цього ж часу на території сучасних українських земель не було інтересу до регулювання порядку створення об'єднань осіб. У XI – XV століттях держава не проводила ніякої визначеної політики по відношенню до добровільних купецьких та інших об'єднань. Їх мета була суто приватною і не цікавила представників влади. Зміни відбулися з часу запровадження на українських землях магдебургського права з 1494 – 1497 рр., яке діяло до середини XIX ст., а в Галицько-Волинських землях – з початку XVI до середини XVIII ст. [17].

Починаючи з XIII ст., поширюється так зване *складництво* [18], що ґрунтувалось на сімейно-родинних зв'язках і було прообразом простого товариства та, можливо, сучасного фермерського господарства. Воно не потребувало формалізації, але зі зростанням обсягів, набуття рис комерційних відносин та, відповідно, зі збільшенням матеріальних вкладів його учасників ситуація поступово змінювалася. Натомість термін «товариство» застосовується до об'єднань, що формуються вже в XVII – XVIII століттях.

Попри вагомій економічній зрушності тих часів у торгівлі, промисловості і навіть вагомій державній підтримці, правове регулювання товариств у цей період часу так і не набуло послідовності. За тогочасним законодавством ці об'єднання були договірними, їх учасники виступали як єдине торговельне підприємство, яке втім не було суб'єктом права. Тому ці відносини ніяк не фіксувались, а регулювались звичаєвим правом.

Згодом така спільна діяльність трансформувалася в «артіль», що також не була юридичною особою, а мала риси простого товариства, що здійснювала підприємницьку діяльність. Проте при такому об'єднанні осіб не було місця об'єднанню майна, внесенню учасниками коштів, що також позбавляло його ознак простого товариства [19]. Тим не менш воно стояло на півшляху до такого утворення, яким у подальшому стали кооперативи.

Отже, наведене дозволяє стверджувати, що формуванню товариств (як простих, так і організаційно об'єднаних і визнаних державою) у той період не вистачало майнової складової. Особливе значення на той час мала особиста участь осіб у створенні та діяльності тих чи інших об'єднань.

З їх розвитком та набранням значення обороту майна, з укріпленням майнової складової відносин (що знаходить свій прояв і в розподілі прибутку, і в необхідності внесення учасниками додаткових коштів, і в залученні інших осіб, а також у спадкуванні тощо) в учасників виникають додаткові права, і це приводить до необхідності певної фіксації відносин між ними.

Принципових змін правове регулювання договірних форм об'єднань зазнало з прийняттям у 1807 р. імператором Олександром I Маніфесту «Про дарування купецтву нових вигод, відзнак, переваг і нових способів до поширення і посилення торговельних підприємств» [20], який рекомендував купцям виробляти торгівлю шляхом утворення купецьких товариств: повного, на вірі і товариства на частках (ст. 1), котрі створювалися на основі взаємного договору, що має рівну з законом чинність (ст. 2), і розглядалися як юридичні особи (ст. 5). Це стало поштовхом не тільки для розвитку підприємництва, видів об'єднань, а й встановило формалізацію для фіксації державою їх створення. Звертає на себе увагу, що в Маніфесті відносини з взаємного договору прирівнюються до закону.

Однак на той час поширенню цих об'єднань заважали кріпосницькі відносини, які стримували розвиток крупного виробництва і перешкоджали виникненню таких форм залучення інвестицій, як корпорації. В Україні переважно розвивалося ремесло, мануфактура, господарство монастирів, багатіли лати-

фундії [21, с. 97–98]. Тому розвиток форм капіталістичних об'єднань в Україні здійснювався повільно. З розширенням цукроварень та розвитку мідних, залізних, чавунних та інших підприємств розпочався процес створення великих корпорацій і синдикату, що набув бурхливого розвитку у кінці XIX ст. Паралельно йшов процес створення комерційних банків, перші з яких в Україні з'явилися у Харкові та Києві у 1868 р.

Такі економічні засади обумовили необхідність відповідної правової бази стосовно створення та діяльності зазначених об'єднань. Тим більш, коли в них стали брати участь іноземні юридичні і фізичні особи. Привертає увагу те, що окремого законодавства, яке б регулювало ці відносини, до 1836 р. на території України не було. Відносини регулювалися статутами.

Однак поступово приймають нормативно-правові акти вищого рівня – імператорською владою задля регулювання створення окремих акціонерних компаній. Більш того, вони створювалися виключно в дозвольному порядку, що встановлювалося Маніфестом 1807 р. Важливим аспектом такого порядку створення було те, наскільки держава пов'язана цим актом (дозволом на створення) з компанією. Висловлювалися навіть думки, що цим держава поручається за цю компанію перед кредиторами. Утім, спеціально застерігалось, що під дозволом держави на створення компанії не розуміється порука її уряду в успіху самого підприємства [22, с. 386–395].

Прикладом втручання височайшої влади у засади створення та діяльності підприємницької компанії може слугувати Положення «Про заснування в Малоросії компанії для здобування цукру з буряків», затверджене імператором Миколою I у 1830 р. А вже в 1836 р. було затверджено «Положення про компанії на акціях», яке й поклато початок розвитку засад регулювання цих компаній.

До середини 30-х років XIX ст. створення в Україні великих компаній потребувало індивідуального акта з боку держави, а з другої половини 30-х років ці процеси мали відповідати загальному нормативному актові.

Якщо до цього етапу економічного розвитку суспільства комерційна діяльність здійснювалася хоча не окремими людьми, а групами, невеличкими корпораціями, то з виникненням в XVIII ст. фабрик виробництво перетворювалося на справу все численніших груп. Наприкінці XIX ст. західні суспільства стали мати потребу в інститутах, які дозволяли б великим комерційним групам організовуватися для участі в економічній діяльності з одночасним збереженням відносної свободи від політичного контролю. Виникнення публічної корпорації було принциповою відповіддю Заходу на цю інституційну потребу.

Такі економіко-організаційні перетворення спричинили зміни у правовому регулюванні не лише статусу цих корпорацій, а й їх установчих документів. Статути корпорацій стали ретельно опрацьовуватися, виникла потреба у розробці інших внутрішніх (корпоративних локальних) документів. «Корегування» майнових прав учасників корпорацій відбувається і ринковими механізмами, і державними органами, що здійснюють контроль на фондо-

вому ринку. Тобто спостерігаються двовекторні напрями: збільшення уваги до установчих та внутрішніх документів корпорацій поряд із імперативними нормами державного регулювання зовнішніх відносин за участю корпорацій, що відбивається й на правах її учасників.

Інформації про особливості регулювання внутрішніх відносин у цих українських компаніях майже немає. Питанням управління в юридичних особах не приділялося достатньої уваги, і їх діяльність не була регламентована державою, оскільки в Україні здавна використовувались артільні форми, а тому й принципи підпорядкування меншості більшості взяті за основу управління корпорацією [23]. Проте слід думати, що за відсутності міцної законодавчої бази перш за все надавалось значення статуту компанії, де містилися всі нюанси цих відносин. Це набувало особливого значення в великих компаніях, зокрема акціонерних.

Наведений вище економіко-правовий екскурс становлення вчення про створення юридичних осіб та формування їх установчих документів в історичному аспекті дає змогу стверджувати, що ставлення до установчих документів корпорацій зазнавало поступових змін. Ще в Давньому Римі в різні періоди його існування простежувалися принципово різні підходи до установчих документів приватних та публічних корпорацій та дозволів на їх створення з боку держави.

Так само це спостерігається й у період нової історії (XIX – XX ст.) та новітньої історії (кінець XX – початок XXI ст.). Проте якщо в літературі з римського права фактично відсутня проблематика обговорення правової природи установчих документів юридичних осіб, то інакше йдуть справи в період поживлення корпоративного руху (кінець XIX ст.). Так, у XIX ст. в Росії для створення корпорації вимагалось затвердження статуту Височайшою владою. Це, в свою чергу, слугувало формуванню бачення статуту корпорацій як такого, що має силу закону. І хоча такий юридичний факт являв собою акт не законодавчий, а виконавчий, сенатська практика Росії того часу вживає щодо статуту акціонерного товариства термін «сеператний закон». Цього титулу не стосується вимога, щоб статут відповідав загальним законам і правилам і містив загальні обмеження й правила щодо захисту акціонерів та третіх осіб від можливих порушень їх прав [24, с. 154].

Події, що торкнулися України на початку XX ст., зі створенням різних державних утворень на її території та принципів змін в законодавстві [25], зокрема у період відміни всіх законів за часів царської влади, прийняття законодавства періоду воєнного комунізму, нової економічної політики, а потім – ЦК УРСР 1922 р., Положення про акціонерні товариства 1927 р. [26] відбилися на створенні та діяльності юридичних осіб. Спочатку відбувається поступова націоналізація майже всіх недержавних юридичних осіб, потім на нетривалий час дозволяється їх створення, але до середини XX ст. на теренах СРСР фактично залишилося лише два акціонерні товариства «Інтурист» та «Індержстрах», в яких 100 % акцій нале-

жали державі. Це були утворення, що жорстко контролювалися державою, і питання установчих документів взагалі не мало значення.

На той час існували колгоспи та споживча кооперація, різні види громадських організацій. Більшість же юридичних осіб становили державні підприємства та установи. Між тим значенню їх установчих документів уваги не приділялось, та й ці документи зазвичай були відсутні, адже майже всі юридичні особи радянського періоду створювалися під жорстким контролем з боку держави, яка здійснювала централізоване регулювання цих відносин.

Питання установчих документів юридичних осіб того часу в літературі не дискутувалося внаслідок майже абсолютної марності такої дискусії. Це було викликано тим, що юридичні особи виникали в основному в розпорядчому порядку, рідше – дозвільному, а ще рідше – явочно-нормативному. Як зазначалося в літературі того часу, юридична особа не може виникнути поза державною владою. У тій чи іншій формі держава регулює і контролює процес виникнення юридичної особи. А ступінь державного впливу визначається характером і завданнями того соціального утворення, якому присвоюється властивість юридичної особи [27].

Ситуація принципово стала змінюватися з кінця 80-х років ХХ ст., коли розпочався кооперативний рух, стали виникати малі підприємства, а пізніше й господарські товариства. Законодавче закріплення створення і функціонування юридичних осіб принципово змінилося з прийняттям законів «Про підприємництво», «Про підприємства в Україні», «Про господарські товариства» [29], де визначалися інші засади створення цих юридичних осіб у порівнянні з тими, що існували тривалий час за радянський період. Однією з основних вимог до них була наявність установчих документів та державна реєстрація. Всі юридичні особи того часу стали поступово піддаватися державній реєстрації, для чого вимагалися установчі документи. Для державних і комунальних підприємств, кооперативів це були статuti, для об'єднань громадян – статuti або положення, для господарських товариств – установчі договори та статuti. Поширюється значимість цих установчих документів, у розробці яких юридичні особи мали істотну потребу внаслідок украй стислого законодавчого регулювання цих питань.

З переходом до етапу приватизації змінилося й ставлення до установчих документів. Держава стала розробляти примірні та типові статuti [30], на підставі яких приймався індивідуальний статут юридичної особи. А вже з набранням обертів корпоративним рухом і створенням мережі акціонерних товариств знов відновилася потреба в скрупульозному регулюванні правовідносин в них. Їх статuti стали більш-менш детально опрацьовуватися.

Проте установчі документи інших юридичних осіб такої деталізації не зазнавали. Як правило, в них містяться формальні положення ідентичні тим, що передбачаються в законах. У такому вигляді сенс установчих документів як саме індивідуальних регуляторів відносин у кожній юридичній особі втрачається. Це стало підставою для введення у законодавстві змін, якими перед-

бачалась можливість для акціонерних товариств діяти на підставі модельного статуту. З одного боку, це істотно спрощує їх створення, а з іншого – ця можливість мала б надаватися не акціонерним, а іншим господарським товариствам, особливо у сфері дрібного підприємництва.

Таким чином, історичний аспект формування установчих документів юридичних осіб дозволяє перекоонатися в тому, що цей процес рухався від реальної необхідності в них через відсутність законодавчого регулювання відносин щодо створення і діяльності юридичних осіб до майже повної відмови у радянську епоху та відновлення значення таких документів у 80-90-х роках ХХ ст. і поступовим його зменшенням із заміною на модельні установчі документи у наш час.

Список літератури: 1. Корпоративне управління : монографія / І. Спасибо-Фатеева, О. Кібенко, В. Борисова; за ред. проф. І. Спасибо-Фатеевої. – Х. : Право, 2007. – 500 с. 2. Кібенко О. Установчі документи господарського товариства : європейський підхід / О. Кібенко // Юридична Україна. – 2005. – № 7. – С. 62-67. 3. Кравчук В. М. Механізм виникнення корпоративних правовідносин / В. М. Кравчук // Юридичний радник. – 2009. – № 4. – С. 32 – 37. 4. Томчишен С. В. Правова природа установчих документів як джерела регулювання корпоративних відносин у товариствах з обмеженою відповідальністю / С. В. Томчишен // Актуальні питання цивільного та господарського права. – 2009. – № 5. – С. 24–31. 5. Тичкова О. Ю. Локальні корпоративні норми у цивільно-правовому регулюванні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03 / О. Ю. Тичкова; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2009. – 20 с. 6. Муромцев С. А. Избранные труды по римскому и гражданскому праву / С. А. Муромцев. – М. : АО „Центр ЮрИнфоР”, 2004. – 765 с. 7. Харитонов Є. О. Римське приватне право : (Конспект лекцій. Практикум) / Є. О. Харитонов. – Х. : Одиссей, 2000. 8. Харитонов Е. О. История частного (гражданского) права Европы / Е. О. Харитонов. – О. : АО Бахва. – 1998. – Т. 1. 9. Новицкий И. Б. Основы римского частного права / И. Б. Новицкий. – 7-е изд. – М. : ТЕИС, 2002. 10. Кривенко Ю. В. Види юридических лиц в римском праве / Римське право і сучасність : тези наук. доп. міжнародної науково-методичної конференції (м. Одеса, 19-20 травня 2006 р.) / М-во освіти та науки України; Одеська національна юридична академія, Хмельницький університет управління та права / укл. Гончаренко В. О., Еннан Р. Є. – О. : Фенікс, – 2006. – 66 с. 11. Трайнин О. М. Роль христианской церкви в формировании института благотворительности / О. М. Трайнин // Закон. – 2003. – № 10. – 76 с. 12. Подопрігора А. А. Основы римского гражданского права : учебное пособие для студ. юрид. вузов и фак-тов / А. А. Подопрігора. – К. : Вентури, 1994. – 112 с. 13. Покровский И. А. История римского права / И. А. Покровский. – СПб. : Издательско-торговый дом «Летний сад», 1998. – 560 с. 14. Karlowa. Rumsche Rechtsgeschichte. соч. I – II. – Berlin, 1895, Bd. 1 – Т. II. 15. Ельяшевич В. Б. Юридическое лицо, его происхождение и функции в римском частном праве / В. Б. Ельяшевич. – СПб. : Типо-литография Шредера, 1910. – 314–317 с. 16. Гримм Д. Д. Лекции по догме римского права / Д. Д. Гримм. – М. : Зерцало, 2003. – 496 с. (§21, 22) 17. Кирилловых А. А. Эволюция договорных товариществ в нормативном измерении : отечественный и зарубежный опыт / А. А. Кирилловых // Законодательство и экономика. – 2013. – № 8. 18. Памятники русского права ; под ред. : А. А. Зими́на. – М., 1953., Т. II. – С. 277 – 280. Памятники русского права, II – Памятники русского права, вып. 2, ; под ред. : С. В. Юшкова. – Памятники права феодально-раздробленной Руси XII–XV вв., сост. А. А. Зимин. – М., 1953. – 277 – 280 с. 19. Дмитрієва Ю. А. Виникнення та розвиток інституту простого товариства / Ю. А. Дмитрієва // Право України – 2007. – № 6. – 126–130 с. 20. Полное собрание законов Российской империи – СПб. : 1830. – Т. XXXIX. – 971 – 979 с. 21. Вологодцев И. К. Особенности развития городов Украины / И. К. Вологодцев. – К. : Держвидав «Господарство України», 1930. 22. Акционерное общество : история и теория (Диа-

лектика свободи) Функ Я. И., Михальченко В. А., Хвалеї В. В. – М. : Амалфея, 1999. – 607 с. **23.** Спасибо-Фатеєва І. В. Історико-економічний нарис розвитку акціонерного руху в Україні / І. В. Спасибо-Фатеєва // Проблеми законності. – 2000. – № 45 – 71–75 с. **24.** Шершеневич Г. Ф. Учебник торгового права / Г. Ф. Шершеневич. – по изд. 1914 г. – М. : СПАРК, 1994. – 335 с. **25.** Мінченко Р. М. Розрахункові правовідносини в господарському обігу України у 1917-1997 роках (історико-правові аспекти) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Раїса Миколаївна Мінченко ; Одеська держ. юридична академія. – О., 1998. **26.** Собрание законов и распоряжений рабоче-крестьянского правительства СССР.– 1928.– № 48.– Ст. 423. **27.** Братусь С. Н. Юридические лица в советском гражданском праве / С. Н. Братусь. – М. : Юрид. изд-во Мин-ва юстиции СССР ; Ученые труды. – Вып. XII, 1947. – 363 с. **28.** Братусь С. Н. Субъекты гражданского права / С. Н. Братусь. – М. : Госюриздат, 1950. – 367 с. **29.** Про господарські товариства : Закон України від 19.09.1991 р., № 1576-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 49. – Ст. 682. **30.** Типовий статут відкритого акціонерного товариства, створеного шляхом корпоратизації державного підприємства, затв. наказом Мін-ва економіки України, Фонду державного майна України та Мін-ва юстиції України № 55/365/10/5 від 31.08.1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0312-94>.

ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ФОРМИРОВАНИЯ УЧРЕДИТЕЛЬНЫХ ДОКУМЕНТОВ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

Бровченко Т. И.

Статья посвящена истории формирования учредительных документов юридических лиц. Их реальная необходимость объясняется отсутствием законодательного регулирования отношений по созданию и деятельности юридических лиц. Изменение законодательства и его совершенствование неразрывно связаны с историческими процессами и развитием общества.

Ключевые слова: юридическое лицо, учредительный документ, корпорация, общество, устав, участники, основатель.

HISTORICAL BACKGROUND OF THE FORMATION OF THE FOUNDING DOCUMENTS OF LEGAL ENTITIES

Brovchenko T. I.

The article is devoted to the historical formation and the formation of the founding documents of legal entities. An historical aspect that affects the formation of an uncontested notion of founding documents of legal entity. The process of formation moving from the real need for them in the absence of legal regulation of relations in the creation and activities of entities. Changing legislation and its improvement is inextricably linked to historical processes and the development of society.

Key words: legal entity, the constituent documents, corporation, partnership, charter members, the founder.

Надійшла до редколегії 12.09.2014 р.



Євгенія Валеріївна Гузь,
аспірантка
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

УДК 347.214.1 (477)

НАБУВАЛЬНА ДАВНІСТЬ ЯК ПІДСТАВА ВИНИКНЕННЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА РУХОМЕ МАЙНО В УКРАЇНІ

У статті досліджено проблему використання інституту набувальної давності як підстави виникнення права власності на рухоме майно за Цивільним кодексом України. Визначено основні елементи змісту даного права, юридичні підстави для його виникнення. Також виявлено прогалини українського цивільного законодавства, колізії норм цього інституту, запропоновано шляхи вирішення виникаючих суперечностей у правовому регулюванні даного елемента майнових відносин.

Ключові слова: набувальна давність, право власності, рухоме майно, підстави, володіння, добросовісність.

Право власності – центральний інститут будь-якої цивільно-правової системи, а підстави набуття права власності, якими є передбачені законом юридичні факти, за наявності яких особа набуває майно (стає його власником), є підставою виникнення права власності.

Одним із способів набуття речових прав є набувальна давність, порядок реалізації якої визначений ст. 344 Цивільного кодексу України (далі – ЦК).

Слід зазначити, що на практиці застосування цієї статті ускладнене, що пов'язано з труднощами доведення позивачами свого права на придбання майна згідно зі всіма необхідними умовами, закріпленими у ст. 344 ЦК. Суттєві проблеми виникають у зв'язку з набуттям права власності на рухоме майно внаслідок набувальної давності, оскільки численні об'єкти речових прав мають різну цінність, можуть потрапляти у володіння різними шляхами, а дане право може виникати внаслідок різних обставин.

Проблемам набувальної давності як підстави набуття права власності присвячені роботи українських учених О. Головкіна, В. Маковій, М. Проскурова,

Є. Харитонова, О. Харитонові, В. Цікало, О. Яворської та ін., які у своїх роботах розглядають різні аспекти набувальної давності як способу набуття речових прав, звертають увагу на те, що набувальна давність – порівняно нове поняття для цивільного права України [9]. Інститут набувальної давності є практично недослідженим у національному законодавстві, на цей момент немає фундаментальних праць, присвячених цьому питанню [4].

У той же час аналіз наукових досліджень у названих авторів дає підстави стверджувати, що набувальна давність має найважливіше значення для набуття права власності на рухомі речі. Цей інститут цивільного права регулює однорідні відносини з приводу майна, дає можливість надати після спливу певного проміжку часу у власність майно у випадках, коли у зв'язку зі спливом часу докази законності його набуття зникли або знищились [2].

Окрім того, вчені вказують, що набувальна давність є засобом реалізації правосуб'єктності учасників цивільного обороту, має правостановлююче значення, дисциплінуючий і стимулюючий вплив у системі правового регулювання цивільного обороту.

У центрі уваги дослідників сьогодні перебувають питання реалізації набувальної давності на нерухоме майно. Проте проблемам, пов'язаним з речовими правами на рухоме майно, вітчизняні цивілісти не приділяють значної уваги. Тому у цій статті спробуємо розглянути набувальну давність як підставу набуття права власності на рухоме майно.

Набувальна давність як підстава виникнення права власності є складним (пов'язаним) юридичним явищем, являє собою системну сукупність юридичних фактів (юридичний склад), що є підставою для виникнення речового права у певного суб'єкта цивільних правовідносин на підставі давності володіння, відкритості володіння у поєднанні із добросовісністю, відкритістю та безперервністю такого володіння.

Право власності за давністю володіння насамперед може виникнути на придатне для володіння майно, що належить до будь-якої форми власності, крім того майна, яке вилучено з цивільного обороту. За давністю володіння не можуть набуватися безтілесні речі, що не є предметом права власності, тому позивач не вправі посилатися на добросовісність придбання у власність, наприклад, торгівельного знака або іншого права на результат інтелектуальної власності, як і на частку в статутному капіталі господарського об'єкта. Разом з тим, положення Цивільного кодексу України (ст. 190 ЦК, ч. 4 ст. 344 ЦК) дають підстави стверджувати, що цінні папери, як в документарній, так і бездокументарній формі, можуть бути предметом, на який виникає право власності в силу набувальної давності [7].

Закріплення інституту набувальної давності покликане усунути юридичну невизначеність поняття фактичного володіння майном, ввести в господарський обіг майно, яке тимчасово вилучене з нього. Давнісне володіння, щоб бути підставою виникнення права власності на рухоме майно, має не тільки тривати протягом певного часу, але й мати визначене чинним законодавством смислове навантаження [2; 3; 4].

Враховуючи вказане, особливий інтерес у юристів викликають правові категорії добросовісності, відкритості та безперервності володіння, які є згідно з чинним українським законодавством умовами, що дають підстави для того, щоб володіння могло трансформуватися в право власності відповідно до ст. 344 ЦК.

Зазначимо, що таке право було відоме ще римському праву, в якому була закріплена норма, згідно з якою відсутність доброї совісті не вважалася підставою для набуття право власності на майно за критерієм давнини [5].

Нині добросовісність є одним з основоположних принципів цивільного законодавства, поряд із справедливістю і розумністю (ст. 3 ЦК). Оскільки ці поняття є не тільки правовою категорією, але й філософською, етичною, то, як здається, юридичний аспект буде у цьому разі інтегруючим. Тому єдиного, всеосяжного визначення цих понять практично розробити неможливо, проте деякі вихідні положення, які б мала можливість використовувати судова практика, мають бути.

Законодавець не вказав, що саме слід розуміти під терміном «добросовісність володіння за набувальною давністю», який саме сенс сюди вкладався? Оскільки вітчизняний ЦК є фактичною рецепцією римського приватного права з врахуванням національних особливостей, та умова про добросовісність є відомою в римському приватному праві умовою про добру совість. Так, відсутність правовстановлюючого документа, ще не вказує на недобросовісність власника.

Чи потрібно для визнання власника добросовісним, щоб він протягом усього терміну давності володіння не знав і не повинен був знати про відсутність у нього права власності? Напевно, ні, інакше дія інституту набувальної давності втратить своє значення. Судова практика, на нашу думку, повинна враховувати добросовісність тільки на момент передачі фактичному власникові майна (речі), тобто на початковий момент, який включатиметься в повний строк давності володіння, визначений законом. Разом з тим, незаконний власник протягом усього володіння майном має бути впевнений, що на це майно не претендують інші особи, і він отримав це майно на підставах, достатніх для того, щоб мати право власності на нього. Для визнання власника добросовісним вважаємо достатнім, щоб він не придбав майно злочинним шляхом або способом, який завідомо суперечить основам правопорядку і моральності.

Вихідними положеннями для доповнення значення поняття «добросовісність», на нашу думку, можна узяти критерії щодо набувача (ст. 330 ЦК), власника (ст. 390 ЦК), особи, яка виготовила рухоми річ шляхом переробки матеріалу, який їй не належить (ст. 332 ЦК) та інших (статті 212, 1215 ЦК). Аналіз зазначених статей, в яких йдеться про недобросовісних учасників цивільних правовідносин, уможливорює висновок, що людину слід вважати добросовісною у разі, коли вона діє без наміру заподіяти шкоду іншій особі, а також не допускає легковажності або самовпевненості, або необережності по відношенню до можливості заподіяти збиток [7].

Безперечний системний зв'язок з критерієм добросовісності власника за давністю володіння мають положення ст. 388 ЦК, згідно з якими добросовісним набувачем є особа, яка не знала і не могла знати, що набуває майно у особи, що не має права його відчужувати. Звичайно, мається на увазі позиція тільки особи, від якої набувач отримав майно і при цьому не вимагається, щоб набувач досліджував усі попередні угоди. Разом з тим, якщо в силу закону такі угоди були неможливими, то набувач це повинен знати (повинен був знати) і в цьому випадку добросовісності бути не може, оскільки помилка в розумінні закону не веде до добросовісності.

Тобто, добросовісність може бути лише результатом фактичної помилки. Наприклад, у судовій практиці зустрічаються численні випадки, коли відчується майно, яке знаходиться під судовим арештом. Тоді, якщо набувач не знав і не міг знати, що таке майно перебуває під арештом, якщо такий арешт не був доведений до відома третіх осіб, а продавець приховав цей факт при продажу чи не знав про нього, то така омана полягає у незнанні факту про накладення арешту, а не в незнанні закону, який забороняє відчуження арештованого майна.

Практично важливим є питання про тягар доведення добросовісності, оскільки відповідно до п. 6. ст. 3 ЦК для інституту набувальної давності (як і для інших інститутів цивільного права) найважливішою є презумпція добросовісності [7].

За змістом ст. 344 ЦК власник за давністю володіння (чи незаконний власник) не має жодного права на майно, а лише намагається набути таке право [7]. Тому набувач повинен довести, що він не знав і не міг знати про те, що майно придбане у особи, що не мала права на його відчуження. При цьому в судовому спорі слід врахувати і встановлювати характер володіння (добросовісне і недобросовісне) з урахуванням обставин справи, з якими виникло володіння чужим майном. Це є важливим для судової практики, оскільки в цивільному процесі відоме таке поняття, як негативні факти, які зазвичай виходять за рамки обов'язків з доказування. Таким негативним фактом для набувача, безперечно, є доказування того, що він не знав і не міг знати про перешкоди у придбанні майна, оскільки йому це невігідно доводити, разом з тим, ці факти він зобов'язаний довести у разі пред'явлення такого позову, і суд ці докази повинен оцінити.

Наступною умовою, встановленою законодавцем для придбання права власності на підставі ст. 344 ЦК, є відкритість володіння. Особа повинна володіти майном відкрито, не приховуючи факт володіння, і довести цю обставину. У римському праві відкритість володіння за давністю мала поєднуватися з іншою його характеристикою – володінням річчю як своєю. Зазначена обставина не є такою, що має доводитися спеціально позивачами за правилами ст. 344 ЦК, проте вона пов'язана з чітким розумінням відкритості [7]. Це означає, що власник не просто уповноважений, але зобов'язаний відноситися до об'єкта володіння як власник, якщо він бажає зберегти незаперечний статус

власника за давністю, що дозволяє йому після закінчення встановленого законом строку набувальної давності фактично перетворитися у власника. Доказами ставлення до майна як його власника можуть бути, наприклад, такі дії власника, як ремонт речі за свій рахунок, страхування майна, передача майна на зберігання іншим особам тощо. Разом з тим сам по собі факт користування майном не тягне за собою застосування набувальної давності.

На нашу думку, незаконний власник також має право вимагати відшкодування шкоди, завданої майну, від особи, яка завдала такої шкоди, що одночасно не позбавляє можливості титульного власника у межах зобов'язального права вимагати від незаконного власника в майбутньому повернення коштів, отриманих у результаті незаконного володіння майном.

Що стосується вимоги безперервності, то воно відображає внутрішнє ставлення власника до об'єкта свого володіння, тобто бажання володіти майном безперервно у встановлений законом строк з метою набуття права власності на нього. Якщо буде встановлено, що протягом цього терміну власник з власної волі усувався від фактичного володіння майном, він втрачає право на набуття права власності.

Щоб стати підставою для набуття права власності, відкрите і безперервне володіння рухомим майном повинно становити у звичайних випадках п'ять років (ч. 1 ст. 344), та п'ять років, якщо особа володіє майном на підставі договору, а власник майна не пред'явив вимог до його повернення (ч. 3 ст. 344) [7].

Однак у цій конструкції, як видається, закладені певні суперечності. Наприклад, у випадку, якщо власник майна помер, а його спадкоємці не знали про існування договору, то сумнівним здається придбання права власності за цією підставою. На нашу думку, в обов'язки сторони договору, яка претендує на майно, необхідно поставити з'ясування обставин, які є підставою для неможливості пред'явити вимогу на майно, також претендент на майно повинен сповістити про свій намір заволодіти ним усіх зацікавлених учасників цих правовідносин.

Актуальне й питання, з якого моменту відраховується цей термін, і питання про співвідношення строку набувальної давності з терміном позовної давності. У сучасній доктрині цивільного права існують різні точки зору на цю проблему [8], але законодавцем чітко визначено, що строк набувальної давності починається з часу спливу позовної давності за ввіндикаційною вимогою власника після закінчення строку договору (ч. 3 ст. 344 ЦК). Таким чином, термін давності володіння для особи, яка заволоділа майном на підставі договору з його власником, становить 8 років (5 років – термін набувальної давності + 3 роки – термін позовної давності).

Також відповідно до ч. 4 ст. 344 ЦК України право власності за набувальною давністю на майно, зокрема на транспортні засоби, цінні папери, набувається за рішенням суду [7]. Як впливає з цієї статті, право набувальної давності на основі рішення суду поширюється виключно на транспортні засоби

і цінні папери, що, мабуть, пов'язано з їх відносно високою вартістю в порівнянні з іншими видами рухомого майна.

Разом з цим існують і інші об'єкти рухомого майна, які мають високу ціну й цінність, наприклад, коштовності, валютні цінності, антикваріат, права інтелектуальної власності тощо, які в деяких випадках можуть перевищувати за своєю ціною ціну автомобілів, цінних паперів.

У цьому зв'язку доцільно зробити до статті уточнення, вказавши, що «право власності за набувальною давністю на рухоме майно набувається за рішенням суду, якщо його вартість перевищує 10 мінімальних заробітних плат на момент подачі заяви до суду про набуття права власності» (у 2014 р. ця сума складає 12180,00 грн). Як здається, таке уточнення має принципове значення для того, щоб право власності набувалося у законному і беззаперечному порядку, а судова практика в цьому аспекті отримала чіткі орієнтири з приводу визнання права власності на рухоме майно, придбане внаслідок набувальної давності.

Підсумовуючи, слід зауважити, що набувальна давність являє собою один із способів набуття права власності на рухоме майно, даний спосіб регулюється ст. 344 ЦК. Умовним для набуття права власності на рухомі речі за зазначеною підставою є добросовісність володіння, відкритість володіння, давність та безперервність володіння. Але це право потребує певного уточнення з точки зору його практичної реалізації. У першу чергу мова має йти про зміну певних умов набуття права власності у судовому порядку відносно рухомих речей, а також про необхідність удосконалення порядку набуття права власності на рухоме майно, не затребуване в термін згідно з договором. Ми переконані, що ці уточнення здатні зробити інститут набувальної давності більш дієвим, сам же порядок набуття права власності у цих випадках більш прозорим і беззаперечним.

Список літератури: 1. Вороніна Н. В. Набуття права власності на знахідку за цивільним правом України : дис. ... канд. юрид. наук / Н. В. Вороніна. – Одеса, 2010. – 216 с. 2. Головкін О. Набувальна давність як спосіб набуття права власності на майно / О. Головкін // Вісн. Нац. акад. прокуратури України. – 2014. – № 3(36). – С. 42–48. 3. Маковій В. П. Набувальна давність у цивільному праві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. П. Маковій. – Харків, 2007. – 20 с. 4. Проскуров М. Право набувальної давності як інститут права власності в англосаксонській системі права / М. Проскуров. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&Z21ID=&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Nzizvru_2014_1_10.pdf. 5. Підпригора О. А. Римське право : підручник / О. А. Підпригора, Є. О. Харитонов. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 512 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://uch.pp.ua/zbook/pravo/gumpr/gumpravo-123.html>. 6. Харитонов Є. Проблемні питання набуття та припинення права власності за цивільним законодавством України / Є. Харитонов, О. Харитонova // Право України. – 2011. – № 5. – С. 60–68. 7. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://meget.kiev.ua/kodeks/grazdanskiy-kodeks/>. 8. Цікало В. Давність у цивільних правовідносинах : дис. ... канд. юрид. наук / В. Цікало. – Львів, 2003. – 193 с. 9. Яворська О. С. Набуття права власності за давністю володіння / О. С. Яворська // Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні : матеріали II регіон. наук. конф. (лют. 1996 р.). – Львів, ЛДУ, 1996. – С. 108–110.

**ПРИОБРЕТАТЕЛЬНАЯ ДАВНОСТЬ КАК ОСНОВАНИЕ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ПРАВА
СОБСТВЕННОСТИ НА ДВИЖИМОЕ ИМУЩЕСТВО В УКРАИНЕ**

Гузь Е. В.

В статье исследована проблема использования института приобретательной давности как основания возникновения права собственности на движимое имущество согласно Гражданского кодекса Украины. Определены основные элементы содержания данного права, юридические основания для его возникновения. Также выявлены пробелы украинского гражданского законодательства, коллизии норм данного института, предложены пути решения возникающих противоречий в правовом регулировании этого элемента имущественных отношений.

Ключевые слова: приобретательная давность, право собственности, движимое имущество, основания, владение, добросовестность.

**PURCHASE ON LIMITATION PERIOD AS THE BASIS OF OWNERSHIP RIGHT
ON MOVABLE PROPERTY IN UKRAINE**

Guz I. V.

The article deals with the problem of using the Institute of purchase on limitation period as the basis of the right of ownership to movable property. This legal right is considered by the example of the Civil code of Ukraine. The author defines the basic elements of the content of this right, the legal grounds for its occurrence. Also identify gaps Ukrainian civil legislation, the Colosseum rules of the institution, proposed solutions to the contradictions that arise in the legal regulation of this elementa property relations.

Key words: purchase on limitation period, the right of property, movable property, grounds, possession, honesty.

Надійшла до редколегії 08.09.2014 р.



Роман Іванович Віннічук,
здобувач
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

УДК 346 (477):368:368.029

ОКРЕМІ ГОСПОДАРСЬКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ПЕРЕСТРАХУВАННЯ

На основі економіко-правового підходу доктрини господарського права у статті досліджуються окремі господарсько-правові аспекти становлення та розвитку перестраховання. Звертається увага на зародження перестраховання як господарсько-правової конструкції та початкові етапи його розвитку. Дається спроба оцінки суспільно-економічних передумов, що сприяли появі послуг перестраховання, у тому числі тих, які спрямовували історико-правовий поступ даних відносин. Зроблено висновок, що визначальним чинником еволюції перестраховання є прогрес виробничо-господарських відносин.

Ключові слова: перестраховання, становлення та розвиток перестраховання, господарсько-правові етапи розвитку перестраховання, суспільно-економічні передумови еволюції перестраховання.

На початку XXI століття однією з визначальних тенденцій розвитку суспільства стає посилення інтеграції як на міжнародному, так і на регіональному рівнях. Прикладом цього є підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (далі – Угода про асоціацію), положення якої наголошують на зближенні договірних сторін у різних сферах на основі спільних цінностей, у тому числі посиленні економічних та торговельних відносин з метою входження України до внутрішнього ринку ЄС [30].

Згадані процеси взаємодії держав, інтернаціоналізація виробництва, а також необхідність подолання перешкод для вільного переміщення товарів, послуг, капіталів та робочої сили вимагають від міжнародної спільноти створення відповідних правових конструкцій для упорядкування усіх цих відносин. Тому в українському суспільстві актуалізуються питання функціонування, взаємодії та правового забезпечення національних ринків договірних сторін в умовах дії Угоди про асоціацію. Насамперед це стосується фінансового напрямку, який

у більшості країн з ринковим господарством є стратегічною галуззю економіки і її невід'ємною ланкою.

Фінансові послуги страхування та перестраховування — загальновизнані потужні сфери економічного сектора Європейського Співтовариства, які не тільки виконують суттєві макроекономічні завдання господарства Спільноти, але також є вагомими джерелами інвестицій, вирішуючи при цьому чимало соціальних питань. Наприклад, лише один із синдикатів Ллойду має більший збір страхових премій, ніж річний збір премій у страхуванні по Україні в цілому [8, с. 360]. Більш того, провідні страховики ЄС отримують сотні мільярдів доларів платежів від страхувальників, що неможливо співставити зі збором страхових премій навіть з усієї України, так як для порівняння мова має йти не про окрему державу, а про цілі регіони країн Східної Європи.

Розвиток та побудову мегаекономік окремих учасників ЄС пов'язують, окрім іншого, з успішним та багатолітнім досвідом існування у цих державах саме страхової справи. Так, за даними М. В. Мних, в Україні страхові платежі з усіх видів страхування в розрахунку на одного громадянина становлять 25 грн на рік, тоді як у розвинутих країнах цей показник сягає 10 тис. дол. і більше [18, с. 16]. Лідером загального розміру страхових премій у розрахунку на особу є Швейцарія, кожна пересічна родина якої витрачає на страхування більше коштів, ніж на харчування.

Ще з XIX століття питання страхування та перестраховування привертало увагу вітчизняних та зарубіжних науковців. Серед них О. Віцин, В. Р. Ідельсон, І. І. Степанов, А. Манес, П. П. Цитович, Г. Ф. Шершеневич, які є засновниками теоретичних засад правового регулювання страхової справи на теренах колишньої Російської імперії. Хоча на відміну від страхування, що було предметом наукових розвідок багатьох дослідників, відносини перестраховування є порівняно новим та найменш вивченим сегментом як дореволюційної, так і радянської та сучасної сфери фінансових послуг. На переконання К. Г. Семенової, автора першого в Україні монографічного дослідження юридичної природи договору перестраховування, це можна пояснити історичним розвитком правовідносин між суб'єктами такої діяльності, оскільки основу цього виду страхової діяльності в Україні було закладено лише наприкінці 80-х рр. XX ст. [24, с. 13]. Незначна кількість вітчизняних фундаментальних досліджень перестрахової справи пов'язана також з тим, що ще у радянські часи правова природа правовідносин перестраховування не потрапляла у коло наукового інтересу [20, с. 33], оскільки цей договір в умовах державної монополії у сфері страхування майже не використовувався, а уся сфера страхування була жорстко централізованою і керувалась єдиним страховим органом — Держстрахом [24, с. 17]. У Союзі РСР намагалися навіть обґрунтувати нікчемність перестраховування та відсутність потреби його використання в соціалістичному суспільстві, вважаючи Держстрах установою, що здатна прийняти на власний ризик об'єкти з будь-якою страховою сумою [15, с. 58].

Однак і за радянської влади правові питання перестраховання висвітлювалися у працях К. О. Граве, О. С. Іоффе, Л. А. Лунца, І. Б. Новицького, В. К. Райхера, В. І. Серебровського та ін. Видатні представники радянської доктрини страхування К. О. Граве та Л. А. Лунц, хоча й визнавали у перестрахованні ефективний засіб перенесення ризику з одного страхового підприємства на інше, все ж характеризували його як елемент буржуазної страхової справи, що викликаний до життя концентрацією капіталістичного виробництва [7, с. 7–8]. Крім того, на переконання Ю. Б. Фогельсона [29, с. 6], велика заслуга в тому, що вітчизняна традиція страхового права в комуністичну добу не була повністю втрачена, належить радянським дослідникам іноземного страхового права В. А. Мусіну та Т. С. Мартяновій.

У період переходу нашого суспільства від планово-адміністративної системи до становлення ринкових засад після розпаду Союзу РСР у наукових монографічних джерелах перестрахованню приділяється все більше уваги порівняно з прямим страхуванням. Значний внесок у розробку теоретичних основ перестраховання зробили сучасні українські вчені В. Д. Базилевич, А. А. Гвозденко, О. В. Козьменко, С. М. Козьменко, С. С. Осадець, М. В. Мних, К. Г. Семенова, Н. Б. Пацурія та ін. Утім, як зазначають дослідники, й досі наукові проблеми перестраховання все ще залишаються недостатньо вивченими не лише у цивільному та господарському праві України [24, с. 4; 26, с. 4; 17, с. 6;], але й в економічній науці [28, с. 2; 12, с. 109]. Наявні в Україні монографічні дослідження у сфері страхування не охоплюють усіх загальнотеоретичних і прикладних аспектів господарсько-правової проблематики ринку перестраховання, що не тільки негативно впливає на формування ефективного правотворення і правозастосування, а й позначається на розвитку самих перестраховальних відносин.

Ураховуючи вказане та з огляду на триваючий процес інтеграції України в європейську Спільноту, значний науковий інтерес нині викликає з'ясування на основі історико-імперичного методу тих господарсько-правових передумов, що сприяли становленню й розвитку перестраховання, його появі як економіко-правового явища. Саме ці обставини й актуалізували тему публікації.

Зв'язок розглядуваної проблеми з важливими науковими та практичними завданнями обумовлюється тим, що питання господарсько-правових факторів генезису перестраховання рідко було предметом окремого вивчення вітчизняною юридичною наукою. Відомі нині наукові роботи ґрунтуються або винятково на економічних, або тільки приватноправових (юридико-технічних) методах з'ясування обставин становлення перестраховання та не враховують можливостей комплексного господарсько-правового дослідження, що його надає інструментарій доктрини господарського права. Водночас саме економіко-правовий підхід науки господарського права обумовлює розв'язання теоретичних проблем [21, с. 292], дозволяє узгодити публічно-правові та приватноправові чинники, поєднати правові та економічні засади [26, с. 4].

У сучасних умовах інтернаціоналізації світового господарства з кожним роком збільшується роль самих послуг перестраховування як глобального механізму перерозподілу ризиків у просторі та часі, а фахівцями спостерігаються процеси зближення перестрахових ринків різних країн світу та уніфікація правил роботи на них [13, с. 84]. Тому започатковані в державі процеси структурної перебудови економіки, разом з проголошенням законодавцем страхової справи пріоритетною сферою адаптації законодавства України до права ЄС [19, с. 228], актуалізують дослідження питань перестраховування як одного з провідних напрямків господарсько-правової доктрини на шляху зближення страхового ринку України з відповідним фінансовим сектором Європи.

Зазвичай становлення феномена перестраховування як зарубіжні дослідники [23, с. 14; 2, с. 3], так і вітчизняні [24, с. 12] пов'язують з появою першого відомого договору, який містив ознаки перестраховувальних відносин, а також з прийняттям законодавчих актів, що упорядковували ці відносини. Істотним поступом розвитку «повторного страхування» фахівці вважають також створення першої організації, що спеціалізується винятково на перестрахованні, — професійного перестраховика.

Хоча ідею перестраховування неможливо розглядати окремо від історії прямого страхування, витoki якого сягають глибини століть, а перші зародки норм зустрічаються ще в законах вавилонського царя Хамурапі (1792 – 1750 рр. до н. е.). Уже там передбачалися ознаки страхування, оскільки йшлося про страховий спосіб убезпечення караванів вавилонських мандрівників від збитків, що їх могли спричинити грабіжники [25, с. 278]. У Стародавньому Єгипті та Римі страхова справа набуває більш організованого характеру. Існували різного роду колегії (від лат. collegium), об'єднання осіб, які були пов'язані однією професією, на чолі з магістром. Сплачуючи внески, члени такої колегії набували право на відшкодування збитків відповідно до статуту. Риси взаємного страхування простежувалися у діяльності релігійних громад Стародавнього Єгипту та Риму, що мали назву *collegia tenuiorum*, які із внесків своїх членів робили виплати на поховання спадкоємцям померлого учасника товариства [16, с. 12]. У наведених історичних прикладах перших проявів страхування спостерігається зародження концепції розподілу втрат одного суб'єкта поміж декількома [3, с. 1] яка у подальшому стане властива всій страховій справі (у тому числі перестрахованню).

Страхування та перестраховування у сучасному їх вигляді пов'язані з розвитком комерційного мореплавства в Італії, яка у XII ст. домінувала у цій сфері над іншими країнами Середземного моря. У той час широкого застосування набула морська позика (*foenus nauticum*), яка до середини XIV ст. перетворилася на комерційне страхування [25, с. 279]. Зокрема, тільки в одного із нотаріусів міста Генуя у 1393 р. протягом тижня було укладено вісімдесят таких договорів [16, с. 13]. Одночасно морське страхування поширюється в Іспанії та Португалії. Нотаріальна форма морської позики, що посвідчувала цю угоду, поступово замінюється новим спеціальним документом, який отримав назву

страхового поліса. Вважається, що перший страховий поліс був виданий у Барселоні у 1347 р. [6, с. 43]. З часом страхування перетворюється на окремий вид господарської діяльності, доказом чого є ухвалення у 1468 р. Венеціанського кодексу морського страхування.

Першим же відомим історії договором, що його розвідники страхової справи відносять до перестраховання, став правочин, укладений у Генуї у 1370 р. Цю угоду було погоджено між двома торговцями, що виступали як перестраховики, з однієї сторони, та третім, який в статусі агента представляв інтереси прямого страховика. Відповідно до умов вказаного договору підлягали перестрахованню ризики страховика, пов'язані з перевезенням морем товарів із міста Генуя (Італія) у місто Брюгге (Бельгія). Особливістю цієї угоди, яка давала підстави говорити про її «перестраховий» характер, було те, що в ній не існувало відносин між перестраховиком та страхувальником за основним договором страхування (власником товару, який перевозився морем) [1, с. 15], на відміну від договорів прямого страхування, де правовідносини страховика із страхувальником складають його основний зміст.

Перший договір перестраховання був спекулятивною угодою з економічної точки зору. У подальшому такі фінансові зловживання у перестрахованні, зокрема договори з різницею у преміях, коли прямі страховики сплачували перестраховику премію набагато меншу, ніж самі отримували за договором страхування, набули широкого розповсюдження у Європі, що призвело до негативних наслідків для розвитку перестрахової справи. Наприклад, в Англії з 1746 р. по 1864 р. морське перестраховання було заборонено взагалі, хоча саме в цей період країна була провідною на ринку страхових послуг [23, с. 14]. Відтак прийнято вважати, що першим нормативно-правовим джерелом, яке свідчило про наявність правовідносин перестраховання, був прийнятий у 1746 р. в Англії закон, що забороняв проведення операцій перестраховання морських ризиків. Цим актом дозволялося надавати перестраховий захист морським перевезенням тільки тоді, коли страховик ставав банкрутом або помирав. На відміну від Англії, де була введена заборона на здійснення «повторного страхування» морських ризиків, на європейському континенті воно розвивалося успішно не тільки у морській сфері, але й в галузі вогневих ризиків. Про перестраховання згадувалося також у законодавстві, прийнятому в Антверпені 1609 р., Венеції (1705 р.), Гамбурзі (1731 р.), Більбао (1738 р.) та Пруссії (1794 р.). Дослідники перестраховання зазначають про указ короля Франції Луї XIV від 1681 р. яким підтверджено право страховика перестраховувати оригінальні ризики, які він прийняв на страхування [24, с. 12].

Ознайомлення з історичними обставинами появи першого відомого договору перестраховання (та первісних норм права про перестраховання) стало підставою для висновку про те, що ще з моменту своєї появи у Європі у XIV ст. перестраховання використовувалося переважно як інструмент фінансового зловживання на ринку страхування морських перевезень (спекуляція). Крім того, протоперестраховання містило іноземний елемент, мало інтернаціональний характер і було зовнішньоекономічною угодою за суттю.

З XIV ст. минуло чимало часу, але навіть в наші дні більшість фахівців страхової практики, аналізуючи сучасне перестраховання, надають йому «спекулятивних» характеристик середньовіччя, оскільки досить часто визначають цей різновид господарської діяльності як фінансовий засіб оптимізації оподаткування. Більш того, — як спосіб легалізації (відмивання) коштів, отриманих злочинним шляхом, з використанням офшорних юрисдикцій. Цю прикру закономірність сучасного українського ринку страхування демонструють також офіційні джерела, які доводять, що протягом 1996—2003 рр. частка перестраховання ризиків у перестраховиків-нерезидентів була більшою, ніж у резидентів. Найбільшого значення цей показник досяг у 2003 р., сягнувши 3175,9 млн грн у абсолютному значенні. Упродовж 2003—2004 рр. розмір премій, переданих тільки перестраховикам Литви та Латвії, становив 75 % всього обсягу винагороди, сплаченої українськими перестраховувальниками перестраховикам-нерезидентам [13, с. 157]. Але починаючи з 2004 р. ця тенденція кардинально змінилася: у 2004 р. перестраховикам-резидентам було передано понад 50 % валових страхових премій, а нерезидентам — лише 9,8 % [14, с. 27-28]. Такі неймовірні перетворення на перестраховому ринку України були зумовлені застосуванням державою господарсько-правових засобів впливу, а саме прийняттям 04.02.2004 р. постанови Кабінету Міністрів України щодо вимог здійснення перестраховання у перестраховиків-нерезидентів [22].

Незважаючи на те, що нині страховий ринок України знаходиться в стані стагнації [11, с. 2], минуло десять років з часу запровадження «особливого режиму» у перестрахованні з нерезидентами, проте спостерігаються ознаки «схемного» перестраховання. Звітність страховиків показує нелогічну активізацію фінансової діяльності, пов'язаної з операціями перестраховання з резидентами, саме чомусь в IV кварталі кожного року. Окреслена ж тенденція порушується стосовно нерезидентів [14, с. 30-31]. На цей зворотний бік перестраховання звернув увагу знаний практик перестрахової справи С. Дедіков, зауваживши, що з протиправною метою можна використовувати будь-який вид договорів, але ж нікому не спадає на думку говорити про заборону, наприклад, угод купівлі-продажу тільки тому, що хтось використовує їх форму для ухилення від сплати податків [9].

Серед основних чинників, які стали поштовхом розвитку операцій перестраховання у середньовічній Європі, визначальною була тенденція до збільшення страхових сум за договорами прямого страхування (страхування морських кораблів та їх вантажу, фабрик (мануфактур), великих будівель тощо). Ці процеси були пов'язані зі значним розвитком у ті часи господарських відносин у суспільстві внаслідок прогресу виробничих потужностей та, відповідно, фінансовою неспроможністю страхових організацій залишити на власному утриманні значні за наслідками ризику (або, як прийнято казати у сучасному страхуванні, «збалансувати страховий портфель»). Так, впродовж XIII-XIV ст. у європейських країнах, що омивалися Середземним морем, у результаті появи механізованого виробництва відбулося зростання не тільки

господарської інфраструктури, але й намітилася активізація обігу на ринку товарів та у сфері послуг. Зазначене в свою чергу спонукало розвиток транспорту, складської справи, торгівлі, кредитно-фінансової галузі та страхування. Поступово усі ці сфери господарської діяльності разом з виробництвом почали інтегруватися на міжнародному рівні, що стало підґрунтям для появи асоціацій капіталу. Створення страхових акціонерних товариств у період становлення страхування як комерційної діяльності була відповідною реакцією страхової практики на збільшення виробничо-технічних та соціально-економічних ризиків. Але навіть фінансові можливості таких (капіталізованих) страховиків не завжди могли забезпечити страхувальників за деякими категоріями ризиків, що генерувало співстрахування, а згодом і перестраховання.

До появи перестраховання потенційному страхувальнику значних ризиків середньовічної Європи (наприклад, торговцю, який мав намір забезпечити від різного роду ризиків морський корабель із цінним вантажем), потрібно було укладати часткові договори страхування такого об'єкта зі значною кількістю страховиків. При цьому використовувався інструментарій співстрахування. За допомогою цього інституту кооперувалися страхові резерви декількох страхових організацій з метою захисту від особливо значних ризиків одного об'єкта [27, с. 359]. Як наслідок, у разі настання страхової події страхувальник повинен був врегулювати справу одночасно з багатьма страховиками, несучи суттєві адміністративні витрати. Це пов'язано з тим, що юридично він мав оформлені господарські відносини з кожним із співстраховиків окремо, тому був зобов'язаний дотримуватися не завжди однакових умов договорів страхування, укладених з різними страховими установами. З іншого боку, всі страхові організації, що брали участь у такому співстрахуванні, звісно, дбали про власні господарські інтереси, що рідко співпадали з пріоритетами інших співстраховиків. Тому кожний страховик, що брав участь у співстрахуванні значного об'єкта, слідкував за потенційним конкурентом з тією метою, щоби останній не мав змоги отримати конфіденційну інформацію про стан справ іншої страхової компанії, а також щодо умов та методів роботи зі страхувальниками, комерційну таємницю тощо.

Історичним способом вирішення наведеного «господарського дискомфорту» (як страхувальника, так і страховика) щодо забезпечення особливо цінних об'єктів за допомогою механізму співстрахування, стала господарсько-правова конструкція перестраховання. Останнє дало можливість особі, що мала потребу у страхуванні, укласти договір тільки з одним страховим підприємством, незважаючи на вартість предмета страхування. Комфортність же «повторного страхування» для страховика полягала у тому, що він сам визначав для себе ту частину ризиків, які він спроможний був утримати без різного роду небезпек для своєї організації з метою забезпечення її фінансової стійкості [16, с. 105].

Значне зростання рівня розвитку виробництва, транспортної мережі, банківської справи та світового господарства в цілому, властиві другій половині

XIX ст. з огляду на промислову революцію, спонукало появу нових викликів для страхової діяльності у вигляді постійних джерел підвищеної небезпеки (заводи, пароплави, залізниці і т. п.). Договори страхування почали укладатися на все більші суми, тому «розподіл та (або) перенесення» таких ризиків став головним у господарюванні страховиків в епоху науково-технічного прогресу. Збільшення вартості ризиків страхових компаній зробило необхідним організацію та розвиток професійного перестраховання, а з ним перехід до нового визначального етапу в еволюції цього виду страхової діяльності. Батьківщиною професійного перестраховання вважається Німеччина, де у 1846 р. у Кельні вперше з'явилося товариство Cologne Re, яке спеціалізувалося виключно на наданні послуг перестраховання. Пізніше були утворені Швейцарське (1863 р.), Мюнхенське (1880 р.) та Російське (1895 р.) товариства перестраховання. До початку Першої світової війни німецькі перестрахові компанії завдяки їх методам перестраховання, що постійно вдосконалювалися, посіли провідні позиції світового ринку перестраховання. З появою професійного перестраховання, тобто оформлення його у самостійний вид підприємницької діяльності [4, с. 85], завершився і початковий етап становлення цих фінансових послуг. Подальший розвиток відносин перестраховання у різних регіонах світу, як правило, був зумовлений вже не суспільно-економічними, а переважно політичними чинниками, з огляду на Першу та Другу світові війни та особливості державного режиму окремої країни.

Відповідно до кожної із розглянутих визначних юридичних подій в історії перестраховання (перший договір; становлення законодавства; поява професійного перестраховика), можна виокремити господарсько-правові періоди, що пройшли ці фінансові послуги, перш ніж набути завершеного формування та свого сучасного вигляду. Крім того, вказані вище правові артефакти еволюції перестрахової справи дзеркально відтворюють суспільно-економічні процеси, що відбувалися в європейській громаді на певному етапі історичного поступу цього виду страхової діяльності.

Слід визнати, що з появою першого відомого договору перестраховання (Генуя, 1370 р.) розпочався перший господарсько-правовий період розвитку даних послуг. Перестраховання стало новим способом забезпечення фінансової стійкості страхових компаній, за допомогою якого страховик середньовічної Європи отримує дієвий інструмент «перенесення» значних за наслідками морських ризиків на іншого страховика (перестраховика). Суспільно-економічними передумовами зародження перестраховання стали результати застосування механізованого способу виробництва та широкого впровадження морського судноплавства, а з ними зростання усієї торгівельної, фінансової, транспортної інфраструктури суспільства на межі XIII-XIV ст. Указані процеси сприяли капіталізації господарської діяльності, що згодом призвело до збільшення вартості ризиків покриття, за якими надавали страховики середньовіччя. У зв'язку із тим, що механізм співстрахування (що використовувався в той час для убезпечення від значних ризиків) не міг врахувати інтереси усіх сторін такого договору, виникло перестраховання.

У подальшому, з огляду на випадки спекуляції на ринку перестраховання та істотне розповсюдження цієї недобросовісної страхової практики у Європі, слід виокремити другий визначальний етап у господарсько-правовому становленні перестраховання. Цьому періоду відповідає прийняття першого законодавства про перестраховання, зокрема закону Англії 1746 р. про заборону морського перестраховання, та інших юридичних актів європейських країн (міст), в яких згадувались досліджувані фінансові послуги. На другому етапі розвитку перестраховання спостерігається тенденція поширення «повторного страхування» не тільки на морські ризики, але й на інші види страхування, зокрема вогневі ризики.

Свій сучасний вигляд послуги перестраховання набули на третій господарсько-правовій сходинці свого розвитку, після появи у Європі в другій половині XIX ст. професійного перестраховання, — першої спеціалізованої виключно на перестрахованні страхової організації. Суспільно-економічними чинниками, що генерували появу професійного перестраховика, стали науково-технічний прогрес, який викликав промислову революцію у світовому господарстві в цей історичний період, та тенденція до накопичення значних промислово-фінансових капіталів (згадана вище К. О. Граве та Л. А. Лунцом «концентрація капіталістичного виробництва»). Ці чинники вимагали збільшення капіталізації прямих страховиків (які до цього надавали послуги перестраховання) та зосередження їх на перестрахованні як виключному виді діяльності (з метою забезпечення надання страхового покриття складним катастрофічним ризикам ринку капіталу), а відтак перетворення на професійних перестраховиків.

Проведене дослідження окремих господарсько-правових аспектів становлення та розвитку перестраховання показало, що:

1. Інститут перестраховання виник у Європі в другій половині XIV ст. внаслідок революційних змін у способах виробництва, розвитку суспільно-економічної інфраструктури та значної капіталізації господарської діяльності. Вказані процеси стали підґрунтям для збільшення вартості об'єктів страхування (що в свою чергу викликало зростання обсягів ризиків, страхове покриття за якими надавали страховики), а відтак зумовили появу перестраховання як способу «страхування страховиків». Перші послуги перестраховання використовувалися як інструмент фінансового зловживання на ринку страхування морських перевезень (спекуляція).

2. Феномен перестраховання пов'язаний із винаходом страховою практикою середньовіччя механізму «перенесення» значних ризиків на іншого страховика (що властивий перестрахованню в його економічному сенсі), на відміну від «розподілу» ризиків між багатьма страховими організаціями (притаманного співстрахуванню).

3. З часу своєї появи перестраховання як господарсько-правова конструкція перебуває у постійному розвитку і набуває свого найбільшого прояву в тих галузях економіки та періодах історичного поступу, де і коли виникає концентрація капіталу зі значною ймовірністю заподіяння йому збитків.

Визначальним чинником становлення та розвитку перестраховування є прогрес виробничо-господарських відносин.

Суспільно-економічна нестабільність сьогодення негативно вплинула на стан страхової справи в нашій країні, але на думку провідних науковців у сфері страхової діяльності, вітчизняний страховий ринок все ж залишається одним із найперспективніших на пострадянському просторі [5, с. 5]. Більш того, в період необхідності створення в державі Загальнонаціональної концепції економічного розвитку України [10, с. 12], складовою частиною якої, як вбачається, має стати розділ про страхування, дослідження питань страхування та перестраховування не втрачає актуальності.

Список літератури: 1. An introduction to reinsurance. Institute of insurance sciences. – Fundacion mapfre. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mapfre.com/documentacion/publico/i18n/catalogo_imagenes/grupo.cmd?path=1074274. 2. David M. Holland. A Brief History of Reinsurance / David M. Holland, FSA, Vice Chairman Munich American Reassurance Company. – ACLI Reinsurance Executive Roundtable. – January 15, 2008. – 26 s. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.marclife.com/research/pdf/reins-hist.pdf>. 3. Kim Houston, Iraida R. Labra. The Evolution of Reinsurance [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : http://www.marclife.com/publications/Munich_Re_Evolution_of_Reinsurance.pdf. 4. Артамонов А. П. О природе перестрахования / А. П. Артамонов. // Юридическая и правовая работа в страховании. – 2008. – № 1. – С. 85–90. 5. Базилевич В. Новітні тенденції та протиріччя на страховому ринку України / В. Базилевич // Вісник Київ. нац. ун-ту ім. Т. Шевченка. Економіка / відп. ред. В. Д. Базилевич. – К. : ВПЦ «Київського ун-ту», 2012. – Вип. 133. – С. 5–8. 6. Гомелля В. Б. Основы страхового дела. / В. Б. Гомелля. – М. : СОМИНТЭК, 1998. – 383 с. 7. Граве К. А. Страхование / К. А. Граве, Л. А. Лунц. – М. : Госюрриздат, 1960. – 180 с. 8. Гришин Г. В. Давай с тобой поговорим! : в 2 кн. / Г. В. Гришин. – Алматы : Эдельвейс, 2009. – Т. I. – 744 с. 9. Дедиков С. Финансовое перестрахование – «Фин ре» / С. Дедиков // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». 10. Задихайло Д. В. До концепції правового забезпечення механізму економічної політики держави / Д. В. Задихайло // Теорія і практика правознавства. – 2014. – Вип. 1 (5). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nauka.jur-academy.kharkov.ua/download/el_zbirnik/1.2014/5.1.pdf. 11. Залетов А. Страховой рынок: новые вызовы и возможности: макроэкономические показатели и их влияние на страховой рынок / Александр Залетов // Insurance TOP. – 2013. – № 4 (44). – С. 2–7. 12. Кнейслер О. В. Проблеми й перспективи розвитку професійного ринку перестраховування в Україні / О. В. Кнейслер // Фінанси України. – 2012. – № 11. – С. 108–117. 13. Козьменко О. В. Страховий і перестраховий ринки в епоху глобалізації : моногр. / О. В. Козьменко, С. М. Козьменко, Т. А. Васильєва. – Суми : Університетська книга, 2011. – 388 с. 14. Козьменко О. В. Сучасний стан і перспективи розвитку ринку перестраховування в Україні / О. В. Козьменко, А. О. Бойко // Фінанси України. – 2011. – № 6 (червень). – С. 24–32. 15. Коньшин Ф. В. Государственное страхование в СССР / Ф. В. Коньшин. – М. : Госфиниздат, 1949. – 456 с. 16. Манэс А. Основы страхового дела / А. Манэс ; [сокр. пер. с нем.]. – Репринтное изд. – М. : Изд. центр «Анkil», 1992. – 108 с. 17. Масляева К. В. Господарсько-правове забезпечення функціонування ринку фінансових послуг України : моногр. / К. В. Масляєва. – Х. : ФІНН, 2010. – 176 с. 18. Мних М. В. Страхування як механізм надання гарантій підприємницької діяльності та соціального захисту населення: сучасна теорія і практика : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. д-ра. екон. наук : 08.00.03 / М. В. Мних. – К., 2007. – 28 с. 19. Пацурія Н. Б. Страхові правовідносини у сфері господарювання : проблеми теорії і практики : моногр. / Н. Б. Пацурія. – Ніжин : ТОВ «Видавництво Аспект-Поліграф», 2013. – 504 с. 20. Пацурія Н. Окремі теоретико-практичні проблеми регулювання правовідносин у сфері здійснення перестрахової діяльності / Н. Пацурія // Вісник Київ. нац. ун-ту ім. Т. Шевченка. Юридичні науки / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К. : ВПЦ

«Київський ун-ту», 2012. — Вип. 91. — С. 33–37. **21.** Правова доктрина України : у 5 т. — Х. : Право, 2013. — Т. 4 : Доктринальні проблеми екологічного, аграрного та господарського права / Ю. С. Шемшученко, А. П. Гетьман, В. І. Андрейцев та ін. ; за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. — 848 с. **22.** Про затвердження Порядку та вимог щодо здійснення перестраховання у страховика (перестраховика) нерезидента : постанова Кабінету Міністрів України від 04.02.2004 р., № 124 // Урядовий кур'єр. — 2004. — 10 лютого 2004 р. **23.** Пфайффер К. Введение в перестрахование / К. Пфайффер. — М. : Анкил, 2000. — 153 с. **24.** Семенова К. Г. Договір перестраховання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / К. Г. Семенова. — Х., 2008. — 190 с. **25.** Серебровский В. И. Избранные труды по наследственному и страховому праву / В. И. Серебровский. — Изд. 2-е, испр. — М. : Статут, 2003. — 558 с. — (Классика российской цивилистики). **26.** Стась Е. П. Господарсько-правове забезпечення страхування підприємницьких ризиків : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / Е. П. Стась. — Одеса, 2012. — 204 с. **27.** Страхование право : [учеб. для студ. вузов, обуч. по спец.: «Юриспруденция», «Финансы и кредит»] / под ред. В. Н. Григорьева, А. Н. Кузбагарова, В. В. Шахова. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2014. — 423 с. — (Серия «Dura lex, sed lex»). **28.** Татаріна Т. В. Перестраховання : становлення та шляхи розвитку в Україні : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. екон. наук : 08.04.01 / Т. В. Татаріна. — К., 2003. — 19 с. **29.** Фогельсон Ю. Б. Страхование право : теоретические основы и практика применения : моногр. / Ю. Б. Фогельсон. — М. : Норма ; ИНФРА-М, 2012. — 576 с. **30.** Щодо анотації до політичних положень Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом / Лист Міністерства закордонних справ України № 913/19-172/3-543 від 28.03.2014 р. // Інформаційно-правова система «ЛІГА: ЗАКОН».

ОТДЕЛЬНЫЕ ХОЗЯЙСТВЕННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ПЕРЕСТРАХОВАНИЯ

Винничук Р. И.

На основе экономико-правового подхода доктрины хозяйственного права в статье исследуются некоторые хозяйственно-правовые аспекты становления и развития перестрахования. Обращается внимание на зарождение перестрахования как хозяйственно-правовой конструкции и начальные этапы его развития. Делается попытка оценки общественно-экономических условий, способствующих возникновению услуг перестрахования, в том числе тех, которые направляли историко-правовое развитие данных отношений. Сделан вывод, что определяющим фактором эволюции перестрахования является прогресс производственно-хозяйственных отношений.

Ключевые слова: перестрахование, становление и развитие перестрахования, хозяйственно-правовые этапы развития перестрахования, общественно-экономические предпосылки эволюции перестрахования.

INDIVIDUAL ECONOMIC AND LEGAL ASPECTS OF THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF REINSURANCE

Vinnichuk R. I.

On the basis of the economic and legal approach of the doctrine of the economic rights, some of the economic and legal aspects of the formation and reinsurance development are explored in the article. First of all, the attention is drawn to the emergence of reinsurance as economic and legal structures and the initial stages of its development. An attempt to assess the socio-economic conditions conducive to the emergence of reinsurance services, including those, that directed historical and legal development of these relations, is made. Among other things, it was concluded that the determining factor in the evolution of reinsurance is the progress of production and economic relations.

Key words: reinsurance, the formation and development of reinsurance, economic and legal development stages of reinsurance, socio-economic background of the evolution of reinsurance.

Надійшла до редколегії 07.10.2014 р.



Анастасія Андріївна Кадацька,
здобувачка
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

УДК 341.217+341.162

ОРГАНІЗАЦІЯ І УПРАВЛІННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИМ БАНКОМ РЕКОНСТРУКЦІЇ ТА РОЗВИТКУ

У статті досліджуються склад, структура, порядок обрання та функціонування основних органів управління Європейського банку реконструкції та розвитку. Основними органами управління є: Рада керуючих, Рада директорів, Президент, Віце-президенти.

Ключові слова: міжнародні фінансові організації, Європейський банк реконструкції та розвитку, органи управління ЄБРР, структура ЄБРР.

Структура та компетенція органів управління будь-якої міжнародної організації є одним з найважливіших факторів, що визначає основи її функціонування. Наявність організаційної структури є основним елементом міжнародної організації та тим фактом, який відрізняє її від будь-якої іншої правової форми міжнародного співробітництва. Виходячи з цілей та завдань міжнародної організації, визначається її організаційна структура. А на організаційно-правовий механізм її діяльності впливає саме компетенція конкретної міжнародної організації [7, с. 32].

Структура органів міжнародних фінансових організацій у цілому визначається положеннями установчих актів, правилами процедури органів, що служать правовою основою для створення внутрішньоорганізаційного механізму міжнародних фінансових організацій [1, с. 118].

Система органів управління Європейського банку реконструкції та розвитку (далі за текстом – «ЄБРР» або «Банк») схожа на систему органів управління інших міжнародних організацій, наприклад, Міжнародного банку реконструкції та розвитку (далі – МБРР). Так, серед основних органів міжнародних фінансових організацій, як правило, можна виокремити: Раду Керуючих (Board of Governors), Раду Директорів (Board of Directors) або Раду

Виконавчих Директорів (Board of Executive Directors), президента, інших посадових осіб та персонал (ст. 22 Угоди про ЄБРР [9], ст. 5 Угоди про МБРР [10]). Крім цього, у певних випадках у внутрішньоорганізаційному механізмі в окрему категорію посадових осіб виділяються віце-президенти або виконавчі віце-президенти (ст. 22 Угоди про ЄБРР [9]), а також допускається створення будь-яких інших додаткових органів. Отже, можна говорити про те, що структура органів управління є прозорою. Така модель у подальшому підтримується системою звітності для можливості застосування системи стримувань і противаг у діяльності ЄБРР з метою його більш ефективного функціонування.

Система управління Європейського банку реконструкції та розвитку є трьохступеневою та складається з Правління (вищий орган управління) в особі Ради керуючих (Board of Governors), виконавчого органу – Ради директорів (Board of Directors) та президента і віце-президентів Банку.

Таким чином, враховуючи певну схожість в організаційній структурі міжнародних фінансових організацій та повноважень їх органів управління, для наукового простору є важливим виокремити характерні риси кожної з них. Отже, проблематика нашої наукової статті має безпосередній зв'язок з важливими науковими і практичними завданнями.

Питання корпоративного управління та організаційної структури Європейського банку реконструкції та розвитку досліджуються багатьма науковцями, як вітчизняними, так й іноземними, серед них: Дунас О. І. [1], Лебедева П. К. [3], Миронова І. В. [4], Ушаков М. О., Шibaєва Є. О. [6], Ібрагім Шихата (Ibrahim F. I. Shihata) [11], Адам Бронстоун (Adam Bronstone) [8], Поль Менквельд (Paul Menkveld) [12], Стівен Вебер (Steven Weber) [13] та інші.

Досліджуючи правову природу Європейського банку реконструкції та розвитку, ці вчені приділяли багато уваги вивченню його організаційної структури, повноважень органів управління Банку, принципів корпоративного управління.

У міжнародно-правовій літературі відзначається, що «міжнародні організації ніколи не зникнуть як важливий елемент міжнародного співтовариства і не може бути повернення до класичного товариства держав, що не має будь-якої організаційної структури» [7, с. 11].

Організація та управління Європейського банку реконструкції та розвитку потребує детального та глибокого вивчення.

Таким чином, *мета статті* полягає у дослідженні організаційної структури ЄБРР як міжнародної фінансової організації.

Отже, можна виокремити такі основні *завдання цієї статті*:

- визначити органи управління Європейського банку реконструкції та розвитку;
- охарактеризувати повноваження органів управління Європейського банку реконструкції та розвитку;
- встановити взаємодію органів управління Європейського банку реконструкції та розвитку.

Європейський банк реконструкції та розвитку створений на базі високих стандартів корпоративного управління. Концепція сильного корпоративного управління лежить в основі всієї діяльності ЄБРР, насамперед в інвестиційній та правовій діяльності ЄБРР [2].

Система органів, що окреслює механізм взаємодії держав у рамках міжнародної фінансової організації, як організаційна структура ЄБРР, висвітлена в главі 6 «Організація і управління» Угоди про заснування Європейського банку реконструкції та розвитку від 29 травня 1990 р. [9] (набрала чинності 28 березня 1991 р. (далі – «Угода»). Процедурні та внутрішні питання діяльності окремих органів управління Банку зазначені в Основних документах ЄБРР [5], серед них: Правила внутрішнього розпорядку ЄБРР (the By-Laws of the Bank), Правила процедури Ради керуючих (Rules of Procedure of the Board of Governors), Правила процедури Ради директорів (Rules of Procedure of the Board of Directors), що діють з квітня 1991 р., а також у «Пояснювальних коментарях».

Система управління ЄБРР є трьохступеневою та складається з Правління (вищий орган управління) в особі Ради керуючих (Board of Governors); виконавчого органу – Ради директорів (Board of Directors) та Президента і Віце-президентів Банку.

Керівництво діяльністю ЄБРР здійснюється Правлінням – Радою керуючих (Board of Governors), в якому представлені всі країни-члени Банку. Усі повноваження Банку є прерогативою Ради керуючих.

Склад, повноваження та процедура Ради керуючих закріплені в статтях 23–25 Угоди [9]. Так, Рада керуючих представляє всі держави-члени ЄБРР, кожна з яких обирає одного представника та одного його заступника на випадок відсутності представника. Кожний керуючий і заступник можуть бути відкликані у будь-який момент за бажанням члена, що їх призначив.

Рада керуючих збирається щорічно та обирає одного з керуючих як голову, що виконує свої обов'язки до обрання наступного голови.

За виконання своїх обов'язків керуючі і їхні заступники не одержують винагороди від Банку.

Правління збирається для прийняття рішень щодо стратегічних питань розвитку ЄБРР, обрання директорів, призначення президента тощо, раз на рік або в будь-який час на розсуд Ради керуючих. Також засідання Ради керуючих може бути скликано Радою директорів на вимогу не менше п'яти членів Банку або членів, на частку яких припадає не менше однієї чверті загальної кількості голосів, на яку мають право члени. Засідання, що не є щорічними, називаються «спеціальними».

Повноваження Правління можна розділити на дві групи: виключні повноваження та ті, що можуть бути делеговані повністю або частково Раді директорів Банку.

Виключні повноваження Ради керуючих закріплені в частині другій ст. 24 Угоди [9]. До них, зокрема, належать такі: приймати нових членів і

визначати умови їхнього прийому; збільшувати або зменшувати дозволений до випуску статутний капітал Банку; призупиняти членство; приймати рішення за апеляціями, пов'язаними з тлумаченням або із застосуванням цієї Угоди Радою директорів; вибирати директорів і президента Банку; внести зміни до Угоди, а також здійснювати будь-які інші повноваження, які в Угоді прямо покладаються на Раду керуючих.

Щодо другої групи повноважень, то Рада керуючих зберігає всю повноту повноважень з будь-яких питань, делегованих або доручених Раді директорів.

Рада керуючих і Рада директорів у межах своїх повноважень можуть приймати такі правила і положення й створювати такі допоміжні органи, які можуть бути необхідні або доцільні для здійснення діяльності Банку.

Секретар повідомляє всіх членів, використовуючи найшвидші засоби зв'язку, про дату, місце проведення та порядок денний кожного засідання Ради керуючих, не пізніше, ніж за сорок п'ять днів до дати щорічного засідання і за тридцять днів до дати спеціального засідання [5].

Кворум складають дві третини керуючих, за умови, що така більшість представляє не менше, ніж дві третини загальної кількості голосів, на яку мають право члени. Будь-яке засідання, на якому відсутній кворум, рішенням більшої частини може бути не відкрито або відкладено не більш ніж на два дні за рішенням більшості [5].

Порядок прийняття рішень Радою керуючих визначений коротко в ст. 25 Угоди, а більш повна процедура окреслена в Правилах процедури Ради керуючих (Rules of Procedure of the Board of Governors).

Виконавчий орган ЄБРР представлений Директоратом – Радою директорів (Board of Directors) і складається з двадцяти трьох членів, що не є членами Ради керуючих.

Директорами призначаються компетентні в економічних і фінансових питаннях особи, які є громадянами країн – членів Банку. Жодний член не може бути представлений більше, ніж одним директором. Кожен директор має право призначити свого заступника. Директор та його заступник повинні бути громадянами держави-члена [від якої їх обрано]. Директори виконують свої обов'язки протягом трьох років і можуть бути обрані на новий строк [9].

Процедура обрання членів Ради директорів має такі особливості:

I. Одинадцять членів обираються керуючими, які представляють Бельгію, Грецію, Данію, Ірландію, Іспанію, Італію, Люксембург, Нідерланди, Португалію, Сполучене Королівство, Німеччину, Францію, Європейський Союз і Європейський інвестиційний банк.

II. Чотири члени обираються керуючими, які представляють країни-члени Центральної та Східної Європи, що мають право на одержання допомоги від Банку.

III. Чотири члени обираються керуючими, які представляють інші європейські країни-члени.

IV. Чотири члени обираються керуючими, які представляють неєвропейські країни-члени.

Як передбачено в ст. 27 Угоди [9], Рада директорів керує операційною діяльністю Банку та несе відповідальність за діяльність Банку; виконує повноваження, передбачені Угодою та делеговані їй Радою керуючих, зокрема:

- проводить підготовку з роботи Ради керуючих;
- відповідно до загальних вказівок Ради керуючих визначає політику та приймає рішення щодо надання позик, гарантій, інвестицій в акціонерний капітал, отримання позик Банком, надання технічної допомоги та інших операцій Банку;
- надає перевірену аудиторами звітність за кожний фінансовий рік на затвердження Раді керуючих на кожному щорічному засіданні;
- затверджує бюджет Банку.

Засідання Ради директорів проводяться так часто, як цього вимагає діяльність Банку. Кворум складає більшість директорів, за умови, що така більшість складає не менше, ніж дві третини загальної кількості голосів, на яку мають право члени. Число голосів одного члена дорівнює кількості акцій у акціонерному капіталі Банку, на яку він підписався. Під час голосування в Раді директорів кожний директор має право на таку кількість голосів, на яку [сумарно] мають право керуючі, що його вибрали. Директор, який представляє більше одного члена Ради керуючих, має право голосувати окремо за кожного з членів, яких він представляє.

Процедура прийняття рішень та голосування на засіданні Ради директорів визначається Правилами процедури Ради директорів (Rules of Procedure of the Board of Directors) [5]. Так, секретар повідомляє директорів та їх заступників щодо скликання засідання Ради директорів та надсилає їм порядок денний, не менш ніж за три робочих дня до дня його проведення. Протоколи засідань Ради директорів підлягають опублікуванню.

Як визначено в ст. 30 Угоди [9], президент Банку призначається Радою керуючих більшістю голосів від загального числа керуючих, які представляють щонайменше більшість від загальної кількості голосів, на яку мають право члени, строком на чотири роки з правом переобрання на новий строк. Під час перебування на посаді президент не може бути керуючим чи директором або їх заступником.

Президент головує на засіданнях Ради директорів та може брати участь у засіданнях Ради керуючих. Президент не бере участі у голосуванні, проте у разі, коли голоси розділяються порівну, він (або вона) має право вирішального голосу.

Президент є законним представником Банку. Президент керує поточною діяльністю Банку під керівництвом Ради директорів. Призначає та звільняє

посадових осіб та працівників Банку відповідно до правил, встановлених Радою директорів. За рекомендацією президента Рада директорів призначає одного або більше віце-президентів, які виконують функції з управління Банком, визначені Радою директорів.

Наразі президентом Банку (шостим за рахунком) є Сума Чакрабарті (*sir Suma Chakrabarti*), який змінив на цій посаді Томаса Мірова (*Thomas Mrow*). Сума Чакрабарті (за походженням індієць) є підданим Великобританії і виконує свої обов'язки з 3 липня 2012 р.

Працівники Європейського банку реконструкції та розвитку залишаються ключовим фактором успішної діяльності ЄБРР та виконання ним стратегічно важливих завдань.

Узагальнюючи викладене вище, *можна зробити висновок*, що важливими елементами структури корпоративного управління Європейського банку реконструкції та розвитку є прозорість та підзвітність. Як наслідок, організація діяльності Банку, відповідальність та пов'язаність органів його управління є чітко визначеними та окресленими.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямку полягають у більш глибокому дослідженні правової природи та взаємозв'язків між органами управління Європейського банку реконструкції та розвитку.

Список літератури: 1. Дунас О. І. Правовий статус міжнародних фінансових організацій: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / О. І. Дунас ; Львівськ. нац. ун-т ім. Івана Франка. – Львів, 2009. – 219 с. 2. Інформаційна довідка про співпрацю з Європейським банком реконструкції та розвитку [Електронний ресурс]. – Ресурс доступу : me.kmu.gov.ua/file/link/165888/file/ebrr.doc. 3. Лебедева П. К. Европейский банк реконструкции и развития: правовые вопросы деятельности : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / П. К. Лебедева; СПб гос. ун-т. – СПб, 2003. – 142 с. 4. Миронова И. В. Универсальные и региональные межгосударственные финансовые организации развития (на примере Международного и Европейского банков реконструкции и развития): дис. ... канд. юрид. наук / Миронова И. В. ; СПб. гос. ун-т. – СПб, 2005. – 154 с. 5. Основні документи Європейського банку реконструкції та розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ebrd.com/downloads/research/guides/basics.pdf>. 6. Шибаева Е. А. Право международных организаций / Шибаева Е. А. – М. : Междунар. отношения, 1986. – 158 с. 7. Шибаева Е. А. Правовые вопросы структуры и деятельности международных организаций / Е. А. Шибаева, М. Поточный. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1988. – 166 с. 8. Adam Bronstone The European Bank For Reconstruction and Development / Adam Bronstone // Manchester University Press (September 11, 1999). – 176 p. 9. Agreement Establishing the European Bank for Reconstruction and Development 29.05.1990 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ebrd.com/downloads/research/guides/basics.pdf>. 10. Articles of Agreement International Bank of Reconstruction and Development as amended effective June 27, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://siteresources.worldbank.org/BODINT/Resources/278027-1215526322295/IBRDArticlesOfAgreement_English.pdf. 11. Ibrahim F. I., Shihata. The European Bank for Reconstruction and Development: A Comparative Analysis of the Constituent Agreement / Ibrahim F. I., Shihata. // Graham & Trotman / Martinus Nijhoff. – 1st edition (January 4, 1991). – 189 p. 12. Paul A. Menkveld. Origin and role of the European Bank for Reconstruction and Development / Paul A. Menkveld // Springer; 1 edition (October 29, 1991). – 192 p. 13. Weber Steven Origins of the European Bank for Reconstruction and Development / Weber St. // International Organization. – Vol. 48. – № 1. – Winter 1994. – P. 1-38.

**ОРГАНИЗАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ ЕВРОПЕЙСКИМ БАНКОМ
РЕКОНСТРУКЦИИ И РАЗВИТИЯ**

Кадацкая А. А.

В статье исследуются состав, структура, порядок избрания и функционирования основных органов управления Европейского банка реконструкции и развития. Основными органами управления являются: Совет управляющих, Совет директоров, Президент, Вице-президенты.

Ключевые слова: международные финансовые организации, Европейский банк реконструкции и развития, органы управления ЕБРР, структура ЕБРР.

**ORGANIZATION OF MANAGEMENT OF THE EUROPEAN BANK
FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT**

Kadatska A. A.

The article studies the membership, structure, method of naming and execution of the main bodies of the European Bank for Reconstruction and Development. The main bodies are: the Board of Governors, the Board of Directors, and the President and Vice-President of the Bank.

Key words: international financial institutions, the European Bank for Reconstruction and Development, EBRD authorities, EBRD structure.

Надійшла до редколегії 07.10.2014 р.

ТРУДОВЕ ПРАВО



Валентин Леонідович Зьолка,
канд. юрид. наук, доцент
Національна академія Державної
прикордонної служби України
ім. Б. Хмельницького,
м. Хмельницький

УДК 342.9: 355.457 (477)

АКТУАЛЬНІ НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ МОРАЛЬНО-ПСИХОЛОГІЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПЕРСОНАЛУ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

У статті проведено комплексний аналіз адміністративного законодавства і наукової літератури з метою з'ясування сутності поняття «морально-психологічне забезпечення діяльності персоналу Держприкордонслужби», особливостей правової регламентації діяльності посадових осіб та органів управління у цій сфері. На основі вивчення системи джерел права виявлено особливості та недоліки правової регламентації морально-психологічного забезпечення персоналу Держприкордонслужби та обґрунтовано пропозиції щодо внесення змін до Закону України «Про Державну прикордонну службу України» та окремих відомчих актів.

Ключові слова: морально-психологічне забезпечення діяльності; персонал; Державна прикордонна служба України.

Службова діяльність особового складу Державної прикордонної служби України (далі — Держприкордонслужба) здійснюється в складних, часто в екстремальних умовах. Останнім часом прикордонники все частіше зустрічаються з негативними явищами, які мають психологічну чи соціально-психологічну природу: поширенням у суспільстві безпідставних негативних настроїв щодо законних дій прикордонників; активізацією терористичної діяльності у прикордонному просторі; залученням прикордонників до участі у антитерористичних заходах із застосуванням зброї; активним захистом рубежів нашої держави та майна прикордонного відомства; підступними нападами на осіб, що виконують обов'язки по охороні держаного кордону,

і як наслідок, каліцтвом чи навіть загибеллю прикордонників; провокаційними діями представників суміжних держав; постійним інформаційно-пропагандистським тиском з боку сепаратистськи налаштованих кіл. Все це спричиняє відчутні і фізичні, і морально-психологічні втрати. Це можуть бути психічні травми прикордонників при виконанні службових завдань, які призводять до розладів психічного стану, повної чи часткової втрати здатності ними виконувати свої службові обов'язки.

Тому в сучасних умовах діяльності Держприкордонслужби все більш актуально стає проблема моральної та психологічної готовності прикордонників до виконання службових завдань.

У Концепції виховної роботи у Збройних Силах та інших військових формуваннях України, яка затверджена Указом Президента України від 4 вересня 1998 р. наголошено на ряді проблем, що актуальні і для прикордонного відомства, впливають на стан морально-психологічного забезпечення діяльності Держприкордонслужби. До них перш за все належать: відсутність єдиної системи поглядів на завдання, напрями та порядок управління духовними процесами; недосконалість нормативно-правової бази військово-гуманітарної діяльності; невизначеність меж повноважень і відповідальності органів виховної роботи. Одним з напрямків вирішення цих проблем є їх науково-теоретична розробка.

Розкриттю сутності та прикладних аспектів діяльності посадових осіб та сфері морально-психологічного забезпечення діяльності військових формувань та правоохоронних органів було присвячено ряд наукових досліджень, авторами яких є Алещенко В. І., Варій М. Й., Журавльов В. В., Коптєв П. Б., Корольчук М. С., Крайнюк В. М., Кулаков В. Ф., Ліпатов І. І., Матюхіна Н. П., Максименко С. Д., Олексієнко Б. М., Подоляк Я. В., Поліщук М. М., Савінцев В. І., Ягупов В. В.

Науковці зробили значний внесок у розвиток теоретичних основ організації морально-психологічного забезпечення діяльності персоналу правоохоронних органів. Однак вчені-правознавці приділяють недостатню увагу аналізу системи морально-психологічного забезпечення в Держприкордонслужбі.

Метою цієї публікації є аналіз правових і теоретичних основ діяльності посадових осіб та органів Держприкордонслужби у сфері морально-психологічного забезпечення, а також розробка на цій основі пропозицій щодо удосконалення законодавства з цих питань.

З появою різноманітних напрямів виховної роботи у військових формуваннях виникла проблема ототожнення таких понять, як «виховна робота», «морально-психологічне забезпечення», «соціально-психологічне забезпечення», «соціальне забезпечення», «психологічне забезпечення» та ін. Тому існує потреба у дослідженні змісту даних понять та виокремленні морально-психологічного забезпечення як самостійної категорії.

Досі у національному законодавстві не існує нормативного визначення більшості із зазначених понять. Виняток складає є нормативне закріплення у Концепції виховної роботи у Збройних Силах та інших військових формуваннях

України поняття «виховна робота» як система організаційних, морально-психологічних, інформаційних, педагогічних, правових, культурно-просвітницьких та військово-соціальних заходів, спрямованих на формування і розвиток у воїнів професійно необхідних психологічних якостей, моральної самосвідомості, що має забезпечити високу бойову і мобілізаційну готовність органів управління, з'єднань і частин, зміцнення військової дисципліни та правопорядку, згуртування військових колективів.

На рівні акта Міністерства внутрішніх справ України визначено поняття «психологічне забезпечення». Відповідно до Положення про службу психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України, затвердженого наказом МВС України від 28 липня 2004 р., № 842, психологічне забезпечення визначається як система організаційних і психологічних заходів, спрямованих на вдосконалення роботи з персоналом і підвищення ефективності оперативно-службової діяльності органів і підрозділів внутрішніх справ України (п. 1.1).

У сучасних умовах триває дискусія навколо визначення поняття морально-психологічного забезпечення.

Більшість науковців наголошують на комплексності цього виду забезпечення. В. Ф. Кулаков визначає морально-психологічне забезпечення як принципово новий, комплексний вид забезпечення, який інтегрує всі основні види і способи організаційного впливу на свідомість і психіку військовослужбовців при проведенні заходів, що спрямовані на підтримку бойової та мобілізаційної готовності в процесі виконання бойових завдань мирного часу, а також під час операцій та бойових дій [1].

В. І. Савінцев називає морально-психологічне забезпечення комплексом заходів з формування у військовослужбовців високих морально-психологічних якостей, перехоплення та утримання морально-психологічної переваги над противником з метою ефективного виконання бойових завдань [2, с. 15].

М. Й. Варій морально-психологічне забезпечення у вузькому розумінні розглядає як системокомплекс цілеспрямованого соціально-психологічного впливу на формування та протікання соціально-психологічних явищ і процесів на різних структурних рівнях військ з метою встановлення в ньому морально-психологічної рівноваги, що відображає здоровий морально-психологічний стан і характеризує особовий склад як повністю готовий до військової діяльності в мирний та воєнний час. При цьому морально-психологічне забезпечення в широкому сенсі ототожнюється з боротьбою в духовній сфері, з психологічною війною [3, с. 221-222].

Дещо інший підхід застосував В. І. Алещенко, який пропонує розуміти морально-психологічне забезпечення як «один із основних видів всебічного забезпечення військ (сил), метою якого є підготовка свідомості, у першу чергу її моральної складової і психіки особового складу, до стійкого, надійного та адекватного функціонування у важких умовах бойової обстановки та цілеспрямованої протидії інформаційно-психологічного впливу, досягнення та

збереження у військовослужбовців і військових колективів необхідного для бою морально-психологічного стану, створення та підтримання морально-психологічної переваги особового складу своїх військ (сил) над особовим складом противника» [4, с. 15].

Подібною є позиція науковців, які досліджують особливості даного виду у забезпечення прикордонному відомстві. С. Д. Максименко та Б. М. Олексієнко морально-психологічне забезпечення визначають як один із видів забезпечення прикордонного відомства як у повсякденних, так і в екстремальних умовах охорони державного кордону України. При цьому, розкриваючи його зміст, науковці демонструють комплексність даної категорії. [5, с. 11]. Зміст морально-психологічного забезпечення включає такі організаційні напрями: інформаційне забезпечення; психологічна робота; військово-соціальна робота; культурно-просвітницька робота; протидія негативному інформаційно-психологічному впливу в процесі повсякденних та екстремальних умов службової діяльності [5, с. 17-18].

В. В. Журавльов під морально-психологічним забезпеченням несення служби прикордонними нарядами пропонує розуміти один з основних видів усебічного забезпечення прикордонної служби, метою якого є формування та підтримка у прикордонників високого морально-психологічного стану, необхідного для ефективного виконання завдань несення служби у прикордонних нарядах в складних соціально-політичних та інформаційно-психологічних умовах, що різко змінюються [6, с. 5]. Головною метою морально-психологічного забезпечення несення служби прикордонними нарядами є підтримка морально-психологічної стійкості прикордонників до різноманітних труднощів як суб'єктивного, так і об'єктивного характеру, зокрема фізичних (втома, перевантаження, біль), психологічних (тривога, страх, переляк, паніка), моральних (подачки, частування місцевого населення тощо), кліматичних (дощ, сніг, вітер, мороз) [7, с. 47-48].

Сьогодні існує потреба у гармонізації термінології, яка використовується у нормативно-правових актах, що регламентують порядок морально-психологічного забезпечення в Держприкордонслужбі, з категоріальним апаратом психології.

На нашу думку, морально-психологічне забезпечення діяльності персоналу Держприкордонслужби слід вважати комплексним та інтегрованим видом забезпечення, який використовує усі можливі організаційні, психологічні, інформаційні, педагогічні, правові, культурно-просвітницькі та соціальні засоби впливу на особистість прикордонника з метою формування у нього професійно необхідних психологічних якостей, моральної свідомості необхідних для успішного виконання визначених законодавством повноважень у сфері охорони державного кордону.

У прикордонному відомстві нашої держави проведена значна робота для удосконалення правової регламентації морально-психологічного забезпечення діяльності Держприкордонслужби України як самостійного виду забезпечення.

Характерною особливістю правової регламентації морально-психологічного забезпечення є здійснення її на рівні підзаконних актів. На нашу думку, поліпшити цю ситуацію можна шляхом закріплення у розділі 3 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» загальних вимог як до кандидатів на службу (роботу), так і до військовослужбовців та працівників прикордонного відомства, зокрема щодо їх психічної здатності виконувати службові повноваження.

Значний масив складають відомчі акти. Серед нормативно-правових актів Адміністрації Держприкордонслужби, які безпосередньо регламентують питання морально-психологічного забезпечення, слід виділити накази «Про затвердження Положення про організацію психологічного забезпечення діяльності Держприкордонслужби України» від 6 жовтня 2008 р., № 829; «Про затвердження Інструкції з організації та проведення психопрофілактичної роботи з персоналом» від 14 квітня 2008 р., № 318; «Про роботу з персоналом Державної прикордонної служби України» від 16 грудня 2008 р., № 1055.

Управління морально-психологічним забезпеченням діяльності Держприкордонслужби в мирний час і особливий період посідає особливе місце в діяльності посадових осіб різних рівнів Держприкордонслужби та органів по роботі з персоналом.

Аналіз відомчих актів дає змогу зробити висновок про відсутність нормативного закріплення цілісної системи управління морально-психологічним забезпеченням діяльності Держприкордонслужби та відповідальності за стан справ у даній сфері.

На рівні Адміністрації Держприкордонслужби завдання щодо реалізації в діяльності Держприкордонслужби гуманітарної політики держави, забезпечення належного рівня морально-психологічного стану віднесено до компетенції Департаменту персоналу (наказ Адміністрації Держприкордонслужби України від 16 квітня 2011 р., № 245). Підрозділом Департаменту, завданням якого є морально-психологічне забезпечення приведення в готовність до виконання завдань за призначенням, правового режиму воєнного стану та заходів територіальної оборони та психологічного забезпечення оперативно-службової та повсякденної діяльності персоналу Держприкордонслужби, є Управління по роботі з персоналом.

Слід зазначити, що за структурними підрозділами та посадовими особами регіональних управлінь, органів охорони державного кордону та відділів прикордонної служби, уповноваженими безпосередньо реалізовувати заходи морально-психологічного забезпечення, закріплено статус подвійного підпорядкування. Так, наприклад, заступник начальника відділу прикордонної служби з персоналу зобов'язаний систематично, а в разі потреби негайно доповідати начальникові відділу, заступникові начальника органу охорони державного кордону по роботі з особовим складом про морально-психологічний стан особового складу.

Прикладом нормативного визначення повноважень у сфері організації та здійснення заходів морально-психологічного забезпечення є вимоги п. 554 Інструкції з оперативно-службової діяльності відділу прикордонної служби Держприкордонслужби України, затвердженої Наказом Адміністрації Держприкордонслужби України від 29 грудня 2009 р., № 1040, де визначено, що загальне керівництво роботою з особовим складом відділу прикордонної служби здійснює начальник відділу. А безпосередню організацію, планування, методичне забезпечення роботи з особовим складом здійснює заступник (помічник) начальника відділу прикордонної служби з персоналу. Недоліком зазначеної норми є відсутність нормативно закріпленого розподілу відповідальності посадових осіб за ефективність заходів морально-психологічного забезпечення.

Однак це не свідчить про наявність прогалини у законодавстві. Адже згідно зі ст. 58 Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України (Закон України від 24 березня 1999 р., № 548-XIV), чинність якого поширюється на Держприкордонслужбу України (ч. 4 вступу) «командир (начальник) ... особисто відповідає перед державою за ... морально-психологічний стан особового складу».

Як відомо, система морально-психологічного забезпечення діяльності Держприкордонслужби є трьохрівневою і складається з: загальносоціального (державного); службовосоціального (відомчого) і особистісного рівнів [1, с. 67; 5, с. 11; 7, с. 26].

Проведений аналіз особливостей системи морально-психологічного забезпечення прикордонного відомства уможливив висновок, що тільки за рахунок відомчих ресурсів неможливо вирішити усі проблемні питання, пов'язані з підтриманням належного морально-психологічного стану прикордонників. Назріла потреба у розробці Концепції державної політики у сфері морально-психологічного забезпечення охорони та захисту державного кордону, яка б містила:

- систему національних цінностей, чільне місце серед яких повинні зайняти ідеї щодо цілісності, незалежності та територіальної недоторканності нашої держави та її кордонів;

- механізми пропагування їх не тільки серед персоналу прикордонного відомства, а й серед широкого загалу нашого суспільства із залученням до цього процесу усіх ресурсів засобів масової інформації;

- шляхи запровадження сучасних технологій, ресурсів та фахівців з метою підтримки і розвитку професійно необхідних психологічних якостей у захисників кордону;

- запроваджувала загальнодержавну систему моніторингу чинників, які негативно впливають на морально-психологічний стан персоналу прикордонного відомства та членів їх сімей, та організаційно-правовий механізм оперативного реагування з метою мінімізації їх впливу;

- направи вирішення кадрових проблем у сфері морально-психологічного забезпечення діяльності Держприкордонслужби шляхом створення відомчої системи підготовки фахівців та можливістю їх навчання у освітніх закладах прикордонних відомств Європейського Союзу.

Список літератури: 1. Кулаков В. Ф. Морально-психологическое обеспечение: проблемы и пути их решения / В. Ф. Кулаков // Военная мысль. – 1999. – № 6. – С. 67 – 72. 2. Савінцев В. І. Морально-психологічне забезпечення бою : навч. посіб. / В. І. Савінцев. – К. : КВГІ, 1997. – 56 с. 3. Варій М. Й. Морально-психологічний стан військ, його оцінка та підтримка на високому рівні : монографія / М. Й. Варій, Л. В. Сохань, Л. Ф. Бурлачук. – ВВП ДУ «ЛП», 1996. – 331 с. 4. Алещенко В. І. Морально-психологічне забезпечення застосування військ (сил): становлення та сутність : навч.-метод. посіб. / В. І. Алещенко. – К. : НАОУ, 1999. – 56 с. 5. Максименко С. Д. Морально-психологічне забезпечення службової діяльності Прикордонних військ України : підручник / С. Д. Максименко, Б. М. Олексієнко. – Хмельницький : Вид-во НАДПСУ, 2001. – 448 с. 6. Журавльов В. В. Методика морально-психологічного забезпечення несення служби прикордонними нарядами : навч.-метод. посіб. / В. В. Журавльов, М. М. Поліщук. – Хмельницький : Вид-во НАДПСУ ім. Б. Хмельницького, 2006. – 69 с. 7. Журавльов В. В. Морально-психологічне забезпечення несення служби прикордонними нарядами : дис. на здоб. наук. ступ. канд. психологічних наук : 20.02.02 / В. В. Журавльов. – Хмельницький, 2001. – 202 с.

АКТУАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МОРАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПЕРСОНАЛА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОГРАНИЧНОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ

Зелка В. Л.

В статье проведен комплексный анализ административного законодательства и научной литературы с целью установления сущности понятия «морально-психологическое обеспечение деятельности персонала Госпогранслужбы», особенностей правовой регламентации деятельности должностных лиц и органов управления в этой сфере. На основе изучения системы источников права выявлены особенности и недостатки правовой регламентации морально-психологического обеспечения персонала Госпогранслужбы, разработаны предложения по внесению изменений в Закон Украины «О Государственной пограничной службе Украины» и отдельных ведомственных актов.

Ключевые слова: морально-психологическое обеспечение деятельности; персонал; Государственная пограничная служба Украины.

ACTUAL IMPROVEMENT TRENDS OF MORAL AND PSYCHOLOGICAL SUPPORT OF PERSONNEL OF THE STATE BORDER GUARD SERVICE OF UKRAINE

Ziolka V. L.

The paper has covered the complex analysis of administrative legislation and scientific literature with the view to explicate the basic nature of «moral and psychological support of the State Border Guard Service personnel» and the peculiarities of legal regulation of officials' activity and management bodies in this area. Based on the analysis of law resources system the peculiarities and shortcomings of legal regulation of «the moral and psychological support of the State Border Guard Service personnel» had been disclosed as well as the proposals how to introduce changes in the Law of Ukraine «State Border Service of Ukraine» and particular departmental statements had been substantiated.

Key words: moral and psychological activity support; personnel; State Border Service of Ukraine.

Надійшла до редколегії 16.09.2014 р.

ЕКОЛОГІЧНЕ ТА ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО



Андрій Богданович Наконечний,
аспірант
Національний університет
«Одеська юридична академія»,
м. Одеса

УДК 349.412.2 (477)

ЗЕМЛІ ПІД ПАМ'ЯТКАМИ АРХЕОЛОГІЇ: АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВСТВА ТА СУДОВОЇ ПРАКТИКИ

Стаття присвячена дослідженню земель під пам'ятками археології. Проведено аналіз їх правового статусу, місця серед основних категорій земель України. Пропонується вирішення основних законодавчих проблем та усунення недоліків у судовому розгляді відповідних категорій справ.

Ключові слова: пам'ятки археології, примусове відчуження, земельні ділянки, земельне законодавство, судова практика.

Вивчення історії розвитку кожного народу становить не лише науковий інтерес, а й має велике практичне значення. Свого часу О. Довженко писав: «Народ, що не знає своєї історії, є народ сліпців». Звісно, у народу без свого минулого просто немає майбутнього. Вивчення історії можливе шляхом дослідження відповідних об'єктів культурної спадщини. Україна, як країна з безперечно давньою і славною історією, має на своїх теренах велику кількість пам'яток культури. Звісно, багато таких пам'яток культури все ще приховані від людства під шарами землі на різній глибині.

Основним способом виявлення археологічних пам'яток є проведення археологічних розкопок на землях, під якими вони знаходяться. Захист та збереження об'єктів археології в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь є одним із головних завдань держави в сучасних умовах. Проте археологічні пам'ятки

є особливим видом пам'яток, виявити та оцінити які може лише спеціаліст-археолог, невміле ставлення до них чи земель, під якими вони розміщені, призводить до втрати таких об'єктів назавжди. Тим не менш, лише завдяки археологічним дослідженням вдалося віднайти поселення трипільської культури, скіфського народу та інших дописемних цивілізацій на території України (у тому числі одну із найдавніших на території Європи стоянок людини, якій більш ніж мільйон років – біля с. Королеве Закарпатської області). У зв'язку з цим особливої уваги заслуговує законодавче забезпечення охорони земель під пам'ятками археології та чітке визначення їх правового статусу.

Згідно з чинним законодавством України, землі під пам'ятками археології становлять особливу підкатегорію земель. Так, земельне законодавство відносить вказані землі до складу земель історико-культурного призначення. Відповідно до ст. 53 Земельного кодексу України до земель історико-культурного призначення належать землі, на яких розташовані пам'ятки культурної спадщини, їх комплекси (ансамблі), історико-культурні заповідники, історико-культурні заповідні території, **охоронювані археологічні території**, музеї просто неба, меморіальні музеї-садиби [1]. Особливу увагу правовому статусу цих земель приділив законодавець у Законі України «Про охорону культурної спадщини» від 8 червня 2000 р. Так, згідно з ч. 5 ст. 17 зазначеного Закону **землі, на яких розташовані пам'ятки археології**, перебувають у державній власності або вилучаються (викупуваються) у державну власність в установленому законом порядку, за винятком земельних ділянок, на яких розташовуються пам'ятки археології – поля давніх битв [2]. Ще одним із основоположних нормативно-правових актів у сфері охорони об'єктів археології є Закон України «Про охорону археологічної спадщини» від 18 березня 2004 р. [3]. Тим не менш, останній практично не містить положень щодо правового статусу земель археології (за винятком норм про проведення розкопок та інших земельних робіт, відведення земель), і як стверджують спеціалісти археологічної та музейної справи, в основному носить декларативний характер [4] й не забезпечує реального захисту [5].

Розпочинаючи аналіз правового статусу земель, на яких розташовані пам'ятки археології, зазначимо, що у чинному законодавстві простежуються проблеми правового та судового характеру, які потребують нагального вирішення.

Перш за все слід указати на відсутність будь-якого визначення поняття земель археології. Законодавець оперує різними термінами щодо цієї категорії: охоронювані археологічні території, землі, на яких розташовані пам'ятки археології, зона охорони археологічного культурного шару, землі археології та інші. Тому важливо нормативно закріпити одну назву цієї дефініції та її визначення з огляду на вищезазначені закони. Але чи не найголовнішою проблемою є відсутність відповідної підстави та чинного порядку примусового відчуження земель приватної власності до складу земель, на яких розташовані пам'ятки археології. Так, основні підстави примусового відчуження земельних

ділянок закріплені в ст.ст. 346–354 Цивільного кодексу України та у Главі 2 (ст.ст. 140–151) Земельного кодексу України.

Аналіз указаних норм на предмет примусового відчуження із приватної власності земель історико-культурного призначення (а особливо земель археології) засвідчив лише встановлення можливості щодо викупу пам'яток культурної спадщини (за умови, якщо у результаті дій або бездіяльності **власника пам'ятки культурної спадщини** їй загрожує пошкодження або знищення – ст. 352 ЦК України) [6] та припинення **користування земельними ділянками** у разі використання земельної ділянки у спосіб, що суперечить вимогам охорони культурної спадщини (ст. 141 ЗК України) [1]. Проте норму щодо примусового вилучення (викупу) земельних ділянок, на яких розміщені об'єкти археології, до державної власності передбачено лише ч. 5 ст. 17 Закону України «Про охорону культурної спадщини». Цією ж нормою визначено, що таке відчуження здійснюється в установленому законом порядку [2].

Отже, чим же може загрозувати відсутність законодавчо закріпленої підстави та визначеного порядку примусового відчуження земельних ділянок приватної власності у разі виявлення там важливих об'єктів археології? Згадаємо один цікавий історичний факт: у 1710 р. селянин Амброджо Нучеріно, копаючи колодязь на своїй земельній ділянці, натрапив на мармурові уламки. Про знахідку сповістили Еммануїла-Моріса Лотаринзького, герцога д'Ельбефа, французького дворянина у вигнанні й командувача австрійським полком, що стояв з 1707 р. в Неаполі. Викупивши ділянку землі навколо колодязя Нучеріно, герцог протягом 9 місяців за свої кошти проводив там розкопки. Так було віднайдено давньоримське місто Геркулесум, а згодом Помпея та Стабія, які були «поховані» 79 року внаслідок виверження Везувію. Цей відомий світовий випадок аж ніяк не поодинокий і для сучасної України. Так, і дотепер селяни на своїх давно уже приватних земельних ділянках випадково відкопують важливі цінні рухомі [7] та нерухомі пам'ятки археології: знаряддя праці, коштовності, кургани, городища [8]. Проте мало хто добровільно хоче позбутися власної земельної ділянки, а навіть якщо хоче, то не існує жодного порядку чи гарантій щодо належної компенсації такого благородного вчинку.

Як свідчить аналіз судової практики, така законодавча невизначеність є досить негативною для України. Показова в цьому плані Ухвала Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ (далі – ВССУ) № 6-52737св13 від 12.03.2014 р. у справі за позовом Міністерства культури України до Лівадійської селищної ради, ОСОБА_3, третя особа – Республіканський комітет Автономної Республіки Крим з охорони культурної спадщини, про визнання недійсним державного акта, за касаційною скаргою ОСОБА_3 на рішення Апеляційного суду Автономної Республіки Крим від 19 листопада 2013 р. [9]. У зазначеній Ухвалі ВССУ щодо повернення земельної ділянки, на якій розташований пам'ятник археології та архітектури місцевого значення – Укріплення фортеці «Учансу-Ісар»,

який повинен знаходитися виключно у державній власності, знаходимо багато цікавих, але суперечливих висновків. Перш за все, ВССУ розглядає вказану підставу як припинення права власності на земельну ділянку особи, якій земельна ділянка не може належати на праві власності (згідно зі ст. 145 Земельного кодексу України), що по суті є деталізованою нормою такої підстави як невідчуження земельної ділянки **іноземними особами та особами без громадянства** у встановлений строк у випадках, визначених цим Кодексом (п. д) ч. 1 ст. 143 ЗК України), яка також зазначена в Ухвалі.

Зі змісту Ухвали не випливає, що ОСОБА_3 є іноземцем чи особою без громадянства. Основоположним висновком в Ухвалі є наступне: **«відсутність, як зазначив апеляційний суд, встановленого порядку поновлення прав держави у даному випадку не може бути підставою для фактичного позбавлення особи права власності на земельну ділянку, набутого на законних підставах, оскільки питання про припинення права власності на належну позивачу земельну ділянку з огляду на розташування на ній пам'ятки архітектури (очевидно описка — пам'ятки археології — авт.) має вирішуватись компетентними державними органами та установами шляхом розробки відповідного правового механізму, яких забезпечить справедливий баланс інтересів держави та приватного власника».** Фактично, ВССУ підтвердив обґрунтовану вище позицію автора про відсутність як підстави, так і порядку здійснення примусового відчуження таких земельних ділянок. Незважаючи на те, що ВССУ спирається на ч. 5 ст. 17 Закону України «Про охорону культурної спадщини» про перебування земель, на яких розташовані пам'ятки археології, виключно у державній власності, все ж основоположними для касаційного суду є положення Земельного та Цивільного кодексів України.

Але комплексно досліджуючи рішення органів виконавчої влади та судову практику (прикладом може бути і вищезазначена Ухвала) на предмет викупу (примусового відчуження) земельних ділянок, на яких розміщені об'єкти археології, приходимо до висновку, що рішення щодо такого відчуження відсутні. Тож хіба землі археології є настільки неперіоритетними серед інших категорій земель і чому держава не поспішає їх викупувувати?

На противагу цьому, судова практика в Україні складається наступним чином. Держава в особі відповідних органів державної влади чи посадових осіб звертається до суду з позовами до власників про визнання недійсного державного акта на землю (договору купівлі-продажу) та/або відповідного рішення органу державної влади чи органу місцевого самоврядування про надання дозволу на приватизацію (передання у власність, надання дозволу на відведення та ін.) земельної ділянки у випадку, якщо така земельна ділянка перебувала в межах охоронюваної археологічної території, чи на її території знаходився відповідний об'єкт археології. Суб'єктом звернення до суду, як показує практика, є територіальне управління охорони культурної спадщини, або прокурор в інтересах держави чи окремого органу. Причому такі позовні заяви розглядаються в рамках як цивільного, господарського, так і адміністра-

тивного судочинства, що також показує неоднозначність судової практики у вирішенні цього питання судами.

Аналізуючи окремі рішення судів, приходимо до наступних висновків. По-перше, суди інколи повертають позовні заяви суб'єктам звернень на тій підставі, що питання скасування державних актів, позбавлення права власності відноситься до приватноправових відносин та не входить до сфери повноважень відповідних посадових осіб. Але такі висновки є помилковими, на що й вказав Житомирський апеляційний адміністративний суд у постанові № 2а/1770/1487/2012, скасовуючи ухвалу Рівненського окружного адміністративного суду від 20 квітня 2012 р. та направивши справу для продовження розгляду. Апеляційний суд, скасовуючи зазначену ухвалу, визнав повноваження прокурора щодо оскарження розпорядження Рівненської районної державної адміністрації, яке стало підставою для видачі службовими особами управління земельних ресурсів у Рівненському районі Рівненської області державних актів на право приватної власності на земельні частки (паї), на яких розташовані землі історико-культурного призначення, а саме об'єкти археології загальною площею 2,42 га [10].

По-друге, суперечливим серед судів є можливість оскарження прокурорами розпоряджень органів державної влади та місцевого самоврядування з порушенням строку позовної давності. Так, Острозький районний суд Рівненської області у рішенні № 2/1713/699/11 від 12.09.2012 р. у справі за позовною заявою заступника прокурора Рівненської області в інтересах держави в особі Рівненської обласної ради до Могилянської сільської ради, ОСОБА_3, ОСОБА_1, ОСОБА_2 про визнання незаконним та скасування рішення Могилянської сільської ради від 05.05.2000 р., визнання недійсними державних актів на право власності на землю та скасування їх державної реєстрації вказує наступне. На думку суду, посилення прокурора на те, що про порушення прав держави прокуратурі стало відомо лише в серпні 2011 р., є надуманими і безпідставними [11]. У той же час, Чернігівський районний суд Чернігівської області у рішенні 748/1100/13-ц від 14.08.2013 р. у справі за позовом прокурора Чернігівського району в інтересах держави в особі Державної інспекції сільського господарства в Чернігівській області до Седнівської селищної ради, ОСОБА_2, ОСОБА_3, треті особи, що не заявляють самостійних вимог на предмет позову, на стороні відповідачів: Головне управління Держземагентства в Чернігівській області, Чернігівська обласна інспекція з охорони пам'яток археології, історії та монументального мистецтва, ОСОБА_6, ОСОБА_7, про визнання незаконним та скасування рішення селищної ради від 29.01.2008 р., визнання недійсним державного акта задовольняє позов, не вказуючи при цьому на пропуск прокурором строку позовної давності [12].

По-третє, підставами для задоволення позовів про скасування державних актів на землі чи відповідних рішень органів державної влади (місцевого самоврядування) часто стають рішення відповідних органів, прийняті в 70-90-х роках. Так, для прикладу, Віньковецький районний суд Хмельниць-

кої області у Рішенні № 2202/109/2012 від 17.07.2012 р. у справі за позовом прокурора Віньковецького району в інтересах управління культури туризму і курортів Хмельницької обласної державної адміністрації до ОСОБА_4 про визнання недійсним державного акта на право приватної власності на землю, задовольняючи позов, обґрунтовує рішення, в тому числі наявністю розпорядження виконкому Хмельницької обласної Ради депутатів трудящих № 143 від 05 травня 1974 р. про встановлення границі охоронної зони в радіусі 50 м від пам'ятника археології на земельній ділянці [13].

Позитивним аспектом досліджуваного рішення є призначення у справі судово-археологічної експертизи, на вирішення якої ставилось питання про те, чи розповсюджується пам'ятка археології на територію оспорюваної земельної ділянки, що як свідчить судова практика, є скоріше винятком, ніж правилом. Власник земельної ділянки, який цілком правомірно отримав таку земельну ділянку, може й не здогадуватися про наявність відповідного рішення, як і про знаходження на території його земельної ділянки об'єкта археології. При цьому, виходячи із аналогічних судових рішень (наприклад, рішення № 2-708/08 від 12.11.2008 р. Глухівського міськрайонного суду Сумської області у справі за позовом ОСОБА_1 міжрайонного прокурора в інтересах держави в особі ОСОБА_1 районної державної адміністрації, третя особа: Баницька сільська рада Глухівського району, до ОСОБА_3 про визнання незаконним та скасування Державного акта на право приватної власності на землю [14]), власник, який при тому правомірно скористався своїми законними правами набуття власності (шляхом укладення договору купівлі-продажу, безоплатно приватизувавши земельну ділянку та ін.) не отримує жодної компенсації у разі позбавлення його права власності, що суперечить основним постулатам захисту права власності.

Інша ж справа, якщо власник земельної ділянки, на якій знаходиться об'єкт археології, отримує таку земельну ділянку неправомірно, шляхом підробки відповідної документації, дачі хабара чи інших протиправних дій. Так, Надвірнянський районний суд Івано-Франківської області у рішенні № 0911/2405/2012 від 14.12.2012 р. у справі за позовом прокурора Надвірнянського району в інтересах Добротівської сільської ради до ОСОБА_1 про визнання незаконним рішення сесії від 26.06.2008 р., недійсним державного акта на право приватної власності на земельну ділянку і повернення земельної ділянки, задовольняючи позов, виходить із наступного. Під час приватизації відповідачем ОСОБА_1 земельної ділянки площею 1,9990 га для ведення особистого селянського господарства в урочищі «Добротівська гора» с. Добротів Надвірнянського району Івано-Франківської області начальник відділу культури і туризму Надвірнянської РДА Зварчук О. М., який здійснював керівництво діяльністю відділу, вів облік, забезпечував охорону пам'яток культурної спадщини на території району, ніс персональну відповідальність за виконання покладених на відділ завдань, незаконно погодив відведення даної земельної ділянки шляхом видачі і підписання 04.06.2008 р. позитивного висновку, не перевірявши при цьому точного

місця розташування вказаних археологічних об'єктів, їх повних характеристик та можливого їх знаходження на земельній ділянці, що підлягала відведенню відповідачу ОСОБА_1. За вчинене діяння його притягнуто до кримінальної відповідальності за ст. 367 ч. 2 КК України [15]. Саме тому важливим, на думку автора, при зверненні прокурорів з позовами про скасування державного акта, рішення органу державної влади (місцевого самоврядування) щодо земельної ділянки, на якій знаходиться об'єкт археології, є здійснення перевірки правомірності дій власників, посадових осіб чи інших зацікавлених осіб і при необхідності притягнення їх до відповідальності та вилучення відповідні земельні ділянки до державної власності без компенсації.

Виходячи з вищезазначеного, вирішенням ситуації, яка склалась навколо земель археології, є наступні законодавчі ініціативи:

- визначити поняття земель археології та закріпити його назву в відповідних нормативно-правових актах;
- закріпити в Цивільному та Земельному кодексах підстави викупу (примусового відчуження) земельних ділянок у державну власність у разі виявлення на них об'єктів археології та визнання таких об'єктів пам'ятками археології національного чи місцевого значення;
- визначити чіткий порядок добровільного викупу чи примусового відчуження відповідних земельних ділянок на законодавчому рівні (на прикладі Законів України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності» та «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах правового режиму воєнного чи надзвичайного стану»);
- надати власникам земельних ділянок належні гарантії у разі викупу (примусового відчуження) земельних ділянок;
- узагальнити судову практику щодо суб'єктів, підстав та строків звернення до суду та юрисдикції судів, що розглядають відповідні справи;
- рекомендувати судам при вирішенні питання про знаходження на земельній ділянці пам'яток археології проведення судово-археологічної експертизи;
- при зверненні прокурорів з відповідними позовами здійснювати перевірку правомірності дій власників, посадових осіб чи інших зацікавлених осіб і при необхідності притягати їх до відповідальності та вилучати відповідні земельні ділянки до державної власності без компенсації, а у разі правомірності набуття права власності надавати власникам таких земельних ділянок компенсацію чи аналогічну земельну ділянку.

Список літератури: 1. Земельний кодекс України // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27. 2. Про охорону культурної спадщини : Закон України від 08.06.2000 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 39. – Ст. 333. 3. Про охорону археологічної спадщини : Закон України від 18.03.2004 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 26. – Ст. 361. 4. Музейник Наталія Рудика: Фахівці мають підтримати законопроект щодо протидії нелегальним розкопкам // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://prostir.museum/>

ua/post/29962. 5. Андрус Г.О. Охорона культурної спадщини України в контексті світових інтеграційних процесів (друга половина XX – початок XXI століття) / Ганна Олександрівна Андрус : дис. ... канд. наук: 26.00.05. – 2009. – 20 с. 6. Цивільний кодекс України // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356. 7. Селяни викопали найбільший в історії Закарпаття скарб. Український національний портал // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.aratta-ukraine.com/news_ua.php?id=6353. 8. В Запорозжє знайшли святой курган, котрому поклонялись столетиями // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kr.ua/life/303085-v-zaporozhe-nashly-sviatoi-kurhan-kotoromu-poklonialys-stoletyamy>. 9. Ухвала суду № 6-52737св13. Інформаційно-правова система «Правоскоп» – база судових рішень // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravoscope.com/act-uxvala-sudu-6-52737sv13-yevtushenko-o-i-12-03-2014-ne-viznachenno-s>. 10. Постанова № 2а/1770/1487/2012. Інформаційно-правова система «Правоскоп» – база судових рішень // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravoscope.com/act-postanova-2a-1770-1487-2012-bondarchuk-i-f-18-09-2012-regulyuvannya-zemelnix-vidnosin-u-tomu-chisli-s>. 11. Рішення № 2/1713/699/11. Інформаційно-правова система «Правоскоп» – база судових рішень // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravoscope.com/act-rishennya-2-1713-699-11-vengerchuk-a-o-12-09-2012-spori-shho-vinikayut-iz-zemelnix-pravovidnosin-s>. 12. Рішення № 748/1100/13-ц. Інформаційно-правова система «Правоскоп» – база судових рішень // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravoscope.com/act-rishennya-748-1100-13-c-kuxta-v-o-14-08-2013-spori-shho-vinikayut-iz-zemelnix-pravovidnosin-29357835>. 13. Рішення № 2202/109/2012. Інформаційно-правова система «Правоскоп» – база судових рішень // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravoscope.com/act-rishennya-2202-109-2012-potarov-o-o-17-07-2012-spori-shho-vinikayut-iz-zemelnix-pravovidnosin-s>. 14. Рішення № 2-708/08. Інформаційно-правова система «Правоскоп» – база судових рішень // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravoscope.com/act-rishennya-2-708-08-krivcova-g-v-12-11-2008-ne-viznachenno-s>. 15. Рішення № 0911/2405/2012. Інформаційно-правова система «Правоскоп» – база судових рішень // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravoscope.com/act-rishennya-0911-2405-2012-vintonyak-m-b-m-b-14-12-2012-spori-shho-vinikayut-iz-zemelnix-pravovidnosin-s>.

ЗЕМЛИ ПОД ПАМ'ЯТНИКАМИ АРХЕОЛОГІЇ: АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА І СУДЕБНОЇ ПРАКТИКИ

Наконечный А. Б.

Статья посвящена исследованию земель под памятниками археологии. Проведен анализ их правового статуса, места среди основных категорий земель Украины. Предлагается решение основных законодательных проблем и устранение недостатков при судебном рассмотрении соответствующих категорий дел.

Ключевые слова: памятники археологии, принудительное отчуждение, земельные участки, земельное законодательство, судебная практика.

THE ARCHEOLOGICAL SITES ON LANDS: ACTUAL PROBLEMS OF THE LEGISLATION AND CASE STUDY

Nakonechny A. B.

The article is dedicated to the analysis of the archeological sites on lands. There was examined their legal status, places of the main categories among the land plots in Ukraine. It is proposed the decision of the main legislative problems and the elimination of shortcomings in the proceedings of relevant categories of cases.

Key words: archeological sites, expropriation, land, land legislation, case study.

Надійшла до редколегії 02.09.2014 р.



Олег Володимирович Бурцев,
здобувач
*Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків*

УДК 349.412.2

ЗЕМЕЛЬНІ МЕЖОВІ СПОРИ: РІЗНОВИДИ ТА ЇХ ОСОБЛИВОСТІ

На підставі аналізу системи джерел права, що регулюють відносини у сфері вирішення земельних спорів, розкрито особливості об'єкта різновидів земельних межових спорів.

Ключові слова: земельний спір, земельний межовий спір, межування, система органів, що вирішують земельні спори; земельна ділянка, територія, межа земельної ділянки.

Земельний кодекс України (ст. 2) об'єктом земельних відносин визначає землі у межах території України, земельні ділянки та права на них, у тому числі на земельні частки (паї) [2]. При реалізації земельних відносин, а також при їх врегулюванні можуть виникати спірні земельні відносини, об'єктом яких виступає сама земельна ділянка або ж право на неї.

Деякі автори вказують, що об'єкт земельних відносин визначає об'єктний склад земельного спору і є саме тією підставою, з приводу якої і виникає земельний спір [7, с. 34]. Погоджуючись з таким підходом щодо визначення об'єкта земельного спору, логічно порушити питання щодо об'єкта земельного межового спору. Це зумовлюється тією обставиною, що межа земельної ділянки як самостійний об'єкт земельних відносин не виокремлюється законодавцем. Водночас практика показує, що земельні межові спори не є однорідними та характеризуються своїми особливостями, які певним чином впливають і на їх вирішення.

Проблеми щодо вирішення земельних спорів неодноразово були предметом дослідження таких науковців, як: Г. І. Балюк, А. П. Гетьман, Л. В. Лейба, А. М. Мірошніченко, О. О. Погрібний та ін. Однак різновиди земельних межових спорів та їх особливості залишаються недостатньо дослідженими.

Тож на підставі аналізу джерел права, що регулюють відносини у сфері вирішення земельних спорів, спробуємо з'ясувати особливості різновидів земельних межових спорів.

Земельний кодекс України в межах земельних спорів виокремлює певні види земельних межових спорів: 1) спори у межах населених пунктів щодо меж земельних ділянок, що перебувають у власності і користуванні громадян, та додержання громадянами правил добросусідства; 2) спори щодо розмежування меж районів у містах; 3) спори щодо меж земельних ділянок за межами населених пунктів. Наведений перелік земельних межових спорів свідчить про те, що спірні відносини можуть виникати стосовно меж конкретної земельної ділянки або ж земель, які становлять територію сіл, селищ, міст, районів та областей тощо. З'ясування сутності та ролі такого поняття, як межа земельної ділянки, базується на аналізі співвідношення понять «територія», «землі» та «земельна ділянка». Видається, що термін «територія» доцільно тлумачити через поняття «землі», яке в свою чергу є похідним від поняття «земельна ділянка» в широкому розумінні. Це означає, що та чи інша територія включає землі або земельну ділянку (ділянки), яка може належати різним суб'єктам, а також може бути об'єктом різних форм власності. Отже, будь-яка територія обов'язково передбачає у своїй основі наявність земель, тобто певної їх площі. Такий висновок підкріплюється і чинним законодавством.

Так, відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» територією є частина земної поверхні з повітряним простором та розташованими під нею надрами у визначених межах (кордонах), що має певне географічне положення, природні та створені в результаті діяльності людей умови і ресурси [9].

Слід зауважити, що на рівні законодавства не зроблено чітке розмежування понять «земля» — «землі». У ст. 2 Земельного кодексу України до об'єкта земельних відносин застосовується термін «землі», а в Конституції України йдеться про землю як об'єкт права власності Українського народу (ст. 13).

Згідно з Державним стандартом «Земля. Терміни і визначення» земля визначається як «найважливіша частина навколишнього природного середовища, яка характеризується простором, рельєфом, ґрунтовим покривом, рослинністю, надрами, водами і є головним засобом виробництва у сільському господарстві, а також просторовою базою для розміщення галузей народного господарства» [1].

На підставі наведеного порівняння можна стверджувати, що територія, з урахуванням її чинників, категорія значно ширша, ніж земельна ділянка, яка включає не лише останню, а й атмосферне повітря над нею, і надра та інші природні ресурси. Разом з тим в основі будь-якої території знаходиться певна земельна ділянка (ділянки), якій теж притаманні свої характеристики та ознаки. Так, поняття «земельна ділянка» як об'єкт земельних правовідносин в цілому і земельних спорів зокрема не знайшло однозначного визначення ні в законодавстві, ні в науковій літературі. Це, очевидно,

пов'язано з тим, що поняття земельної ділянки використовується не лише у земельному праві, а й у інших галузях права: цивільному, адміністративному, податковому тощо. Спроби визначення земельної ділянки як об'єкта права власності, що майже дублюють одне одного, були зроблені у Цивільному кодексі (ст. 373) та у Земельному кодексі (ст. 79). Так, ч. 1 ст. 79 Земельного кодексу визначає земельну ділянку як частину земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами. Дублюючи майже повністю ч. 2 і ч. 3 ст. 79 Земельного кодексу, Цивільний кодекс у ч. 3 ст. 373 визначає право власності на земельну ділянку, яке поширюється на поверхневий (грунтовий) шар у межах ділянки, на водні об'єкти, ліси, багаторічні насадження, які на ній знаходяться, а також на простір, що є над і під поверхнею ділянки, висотою та глибиною, які необхідні для зведення житлових виробничих та інших будівель і споруд. При цьому варто зазначити, що земельна ділянка визнається об'єктом цивільних прав виключно з моменту її формування та державної реєстрації права власності на неї. Формування земельної ділянки передбачає визначення її площі, меж та внесення інформації про неї до Державного земельного кадастру. То ж окреслюючи поняття «земельна ділянка», серед іншого звертаємо увагу на одну з її ознак, що характеризує земельну ділянку як частину земної поверхні, яка відмежована від решти земної поверхні визначеними у встановленому порядку межами [6, с. 18].

Разом з тим поняттю земель як території також притаманні відповідні юридичні ознаки. По-перше, землі мають державно-територіальне значення у межах кордонів України. Інакше кажучи, саме вони є основою територіальної цілісності, суверенітету і національної безпеки країни. По-друге, землі в межах території України є власністю Українського народу. Іншими словами, конституційна норма вказує на право Українського народу на всю земельну територію України, обмежену кордонами від інших держав [10, с. 4]. Виходячи з цього конституційного положення, можна стверджувати, що землі становлять собою територіальну ознаку цілісності держави. По-третє, землі є просторовою базою при адміністративно-територіальному поділі та формуванні відповідних утворень (ст. 173 ЗК). Слід також підкреслити, що в межах певної території реалізуються також правомочності державних органів чи органів місцевого самоврядування.

Функціонування земель як основи території зумовлює положення, коли спірні питання, які щодо них виникають, мають вирішуватися з урахуванням названих ознак.

Землі як територіальна категорія виступають також об'єктом земельних правовідносин, що визначає об'єктний склад земельних спорів у випадках, які передбачені ч. 2 ст. 158 Земельного кодексу України. Маються на увазі спори щодо розмежування територій сіл, селищ, міст, районів та областей, вирішення яких Земельний кодекс відносить виключно до судової юрисдикції.

Деяко інше змістове навантаження мають землі, що виступають просто-ровою базою при адміністративно-територіальному поділі й формуванні відповідних адміністративно-територіальних утворень. Цим землям притаманні свої юридичні ознаки в земельних спорах. Так, територія одного адміністративно-територіального утворення відокремлюється від інших умовною замкненою лінією на поверхні землі. Функція цієї лінії полягає в окресленні зовнішніх меж територій, а також вказує на те, що в межах території конкретного адміністративно-територіального утворення здійснюються повноваження тих чи інших органів управління.

Таким чином, територія і земельна ділянка співвідносяться як загальне і конкретне, тобто до складу певної території можуть входити декілька земельних ділянок. При цьому важливе місце у визначенні поняття «земельна ділянка» належить її межам. Згідно з Інструкцією про встановлення (відновлення) меж земельних ділянок у натурі (на місцевості) та їх закріплення межовими знаками межею земельної ділянки визначається умовна замкнена лінія, що розмежовує земельні ділянки [3]. Отже, межі земельної ділянки (земельних ділянок) визначають територіальну і просторову сфери здійснення комплексу прав та виконання обов'язків конкретними суб'єктами, що використовують ту чи іншу земельну ділянку (земельні ділянки) на законних підставах. Встановлення межі земельної ділянки та закріплення її межовими знаками виступає одним із правових засобів індивідуалізації цієї ділянки як об'єкта земельних прав. Територіальні межі конкретної земельної ділянки визначаються у порядку, що встановлюється земельним законодавством. Місцезнаходження та межі земельної ділянки визначаються шляхом її межування і встановлення межових знаків. Достовірною інформацією щодо встановлених меж земельної ділянки мала б стати офіційна інформація Державного земельного кадастру. Відповідно до земельного законодавства об'єктами Державного земельного кадастру є землі в межах державного кордону України; землі в межах території адміністративно-територіальних одиниць; обмеження у використанні земель; земельна ділянка. Внесення відомостей до Державного земельного кадастру про межі цих об'єктів є обов'язковим. Так, на підставі землевпорядної документації до Державного земельного кадастру вносяться відомості: 1) про земельну ділянку (у разі: а) формування земельних ділянок — у випадках, визначених ст. 79-1 Земельного кодексу України; б) встановлення (відновлення) меж земельної ділянки за її фактичним використанням відповідно до ст. 107 Земельного кодексу України; в) зміни меж суміжних земельних ділянок їх власниками); 2) про розподіл земель між власниками та користувачами; 3) про межі адміністративно-територіальних одиниць (у разі встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць); 4) про державний кордон України.

Внесення таких відомостей про межі земельних ділянок до Державного земельного кадастру, на перший погляд, виступає надійною юридичною гаран-

тією суб'єктів прав на землю та умовою ефективності правового регулювання земельних відносин в цілому [6, с. 15]. Однак реалії сучасної практики свідчать про наявність іншої ситуації. На жаль, велика кількість громадян, юридичних осіб, які отримали у власність чи користування земельні ділянки, стикаються з тим, що їх межі не є такими, що належним чином визначені в офіційній землепорядній документації. Зокрема, власник або користувач земельної ділянки іноді постає перед фактом, що межа земельної ділянки не співпадає із задекларованою у правовстановлюючих документах. Ще гіршою є ситуація, коли належна земельна ділянка накладена на суміжну земельну ділянку. Отже, відсутність встановленої належним чином межі може стати підставою виникнення земельно-правових конфліктів.

Слід зазначити, що спори, які виникають у межах населених пунктів щодо меж земельних ділянок, що перебувають у власності і користуванні громадян, та додержання громадянами правил добросусідства становлять окрему групу земельних межових спорів, значною за обсягом та складною для вирішення. Особливістю даного виду спорів є те, що вони виникають внаслідок недотримання правил добросусідства, невідповідності встановлених меж земельної ділянки межам, зафіксованим у правовстановлюючих документах тощо. Ознакою таких спорів є й те, що підставою їх виникнення є ті чи інші вимоги щодо меж конкретної земельної ділянки, які можуть бути висунуті сусідніми власниками чи користувачами. Мова в даному разі йде про те, що саме межа є тією ознакою, яка індивідуалізує ту чи іншу земельну ділянку як об'єкт земельних прав й визначає їх обсяг. Такі земельні межові спори можуть бути вирішені як в судовому, так і в адміністративному (позасудовому) порядку. Повноваженнями щодо вирішення в адміністративному (позасудовому) порядку земельних межових спорів наділені органи місцевого самоврядування та центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин. Зокрема, органи місцевого самоврядування вирішують земельні спори у межах населених пунктів щодо меж земельних ділянок, що перебувають у власності і користуванні громадян, та додержання громадянами правил добросусідства, а також спори щодо розмежування меж районів у містах. Держземагентство вирішує земельні спори щодо меж земельних ділянок за межами населених пунктів.

Як різновид межових спорів можна виокремити і спори стосовно меж адміністративно-територіальних утворень, що отримали назву «конфлікти загальнонаціонального масштабу». При встановленні (відновленні) і зміні на місцевості меж адміністративно-територіальних утворень реалізуються повноваження органів землеустрою, проекти яких розглядаються і затверджуються в установленому порядку відповідними органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування. При реалізації та впровадженні цих проектів або при їх узгодженні можуть виникати спірні ситуації. Законодавець такі спори відносить до категорії земельних. Про складність останніх свідчить і та

обставина, що спори щодо розмежування територій сіл, селищ, міст, районів та областей можуть бути вирішені виключно у судовому порядку. Водночас спори щодо розмежування меж районів у містах можуть бути вирішені окрім як у суді, також і органами місцевого самоврядування.

Сьогодні адміністративно-територіальний устрій України характеризується розбіжністю норм Конституції України з нормами іншого законодавства, недосконалістю існуючих підходів до класифікації міст, відсутністю на планово-картографічних матеріалах визначених належним чином меж адміністративно-територіальних утворень та їх не встановлення на місцевості. Крім того, більшість населених пунктів України не мають затвердженої містобудівної документації (генеральних планів), що формально має стримувати процес встановлення існуючих меж адміністративно-територіальних утворень України.

Згідно з п. 29 ст. 85 Конституції України утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів віднесено до компетенції Верховної Ради України. У цьому сенсі зазначені положення узгоджуються і з правовими приписами ст. 174 Земельного кодексу України, в якій, зокрема, зазначається, що рішення про встановлення й зміну меж районів і міст приймається Верховною Радою України за поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської чи Севастопольської міської рад; рішення про встановлення і зміну меж сіл, селищ, які входять до складу відповідного району, приймаються районною радою за поданням відповідних сільських, селищних рад, рішення про встановлення і зміну меж сіл, селищ, які не входять до складу відповідного району, або у разі, якщо районна рада не утворена, приймаються Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами за поданням відповідних сільських, селищних рад. Прийняття рішення про встановлення і зміну меж районів у містах приймається міською радою за поданням відповідних районних у містах рад.

Однією з найсуттєвіших проблем щодо встановлення та зміни меж населених пунктів є те, що більшість таких меж були встановлені ще у минулому столітті. При цьому і досі відповідна нормативно-правова база характеризується своєю недовершеністю, та такою, яка містить досить широкі, малозмістовні та декларативні норми. Насправді ж нагальною потребою в сьогоdnішніх умовах є прийняття спеціального нормативно-правового акта, який би комплексно визначав порядок встановлення та зміну меж адміністративно-територіальних утворень. І хоча навряд чи можна очікувати, що всі земельні межові спори адміністративно-територіальних утворень будуть вирішені у результаті, але не слід забувати, що необхідність його прийняття передбачається й Законом України «Про Державний земельний кадастр». Подоланню труднощів щодо вирішення таких спорів має сприяти й прийняття Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій».

Список літератури: 1. ГОСТ 17.5.1.05–80 : Охрана природы. Земля. Термины и определения. – М., 1980. 2. Земельний кодекс України // Відом. Верхов. Ради. – 1992. – № 25. – Ст. 354. 3. Інструкція про встановлення (відновлення) меж земельних ділянок в натурі (на місцевості) та їх закріплення межовими знаками, затверджена наказом Державного комітету України із земельних ресурсів 18.05.2010, № 376 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 46. – Ст. 1519. 4. Конституція України // Відом. Верх. Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 5. Краснолуцький О. Встановлення меж населених пунктів: сучасні проблеми та шляхи їх вирішення / О. Краснолуцький, Т. Євсюков // Землепорядний вісник. – 2012. – № 2. – С. 22–27. 6. Кулинич П. Ф. Земельна ділянка як об'єкт правових відносин: поняття, ознаки, види / П. Ф. Кулинич // Земельне право України. – 2011. – № 3. – С. 14–21. 7. Лейба Л. В. Земельні спори та порядок їх вирішення : монографія / за ред. проф. М. В. Шульги. – Х. : Право, 2007. – 160 с. 8. Про Державний земельний кадастр : Закон України № 3613-VI від 07.07.2012 р. // Відом. Верхов. Ради. – 2012. – № 8. – Ст. 61. 9. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України № 3038-VI від 17.02.2011 р. // Відом. Верхов. Ради. – 2011. – № 34. – Ст. 343. 10. Семчик В. І. Ще раз про право власності на землю / В. І. Семчик // Голос України. – 2002. – № 129. 11. Цивільний кодекс України // Відом. Верхов. Ради. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.

ЗЕМЕЛЬНЫЕ МЕЖЕВЫЕ СПОРЫ: РАЗНОВИДНОСТИ И ИХ ОСОБЕННОСТИ

Бурцев О. В.

На основании анализа системы источников права, регулирующих отношения в сфере разрешения земельных споров, раскрыты особенности объекта разновидностей земельных межевых споров.

Ключевые слова: земельный спор, земельный межевой спор, межевание, система органов, которые решают земельные споры; земельный участок, территория, граница земельного участка.

LAND BOUNDARY DISPUTES: TYPES AND THEIR FEATURES

Burtsev O. V.

Peculiarities of the object of varieties of land boundary disputes are disclosed on the basis of analysis of the sources of law regulating relations in the field of land disputes.

Key words: land dispute, land boundary dispute, land surveying, system of bodies, which solve land disputes; plot, territory, plot boundaries.

Надійшла до редколегії 27.10.2014 р.



Ганна Аркадіївна Кім,
здобувачка
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

УДК 349.6:502.211 – 582(477)

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ОБ'ЄКТИ РОСЛИННОГО СВІТУ, ЗАНЕСЕНІ ДО ЗЕЛЕНОЇ КНИГИ УКРАЇНИ

Статтю присвячено вивченню проблем, пов'язаних з формуванням і визначенням правових засад власності, зокрема комунальної, на об'єкти рослинного світу, занесені до Зеленої книги України. Окреслено основні критерії належності цих природних об'єктів до об'єктів власності й поняття «право комунальної власності на об'єкти рослинного світу, занесені до Зеленої книги України». Сформульовано рекомендації щодо удосконалення відповідного законодавства.

Ключові слова: право власності на об'єкти рослинного світу, занесених до Зеленої книги України, правові засади комунальної власності на об'єкти рослинного світу, занесені до Зеленої книги України, об'єкти рослинного світу, занесені до Зеленої книги України, як об'єкти комунальної власності.

Нині в Україні спостерігається катастрофічне зменшення територій степових екосистем і природних лісів. За площею лісів і запасами деревини Україна є державою з дефіцитом лісових ресурсів, ліси займають понад 15,7 % її території. Зменшення площ навколишнього природного середовища відбувається внаслідок вирубування лісів, розорюваності земель з подальшою зміною їх цільового призначення [Див.: 1].

Головною метою національної екологічної політики є стабілізація й поліпшення стану довкілля шляхом її інтеграції до соціально-економічного розвитку України для гарантування екологічно безпечного природного середовища для життя і здоров'я населення, упровадження екологічно збалансованої системи природокористування і збереження природних екосистем.

Одним з основних інструментів реалізації екологічної політики є законодавство у сфері охорони довкілля.

Серед багатьох проблем юридичної науки за своєю актуальністю і складністю особливе місце посідає законодавче забезпечення права власності на природні ресурси й комплекси, зокрема, на особливо цінні та охоронювані об'єкти – об'єкти рослинного світу, занесені до Зеленої книги України. Чинне законодавство не повною мірою регулює відносини, що виникають у процесі здійснення права власності, зокрема комунальної, на об'єкти рослинного світу, занесені до Зеленої книги України, що й обумовлює актуальність публікації.

Мета даної статті полягає в аналізі теоретичних положень і практичних рекомендацій щодо реалізації права власності, зокрема, комунальної, на об'єкти рослинного світу, занесені до Зеленої книги України.

Слід зазначити, що у працях В. І. Андрейцева, А. П. Гетьмана, П. Ф. Кулинича, В. В. Носіка, В. П. Непійводи, Ю. С. Шемшученка, Н. Г. Юрчишин [2 – 9] ґрунтовно розкривалися окремі питання права власності на природні ресурси й комплекси. Однак аспекти права комунальної власності на об'єкти рослинного світу, занесені до Зеленої книги України, спеціально ще не досліджувались.

Незважаючи на те, що поняття «право комунальної власності» сформульовано в законодавстві України не так давно, сьогодні вже можна прослідкувати його становлення. Так, 05.11.1991 р. Кабінет Міністрів України прийняв Постанову № 311 «Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю)» [10], на підставі якої були первісно сформовані об'єкти права комунальної власності. Конституційний договір між Верховною Радою і Президентом України «Про основні начала організації і функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» (ст. 5) [11] та Закон України «Про власність» від 07.02.1991 р. [12] також містили цю форму власності.

Але пріоритетним є положення Конституції України, у ст. 142 якої встановлено, що матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є, зокрема, земля та інші природні ресурси, що знаходяться у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їх спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад [13]. Усю повноту правомочностей володіння, користування й розпорядження щодо об'єктів комунальної власності, в тому числі лісів, земельних лісових ділянок, згідно з п. 30 ч. 1 ст. 26 і ч. 3 ст. 60 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [14] здійснюють відповідні органи місцевого самоврядування. Важливу роль у визначенні правових засад права комунальної власності відіграє цей Закон, у якому сформульована загальна дефініція зазначеного поняття: це право територіальної громади володіти, цілеспрямовано, економно й ефективно користуватися й розпоряджатися на свій розсуд і у своїх інтересах майном, що належить їй як безпосередньо, так і опосередковано через органи місцевого самоврядування.

Що ж стосується конкретно екологічного законодавства, то треба вказати на основний комплексний нормативний акт цієї галузі – Закон України від 25.06.1991 р. за № 1264-ХІІ «Про охорону навколишнього природного середовища» [15]. Його ст. 4 присвячено питанням права власності на природні ресурси, де наголошується, що останні є власністю Українського народу. Саме від його імені права власника здійснюють органи державної влади й органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією, цим та іншими законами України. Громадяни України мають право користуватися її природними ресурсами відповідно до цього та інших законів. Але про визначення інших форм власності на природні ресурси (окрім власності Українського народу), в цьому Законі, на жаль, не йдеться.

У цілому у питаннях, які стосуються права власності на природні рослинні угруповання зокрема і рослинний світ загалом, виникає чимало проблем, які потребують вирішення. Так, законодавець в Положенні про Зелену книгу України [16], затвердженому Кабінетом Міністрів України на виконання Закону України «Про рослинний світ», не встановив право власності на природні рослинні угруповання, які занесені до Зеленої книги України. Йдеться лише про їх особливий статус та врахування вимог щодо охорони цих угруповань під час розробки нормативно-правових актів. Можна було б припустити, що за аналогією можна керуватися положеннями Закону України «Про рослинний світ» [17], однак приписів щодо власності на цей природний об'єкт у ньому немає. Закон України «Про природно-заповідний фонд» [18] містить лише загальні положення щодо права власності на території та об'єкти природно-заповідного фонду. Тому слід проаналізувати лісове законодавство.

Лісовий кодекс України 1994 р. [19] теж не передбачав досліджувану форму власності. Натомість у земельному законодавстві (у постанові Кабінету Міністрів України від 01.08.2002 р., № 1482 «Про затвердження тимчасового порядку розмежування земель права державної і комунальної власності» [20]) у розвиток положень Земельного кодексу України визначено категорії земель, що змінюють зазначені форми власності. Так, у комунальну власність – власність територіальних громад сіл, селищ і міст – передавалися землі лісового фонду в межах населених пунктів. Що ж стосується земель лісового фонду, розташованих поза межами населених пунктів, то ці землі залишаються в державній власності.

Пізніше (5 лютого 2004 р.) було прийнято Закон України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» № 1457-IV [21], відповідно до якого при розмежуванні земель державної й комунальної власності до земель комунальної власності територіальних громад сіл, селищ і міст передаються: (а) усі землі в межах населених пунктів, крім земель приватної власності й тих, що віднесені до власності державної; (б) земельні ділянки за межами населених пунктів, на яких розташовані об'єкти комунальної власності; (в) землі запасу, які раніше були передані територіальним громадам сіл, селищ і міст відповідно до законодавства України; (г) земельні ділянки, на

яких розміщені об'єкти нерухомого майна, що є спільною власністю територіальної громади й держави. Як вбачається, ці положення не виокремлюють землі лісового фонду як землі комунальної власності. Між тим ст. 6 названого Закону вказує, що при розмежуванні земель державної й комунальної власності не можуть передаватися до земель комунальної власності землі лісового фонду за межами населених пунктів. Інших приписів щодо досліджуваної теми Закон не містить.

У Лісовому кодексі України в редакції від 06.02.2006 р. [22] уперше зазначено, що ліси можуть перебувати в державній, комунальній і приватній власності (ст. 7 Кодексу). Повніше питання комунальної власності розкрито у статтях 9 і 11 Кодексу: ст. 9 установлює, що в комунальній власності знаходяться ліси в межах населених пунктів, крім тих, що перебувають у власності державній або приватній. У комунальній власності можуть перебувати й інші ліси, набуті або віднесені до її об'єктів в установленому законом порядку.

Право комунальної власності на ліси реалізується територіальними громадами безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування. Статтею 11 ЛК України встановлено, що це право набувається при розмежуванні в установленому законом порядку земель державної й комунальної власності шляхом передачі земельних ділянок з державної власності в комунальну та за інших підстав, не заборонених законом. Так законодавець визначив в узагальненому вигляді підстави виникнення комунальної власності. Як зазначають фахівці, розмежування земель державної й комунальної власності має бути здійснено в порядку, передбаченому Законом України «Про розмежування земель державної та комунальної власності». Така дія має бути одноразовою і повинна призвести до первинного формування земельної й пов'язаної з нею лісової власності територіальних громад, забезпечивши при цьому дотримання державних інтересів. Передача земельних ділянок з державної власності в комунальну здійснюється відповідно до ч. 4 ст. 83 і ст. 117 ЗК у порядку, передбаченому ст. 123 зазначеного Кодексу [23, с. 34].

На сьогодні вищезазначений Закон (2004 р.) скасовано прийнятим Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності» від 06.09.2012 р. за № 5245-VI [24], відповідно до якого до земель комунальної власності віднесені: а) земельні ділянки, на яких розташовані будівлі, споруди, інші об'єкти нерухомого майна комунальної власності відповідної територіальної громади, що перебувають у постійному користуванні органів місцевого самоврядування, комунальних підприємств, установ та організацій; б) усі інші землі, розташовані в межах відповідних населених пунктів, крім земельних ділянок приватної власності й тих, що віднесені у процесі розмежування до земель власності державної.

Частиною 4 ст. 83 ЗК України встановлено, що до земель комунальної власності, які не можуть передаватися у власність приватну, належать: а) землі під об'єктами природно-заповідного фонду, історико-культурного й оздоровчого призначення, що мають особливу екологічну, оздоровчу, наукову, естетичну

й історико-культурну цінність, якщо інше не передбачено законом; б) землі лісогосподарського призначення, крім випадків, визначених цим Кодексом; в) земельні ділянки, штучно створені в межах прибережної захисної смуги чи смуги відведення, на землях лісогосподарського призначення і природно-заповідного фонду, що перебувають у прибережній захисній смузі водних об'єктів або на земельних ділянках дна водних об'єктів.

Позитивно оцінюючи в цілому відповідні зміни й доповнення, запропоновані законодавцем останнім часом, внесення їх до відповідних спеціальних законів, зокрема, до ЗК України, слід підкреслити, що до ЛК України жодних додаткових положень включено, на жаль, не було. Ситуація, що виникла, пояснюється наступним. На думку фахівців, право комунальної власності на ліси (як і інші форми власності) нерозривно пов'язано з відповідним правом власності на земельні лісові ділянки. Про це свідчить те, що в чинному законодавстві немає окремого виду правовстановлюючих документів щодо права комунальної та інших форм власності саме на ліси, а також, що згідно зі ст. 11 ЛК набуття права комунальної власності на ліси пов'язується саме з розмежуванням або переходом прав на відповідні земельні ділянки [23, с. 28].

Сучасне екологічне законодавство (зокрема, ч. 2 ст. 79 ЗК України), ґрунтуючись на традиціях цивільного законодавства, встановлює, що право власності на земельну ділянку поширюється в її межах на поверхневий (ґрунтовий) шар, а також на водні об'єкти, ліси й багаторічні насадження, що на ній знаходяться, якщо інше не зазначено в законі й не порушує прав інших осіб. Відповідно, й ЛК України, як уже зазначалося, прийняв указані положення. Між тим, з огляду на поняття самостійності законодавства лісового як одного із складових екологічного законодавства нарівні із земельним іноді недоцільно так однозначно сприймати й копіювати вказані приписи цивільного законодавства.

Як вбачається, при визначенні правового режиму власності на ліси, зокрема комунальної, слід мати на увазі, що правове становище лісів визначено в ЛК України: ліси України є її національним багатством, вони за своїм призначенням і місцезростаюванням виконують переважно водоохоронні, захисні, санітарно-гігієнічні, оздоровчі, рекреаційні, естетичні, виховні та інші функції, виступають джерелом для задоволення потреб суспільства в лісових ресурсах. Як бачимо, законодавець підкреслює пріоритет саме екологічного значення лісів і в той же час указує на ліс як сировинну базу лісової й лісопереробної промисловості. Провідною є думка, що особливості вказаного правового режиму власності мають визначити не землі, на яких зростають ліси, а самі ліси.

Науковці, досліджуючи правові аспекти права комунальної власності на ліси, зверталися до визначення критеріїв, притаманних цій формі власності. Так, підкреслюється, що в законодавстві (ст. 9 ЛК України) визначено загальні критерії належності лісів до об'єктів комунальної власності: те, що вони знаходяться в межах населеного пункту і при цьому не перебувають у державній і приватній власності. Отже, норма містить залишковий алгоритм відмежування лісів, що належать до власності комунальної [23, с. 28].

Щодо першого критерію, то в науково-практичній літературі він розглянутий досить докладно. Так, цілком слушно стверджується, що підставою віднесення відповідних лісових ділянок до об'єктів комунальної власності є розташування їх у межах населеного пункту. Відповідно до ст. 85 Конституції України, ст. 175 ЗК на підставі належним чином розроблених і погоджених проектів землеустрою межі міст затверджує Верховна Рада України, а межі сіл і селищ згідно зі ст. 43 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» – обласні ради [23, с. 28].

Що ж стосується другого критерію, який науковці визначають як суто юридичний – перебування лісів у державній або приватній власності, то зазначимо таке. Факт перебування лісів у приватній власності згідно зі ст. 13 ЛК України посвідчується державним актом про право власності на землю, виданим на відповідну земельну ділянку, або в інший спосіб, передбачений законодавством. Отже, встановлення цього факту не викликає особливих складнощів. Певні проблеми можуть бути лише у випадках виникнення права власності на земельні ділянки на підставі цивільно-правових угод без видачі державних актів у зв'язку з набуттям чинності з 1 травня 2009 р. змін до статей 125 та 126 ЗК [23, с. 29].

Як виважено вказують учені, до розмежування земель державної і комунальної власності й оформлення відповідних актів на останні чітко визначити належність лісів у населених пунктах неможливо [23, с. 29]. Одночасно в науковій правовій літературі наводяться практичні рекомендації щодо можливого розв'язання вказаної проблеми, а саме: до моменту розмежування лісів комунальної та державної власності положення ч. 1 ст. 9 ЛК України необхідно застосовувати в системному зв'язку з п. 12 Перехідних положень ЗК України щодо визначення правомочностей органів місцевого самоврядування в частині надання лісів у межах населених пунктів у власність або користування [23, с. 30].

Учені цілком слушно наголошують, що в цілому поділ природних ресурсів на об'єкти республіканського й місцевого значення вбачається дуже плідним, адже він утворює відправні моменти для наступного правового регулювання питань власності на ці ресурси [25, с. 137]. Також було висловлено думку про можливість визначити примірний перелік лісів державної власності в межах населених пунктів; це ліси: які перебувають у віданні державних лісгосподарських чи інших державних підприємств і які повністю або частково знаходяться в межах населених пунктів; на земельних ділянках, що забезпечують діяльність державних органів, НАН України, державних галузевих академій наук, вищих професійно-технічних державних закладів; у складі об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення. Хоча цей перелік не виключає можливості віднесення до лісів державного значення в населених пунктах та інших лісів з урахуванням вимог законодавства й місцевих умов [23, с. 29].

Важливо, що до змісту Закону України «Про розмежування земель державної так комунальної власності» [21] ввійшли принципи такого розмежування.

Так, зазначається, що розмежування земель державної й комунальної власності здійснюється за принципами: а) забезпечення безпеки держави; б) поєднання державних і місцевих інтересів; в) забезпечення рівності права власності на землю територіальних громад і держави; г) безоплатності; д) обґрунтованості; е) досягнення збалансованого співвідношення економічних та екологічних інтересів суспільства; є) забезпечення раціонального використання й охорони земель. Ці принципи розмежування повинні відбивати його основні властивості й особливості, провідні засади процесу його регламентування.

Аналіз цих принципів вкрай необхідний, оскільки вони мають не тільки наукове, а й практичне значення. Для прикладу, принцип поєднання державних і місцевих інтересів полягає в умілому поєднанні таких інтересів і в гнучкій зміні їх співвідношення з урахуванням сучасних перетворень в економіці й соціальній сфері. Особливе місце в системі досліджуваних принципів займає принцип обґрунтованості. Саме він відіграє вирішальну роль у визначенні конкретних об'єктів державної та комунальної власності на ліси. Гадаємо, саме до об'єктів комунальної власності треба відносити лісові ресурси місцевого значення.

Критеріями виокремлення лісів досліджуваної форми власності необхідно встановити територіальну ознаку й суспільне значення останніх. Використання цих закріплених у законі критеріїв дасть змогу належним чином реалізовувати відповідні норми, що в кінцевому підсумку призведе до поєднання економічної ефективності із соціальною справедливістю. Визначання таких критеріїв буде цілком доцільним, зважаючи не тільки на економічне значення лісів, й більшою мірою на їх рекреаційний потенціал і на те, що вони, будучи середовищем буття людини, оберігають атмосферне повітря від забруднення, формують клімат тощо. Крім того, зважаючи на те, що природні рослинні угруповання, занесені до Зеленої книги України, визначаються за певними категоріями та статусом. Щодо останнього, то вирізняють саме рідкісні, зникаючі та типові природні рослинні угруповання. При визначенні досліджуваного права власності необхідно враховувати і такий критерій, як належність зазначених об'єктів до конкретних категорій, і враховувати їх статус.

З огляду на окреслені аспекти права комунальної власності на рослинні об'єкти, занесені до Зеленої книги України, пропонуємо таке його визначення: це право територіальної громади володіти, користуватися й розпоряджатися на свій розсуд та у своїх інтересах об'єктами, що визначені такими за критеріями належності до певної категорії, врахування їх статусу, територіальності й суспільного значення і які належать громаді як безпосередньо, так і опосередковано – через органи місцевого самоврядування з дотриманням екологічних вимог. Закріплення в флористичному законодавстві цієї дефініції сприятиме його вдосконаленню.

Звісно, подані у статті міркування не вичерпують усіх аспектів порушеної проблематики. А тому предметом подальших наукових пошуків мають бути, наприклад, питання визначення прав та обов'язків суб'єктів цього права, підстав його виникнення і припинення та ін.

Список літератури: 1. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21.12.2010 р., № 2818-VI // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 3. – Ст. 158. 2. Андрейцев В. І. Екологічне право : курс лекцій в схемах ; заг. ч. / В. І. Андрейцев. – К. : Вентурі, 1996. – 218 с. 3. Гетьман А. Проблеми кодифікації законодавства про рослинний світ: деякі міркування (коментар до Закону України «Про рослинний світ») / А. Гетьман // Вісн. Акад. прав. наук України. – 1999. – № 3. – С. 103–109. 4. Кулинич П. Ф. Право власності на природні ресурси / П. Ф. Кулинич // Екологічне право України : акад. курс : підруч. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Юрид. думка, 2005. – Розд. 4. – С. 67–92. 5. Кулинич П. Ф. Тенденції розвитку права власності на землю в сільському господарстві / П. Ф. Кулинич // Проблеми права власності та господарювання у сільському господарстві : моногр. / під ред. В. І. Семчика. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2001. – Розд. 3. – С. 59–101. 6. Носік В. В. Право власності на землю Українського народу : моногр. / В. В. Носік. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 544 с. 7. Непийвода В. П. Правове регулювання суспільних відносин щодо лісів у контексті сталого розвитку : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.06 / В. П. Непийвода. – К., 2006. – 22 с. 8. Шемшученко Ю. С. В центрі уваги відділення – проблеми екологічного, господарського, аграрного та земельного права / Ю. С. Шемшученко // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2003. – № 2/3. – С. 521–534. 9. Юрчишин Н. Г. Реалізація права приватної власності на ліси : автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук : 12.00.06 / А. Г. Юрчишин. – К., 2009. – 18 с. 10. Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю) : Пост. Кабінету Міністрів України від 05.11.1991 р., № 311// [Електр. ресурс] <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/311-91-%D0%BF>. 11. Конституційний договір між Верховною Радою і Президентом України про основні начала організації і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 08.06.1995 р., № 1к/95-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 18. – Ст. 133. 12. Про власність : Закон УРСР від 07.02.1991 р., № 697-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 20. – Ст. 249. 13. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 14. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р., № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170. 15. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р., № 1264-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546. 16. Про Зелену книгу України : постановою Кабінету Міністрів України № 1286 від 29.08.2002 р. // [Електронний ресурс]:<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1286-2002-%D0%BF>. 17. Про рослинний світ : Закон України № 591-XIV від 09.04.1999 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 22-23. – Ст. 198. 18. Про природно-заповідний фонд : Закон України від 16.06.1992 р., № 2456-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 502. 19. Лісовий кодекс України : Закон України від 21.01.1994 р., № 3852-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 17. – Ст. 99. 20. Про затвердження тимчасового порядку розмежування земель права державної і комунальної власності : пост. КМУ від 01.08.2002 р., № 1482 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 31. – Ст. 1482. 21. Про розмежування земель державної та комунальної власності : Закон України від 05.02.2004 р., № 14-57-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 35. – Ст. 411. 22. Лісовий кодекс України : в ред. Закону України від 08.02.2006 р., № 3404-IV // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 11. – Ст. 691. 23. Науково-практичний коментар Лісового кодексу України / Г. І. Балюк, А. П. Гетьман, Т. Г. Ковальчук [та ін.] ; за ред. Г. І. Балюк. – Юрінком Інтер, 2009. – 368 с. 24. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування земель державної та комунальної власності : Закон України від 06.09.2012 р., № 5245-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2013. – № 36. – Ст. 472. 25. Мальшева Н. Р. Гармонізація екологічного законодавства в Європі : моногр. / Н. Р. Мальшева. – К. : КИТ, 1996. – 233 с.

**АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ НА ОБЪЕКТЫ
РАСТИТЕЛЬНОГО МИРА, ЗАНЕСЕННЫЕ В ЗЕЛЕНУЮ КНИГУ УКРАИНЫ**

Ким А. А.

Статья посвящена изучению проблем, связанных с формированием и определением правовых основ собственности, в частности коммунальной, на объекты растительного мира, занесенные в Зеленую книгу Украины. Сформулированы главные критерии принадлежности этих природных объектов к объектам собственности и понятия «право коммунальной собственности на объекты растительного мира, занесенные в Зеленую книгу Украины». Приводятся рекомендации по совершенствованию соответствующего законодательства.

Ключевые слова: право коммунальной собственности на объекты растительного мира, занесенные в Зеленую книгу Украины, правовые основы коммунальной собственности на объекты растительного мира, занесенные в Зеленую книгу Украины, объекты растительного мира, занесенные в Зеленую книгу Украины, как объекты коммунальной собственности.

**ACTUAL QUESTIONS OF OWNERSHIP OF FLORA
OBJECTS LISTED IN THE GREEN BOOK OF UKRAINE**

Kim A. A.

The paper studies the problems associated with the formation and determination of the legal basis of ownership, in particular, the municipal one on flora objects listed in the Green Book of Ukraine, the wording of the main criteria of these objects of nature to objects of ownership and notion «right of municipal ownership on flora objects listed in the Green Book of Ukraine. Recommendations to improve the relevant legislation in force were made.

Key words: right to municipal ownership of on flora objects listed in the Green Book of Ukraine, the legal basis of municipal ownership on flora objects listed in the Green Book of Ukraine, flora objects listed in the Green Book of Ukraine, as objects of municipal property.

Надійшла до редколегії 12.11.2014 р.



Ельбіс Євгенівна Блошенко,
аспірантка
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

УДК 349.6:502.211:582

РОЗВИТОК НАУКОВО-ПРАВОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ВИКОРИСТАННЯ РОСЛИННОГО СВІТУ

Досліджено розвиток наукових досягнень у сфері правового регулювання використання рослинного світу. Проаналізовано сучасний стан вивчення цих відносин на теоретичному рівні.

Ключові слова: екологічне право; рослинний світ; використання рослинного світу.

Актуальність обраної теми зумовлена відсутністю комплексного дослідження правових проблем щодо використання рослинного світу. Тому є потреба у вивченні праць науковців та послідовному їх аналізі. Особливу увагу необхідно приділити роботам тих дослідників, праці яких так чи інакше вплинули на становлення цього правового інституту, а саме використання рослинного світу.

Метою публікації є визначення підстав періодизації наукових досягнень учених задля висвітлення шляху становлення правовідносин у сфері використання рослинного світу, а завданнями – науково-правовий аналіз передумов виникнення та розвитку досліджень у сфері використання рослинного світу, а також сучасний стан вивчення цього питання.

Наукові проблеми щодо регулювання правовідносин приналежності, використання, відтворення та охорони рослинного світу розглядалися в роботах таких правознавців, як: Басай О. В., Гетьман А. П., Горбовий В. Ф., Гиренко І. В., Єлькін С. В., Заславська Л. А., Іскоян А. Б., Колбасов О. С., Краснов Н. І., Крассов О. І., Мельник П. В., Попов В. К., Соколова А. К. та інші.

Правовідносини щодо регулювання рослинного світу стають предметом наукових досліджень лише з кінця 70-х – початку 80-х років ХХ ст. Хоча у навчальній літературі того часу використання рослинного світу ще не розглядається як окремий об'єкт природоресурсного права поряд з правом зем-

лекористування, водокористування, надрокористуванням, лісокористуванням, використанням тваринного світу [1, с. 267–270].

Дослідження правовідносин щодо рослинного світу та його елементів різняться; можна виокремити три напрямки вивчення цих відносин. Перша група науковців розглядає окремо лише позалісову рослинність як об'єкт правового регулювання [2; 3]. В інших центром дослідження виступають тільки лісові ресурси [4; 5; 6]. Третя група дослідників розглядає насамперед рослинний світ як сукупність лісової та позалісової рослинності [7; 8; 9; 10; 11]. Ми вважаємо, що необхідно мати на увазі всю рослинність, як лісову, так і ту, яка зростає поза лісом, бо тільки з цієї точки зору можливе комплексне дослідження згідно із діючим українським законодавством, що визначає рослинний світ як сукупність усіх видів рослин, а також грибів та утворених ними угруповань на певній території [12].

На підтвердження слушності цієї точки зору можна навести позицію Краснова Н. І. [13, с. 40]. На його думку, галузева кодифікація законодавства про природокористування не повинна призводити і не призводить до відриву частин елементів єдиної природи. Законодавство про природокористування повинно враховувати властивості і закономірності розвитку не лише суспільства, але й природи. Саме ця особливість не дозволяє розглядати галузі законодавства про природокористування як самостійні і незалежні один від одного, об'єднує їх в єдиний напрям і тим самим відособлює в системі права. Продовжуючи думку, варто зазначити, що єдиним напрямом дослідження правовідносин є галузь флористичного законодавства, яка включає у себе і внутрішню класифікацію.

Першим, хто ґрунтовно обстоював необхідність правового регулювання відносин з використання рослинного світу, був Колбасов О. С. Він стверджував, що рослинність є важливою складовою частиною навколишнього природного середовища, але її використання вкрай недостатньо регулюється правом. Лісовим законодавством охоплюється лише та частина рослинності за межами лісів, яка складається з деревних і чагарникових порід. Між тим позалісова рослинність складається не тільки з деревинно-чагарникових насаджень, але й з багатьох видів трав'янистих рослин, що мають для суспільства настільки ж високу цінність, як і ліси [7, с. 71]. Як висновок, Колбасов О. С. наголошував на прийнятті Закону про використання та охорону природної рослинності (позалісової). Цим законом важливо було встановити найбільш загальні й принципові положення з цього питання, зокрема юридично визначити позалісову природну рослинність як об'єкт використання [7; 14].

Основні труднощі при підготовці цього закону пов'язані з тим, що він потребував оптимального поєднання відносин щодо регулювання рослинного світу з лісовими правовідносинами. Для вирішення цього завдання Колбасов О. С. пропонував визнати, що ліси є всього лише частиною рослинного світу, хоча й найбільш вагомою. Далекоглядним було твердження, що історично відокремлене правове регулювання лісових відносин та відносин позалісової природної рослинності втратить таку необхідність. Воно базується, на нашу думку,

на врахуванні науковцем досягнень природничих наук. У результаті інтеграції правових норм у цій галузі виникне флористичне право як єдність, що охоплює регулювання всіх відносин з використання, охорони і відтворення всієї природної рослинності в країні — як лісової, так і позалісової [7, с. 72].

Серед робіт правознавців слід виділити монографію Горбового В. Ф. «Предмет и система советского лесного права», присвячену дослідженню лісових правовідносин.

Горбовий В. Ф. на противагу деяким науковцям [13, с. 40] вважає найбільш важливими саме суспільні відносини з використання лісів. Розглядаючи лісове право як галузь права, Горбовий В. Ф. виділяє інститут лісокористування, а також його субінститути, а саме: заготівлю деревини, живиці, заготівлю другорядних лісових матеріалів, побічних лісових користувань, користувань лісом у культурно-оздоровчих цілях, у науково-дослідних цілях, користування лісом для потреб мисливського господарства, вільного і загальнодоступного перебування громадян у лісах [4, с. 88-89]. На наш погляд, правовий інститут лісокористування не включає у себе регулювання відносин з використання позалісової рослинності.

Досліджуючи актуальні проблеми охорони навколишнього середовища, Петров В. В. відзначив розгалуженість норм щодо використання рослинного світу і запропонував консолідувати різні джерела на основі Закону про використання та охорону позалісової рослинності [2]. Але цю думку не всі підтримали, наприклад, Заславська Л. А. справедливо критикує консолідацію цих норм і наполягає на їх кодифікації [8, с. 85]. Заславська Л. А. розглянула питання правового регулювання охорони та використання рослинного світу, особливо щодо рослин, які використовуються для харчових, лікарських, кормових цілей, але зростають як у межах державного лісового фонду, так і поза його межами [8, с. 82]. На її думку, законодавство щодо охорони та використання рослинності, що зростає поза державним лісовим фондом, потребує кодифікації та подальшого розвитку. Науковець пропонує прийняти закон СРСР про охорону та використання рослинного світу, що зростає поза лісами, який поширювався б не тільки на рослини, що зростають на суші, а й на водні рослини [8, с. 84].

У межах цього закону пропонується передбачити правовий режим охорони та використання дикорослих рослин: а) рослин, які використовуються у харчових цілях; б) лікарських рослин; в) рослин, які використовуються для потреб тваринництва (кормових рослин); г) рослин, здобутих в рибогосподарських водоймах; д) рослин, що зростають у континентальному шельфі СРСР [8, с. 86]. Слід наголосити, що ця класифікація є важливою з точки зору врахування можливих напрямків використання рослинного світу для різних господарських цілей.

Дисертаційне дослідження Іскоян А. Б. — це перша праця в радянській правовій науці, у якій комплексно досліджено теоретичні та практичні питання, пов'язані з проблемами удосконалення нормативного регулювання охорони та використання рослинного світу в цілому, і зокрема щодо диких рослин поза лісами [15].

Однією з цілей цього дослідження була розробка наукових основ розвитку правового регулювання використання рослинного світу в СРСР, а також підвищення ефективності правового регулювання відносин у цій сфері шляхом консолідації законодавства, приведення його у струнку систему, прийняття Закону СРСР про охорону і використання рослинного світу. Дисертант обґрунтовує єдність правового регулювання відносин з охорони та використання рослинного світу в комплексі правовідносин природокористування та охорони навколишнього середовища. Іскоян А. Б. було сформульовано пропозицію щодо доцільності видання Закону СРСР і законів союзних республік про охорону та використання рослинного світу з акцентом переважно на охорону і регулювання диких рослин поза лісами, а в перспективі видати зведений фундаментальний законодавчий акт стосовно рослинного світу в цілому, включно з лісами. А лісокористування взагалі слід розглядати як окремий вид або підвид користування рослинним світом, переконувала авторка [16, с. 19].

Ці пропозиції Іскоян А. Б. були розкритиковані Крассовим О. І., на думку якого співвідношення права лісокористування і права користуванням рослинним світом виражається у співвідношенні однакових за своїм характером видів діяльності стосовно лісової і позалісової рослинності. Наприклад, може йти мова про заготівлю деревини та заготівлі різних видів лікарських і технічних рослин поза лісами, користуванні лісом для науково-дослідних цілей і аналогічної діяльності стосовно позалісової рослинності і т. п. [3, с. 26-27].

На нашу думку, ці положення не є доцільними, бо це призведе до нагромадження правових норм, які регулюють по суті один і той же об'єкт. Тому в даному разі потрібно приводити нормативно-правові акти у впорядковану систему за допомогою такого виду систематизації законодавства, як кодифікація [17, с. 221].

Сучасний етап розпочинається з прийняття у 1999 р. Закону України «Про рослинний світ», який послужив основою для подальших наукових досліджень, у тому числі і щодо правовідносин з використання рослинного світу [12].

Першим, хто зробив ґрунтовний аналіз цього Закону, був Гетьман А. П. На його думку, Закон України «Про рослинний світ» є першим в Україні (а також на теренах колишнього СРСР) законодавчим актом, що має забезпечити регулювання суспільних відносин у сфері охорони, використання та відтворення об'єктів рослинного світу України. Але не всі питання щодо забезпечення власності, використання, підстав виникнення та припинення користування рослинним світом тощо урегульовані у цьому Законі [9, с. 109].

Також Гетьман А. П. та Попов В. К. у роботі «Правові проблеми використання і охорони рослинного світу» проаналізували деякі аспекти використання та охорони рослинного світу. Так, рослинний світ поділяється на декілька основних видів, що обумовлено їх природними характеристиками, цільовим використанням та правовим становищем. До основних видів природного рослинного світу, на думку науковців, відносяться: лісові ресурси; рослинність, що не належить до лісових ресурсів; рослинність сільськогосподарського призначення. Найбільш повно урегульовані відносини, які виникають у про-

цесі використання, відтворення та охорони лісових ресурсів [18, с. 51]. Автори переконані у необхідності подальшої кодифікації законодавства про рослинний світ. На першому етапі пропонується підготувати єдиний Кодекс про рослинний світ, включивши до нього правові норми про лісову та іншу рослинність. А на другому етапі кодифікації екологічного законодавства взагалі доцільно розробити та прийняти Екологічний кодекс України. Правові норми Кодексу про рослинний світ повинні бути включені в Екологічний кодекс і становити його невід'ємну частину [18, с. 53].

Праця Шершуна С. М. (2005 р.) містить пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення організаційної системи управління у галузі використання та охорони лісів, еколого–правового режиму окремих видів лісокористування, зокрема, щодо систематизації законодавства про рубки у лісах, юридичної відповідальності за лісопорушення [5].

Правовідносини щодо використання рослинного світу так само були предметом дослідження Єлькіна С. В. Автор дійшов висновку, що Закон України «Про рослинний світ» слід розглядати залежно від предмета правового регулювання як загальну правову норму, а лісове законодавство та законодавство про рослинність сільськогосподарського призначення — як спеціальні [19, с. 134].

Басай О. А. в своїй дисертації вказує на неузгодженість між нормами Закону України «Про рослинний світ» та Лісовим кодексом України в частині визначення видів спеціального та загального користування об'єктами рослинного світу. Також, на думку автора, недостатньо повно врегульовано законодавством порядок здійснення спеціального використання природних ресурсів, що не належать до лісової рослинності, нечітко визначено загальні правила щодо обмеження використання природних рослинних ресурсів, залишені поза увагою права та обов'язки користувачів природних ресурсів, гарантії їхніх прав, не визначено строки користування об'єктами рослинного світу, підстави та порядок виникнення і припинення права користування природними рослинними ресурсами [10, с. 52-53].

Фундаментальною й цілісною працею щодо проблем правового регулювання відносин у сфері рослинних ресурсів є монографія Соколової А. К. «Флористичне право України: проблеми формування та розвитку». На думку Соколової А. К., флористичне право характеризується наявністю у ньому групи відокремлених однорідних норм, притаманних двом її складникам – лісовому праву та позалісовому (нелісовому). Авторка пропонує прийняти єдиний нормативно-правовий акт – Флористичний кодекс [11, с. 327]. Однак вона не заперечує й необхідності у майбутньому прийняти Екологічний кодекс України, у якому знайдуть своє місце і правові норми Флористичного кодексу України.

На нашу думку, така позиція щодо майбутньої кодифікації законодавства в досліджуваній сфері є цілком слушною, і ми підтримуємо пропозицію розглядати відносини щодо використання рослинних ресурсів саме як правовий інститут флористичного права.

Останнім часом побачили світ ще декілька публікацій з аналізованої нами проблематики [Див.: 20; 21; 22].

Отже, окреслене уможливило наступні висновки. Правовідносини щодо рослинного світу стали предметом наукових праць лише наприкінці 70-х років ХХ ст., хоча ліс як їх основний елемент вивчався ще значно раніше.

Дослідження правовідносин щодо використання рослинного світу варто умовно поділити на два періоди: 1) кінець 70-х років – 1991 р. (проголошення незалежності України); 2) 1999 р. (прийняття Закону «Про рослинний світ») – до цього часу.

У роботах радянських правників першого періоду лише окреслено визначення такого об'єкта правового регулювання, як рослинний світ, та досліджено співвідношення його з лісом. Відносини з використання лісових ресурсів вже були закріплені у тогочасних нормативних актах, а проблема використання рослинного світу розроблялась лише на науковому рівні. Тоді ж уперше пропонувалося прийняти Закон про використання та охорону позалісової рослинності [7, с. 71]. Напрацювання вчених першого періоду становлять підґрунтя для розвитку сучасного законодавства.

Другий період – це період розвитку екологічного права незалежної України. Прийняття Конституції України та законів щодо правового регулювання рослинного світу актуалізували наукові дослідження у цій сфері. Українські вчені обґрунтовують необхідність прийняття Флористичного кодексу (Соколова А. К.), Кодексу про рослинний світ (Гетьман А. П., Попов В. К.). Ці кодекси регулюватимуть відносини з лісовикористання, а також використання інших об'єктів позалісової рослинності. Перспективним видається прийняття у майбутньому Екологічного кодексу.

Подальше дослідження й вирішення окреслених правових проблем може бути предметом майбутніх наукових пошуків у межах запропонованої тематики.

Список літератури: 1. Советское природоресурсное право. Часть Особенная : учеб. пособие. – Х. : Вища шк., изд-во при Харьк. ун-те, 1987. – 270 с. 2. Петров В. В. Актуальные проблемы охраны окружающей среды в юридической науке и практике. / В. В. Петров // Проблемы охраны окружающей среды в юридической науке и практике. – М., 1984. 3. Крассов О. И. Право лесопользования в СССР / О. И. Крассов. – М. : Наука, 1990. – 238 с. 4. Горбовой В. Ф. Предмет и система советского лесного права / В. Ф. Горбовой. – Красноярск : Из-во Красноярского ун-та, 1984. – 144 с. 5. Шершун С. М. Еколого-правове регулювання лісокористування в Україні : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Шершун С. М. – НАН України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2005. – 20 с. 6. Мельник П. В. Правова охорона лісів Карпатського регіону України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / П. В. Мельник. – Х., 2002. – 19 с. 7. Колбасов О. С. Основные направления правотворчества в области охраны окружающей природной среды / О. С. Колбасов // Советское гос-во и право. – 1980. – № 3. – С. 69–77. 8. Заславская Л. А. Правовое регулирование охраны и использования растительного мира / Л. А. Заславская // Советское гос-во и право. – М. : Наука. – 1986. – № 5. – С. 82–86. 9. Гетьман А. П. Проблеми кодифікації законодавства про рослинний світ: деякі міркування (коментар до Закону України «Про рослинний світ») / А. П. Гетьман // Вісник Академії правових наук України. – 1999. – С. 103 – 109. 10. Басай О. В. Правовий режим рослинного світу України : дис. канд. юрид. наук : 12.00.06 / О. В. Басай. – Івано-Франківськ, 2008. – 214 с. 11. Соколова А. К.

Теоретичні засади становлення та розвитку флористичного права України : дис. ... д-ра юрид. наук / А. К. Соколова ; конс. М. В. Шульга ; НУ "ЮАУ ім. Ярослава Мудрого". – Х., 2012. – 382 с. **12.** Про рослинний світ : Закон України від 09.04.1999 р., № 591-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 22–23. – Ст. 198. **13.** Краснов Н. И. Новое советское лесное законодательство / Н. И. Краснов // Советское государство и прав. – М. : Наука, 1978. – № 7 – С. 37–45. **14.** Колбасов О. С. Соблюдение требований природоохранительного законодательства / О. С. Колбасов // Советское государство и право. – 1986. – № 4. – С. 64 – 71. **15.** Искоян А. Б. Проблемы совершенствования правового регулирования охраны и использования растительного мира (диких растений вне лесов) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. Б. Искоян. – Ереван, 1985. – 24 с. **16.** Искоян А. Б. Охрана растительного мира / А. Б. Искоян. – Ереван, 1985. – 30 с. **17.** Теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін. ; за ред. О. В. Петришина. – Х. : Право, 2014. – 368 с. **18.** Попов В. К. Правові проблеми використання і охорони рослинного світу / В. Попов, А. Гетьман // Право України. – 2000. – № 1. – С. 51–53. **19.** Елькин С. В. История становления правовых основ сохранения и использования растительного мира / С. В. Елькин // Учен. зап. нац. ун-та им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – 2005. – Том 18 (57). – № 1. – С. 126–135. **20.** Гиренко І. В. Правове регулювання охорони, державного обліку та контролю використання рослинних ресурсів відповідно до Закону України «Про рослинний світ» / І. В. Гиренко // Бюл. Мін-ва юстиції України. – 2013. – № 11. – С. 188–195. **21.** Гиренко І. В. Основні етапи оцінки ефективності еколого-правового механізму у сфері охорони та використання рослинного світу / І. В. Гиренко // Підпр-во, госп-во і право : наук.-практ. госп.-прав. журн. – 2013. – № 11. – С. 60–63. **22.** Швердіна І., Шабанов Р. Генеза правового регулювання використання, відтворення та охорони рослинного світу в населених пунктах / І. Швердіна, Р. Шабанов // Вісн. Львів. ун-ту. Серія юридична. – 2013. – № 57. – С. 287–295. **23.** Екологічне право : Особлива частина : підруч. для студ. юрид. вузів і фак.: повн. академ. курс / за ред. В. І. Андрейцева ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – Київ : Істина. – 2001. – 544 с. **24.** Екологічне право : підручник / Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Я. Мудрого» ; за ред. А. П. Гетьмана. – Х. : Право. – 2013. – 432 с. **25.** Екологічне право України : Академічний курс : підручник / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – 2-ге вид. – К. : Юридична думка. – 2008. – 720 с. **26.** Екологічне право України : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / [Бондар Л. О. та ін.] ; за ред. Каракаша І. І. ; Нац. ун-т "Одес. юрид. акад." – О. : Фенікс. – 2012. – 775 с.

РАЗВИТИЕ НАУЧНО-ПРАВОВЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ РАСТИТЕЛЬНОГО МИРА

Блошенко Э. Е.

Исследовано развитие научных достижений в сфере правового регулирования использования растительного мира. Проанализировано современное состояние изучения этих отношений на теоретическом уровне.

Ключевые слова: экологическое право; растительный мир; использование растительного мира.

DEVELOPMENT OF SCIENTIFIC AND LEGAL STUDIES ON THE USE OF FLORA

Bloshenko E. E.

Development of scientific research studied in the field of legal regulation of plant world usage. The contemporary condition of the study of these relations is analyzed at theoretical level.

Key words: environmental law; world of plants; usage of world of plants.

Надійшла до редколегії 07.10.2014 р.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО



Оксана Валеріївна Клок,
аспірантка
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

УДК 342.95:328.185(477)

СТАН ПРОТИДІЇ АДМІНІСТРАТИВНИМ КОРУПЦІЙНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Статтю присвячено аналізу стану протидії адміністративним корупційним правопорушенням в Україні. Досліджено статистичну інформацію щодо динаміки, структури, питомої ваги, ціни та латентності адміністративних корупційних правопорушень. Визначено найбільш ефективні заходи протидії корупційним проявам на державній і муніципальній службі.

Ключові слова: адміністративне корупційне правопорушення, адміністративна відповідальність, протидія корупції, кількісно-якісні показники корупційних правопорушень.

Проблема боротьби з корупцією, у тому числі адміністративно-правовими методами, набуває нині особливої гостроти. Основою для формування нової цілісної концепції протидії корупційним проявам має стати саме аналіз досвіду боротьби з цим явищем упродовж існування незалежної української держави. Це й є відправною точкою для визначення адекватних заходів протидії корупційним проявам та вектору подальшого вдосконалення законодавства.

Результативність державної політики протидії корупції визначається в першу чергу кількісно-якісними показниками боротьби з правопорушеннями у згаданій сфері, зокрема загальною кількістю вчинених правопорушень, динамікою зареєстрованих проступків, кількістю складених адміністративних

протоколів, питомою вагою вказаних правопорушень у структурі всіх адміністративних правопорушень, їх «ціною» та рівнем їх латентності, співвідношенням між кількістю суб'єктів, що вчинили адміністративні корупційні правопорушення, та кількістю осіб, які зазнали адміністративного стягнення за їх вчинення, а також рівнем сприйняття корупції населенням країни та представниками бізнесу. Тільки аналіз зазначених вище статистичних показників здатен наочно продемонструвати реальну ефективність реформ, що відбулись у законодавстві, що регулює питання боротьби з корупцією, дати об'єктивну інформацію стосовно дійсних результатів проведених змін.

Дослідженню корупційної ситуації в Україні та стану протидії їй присвячені праці Л. А. Аркуши, Л. В. Багрій-Шахматова, В. Т. Білоуса, М. Ю. Бездольного, А. В. Гайдука, І. П. Голосніченка, В. О. Завгороднього, Д. Г. Заброди, А. П. Закалюка, В. С. Зеленецького, О. Г. Кальмана, В. К. Колпакова, В. М. Куца, О. М. Литвака, М. І. Мельника, Є. В. Невмержицького, С. С. Рогульського, В. М. Соловійова, О. В. Терещук, Р. М. Тучака, М. І. Хавронюка, Н. М. Ярмиш.

Метою статті є дослідження кількісно-якісних показників адміністративних корупційних правопорушень, а також стану протидії останнім протягом 1995 – 2013 рр.

Зважаючи на те, що історія адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення бере свій початок з прийняттям 5 жовтня 1995 р. Закону України «Про боротьбу з корупцією», в Україні вже є певна емпірична база, що дозволяє зробити висновки про стан та ефективність державної політики протидії корупції адміністративно-правовими методами.

Наявну статистичну інформацію стосовно протидії корупційним проступкам можна поділити на два відносно самостійні періоди:

1) 16 листопада 1995 р. – 30 червня 2011 р., тобто з дня набрання чинності Законом України «Про боротьбу з корупцією» від 05.10.1995 р. до моменту втрати ним чинності;

2) від 1 липня 2011 р., тобто з моменту набрання чинності Законом України «Про засади запобігання та протидії корупції», і по теперішній час.

Беззаперечно, такий поділ носить достатньо умовний характер. У межах кожного з періодів можна виокремити певні напівперіоди.

Упродовж першого періоду адміністративна відповідальність за корупційні діяння передбачалася безпосередньо в розділі III Закону України «Про боротьбу з корупцією». Зокрема, адміністративна відповідальність була встановлена за: а) неправомірне одержання особами, уповноваженими на виконання функцій держави матеріальних благ, послуг, пільг тощо (ст. 7); б) порушення спеціальних обмежень, встановлених для осіб, уповноважених на виконання функцій держави (ст. 8); в) порушення вимог фінансового контролю (ст. 9); г) невжиття керівниками заходів щодо боротьби з корупцією (ст. 10); д) умисне невиконання своїх обов'язків по боротьбі з корупцією (ст. 11).

Перший період можна поділити на два напівперіоди. Перший охоплює 1995–2006 рр. Повна інформація про вчинені корупційні правопорушення та осіб, що їх вчинили, у зазначений проміжок часу була опублікована частково, а наявні окремі статистичні дані не дають змоги порівняти зазначений період з пізнішими проміжками часу для всебічного уявлення про динаміку вчинення корупційних правопорушень та їх структуру. Аналіз даних Верховного Суду України за 2000–2005 рр. свідчить, що найбільша кількість корупційних правопорушень у цей проміжок часу була зареєстрована у 2001 р. Судами було розглянуто справи стосовно 8692 осіб. У 2000 р. кількість осіб, стосовно яких судами були розглянуті справи складала 6653 особи, у 2002 р. – 6983 особи, у 2003 р. – близько 5700 осіб, у 2004 р. – 5700 осіб, у 2005 р. – 5900 осіб. При цьому кількість осіб, які реально були притягнені до відповідальності за вказані порушення з застосуванням стягнення у 2000 р. становила 2514 (37,7 % з усіх, стосовно яких справи були розглянуті судами), у 2001 р. – 3123 особи (35,92 %), у 2002 р. – 3093 особи (44,29 %), у 2003 р. – 3033 особи (53,21 %), у 2004 р. – 3000 (52,63 %), у 2005 р. – 3900 (66,1 %) [1, с. 4–6]. Таким чином, динаміка свідчить, що поступово починає збільшуватись кількість осіб, які несуть відповідальність за вчинені корупційні діяння. Якщо у 2000-2001 рр. до адміністративної відповідальності притягалась лише одна з трьох осіб, протоколи стосовно яких були скеровані до суду, то в 2003-2004 р. – уже кожна друга, а в 2005 р. – дві з трьох. Утім, зрозуміло, що не дивлячись на позитивні зрушення, таку ситуацію все одно не можна визнати задовільною.

Другий напівперіод охоплює 2006 – 01.07.2011 рр. 11 вересня 2006 р. Указом Президента України № 742/2006 було схвалено Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до добросовісності», одним з пріоритетних завдань якої було запровадження єдиної системи міжвідомчої статистики щодо справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією та забезпечення формування публічної судової статистики у справах про корупційні проступки. Фактично саме з цього періоду в Україні почала формуватись єдина база публічної статистичної інформації про корупційні правопорушення та осіб, винних у їх вчиненні.

Так, з 2006 по 2011 рр. щорічно в суди надходила приблизно однакова кількість справ про корупційні адміністративні правопорушення (у 2006 р. – 6632, у 2007 р. – 6881, у 2008 р. – 7167, у 2009 р. – 6067, у 2010 р. – 6039) [2; 3]. Таким чином, використовуючи базисний метод визначення динаміки вчинюваних правопорушень, можна стверджувати, кількість корупційних проступків в 2010 році стосовно 2006 року зменшилась на 8,9 %. У 2011¹ р. у місцеві суди загальної юрисдикції надійшло 686 справ про корупційні діяння, спрямованих у порядку Закону України «Про боротьбу з корупцією». Зменшення кілько-

¹ У цій частині дослідження аналізуються відомості за 2011 р. у період до 01.07.2011 р., тобто до моменту втрати чинності Законом України «Про боротьбу з корупцією».

сті справ у 2011 р. не свідчить про зниження рівня корупційних проступків, а пояснюється в першу чергу прийняттям нового Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції».

При цьому, з винесенням постанови судами України розглянуто справи стосовно: у 2006 р. – 5990 осіб, у 2007 р. – 6281 осіб, у 2008 р. – 6478 осіб, у 2009 р. – 5503 осіб, у 2010 р. – 5535 осіб, у 2011 р. – 568 осіб. З них до адміністративної відповідальності зі застосуванням стягнення притягнуто: у 2006 р. – 4095 осіб (68,4 %), у 2007 р. – 4567 осіб (72,7 %), у 2008 р. – 4735 осіб (73 %), у 2009 р. – 4147 осіб (75,4 %), у 2010 р. – 4430 осіб (80 %), у 2011 р. – 382 осіб (67,3 %) [2]. Фактично протягом 2006–2011 рр. адміністративної відповідальності уникала кожна четверта особа, стосовно якої було складено протокол про вчинення корупційного діяння. Більшість з притягнутих до адміністративної відповідальності складають державні службовці шостої-сьомої категорії. 70 відсотків адміністративних справ про вчинення державних службовцями першої-другої категорій корупційних порушень, які подавались до розгляду в судові органи, було закрито, тобто лише кожного четвертого із числа правопорушників цієї категорії було притягнуто до відповідальності [4]. Складається враження, що корупція серед вищих представників державної влади взагалі була відсутня. Такий стан навряд чи можна визнати задовільним. За відсутністю у діянні складу або події адміністративного правопорушення у 2006 р. було закрито справи стосовно 1037 осіб (54,72 % від усіх закритих справ), у 2007 р. – 1045 осіб (60,96 %), у 2008 р. – 1208 осіб (69,3 %), у 2009 р. – 970 осіб (71,69 %), у 2010 р. – 775 осіб (70,39 %), у 2011 р. – 94 осіб (50,53 %) [2]. Наведене свідчить про недостатню ефективність роботи органів протидії корупції, непоодинокі випадки неправильного складення протоколів про вчинення правопорушення та недостатньо високий рівень підготовки працівників підрозділів по боротьбі з корупцією, низьку якість складання адміністративних протоколів, поверховість проведених перевірок, без дослідження всіх обставин учиненого правопорушення.

Серед осіб, притягнених до адміністративної відповідальності впродовж 2006–2011 рр. спостерігається тенденція до зменшення кількості правопорушень, вчинених державними службовцями, при одночасному зростанні кількості корупційних діянь посадових осіб органів місцевого самоврядування. Коли у 2006 р. питома вага державних службовців у загальній кількості осіб, які притягались до адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення складала 52,5 %, то у 2010–2011 рр. уже 34,1 % та 35,6 % відповідно. Натомість посадові особи органів місцевого самоврядування у 2006 р. склали 26,8 % від осіб, до яких було застосовано адміністративні стягнення, а у 2010–2011 рр. вже 48,2 % та 46,6 % [2]. Така тенденція є наслідком невваженої державної політики боротьби з корупцією, яка довгі роки була спрямована на подолання цього явища саме серед державних службовців, не приділяючи необхідної уваги усуненню корупційних ризиків в органах місцевого самоврядування.

Важливою є й інформація про реальний розмір збитків, заподіяних державі вчиненням корупційних проступків. У 2007 р. матеріальна шкода від їх вчинення складала 69 807 грн, у 2008 р. – 116 371 грн, у 2009 р. – 394 594 грн, у 2010 р. – 315 595 грн, у 2011 р. – 6 184 грн [2]. І хоча розмір цих збитків є відносно невеликим (зокрема, порівняно з корупційними злочинами), це аж ніяк не свідчить про те, що вказана категорія правопорушень не заподіює істотної шкоди, а навпаки підтверджує, що наслідки вказаних діянь є здебільшого нематеріальними і суспільна шкідливість їх проявляється не стільки в конкретних збитках, скільки в спричиненні шкоди авторитету органів державної влади та місцевого самоврядування, відносинам, які забезпечують нормальну службу діяльність.

З завданих збитків відшкодовано у 2007 році – 12 634 грн (18,09 %), у 2008 р. – 1 843 грн (1,58 %), у 2009 р. – 751 грн (0,19 %), у 2010 р. – 17 168 грн (97,46 %), у 2011 р. – 0 грн [2]. Статистика яскраво свідчить, що аж до 2010 р. компенсація завданої державі адміністративними корупційними правопорушеннями шкоди не була пріоритетним завданням органів протидії корупції.

7 квітня 2011 р. у ході реформи антикорупційного законодавства Верховною Радою України було прийнято Закон «Про засади запобігання та протидії корупції», який мав стати абсолютно новою концептуальною засадою боротьби з корупцією в Україні. З його прийняттям були внесені істотні зміни і до Кодексу України про адміністративні правопорушення. В Особливій частині КУпАП з'явилась нова глава 13-А, в межах якої безпосередньо передбачено, які діяння визнаються адміністративними корупційними правопорушеннями і які стягнення можуть застосовуватись до осіб, винних у їх вчиненні.

Офіційні статистичні відомості свідчать, що у липні-грудні 2011 р. органами протидії корупції в суд було направлено 1534 протоколи за обвинуваченням 1279 осіб у вчиненні корупційних правопорушень. За результатами їх розгляду до відповідальності у виді штрафу притягнуто 1024 особи (80,1 %) [5].

Міністерство юстиції України у звіті зазначило, що за результатами діяльності у 2012 р. спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції до суду направлено 2438 протоколів про адміністративні корупційні правопорушення, до відповідальності за вчинення яких було притягнуто 1987 осіб [6]. У 2013 р. ці цифри склали відповідно 2168 протоколів та 1969 осіб [7]. Аналогічні відомості містяться у статистичній інформації Верховного Суду України. За даними управління вивчення та аналізу судової практики Верховного Суду України у 2012 р. на розгляд до судів надійшло 2,8 тис. справ про вчинення корупційних правопорушень, відповідальність за які передбачена главою 13-А КУпАП, їх питома вага склала 0,3 % від загальної кількості справ про адміністративні правопорушення, які надійшли на розгляд до судів. З винесенням постанов суди розглянули 2,5 тис. справ про корупційні правопорушення, або 87,2 % від

кількості тих, що перебували на розгляді, стосовно 2,5 тис. осіб. При цьому до адміністративної відповідальності з застосуванням стягнення у виді штрафу було притягнуто 1,9 тис. осіб, або 76,8 % від кількості тих, щодо яких винесено постанови [8].

Порівнюючи статистику притягнення осіб до відповідальності за адміністративні корупційні правопорушення за липень-грудень 2011–2013 рр. з аналогічною інформацією 2006–2011 рр. слід звернути увагу, що при загальному зменшенні кількості справ про адміністративні правопорушення практично незмінним залишається відсоток осіб, які реально притягаються до адміністративної відповідальності.

Аналіз структури адміністративних корупційних правопорушень, що були вчинені протягом липня-грудня 2011 р. дозволяє зробити висновок, що половину з них – 521 (50,87 %) складають порушення обмежень щодо використання службового становища (ст. 172-2 КУпАП), 210 осіб (20,5 %) було притягнуто до відповідальності за пропозицію або надання неправомірної вигоди (ст. 172-3), 187 осіб (18,26 %) – за порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4), 62 особи (6,15 %) – за порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів (ст. 172-7), 43 особи (4,2 %) були притягнуті до адміністративної відповідальності за вчинення інших адміністративних корупційних правопорушень, передбачених главою 13-А КУпАП [9].

У 2012 р. структура цих правопорушень практично не змінилась: 1150 осіб (57,87 %) були притягнуті до адміністративної відповідальності за порушення обмежень щодо використання службового становища (ст. 172-2 КУпАП), 330 осіб (16,6 %) – за порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6), 207 (10,41 %) – за порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4), 109 (5,48 %) – за пропозицію або надання неправомірної вигоди (ст. 172-3), 83 особи (4,17 %) – за порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів (ст. 172-7), 51 особа (2,5 %) була притягнута до адміністративної відповідальності за вчинення інших корупційних правопорушень [6, с. 3–5].

Слід звернути увагу, що адміністративна відповідальність за діяння, передбачені ст. 172-2 та ст. 172-3 КУпАП України (за якими кваліфікована поведінка 71,38 % з усіх осіб, що вчинили адміністративні корупційні правопорушення у липні-грудні 2011 р. та 63,35 – у 2012 р.) скасована на підставі Закону № 221-VII від 18.04.2013 р. Указані діяння, на наш погляд, справедливо переведені з категорії адміністративних правопорушень у категорію злочинів під час приведення законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією. Виключення ст. 172-2 та ст. 172-3 з КУпАП хоча й вирішило питання про відмежування цих діянь від складів злочинів, передбачених ст.ст. 368, 368-2, 368-3, 369 КК України, але по суті може призвести до: 1) значного роз-

ширення застосування заходів кримінальної репресії стосовно таких діянь, які хоча й мають суспільну шкідливість, але вочевидь не досягають такого її рівня, щоб визнати їх суспільно небезпечними; 2) істотного збільшення витрат ресурсів держави на боротьбу з дрібними корупційними проявами; 3) нівелювання значення заходів адміністративної відповідальності для боротьби з корупційними правопорушеннями, що не спричинили і не створили загрози заподіяння істотної шкоди.

Зазначені зміни в законодавстві викликали і зміни у структурі адміністративних корупційних правопорушень, вчинених у 2013 р. 491 особа (28,95 %) була притягнута до адміністративної відповідальності за порушення обмежень щодо використання службового становища (ст. 172-2 КУпАП), 749 осіб (44,16 %) – за порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6), 197 осіб (11,61 %) – за порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4), 19 осіб (1,1 %) – за пропозицію або надання неправомірної вигоди (ст. 172-3), 182 особи (10,73 %) – за порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів (ст. 172-7), 57 осіб (3,3 %) були притягнуті до адміністративної відповідальності за вчинення інших корупційних правопорушень [7].

Що ж до «ціни» цих протиправних діянь, то загальна сума збитків, завданих корупційними адміністративними правопорушеннями у 2011 р., становила 331,5 тис. грн, з яких 147,1 тис. грн компенсовано державі (44,3 %) [5].

У 2012 р. шкода склала 1 191 730 грн, з них відшкодовано було 706 892 грн [6, с. 12]. У 2013 р. шкода становила 635 716 грн, з них відшкодовано 448 961 грн. Для порівняння, шкода від корупційних злочинів, учинених у цей же проміжок часу, склала 577,8 млн грн у 2012 р. та 268,8 млн грн у 2013 р.

Сума штрафів, накладених на осіб, які вчинили корупційні проступки в 2011 р., становить 1 157 656 грн, що у три з половиною рази перевищує завдані ними збитки. За 2012 р. на правопорушників було накладено стягнень у виді штрафу на загальну суму 2 104 066 грн, що практично вдвічі перевищує матеріальну шкоду від скоєних ними діянь. За вчинені у 2013 р. адміністративні корупційні правопорушення на осіб, що їх скоїли, накладено штрафи на загальну суму 1 100 514 грн [7, с. 3, 12].

Тим не менш, адміністративним корупційним правопорушенням притаманний високий рівень латентності. Значна частина проявів корупції залишається поза межами реєстрації. Підтвердженням цьому є той факт, що не дивлячись на достатньо невисоку питому вагу цієї категорії проступків серед усіх вчинюваних адміністративних правопорушень (на рівні 0,3 %), за індексами сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index, CPI), рейтинг України за рівнем корумпованості в 2013 році залишився практично незмінним – 25 балів зі 100 (144 місце серед 177 держав, охоплених дослідженням) [10]. Це дає підстави стверджувати, що офіційна статистика не повною мірою відображає всю повноту охоплення України корупцією.

Аналіз емпіричного матеріалу свідчить, що після прийняття Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» та затвердження Національної антикорупційної стратегії на 2011 – 2015 рр. відбулися позитивні зміни. Акценти державної політики переміщуються з протидії корупції як відносно масовому явищу на запобігання корупційним проявам. Значно розширюється інструментарій превентивних заходів та методів запобігання корупційним ризикам на державній і муніципальній службі. Найбільш ефективними з них наразі є:

1) створення підрозділів з запобігання та виявлення корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування;

2) залучення провідних наукових та науково-освітніх установ для здійснення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів;

3) створення переліку посад, де існують високі ризики прояву корупції [11];

4) коригування персонального складу кадрового резерву на зайняття керівних посад в органах державної влади та місцевого самоврядування;

5) систематичне здійснення ротації кадрів «по горизонталі» та «по вертикалі»;

6) запровадження максимальних строків перебування на посадах, діяльність на яких пов'язана з підвищеними корупційними ризиками;

7) вдосконалення діяльності Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення [12, с. 158];

8) встановлення обмежень, у належних випадках й на обґрунтований строк, стосовно діяльності осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування у приватному секторі після їхнього виходу у відставку або на пенсію, якщо така діяльність або робота безпосередньо пов'язана з функціями, що такі державні посадові особи виконували в період їхнього перебування на посаді або за виконанням яких вони здійснювали нагляд [13, с. 23–25; 14, с. 23];

9) систематичне інформування громадськості про виявлені корупційні правопорушення, створення «гарячих ліній» для постійного зворотного зв'язку з населенням;

10) подальше розширення співпраці з міжнародними організаціями у сфері боротьби з корупцією.

Отже, з прийняттям нових антикорупційних законів 2011 р. та початком реалізації Національної антикорупційної стратегії на 2011 – 2015 рр. в Україні почала діяти принципово нова система боротьби з корупцією, яка має переважно превентивний характер, спрямована, з одного боку, на створення умов, які унеможливають або максимально ускладнюють корупційні прояви, а з іншого, – на посилення відповідальності за корупційні правопорушення, що вже мали місце, на протидію їм традиційними правовими методами [15, с. 124]. І не дивлячись на те, що індекс сприйняття корупції

залишається достатньо низьким (25 у 2013 р. зі 100 можливих балів) [10], започатковані механізми вже покращують загальний стан запобігання й протидії корупції в державі. Тим не менш, аналіз сучасного стану корупції в країні переконливо свідчить, що будь-яке статистично зафіксоване зниження рівня вчинення корупційних правопорушень у країні носить штучний характер. Адміністративно-правові механізми протидії цьому явищу тільки починають напрацьовуватися та використовуватися.

Список літератури: 1. Забрда Д. Г. Корупційна ситуація в Україні : матеріали офіційної статистики та аналіз результатів діяльності органів державної влади / Д. Г. Забрда // *Право і суспільство*. – 2010. – № 6. – С. 3-9. 2. Збірник даних судової статистики щодо розгляду справ на виконання вимог Закону України «Про боротьбу з корупцією» місцевими загальними та апеляційними судами з розгляду цивільних, кримінальних справ і справ про адміністративні правопорушення упродовж 2006–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://sc.gov.ua/ua/sudova_statistika.html. 3. Збірник даних судової статистики щодо розгляду справ на виконання вимог Закону України «Про боротьбу з корупцією» місцевими загальними та апеляційними судами з розгляду цивільних, кримінальних справ і справ про адміністративні правопорушення протягом 2006–2010 рр. [Електронний ресурс] : – Режим доступу : http://sc.gov.ua/ua/sudova_statistika.html. 4. Соловійов В. М. Корупція в Україні : оцінка масштабів / В. М. Соловійов // *Матеріали заочної конференції «Образование и наука XXI века»*. – 2010. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/28_OINXXI_2010/Pravo/72208.doc.htm. 5. Звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2011 р. [Електронний ресурс] : Міністерство юстиції України. – 2012. – 78 с. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/file/23456>. 6. Звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2012 р. [Електронний ресурс] : Міністерство юстиції України. – 2013. – 165 с. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/file/21885>. 7. Звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2013 р. [Електронний ресурс] : Міністерство юстиції України. – 2014. – 74 с. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/file/36531>. 8. Аналіз стану здійснення судочинства судами загальної юрисдикції у 2012 р. // *Данні судової статистики* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/%28documents%29/E4549252C88A2C5BC2257B9B002F464C>. 9. Збірник даних судової статистики щодо розгляду місцевими загальними та апеляційними судами областей, міст Києва та Севастополя, Апеляційного суду Автономної Республіки Крим справ про адміністративні корупційні правопорушення упродовж 2011 р. [статті 172-2 – 172-9 Кодексу України про адміністративні правопорушення]. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://sc.gov.ua/ua/sudova_statistika.html. 10. Corruption perceptions index of Ukraine: Transparency International // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.transparency.org/country#UKR>. 11. Орієнтовний перелік посад державних службовців, які працюють у сферах, де існує високий ризик прояву корупції // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nads.gov.ua/sub/hmelnitska/ua/publication/content/32602.htm?s398224032=145621dbb137b1454cb074133224c3fe>. 12. Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення : Міністерство юстиції України // *Бюлетень Міністерства юстиції України*. – 2012. – № 2. 13. Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування : методичні рекомендації // Міністерство юстиції України. – К., 2013. – 60 с. 14. Кухарчук А. Антикорупційні обмеження щодо осіб, які припинили державну службу / А. Кухарчук // *Юридичний вісник України*. – 2012. – № 1/2 (7-20 січня). 15. Бабич В. А. Адміністративно-превентивні заходи протидії корупції в Україні : перспектива застосування / В. А. Бабич // *Часопис Київського ун-ту права*. – 2012. – № 1. – С. 123-126.

СОСТОЯНИЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫМ КОРРУПЦИОННЫМ ПРАВОНАРУШЕНИЯМ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Клок О. В.

Статья посвящена анализу состояния противодействия административным коррупционным правонарушениям в Украине. Исследована статистическая информация по динамике, структуре, удельному весу, цене и латентности административных коррупционных правонарушений. Определены наиболее эффективные меры противодействия коррупционным проявлениям на государственной и муниципальной службе.

Ключевые слова: административное коррупционное правонарушение, административная ответственность, противодействие коррупции, количественно-качественные показатели коррупционных правонарушений.

THE CONDITION OF COUNTERACTION TO ADMINISTRATIVE CORRUPTION OFFENSES IN STATE AUTHORITIES AND LOCAL GOVERNMENT

Klock O. V.

Article discusses questions dedicated to the analysis of the condition of counteraction to administrative corruption offenses in Ukraine. The statistical information on the dynamics, structure, specific gravity, cost and latency of the administrative corruption is researched. The most effective measures against corrupt practices at the state and municipal service are drawn.

Key words: administrative corruption offenses, administrative responsibility, anti-corruption, quantitative and qualitative indicators of corruption offenses.

Надійшла до редколегії 26.09.2014 р.



Олександр Олександрович Шандула,
канд. юрид. наук, доцент
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

УДК 347.963 (477)

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРОКУРОРСЬКОГО НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА

Статтю присвячено проблемам ефективності нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Оцінюються перспективи розширення правозахисного потенціалу прокуратури в умовах повернення до Конституції України в редакції 2004 р. Розглядається співвідношення функцій нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина та нагляду за додержанням і застосуванням законів. Формулюються пропозиції щодо підвищення ефективності прокурорського нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

Ключові слова: прокуратура, прокурорський нагляд, правозахисна діяльність, повноваження прокурора, додержання прав і свобод людини.

В умовах повернення до Конституції України в редакції від 2004 р. набуває актуальності розгляд передбаченої п. 5 ст. 121 Основного Закону функції прокуратури, яка полягає у здійсненні нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами.

Проблеми здійснення даного нагляду, а також правозахисної діяльності прокуратури була предметом наукового дослідження таких учених, як Л. Р. Грицаєнко, В. В. Долежан, Е. Ф. Іскендеров, П. М. Каркач, В. В. Клочков, М. В. Косюта, М. В. Руденко, Г. П. Серeda, Г. С. Рибалко та інших. Разом з тим, проблеми ефективності реалізації даної функції прокуратури в умовах повернення до Конституції України в редакції 2004 р. самостійно не вивчалися.

З урахуванням викладеного, завданням даної наукової статті є заповнення даних теоретичних прогалів і дослідження проблем прокурорського нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами з метою підвищення його ефективності.

Функціональне призначення органів прокуратури України є предметом багаторічних дискусій. Орієнтація нашої держави на міжнародні, зокрема європейські стандарти зумовлює необхідність урахування пропозицій та рекомендацій Ради Європи, вироблених щодо організації та діяльності органів прокуратури. У цьому контексті необхідно звернути увагу на положення Рекомендації CM/Rec (2012) 11 Комітету міністрів державам-членам Ради Європи про роль прокуратури поза системою кримінального правосуддя від 19 вересня 2012 р., у якій наголошувалося на усвідомленні Комітетом міністрів того факту, що в більшості країн-членів, з огляду на їх правові традиції, прокуратура відіграє роль також і поза межами системи кримінального судочинства, і що ця роль в правових системах різних країн є дуже різною, оскільки може включати в себе захист загальних або публічних інтересів, надання правової допомоги особам в захисті їх прав і основоположних свобод, представництво інтересів держави в суді, нагляд за діяльністю державних органів та інших юридичних осіб, а також здійснення консультативної функції у судах [9, с. 65–68]. Таким чином, європейська спільнота визнає важливу роль прокуратури поза сферою кримінального провадження, яка в українських реаліях нерозривно пов'язана із правозахисною діяльністю прокуратури, що здійснюється наглядовими засобами.

Важливість такої діяльності прокуратури зумовлюється тим, що стан сучасної правозахисної діяльності усіх органів державної влади свідчить, що суттєва частина порушень прав людини та громадянина, їх свобод залишається без відповідної уваги і реакції з боку відповідних державних структур. Єдиним ефективним органом у системі правозахисту залишається система органів прокуратури. Це підтверджується реальною прокурорською практикою, яка свідчить про більш успішну протидію правопорушенням у сфері прав людини з боку органів прокуратури у порівнянні з іншими «правозахисними» органами держави. Так, лише впродовж 2013 р. органами прокуратури у сфері захисту прав і свобод людини і громадянина та інтересів держави проведено 91 601 перевірку, розпочато 5 155 кримінальних проваджень, внесено понад 81 тис. актів прокурорського реагування, притягнуто до юридичної відповідальності 69,5 тис. осіб, за актами прокурорського реагування відшкодовано 3 млрд 153 млн 513 тис. грн, і ще заявлено позовів на понад 5 млрд грн [2]. Тому актуалізація правозахисної діяльності прокуратури як самостійного виду її діяльності є виправданою.

Крім того, при вирішенні питання щодо можливості покладення на органи прокуратури України правозахисної діяльності необхідно насамперед виходити із положень ст. 3 Конституції України, відповідно до яких людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. В оцінках дослідників це базисна стаття, яка характеризує самі підвалини того суспіль-

ного й державного ладу, що закріплюється Конституцією, є нормативно-юридичним фундаментом гуманістичного спрямування розвитку суспільного і державного життя в Україні [3].

Відповідно, прокуратура України як орган держави повинна орієнтуватися на те, що у загальній шкалі гуманітарних цінностей права людини займають центральне місце і домінують над усіма іншими. При демократичному устрої держави права і свободи людини складають найважливіший соціальний і політико-правовий інститут, який об'єктивно виступає показником досягнень суспільства, його зрілості і цивілізованості [13]. При цьому права і свободи людини потребують створення і функціонування надійного механізму правового захисту, важливим елементом якого є прокуратура України.

Можна вважати, що найбільш повно і всебічно правозахисний потенціал органів прокуратури України об'єктивується у функції нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Як наголошували дослідники у період з грудня 2004 р. до вересня 2010 р., коли діяв запроваджений Законом України № 2222-IV від 08.12.2004 р. п. 5 ст. 121 Конституції України, що закріплював дану функцію прокуратури, цю новацію необхідно було розглядати як підтвердження тенденції розвитку прокуратури як правозахисної інституції [11, с. 82–87]. Ю. Є. Полянський розумів її як визнання законодавцем того факту, що правозахисна діяльність прокуратури набуває особливо великого значення [8, с. 16–20]. В оцінках правників, дана конституційна норма була спрямована на забезпечення надійного захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина, що є одним із пріоритетних напрямів діяльності прокуратури у демократичній правовій державі [1, с. 3-4; 4, с. 3–8]. Загалом, закріплення серед конституційних функцій прокуратури нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина розцінювалося як найбільш важливий крок на шляху законодавчої регламентації правозахисної спрямованості прокурорської діяльності, зроблений за роки незалежності України [10, с. 61]. З іншого боку, як зауважує П. Шумський, у зв'язку з висновком Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 р. про визнання неконституційним рішення Верховної Ради України про запровадження конституційної реформи щодо форм державного устрою і правління виникли проблеми визначення місця прокуратури в системі державних органів [14, с. 86–88].

Вважаємо, що дані міркування є цілком актуальними і в наш час, коли дію вказаної норми було відновлено Законом України № 742-VII від 21.02.2014 р. Разом з тим, необхідно звернути увагу і на проблеми законодавчого закріплення та практичної реалізації функції нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Так, запровадження даної функції прокуратури викликало негативну реакцію Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії),

яка у Висновку на проект Закону України «Про внесення змін до Конституції України» закликала українських законодавців «пожалкувати про крок назад, зроблений при реформуванні прокуратури» [5]. Така її позиція була зумовлена тим, що закріплення даної функції було спробою надати «постійного» характеру функції нагляду за додержанням і застосуванням законів, яку, йдучи назустріч побажанням Ради Європи, що вкрай негативно сприймала здійснення прокуратурою «загального нагляду», при прийнятті Конституції України у 1996 р. було поміщено до Перехідних положень. Тож під час конституційної реформи 2004 р. під виглядом правозахисної її було передбачено у ст. 121 в числі основних функцій прокуратури [6, с. 161-162].

Дана функція не стала самостійною і у практичному плані. Як зауважує О. В. Мельник, вона не отримала належної законодавчої регламентації, оскільки реалізувалася цілком і повністю в межах нагляду за додержанням і застосуванням законів у тих самих формах, за допомогою тих же методів і засобів, з використанням тих самих повноважень і актів прокурорського реагування. Спираючись на це, він обґрунтовує, що нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина є «фіктивною» функцією прокуратури, яка насправді становить собою один з напрямків діяльності прокурора у межах загального нагляду [7, с. 21–25].

У зв'язку із наведеними поглядами існує необхідність розмежування функцій нагляду за додержанням і застосуванням законів, а також нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. Передусім, таке розмежування повинно проводитися, виходячи із предмета кожної з цих функцій. Так, відповідно до ч. 1 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру», до предмета нагляду за додержанням і застосуванням законів входить: 1) відповідність актів, які видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, вимогам Конституції України та чинним законам; 2) додержання законів про недоторканність особи, соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи громадян, захист їх честі і гідності, якщо законом не передбачений інший порядок захисту цих прав; 3) додержання законів, що стосуються економічних, міжнаціональних відносин, охорони навколишнього середовища, митниці та зовнішньоекономічної діяльності.

Предмет нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами законодавчо не сформульований, проте виходячи з назви даної функції, можна дійти висновку, що ним є додержання найширшого спектру прав і свобод людини і громадянина, як передбачених Конституцією України, так й іншими законодавчими актами. Дослідники наголошують на комплексному характері правозахисної діяльності, відзначаючи, що захист соціальних, економічних, політичних, культурних, екологічних та інших конституційних прав громадян найбільш наочно

виявляється на прикладі прокурорського нагляду за: виконанням закону про звернення громадян до органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; відповідністю закону нормативних актів про права, свободи і відповідальність громадян; забезпеченням органами виконавчої влади та місцевого самоврядування реалізації прав та свобод громадян [12, с. 119–121]. Таким чином, предмет даної функції частково збігається із предметом нагляду за додержанням і застосуванням законів, насамперед, в аспекті п. 2 ч. 1 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру». Фактично, нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина виступає одним із предметних напрямів нагляду за додержанням і застосуванням законів, оскільки не виходить за межі останнього.

Аналогічними є і повноваження, які застосовуються прокурорами при реалізації обох цих функцій. Такі повноваження передбачені ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» стосовно функції нагляду за додержанням і застосуванням законів. Тобто самостійних повноважень для здійснення нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування їх посадовими і службовими особами, не передбачено.

Постає питання, чи доцільним є покладання на органи прокуратури України двох фактично ідентичних функцій, які відрізняються лише за назвою та обсягом питань, що входять до їх предмета? Очевидно, що це не є правильним, і у перспективі має стояти питання про скасування якоїсь із них.

В оцінках дослідників, з якими ми погоджуємось, мова має йти про відмову від функції нагляду за додержанням і застосуванням законів, яка передбачена п. 9 Перехідних положень Конституції України як тимчасова. Так, розглядаючи співвідношення загального нагляду і нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, М. В. Косюта, М. В. Руденко та інші стверджували, що ці функції значною мірою переплітаються, оскільки права й інтереси громадян збігаються, а при реалізації обох цих функцій прокуратура використовує практично тотожні повноваження, з чого робили висновок, що вилучення з Конституції України п. 9 Перехідних положень не вплине істотно на збереження правоохоронного потенціалу прокуратури [5, с. 90; 12, с. 119]. Як вказує Г. С. Рибалко, вказані функції можна розглядати як паралельні, дублюючі, чи навіть взаємовиключні. Попри те, що функція нагляду за додержанням і застосуванням законів є безумовно більш широкою, пріоритет все ж належить віддати правозахисній діяльності прокуратури. При цьому він вважає, що мова повинна йти не про «конкуренцію функцій», оскільки вони мають спільне завдання – захист прав і свобод людини і громадянина, а про трансформацію функції нагляду за додержанням і застосуванням законів у правозахисну, або функцію нагляду за додержанням прав і свобод людини [10, с. 30].

Коло законодавчих актів, які визначають предмет правозахисної діяльності, є досить широким, зокрема, до них можна віднести Закони України: «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», «Про пенсійне забезпечення», «Про недержавне пенсійне забез-

печення», «Про соціальний та правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», «Про державні гарантії соціального захисту військовослужбовців, які звільняються із служби у зв'язку з реформуванням Збройних Сил України, та членів їхніх сімей», «Про основні засади соціального захисту ветеранів праці та інших громадян похилого віку в Україні», «Про захист прав споживачів», «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», «Про статус ветеранів війни, гарантії їхнього соціального захисту», «Про зайнятість населення», «Про охорону праці», «Про оплату праці», «Про об'єднання громадян», «Про звернення громадян», «Про національні меншини в Україні» та ін.

Таким чином, удосконалення функціонального призначення прокуратури України має відбуватися у напрямі розширення її правозахисного потенціалу, втіленого у функції нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, і одночасно у відмові від всеохоплюючого контролю за іншими сферами суспільних відносин, який покладає на прокуратуру функція нагляду за додержанням і застосуванням законів. Такий підхід дозволить, з одного боку, привести функції вітчизняної прокуратури у відповідність до міжнародних стандартів, а з іншого – зберегти важливу роль прокуратури, яку вона у нашій країні традиційно відіграє поза сферою кримінального провадження, а також усталену систему органів і наявні кадри органів прокуратури тощо.

Разом з тим, здійснення прокурорського нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами як самостійної функції прокуратури, а також підвищення його ефективності потребує низки взаємопов'язаних кроків. Насамперед, вони полягають у детальній законодавчій регламентації даної функції в окремій главі Закону України «Про прокуратуру». Повинні бути чітко визначені предмет та завдання даного нагляду, а також повноваження, які надаються прокурорам при його здійсненні. Наступний крок для підвищення ефективності даної функції полягає у розробці і прийнятті окремого галузевого наказу Генерального прокурора України, присвяченого організації нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами. На відомчому рівні мають бути визначені пріоритетні напрями нагляду, правові засоби і форми його реалізації, суб'єкти нагляду, критерії його ефективності та інші питання організаційного характеру. Після цього ефективність нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, який, як свідчать вищенаведені нами статистичні дані, вже сьогодні у правозахисній сфері є достатньо результативним, залежить від стану правозастосовної практики органів прокуратури.

Список літератури: 1. Вінокуров С. Становлення нової моделі прокуратури / С. Вінокуров // Юридичний вісник України. – 2005. – № 38. – С. 3-4. 2. Звіт про роботу прокурора за 12 місяців 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>. 3. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол. : В. Я. Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін. ; Нац. акад. прав. наук України. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Х. : Право, 2012. – 1128 с. 4. Корнякова Т. Трансформація та значення функції нагляду за додержанням прав і свобод громадян / Т. Корнякова // Прокуратура. Людина. Держава. – 2005. – № 5. – С. 3–8. 5. Косюта М. В. Прокуратура України / М. В. Косюта : навч. посіб. – 2-ге вид., перероб. і доповн. – К. : Знання, 2010. – 404 с. 6. Лапкін А. В. Конституційно-правовий статус прокуратури України у світлі рішення Конституційного Суду України від 30 вересня 2010 року / А. В. Лапкін // Демократія у країнах Східної Європи: конституційно-правовий вимір (Тодиківські читання) : збірка тез наук. доп. і повід. Четвертої міжнар. наук. конф. мол. вчених, аспірантів і студентів (27-28 травня 2011 р.) / за заг. ред. проф. А. П. Гетьмана. – Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». – Х. : Права людини, 2011. – С. 161-162. 7. Мельник О. В. Реформування законодавства про прокуратуру: аналіз проектів змін до Конституції та нового Закону України «Про прокуратуру» // Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна / Харківський національний університет ім. В. Н. Каразіна. – Х. : ХНУ, 2010. – № 919 : Серія "Право", Вип. 7. – С. 21–25. 8. Полянський Ю. Конституційне реформування прокуратури України (нові виклики) / Ю. Полянський // Вісник Національної академії прокуратури України. – 2009. – № 2. – С. 16–20. 9. Про роль прокуратури поза системою кримінального правосуддя : Рекомендація СМ/Рес (2012) 11 Комітету міністрів державам-членам Ради Європи від 19 вересня 2012 р. // Правові основи прокурорської діяльності в Україні : наук.-практ. посіб. / А. В. Лапкін. – Х. : Право, 2013. – С. 65–68. 10. Рибалко Г. С. Організаційно-правові основи правозахисної діяльності органів прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. / Г. С. Рибалко. – Х., 2014. – 237 с. 11. Руденко М. Прокуратура України в контексті політичної (конституційної) реформи 2004 р. / М. Руденко // Юридичний журнал. – 2005. – № 3. – С. 82–87. 12. Руденко М. Роль прокуратури у захисті прав та свобод людини і громадянина / М. Руденко // Юридичний журнал. – 2004. – № 7. – С. 119–121. 13. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 2001. – 776 с. 14. Шумський П. Проблеми реформування правозахисної діяльності прокуратури / П. Шумський // Прокуратура України: історія, сьогодення та перспективи : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 25 листопада 2011 р.) / [редкол. : Ю. М. Дьомін (відпов. ред.), М. К. Якимчук, І. М. Козьяков та ін.]. – К. : Національна академія прокуратури України, 2012. – С. 86–88.

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Шандула А. А.

Статья посвящена проблемам эффективности надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, соблюдения законов по этим вопросам органами исполнительной власти, местного самоуправления, их должностными и служебными лицами. Оцениваются перспективы расширения правозащитного потенциала прокуратуры в условиях возвращения к Конституции Украины в редакции 2004 г. Рассматривается соотношение функций надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина и надзора за соблюдением и применением законов. Формулируются предложения относительно повышения эффективности прокурорского надзора за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, соблюдения законов по этим вопросам органами исполнительной власти, местного самоуправления, их должностными и служебными лицами.

Ключевые слова: прокуратура, прокурорский надзор, правозащитная деятельность, полномочия прокурора, соблюдение прав и свобод человека.

**SOME PROBLEMS OF EFFICIENCY OF PUBLIC PROSECUTOR'S SUPERVISION
OF OBSERVANCE OF THE RIGHTS AND FREEDOMS OF THE PERSON AND CITIZEN**

Shandula A. A.

Article is devoted to problems of efficiency of supervision of observance of the rights and freedoms of the person and the citizen, observance of laws on these questions by executive authorities, local government, their official and officials. Prospects of expansion of human rights capacity of prosecutor's office in the conditions of return to the Constitution of Ukraine are estimated at editions of 2004. The ratio of functions of supervision of observance of the rights and freedoms of the person and the citizen and supervision of observance and application of laws is considered. Offers concerning increase of efficiency of public prosecutor's supervision of observance of the rights and freedoms of the person and the citizen, observance of laws on these questions executive authorities, local government, their official and officials are formulated.

Key words: prosecutor's office, public prosecutor's supervision, human rights activity, powers of the prosecutor, observance of the rights and freedoms of the person.

Надійшла до редколегії 28.10.2014 р.



Олександр Сергійович Нестеренко,
аспірант
НОЦ Національної академії СБ України,
м. Київ

УДК 343.13–057.17

ПРАВОВИЙ СТАТУС КЕРІВНИКА ОРГАНУ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

У статті досліджується поняття правового статусу керівника органу досудового розслідування, а також аналізуються положення норм законодавчих та відомчих нормативно-правових актів, які регламентують діяльність цього суб'єкта кримінального процесу.

Ключові слова: керівник органу досудового розслідування, правовий статус, правове становище, процесуальні права та обов'язки, організаційні повноваження.

У теорії кримінального процесу дослідженню правового статусу керівника органу досудового розслідування (начальника слідчого відділу) присвячено чимало наукових праць. Але після набуття чинності КПК України 2012 р. правовий статус керівника органу досудового розслідування дещо змінився. Призвела реформа кримінального процесуального законодавства і до змін у підзаконних та відомчих нормативно-правових актах, які регламентують окремі аспекти правового статусу названого учасника кримінального провадження. Зважаючи на це, питання дослідження правового статусу керівника органу досудового розслідування набуло неабиякої актуальності, що зумовлено потребою у виявленні недоліків його нормативно-правової регламентації та розробці пропозицій щодо їх усунення.

Суттєвий внесок у дослідження проблеми правового статусу керівника органу досудового розслідування свого часу привнесли В. Бабкова, О. С. Дідковський, В. В. Кальницький, О. В. Мазур, П. І. Мінюков, А. П. Мінюков, Д. М. Мірковець, О. В. Петков, М. А. Погорецький, А. Ю. Сердечна, Х. С. Таджієв, С. Л. Фальченко, М. Є. Шумило, Л. І. Щербина та низка інших науковців.

У межах окресленої проблеми основна увага вчених зосереджувалася переважно на дослідженні правової регламентації процесуальних і організаційних повноважень керівника органу досудового розслідування. Але теоретичні розробки даного напрямку діяльності не мали однозначного характеру, адже одні автори відстоювали позицію розширення компетенції названого учасника кримінального провадження, а інші мали протилежну думку, наполягаючи на звуженні його процесуальних та організаційних повноважень. Утім, переважна більшість цих досліджень ґрунтувалось на законодавчих та інших нормативно-правових актах, які нині втратили чинність.

З прийняттям у 2012 р. нового КПК України дослідження проблемних питань правової регламентації діяльності керівника органу досудового розслідування набуло ще більшої актуальності. Це зумовлено відсутністю системного аналізу правового статусу керівника органу досудового розслідування за новим законодавством.

Метою статті є аналіз наукових праць, законодавчих та інших нормативно-правових актів із проблематики, що стосується правового статусу керівника органу досудового розслідування, виявлення прогалин і недоліків у регламентації його діяльності та розробка відповідних пропозицій і рекомендацій.

Терміни «правовий статус керівника» та «правове становище керівника» досить часто вживаються у науковій літературі. Зважаючи на предмет нашого дослідження, вважаємо за необхідне визначити, як ці два поняття співвідносяться між собою та що у них є спільного.

Керівник — це службова особа, призначена на посаду в порядку, передбаченому законодавством України та наділена організаційними й іншими повноваженнями, визначеними чинним законодавством, підзаконними чи відомчими нормативно-правовими актами або відповідною службовою інструкцією.

Фахівці у галузі управління, більш повно розкриваючи наведе визначення, вважають, що керівником — це службова особа, якій делеговано повноваження владного характеру та право віддавати накази і розпорядження, що є обов'язковими для виконання підлеглими. Саме керівник має виробляти стратегію управління та консолідувати зусилля колективу на вирішення важливих завдань, використовуючи при цьому надану йому владу [1, с. 32].

У юридичній літературі поняття «керівник» тлумачиться як службова особа, яка наділена адміністративною владою щодо очолюваного нею колективу і здійснює внутрішньо-організаційне управління ним [2, с. 82].

У перекладі з латинської «статус» (*lat. – status*) означає положення, стан чого-небудь чи кого-небудь [3, с. 335]. Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає «статус» як правове становище громадян, державних і громадських органів, міжнародних організацій тощо [4, с. 1387].

Звідси «правовий статус» — це правове становище, система прав і обов'язків, урегульованих нормами права. Тобто, під «правовим статусом керівника» слід розуміти його правове становище у сфері управління підлеглими або становище, врегульоване законодавчими чи відомчими нормами.

Правовий статус керівника органу досудового розслідування є досить широким поняттям. Він включає в себе як правове становище службової особи (керівника органу досудового розслідування та його заступників) відповідного правоохоронного органу (прокуратури, органу внутрішніх справ, органу безпеки, органу, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, органу державного бюро розслідувань), так і процесуальні повноваження цього учасника кримінального провадження. Кожен із структурних елементів правового статусу керівника органу досудового розслідування регламентується окремими нормами вітчизняного законодавства та підзаконних нормативно-правових актів. В останньому випадку – залежно від його належності до певного правоохоронного органу та займаної посади (начальник Головного слідчого управління, слідчого управління, відділу, відділення).

Основою правового статусу, на думку Є. О. Гіди, є права та обов'язки, що реалізуються завдяки зв'язкам між їх носіями – правовідносинам. Тому очевидно, що норми права та правовідносини загального (статусного) характеру, що виникають на їх основі, визначають правовий статус суб'єктів права [6].

В. Г. Розенфельд і Ю. М. Старінов до змісту правового статусу особи, крім її прав та обов'язків, включають такі елементи, як принципи служби; найменування службової особи та її місце в ієрархії посад; спеціальні звання; умови прийому на службу і порядок її проходження; функції, повноваження, правові форми й методи їх реалізації; службову дисципліну, заохочення і відповідальність; пільги, гарантії здійснення діяльності та компенсації тощо [7, с. 84–86].

У контексті викладеного вважаємо, що чим з більшої кількості елементів формується поняття правового статусу суб'єкта кримінального процесу, тим об'єктивнішою є його характеристика.

Згідно зі ст. 19 Конституції України органи державної влади та їх посадові (службові) особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. У ст. 9 КПК України зазначається, що під час кримінального провадження керівник органу досудового розслідування зобов'язаний неухильно додержуватися вимог Конституції України, кримінального процесуального законодавства і міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та вимог інших актів законодавства.

Таким чином, головним елементом правового статусу керівника органу досудового розслідування, що визначає його місце та призначення в системі правоохоронних органів, є права і обов'язки (повноваження), які вичерпно визначають межі можливої поведінки. Умовно ці повноваження можна поділити на *організаційні*, що регламентуються підзаконними нормативно-правовими актами, та *процесуальні*, визначені кримінальним процесуальним законодавством України. Розглянемо ці повноваження більш детально.

Так, відповідно до ст. 39 КПК України керівник органу досудового розслідування *організовує* досудове розслідування, але які саме елементи входять до складу його організаційної діяльності, не деталізується, оскільки це регламентується відомчими нормативно-правовими актами.

Науковці до змісту *організаційної (адміністративно-управлінської) діяльності* керівника органу досудового розслідування відносять широкий спектр функцій, до яких обов'язково входять аналіз, планування, організація, облік та контроль. У відомчих нормативно-правових актах прокуратури, органів внутрішніх справ, органів безпеки та органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, загалом визначені основні засади та окремі аспекти організаційних повноважень керівника органу досудового розслідування. Утім, не існує єдиного нормативно-правового акта, який би повною мірою регулював усі складові управлінської діяльності керівника органу досудового розслідування. Норми, якими частково врегульована адміністративно-управлінська робота слідчих підрозділів, зазвичай розпорошені у різних наказах, положеннях, інструкціях та розпорядчих документах.

Наприклад, норми Положення про органи досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України, затвердженого наказом МВС України від 9 серпня 2012 р., № 686, визначають обсяг організаційних повноважень керівника органу досудового розслідування залежно від його рівня (управління, відділ тощо). Так, начальник слідчого відділу територіального органу МВС України відповідає за виконання дотримання слідчими вимог законодавства України, стан службової та трудової дисципліни у слідчому відділі, бере участь у підготовці планів роботи відповідного органу, затверджує плани роботи слідчого відділу, безпосередньо здійснює контроль за виконанням запланованих заходів, координує діяльність та організовує взаємодію слідчого відділу з оперативними підрозділами щодо досудового розслідування кримінальних правопорушень, забезпечує своєчасний виїзд слідчих до місця події за заявами і повідомленнями про кримінальні правопорушення, веде облік роботи слідчого відділу та кожного слідчого окремо, за якими визначає результати їх діяльності та здійснює інші повноваження [8].

Згідно з пунктом 14 Положення про Головне слідче управління та слідчі підрозділи регіональних органів СБ України, затвердженого наказом Центрального управління СБ України від 17 серпня 2012 р., № 391, начальник слідчого відділу регіонального органу СБ України несе відповідальність за організацію роботи слідчого відділу, чітке, своєчасне та якісне виконання покладених на нього завдань, а також здійснення ним своїх повноважень [9].

Однак у названих положеннях та інших відомчих нормативно-правових актах немає визначення поняття організаційної діяльності керівника органу досудового розслідування та вичерпного переліку його організаційних повноважень, що ускладнює тлумачення цього поняття та його практичну реалізацію.

Відповідно до відомчих нормативно-правових актів слідчі підрозділи є центральними та регіональними структурними підрозділами названих правоохоронних органів, які здійснюють планування оперативно-службової діяльності у визначеному порядку, притримуючись єдиних строків та критеріїв. Але, на жаль, в них не розкрито специфіку планування діяльності саме в слідчих підрозділах.

Необхідність в інформаційному забезпеченні досудового розслідування та звітності також зумовлює потребу в унормуванні аналітичної діяльності в слідчих підрозділах. Але накопичення та обробка відомостей про стан досудового розслідування фактично проводиться особисто начальником слідчого підрозділу або окремим співробітником. Підставою для такого розподілу навантаження, як правило, є посадові інструкції співробітників слідчого підрозділу. Проте відомчими нормативно-правовими актами питання проведення аналітичної роботи в слідчих підрозділах до цього часу також, на жаль, не врегульовано.

Однією із важливих складових організаційної діяльності керівника органу досудового розслідування є контроль. Начальник Головного слідчого управління, слідчого управління, відділу та відділення наділені контрольними функціями відносно очолюваних ними підрозділів. Таким чином, визначено суб'єкти відомчого контролю у слідчих підрозділах, але залишається не врегульованим предмет контролю, перелік контрольних повноважень, порядок його здійснення, спосіб реалізації та документального оформлення. Постає також питання, про який саме вид контролю йде мова, оскільки відомчий контроль в органах досудового розслідування може бути як процесуальним, так і організаційно-адміністративним.

Результати аналізу правозастосовної діяльності та відомчих нормативно-правових актів дозволяють стверджувати, що на практиці мають місце й інші проблеми у сфері регламентації організаційної діяльності керівника органу досудового розслідування. Досі залишається не врегульованою низка аспектів управлінської діяльності керівника органу досудового розслідування, що негативно впливає як на процес її організації, так і загальну результативність діяльності слідчих підрозділів. Вважаємо, що усунути цей недолік можна завдяки запровадженню уніфікованого нормативно-правового акта, де буде врегульовано основні питання саме організації досудового розслідування, визначено вичерпний перелік організаційно-адміністративних повноважень керівника органу досудового розслідування, спосіб їх реалізації, підстави застосування та порядок документального оформлення.

Процесуальні повноваження, визначені у ч. 2 ст. 39 КПК України, є складовою правового статусу будь-якого керівника органу досудового розслідування, незалежно від його приналежності до того чи іншого правоохоронного органу чи займаної посади та, на відміну від наглядових процесуальних повноважень прокурора, мають чітко визначений відомчий контрольно-процесуальний характер [10].

Аналіз положення ч. 1 ст. 39 КПК України дозволяє дійти висновку, що законодавець змістив акцент у діяльності керівника органу досудового розслідування з процесуального контролю над діями слідчого на організацію ним досудового розслідування. За визначенням В. М. Плішкіна, організаторська функція начальника слідчого підрозділу реалізується шляхом створення конкретних соціальних систем, а саме: формування їх функціональної та органі-

заційної структур; обґрунтування штатної чисельності; підбору та розстановки кадрів; інформаційного, матеріально-технічного та фінансового забезпечення; установа між її елементами стійкого взаємозв'язку, що гарантує надійну взаємодію і т. ін. [11, с. 280].

Зміст п. 19 ч. 1 ст. 3 та ч. 2 ст. 39 КПК України свідчать, що керівника органу досудового розслідування віднесено до сторони обвинувачення та наділено досить вагомим обсягом процесуальних повноважень і погоджувальних дій, які дозволяють йому як організатору досудового розслідування кардинально впливати на перебіг розслідування.

У контексті викладеного вважаємо, що поняття «організація досудового розслідування» охоплює як організаційні повноваження керівника органу досудового розслідування, що визначаються відомчими нормативно-правовими актами, так і контрольно-процесуальні, що визначаються виключно КПК України [10].

Звісно, процесуальні повноваження керівника органу досудового розслідування не є досконалыми. У КПК України залишається не врегульованим питання, хто і як має право створювати слідчу групу та змінювати її склад; чи має право керівник органу досудового розслідування передавати провадження від одного слідчого до іншого у випадках, не зазначених в ст. 39 КПК України (хвороба, відпустка, звільнення слідчого тощо); коли, на підставі якого рішення та в яких випадках керівник має право особисто здійснювати досудове розслідування та проводити слідчі дії тощо.

Дискусійними є питання, пов'язані з формою документального оформлення прийнятих рішень керівником органу досудового розслідування та регламентацією реалізації окремих процесуальних повноважень. Наприклад, у ст. 110 КПК України визначено, що процесуальні рішення слідчого, прокурора приймаються у формі постанови, яка виноситься у випадках, передбачених КПК України, а також коли «слідчий, прокурор визнає це за необхідне». Тобто, у переліку суб'єктів, які можуть виносити постанови у тих випадках, коли це прямо не передбачено КПК України, керівник органу досудового розслідування не значиться. Статтею 39 КПК України передбачено лише один випадок складання керівником постанови, що пов'язаний з відстороненням слідчого від проведення досудового розслідування. Закономірно постає питання, як керівником органу досудового розслідування мають оформлюватися інші процесуальні рішення?

Є певні колізії із зазначеної проблематики між нормами КПК України та нормами Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, затвердженого наказом Генерального прокурора України від 17 серпня 2012 р., № 69 [12]. Так, при визначенні керівником органу досудового розслідування в ЄДР слідчого, який здійснюватиме досудове розслідування в конкретному кримінальному провадженні, форма названого реєстру передбачає можливість визначення декількох слідчих, призначення старшого слідчого групи та зміни її складу протягом розслідування. Водночас, КПК України наді-

ляє керівника органу досудового розслідування повноваженнями лише щодо призначення старшого слідчої групи, залишаючи неврегульованими питання, хто має створювати цю групу, коли і за яких підстав може змінюватися її склад та яким чином оформлюється це рішення.

Крім викладених, є й інші прогалини у сфері правового регулювання правового статусу керівника органу досудового розслідування, які справляють негативний вплив на процес організації та результати досудового розслідування. Але обмежений обсяг публікації не дає змоги детально зупинитися на їх узагальненні та аналізі.

Підсумовуючи викладене відзначимо, що окреслені проблеми можуть бути вирішені шляхом внесення відповідних змін та доповнень до КПК України і відомчих нормативно-правових актів, які регламентують процесуальну та організаційну, зокрема адміністративно-управлінську діяльність керівника органу досудового розслідування в системі правоохоронних органів. При цьому слід приділити рівнозначну увагу всім складовим елементам правового статусу названого учасника кримінального провадження, удосконаливши правову регламентацію усіх напрямків його службової діяльності, оскільки ефективність досудового розслідування значною мірою залежить від стану організації останнього. Необхідно максимально деталізувати процесуальні та організаційні повноваження керівника органу досудового розслідування, визначити чіткі підстави їх застосування, послідовність здійснення, порядок документального оформлення, дієвий механізм контролю та відповідальності.

Маємо надію, що саме такий підхід до вирішення існуючих проблем правового статусу керівника органу досудового розслідування сприятиме удосконаленню організації досудового розслідування та вирішенню завдань кримінального провадження, визначених у ст. 2 КПК України.

Список літератури: 1. Кабаченко Т. С. Психологія управління / Т. С. Кабаченко. – М. : Рос. пед. агентство, 1997. – 323 с. 2. Юридична енциклопедія: у 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 2001. – Т. 3. 3. Юридический энциклопедический словарь. – М. : Сов. энцикл., 1984. – 415 с. 4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. і гол. ред. В. Т. Бусел. – К. : Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с. 5. Большая советская энциклопедия / под ред. А. М. Прохорова. – М. : Сов. энцикл., 1976. – Т. 24. – 608 с. 6. Гіда Є. О. Теорія держави і права : академічний курс : підручник / Є. О. Гіда. – К. : ФОРМ. С. Ліпкан, 2011. – 576 с. 7. Розенфельд В. Г. К вопросу о понятии и правовом статусе должностного лица / В. Г. Розенфельд, Ю. Н. Старинов // Правовая наука и реформа юридического образования. – Воронеж : Изд-во ВГУ, 1995. – Вып. 1. – С. 84–86. 8. Положення про органи досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України, затверджене наказом МВС України від 9 серпня 2012 р., № 686 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1769-12>. 9. Положення про Головне слідче управління та слідчі підрозділи регіональних органів СБ України, затверджене наказом Центрального управління СБ України від 17 серпня 2012 р., № 391 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=83212&cat_id=83154. 10. Кримінальний процесуальний кодекс України : науково-практичний коментар / за заг. ред. В. Я. Тація, В. П. Пшонки, А. В. Портнова. – Х. : Право, 2012. – В 2-х т. – Т. 1. – 768 с. 11. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / за ред. Ю. Ф. Кравченка. – К. : Національна академія внутрішніх

справ України, 1999. – 694 с. **12.** Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, затверджене наказом Генерального прокурора України від 17 серпня 2012 р., № 69 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://erdr.info/downloads/%D0%97%D0%B1%D1%96%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D0%84%D0%A0%D0%94%D0%A0_%D0%84%D0%A1%D0%A1%D0%90_2014.pdf

ПРАВОВОЙ СТАТУС РУКОВОДИТЕЛЯ ОРГАНА ДОСУДЕБНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ

Нестеренко А. С.

В статье исследуется понятие правового статуса руководителя органа досудебного расследования, а также анализируются положения норм законодательных и ведомственных нормативно-правовых актов, которые регламентируют деятельность этого субъекта уголовного процесса.

Ключевые слова: руководитель органа досудебного расследования, правовой статус, правовое положение, процессуальные права и обязанности, организационные полномочия.

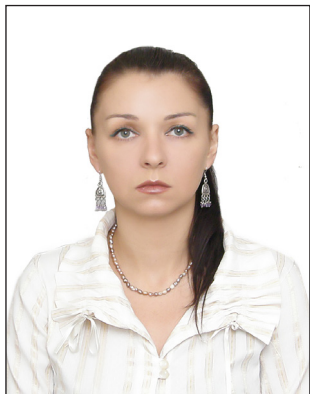
LEGAL STATUS OF THE HEAD OF BODY OF PRE-JUDICIAL INVESTIGATION

Nesterenko A. S.

In article the concept is investigated of legal status of the head of body of pre-judicial investigation, and also is analyzed the provision of standards of legislative and departmental normative legal acts which regulate activity of this subject of criminal trial.

Key words: head of body of pre-judicial investigation, legal status, procedural laws and duties, organizational powers.

Надійшла до редколегії 25.07.2014 р.



Марія Олександрівна Перепелиця,
д-р юрид. наук, доцент
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

УДК 347. 73

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВИ ЗА ПОРУШЕННЯ НОРМ ФІНАНСОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

У статті проаналізовано поняття та зміст фінансової правосуб'єктності держави. Акцентовано увагу на правопорушеннях держави у правовідносинах щодо мобілізації, розподілу і використання публічних грошових фондів. Виокремлено два таких владних зобов'язання держави, як бюджетне та боргове, розглянуто підстави їх виникнення та виконання.

Ключові слова: держава, фінансова правосуб'єктність, правопорушення, бюджетне зобов'язання, боргове зобов'язання.

У фінансово-правовій науці держава визнається самостійним суб'єктом фінансового права. Так, М. П. Кучерявенко зазначає, що суб'єктами фінансового права є держава, адміністративно-територіальні утворення; юридичні особи – підприємства усіх форм власності, установи, суспільні організації тощо [1, с. 37]. Л. М. Древаль, досліджуючи проблему Російської Федерації як суб'єкта фінансового права, зазначає що у переважній більшості праць із фінансового права навіть якщо й була згадка про державу як про самостійного (єдиного) учасника фінансових правовідносин, то у підсумку при дослідженні його фінансово-правового статусу розкривалися повноваження конкретних органів державної влади [2, с. 150].

М. В. Карасьова теж стверджує, що у сучасному законодавстві держава в цілому не завжди виокремлюється як суб'єкт фінансового права, хоча є ним фактично. Нерідко держава-суб'єкт підмінюється вказівкою на ті державні органи, в особі яких вона виступає [3, с. 101]. Ми поділяємо погляди цих учених і також вважаємо державу самостійним суб'єктом фінансового права.

Як самостійний суб'єкт фінансового права держава володіє правосуб'єктністю. Фінансова правосуб'єктність держави обумовлена її особливим становищем у системі інших суб'єктів фінансового права. Адже вона є єдиним

всеосяжним організуючим і керуючим інститутом усього суспільства у сфері публічних фінансів. Дотепер більше жоден суб'єкт фінансового права не має можливості цілеспрямовано й організовано об'єднувати зусилля всіх інших суб'єктів для досягнення необхідних цілей у публічно-фінансовій сфері. Тому варто погодитися з О. Ю. Грачовою, яка звернула увагу на те, що фінанси – це специфічні вартісні відносини з формування, розподілу, перерозподілу і використання валового суспільного продукту, і держава при організації цих відносин визначає головні цілі та завдання, що стоять перед суспільством [4, с. 66]. Отже, фінансова правосуб'єктність держави характеризується як владна, а держава є владним суб'єктом фінансового права.

Фінансова правосуб'єктність держави містить фінансову правоздатність і дієздатність. Фінансова правоздатність держави охоплює всі її потенційні юридичні можливості у сфері публічних фінансів. Такий суб'єкт є носієм досить широкого комплексу фінансових обов'язків і прав – бюджетні, податкові, державно-кредитні, у сфері грошового обігу, банківського регулювання, регулювання ринку цінних паперів, валютного регулювання, ціноутворення, у фінансово-контрольній сфері та ін. Для того, щоб предметно розглянути такі обов'язки та права, необхідно проаналізувати питання щодо фінансової правосуб'єктності окремо взятого державного органу.

Фінансова дієздатність держави розкривається через комплекс юридичних обов'язків і прав (владних повноважень), які вона може здійснювати, але тільки через систему державних органів. Конституція України встановлює основні фінансові повноваження держави, які розподілені за відповідними представницькими державними органами.

Верховна Рада України відповідно зі ст. 85 Конституції України здійснює: затвердження державного бюджету і внесення до нього змін, контроль за виконанням державного бюджету, прийняття рішень щодо звіту про його виконання, затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам і міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням, заслуховує щорічні і позачергові послання Президента України про внутрішнє й зовнішнє положення України. Згідно зі ст. 92 Конституції України винятково законами України Верховна Рада України встановлює Державний бюджет України, бюджетну систему України, систему оподаткування, податки і збори, основи створення й функціонування фінансового, грошового, кредитного й інвестиційного ринків; статус національної валюти, а також іноземних валют на території України; порядок створення й погашення державного внутрішнього й зовнішнього боргу; порядок випуску й обігу державних цінних паперів [5].

Відповідно до ст. 116 Конституції Кабінет Міністрів України забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної й податкової політики; розро-

бляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, надає Верховній Раді України звіт про його виконання, організує й забезпечує здійснення митної справи та ін. [5].

Через ці вищі структури влади держава здійснює загальне й головне управління фінансами в суспільстві. Однак свої фінансові повноваження держава здійснює і через систему спеціалізованих органів влади: Міністерство фінансів України, Державну фіскальну службу, Державну казначейську службу, Державну фінансову інспекцію, Пенсійний фонд та ін. Наприклад, в особі органів податкової служби держава здійснює і контролює своєчасне й повне внесення обов'язкових платежів до публічних фондів, в особі органів Державного казначейства – виконання бюджету, в особі органів фінансової інспекції – здійснює контрольні функції за законним і цільовим використанням публічних коштів та ін.

І, хоча кожне з перерахованих фінансових повноважень здійснює який-небудь окремий орган влади (Верховна Рада, Кабінет Міністрів, державна фіскальна служба, казначейська служба і т. ін.), в цілому вони (повноваження) все ж таки належать державі, тобто вона відокремлена від державних органів. Цей висновок можна обґрунтувати наступними положеннями.

По-перше, повноваження, про які йшлося вище, виникають у державного органу не за його рішенням, а саме за рішенням держави (іншого органу влади, в якому вона представлена). Так, держава на найперших етапах свого існування вже мала фінансове повноваження зі збору податків або майна – предметів, речей, які тоді, на певному етапі розвитку суспільства, виконували роль податкових платежів. Утім, сама податкова служба як державний орган виникла не відразу, існувала далеко не завжди – вона могла створюватися державою, могла нею ж і ліквідуватися. Іноді в такому органі взагалі не було потреби – її функції виконував сам глава – представник держави, наприклад, князь із дружиною. Іноді – це були просто фізичні особи – збирачі податків, а сам державний орган – податкова служба як юридична особа був відсутній.

Аналогічно можна уявити ситуацію й з іншими державними органами, що здійснюють у цей час функції з виконання бюджету – Державне казначейство, або контролюючі функції у сфері фінансів – органи фінансової інспекції. М. І. Матузов правильно зазначав, що коло суб'єктів права залежить в остаточному підсумку від волі держави [6, с. 517]. Отже, держава і орган, що її представляє, як суб'єкти фінансового права є особами, що не збігаються, між якими виникають і функціонують свої внутрішні правовідносини у зв'язку з їх створенням, ліквідацією, реорганізацією тощо. Зрозуміло, що у таких правовідносинах з тим чи іншим державним органом держава також конкретно виступає у особі якого-небудь іншого державного органу, але по відношенню до першого органу (відносно якого, наприклад, приймається рішення), другий вищий державний орган (їх сукупність) і розуміється саме як держава.

Тому всі перераховані вище фінансові повноваження, по суті, є повноваженнями держави, а між державними органами вони тільки розподіляються. І якщо держава буде вважати за доцільне те або інше повноваження «анулювати» або передати від одного державного органу до іншого, особисто сам державний орган тут нічого змінити не зможе. Наприклад, в Україні вже має місце ситуація, коли на органи державної податкової служби державою покладений обов'язок вживати заходів із повернення боргів з осіб, борг яких утворився не за податковими платежами, а за бюджетними кредитами (п. 9 ст. 17 Бюджетного кодексу України). Держава видавала позики (в основному сільськогосподарським господарюючим суб'єктам) для стимулювання й підтримки їх діяльності. І не всі боржники змогли повернути їх. Таким чином, у деяких осіб виник борг перед державою, але не податковий за своєю суттю, тому що утворився він не в межах податкових правовідносин, а у рамках державно-кредитних правовідносин. Тоді чому податкова служба (і без того дуже завантажена структура) повинна виконувати не «свої», а «чийсь чужі» обов'язки. Адже основною метою діяльності податкової служби є контроль за дотриманням платниками податкового законодавства, а не норм, що регулюють державно-кредитні правовідносини. Така ситуація, що склалася у практиці, якраз і підтверджує положення про те, що всі фінансові повноваження в загальному сенсі є повноваженнями держави, яка вже далі розподіляє їх між системою державних органів.

По-друге, держава діє у фінансових правовідносинах у своїх інтересах (в інтересах суспільства). Державний орган, з одного боку, будучи представником певного державного інтересу (його частини), з другого, має і свій особистий, власний інтерес, відмінний від інтересу державного. Наприклад, державний орган бажає отримувати більше фінансування з державного бюджету, а держава зацікавлена в меншому його фінансуванні (але при цьому чекає якісних результатів роботи від нього).

І по-третє, необхідно відрізнити мету діяльності держави як суб'єкта фінансового права від мети діяльності окремих її органів як учасників фінансових правовідносин. Хоча у здійсненні мети держави щодо забезпечення планомірної й цілеспрямованої діяльності у сфері мобілізації, розподілу й використання публічних грошових фондів, більшою або меншою мірою беруть участь всі її відповідні органи, в остаточному підсумку тільки держава як єдиний, цілісний суб'єкт фінансового права має можливість досягти поставленої мети в цілому. Окремо, тобто кожний окремо взятий державний орган, взяти на себе організацію і забезпечити здійснення такої мети в суспільстві не зможе, бо має перед собою свою вузьку і більш конкретну мету в цій сфері: податкові органи – контроль за своєчасним і повним надходженням обов'язкових платежів до публічних фондів; Національний банк України – забезпечення стабільності грошової одиниці України; Державне казначейство – касове виконання бюджету за встановленими нормативами і т. ін. Таким чином, дер-

жава, як самостійний суб'єкт фінансового права, відокремлена від державних органів і особисто визначає основи своєї фінансової політики. Але далі у житті, на практиці ми спостерігаємо дивну ситуацію: як тільки виникає питання про відповідальність держави за порушення фінансових прав своїх громадян – вона зникає, ховається за своїми різноманітними структурами. Внаслідок цього громадянин, як особисто, так і як колективний суспільний суб'єкт, залишається наодинці, не розуміючи, де ж той єдиний державний орган, що повинен відповідати у конкретній ситуації.

У такому разі необхідно розуміти, що держава як самостійний учасник фінансових правовідносин, здатна здійснювати не тільки правомірні, а й неправомірні дії – правопорушення у правовідносинах щодо мобілізації, розподілу і використання публічних грошових фондів, а учинивши правопорушення, вона, відповідно, зобов'язана відповідати перед потерпілими від нього особами. Отже, держава володіє і фінансовою деліктоздатністю, що є складовою частиною її фінансової дієздатності, але конкретно реалізувати таку властивість вона може лише через своїх представників – державних органів. Питанню відповідальності за порушення норм фінансового законодавства вчені приділяють належну увагу, але законодавчо ці правовідносини врегульовано на низькому рівні.

Наприклад, про яке правопорушення держави може йти мова на стадії мобілізації грошових коштів у публічні фонди? Хіба може держава порушити тут чиєсь право, якщо встановлення податків залежить виключно від її волі і референдум з питань оподаткування не допускається? А хто контролює рівень податкового тиску (тягаря), коли він вже значно завищений? Держава завжди схильна до цього і вона так діє. Це підтверджено історією розвитку оподаткування у різних за часом свого існування державах та суспільствах. Коли держава завищує податковий рівень, вона порушує права всього суспільства, позаяк мобілізує коштів значно більше, ніж потрібно для розвитку самого суспільства. Законодавче визначення «податковий тиск», встановлення та розрахунок його рівня в Україні відсутнє. Але ж останній не може визначатися довільно, для встановлення його рівня повинні існувати відповідні чинники та обставини. Ця проблема неодноразово порушується у науці податкового права.

Так, А. Т. Шаукенов вважає неприпустимим, щоб держава в односторонньому порядку встановлювала, що є справедливим, а що – ні. Будь-які питання, а тим більше питання оподаткування, повинні обов'язково проговорюватися всіма, кого можуть зачіпати наслідки прийняття рішень з цих питань [7, с. 117]. Далі учений визнає, що реалізація цього принципу супроводжується певними труднощами. Це так, але нехай буде краще складніше та справедливіше хоч трохи, ніж те, що маємо зараз [7, с. 165]. Суспільство вже усвідомило, до чого приводить державна політика у сфері оподаткування, коли «референдум з питань оподаткування не допускається» і тільки держава на свій розсуд встановлює рівень податкового тягаря.

На стадії розподілу та використання публічних грошових коштів найпоширенішим правопорушенням держави є невиконання або неналежне виконання своїх фінансових зобов'язань перед іншими учасниками фінансових правовідносин.

Бюджетний кодекс України (п. 7 ст. 2) визначає поняття «бюджетне зобов'язання», під яким розуміється будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладання угоди, придбання товару, послуги або здійснення інших аналогічних операцій у бюджетному періоді, згідно з яким необхідно здійснити платежі протягом цього ж періоду або у майбутньому [39]. Якщо ж такі платежі (фактичні виплати) за затвердженими показниками видатків бюджету не відбулися (відбулися у неповному обсязі), має місце невиконання або неналежне виконання державою своїх бюджетних зобов'язань (правопорушення) і як результат – виникнення державної заборгованості. Наприклад, заборгованість по виплатах заробітної плати працівникам бюджетних структур, пенсій, стипендій, соціальної допомоги, заборгованість по виплатах щодо матеріально-технічного стану відповідних установ (наприклад, державних органів, державних підприємств тощо). Отже, невиконання бюджетного зобов'язання державою повинно визнаватися як правопорушення. Але повторимося, неправдоподібно собі навіть уявити ситуацію, щоб державний орган, який не отримав фінансування на належному для виконання своїх функцій рівні, у судовому порядку подав скаргу на державу (інший відповідний державний орган) щодо такого свого порушеного права, або фізична особа, яка не отримала своєчасно заробітну плату.

Окрім бюджетного, у держави може виникнути (і виникає) також боргове зобов'язання. Бюджетний кодекс України не закріплює окремо поняття «боргове зобов'язання держави», що виникає в результаті державного кредиту, але те, що воно існує, стає зрозумілим при аналізі понять «державне запозичення» та «державний борг» (пп. 18, 19 ст. 2) [8]. Саме під державним боргом і розуміється загальна сума боргових зобов'язань держави з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок державного запозичення. Невиконання боргового зобов'язання державою також повинно визнаватися як правопорушення. Отже, виходячи із таких визначень, можна виокремити два види фінансових зобов'язань держави – бюджетне й боргове. Тобто, по відношенню до інших суб'єктів фінансового права у держави є бюджетне та боргове зобов'язання, а тому повинні бути закріплені і підстави відповідальності за їх невиконання (неналежне виконання).

Звичайно, не можна стверджувати, що держава абсолютно ігнорує виконання своїх фінансових зобов'язань і, таким чином, не визнає себе відповідальною. Так, наприклад, Закон України «Про державні гарантії відновлення заощаджень громадян України» встановлює зобов'язання держави перед громадянами України, які внаслідок знецінювання втратили свої грошові заощадження, поміщені в період до 2 січня 1992 р. в установи Ощадного банку СРСР, повернути частину таких заощаджень. Компенсаціям за цим Зако-

ном підлягають також грошові заощадження громадян України, поміщені в установи Ощадного банку України й колишнього Укрдержстраху протягом 1992 – 1994 рр. і які були на рахунках цих установ не менш одного повного календарного року в період 1992 – 1995 рр. (дія Закону поширюється також на іноземних громадян та осіб без громадянства).

Відповідно до зазначеного Закону держава зобов'язується забезпечити збереження й відновлення реальної вартості заощаджень громадян і гарантує їх компенсацію у встановленому порядку. Така компенсація проводиться у грошовій формі за рахунок Державного бюджету України починаючи з 1997 р. Кошти для компенсації заощадження громадян визначаються в Державному бюджеті України окремою статтею. Кабінету Міністрів України надане право для проведення компенсаційних виплат залучати і позабюджетні кошти. Заощадження повертаються поетапно, у межах коштів, передбачених для цього Державним бюджетом України на поточний рік. Перелік груп вкладників і черговість виплат проіндексованих грошових заощаджень, а також обсяг їх виплат у межах коштів, передбачених Державним бюджетом України, встановлюються Кабінетом Міністрів України.

Оскільки до 1991 р. Україна перебувала у складі СРСР, і заощадження громадян були загублені в установах Ощадбанку СРСР, то Україна, у свою чергу, справедливо порушила питання про розподіл із Російською Федерацією боргових зобов'язань колишнього Ощадбанку СРСР. Так, відповідно до Постанови Верховної Ради України від 01.06.2000 р. «Про боргові зобов'язання держави перед громадянами України, яким відновлені грошові заощадження, розміщені в період до 2 січня 1992 року в установах Ощадного банку» і з огляду на неврегульованість цього питання в договорах між Україною й Російською Федерацією, Верховна Рада України ухвалила, щоб Кабінет Міністрів України порушив питання перед Російською Федерацією про вирішення питання про розподіл між державами зобов'язань колишнього Ощадбанку СРСР перед громадянами і повернення Україні 84,3 млрд. грн., які були за станом на 1 січня 1991 р. акумульовані в Ощадному банку СРСР і є власністю громадян України.

Виходячи із цієї Постанови, стає зрозумілим, що, по-перше, держава безпосередньо виконує частину своїх боргових зобов'язань, тому що мова в ній йде про вже відновлені грошові заощадження громадян України, і, по-друге, Україна намагається повернути з Російської Федерації цю грошову суму, що є заощадженнями (власністю) громадян України, для того, щоб і надалі повертати ці кошти громадянам.

Отже, держава намагається створити правові основи виконання своїх фінансових (бюджетних і боргових) зобов'язань. Утім, фінансово-правові норми, що регулюють це питання, мають розрізнений характер, не деталізовані, на низькому рівні забезпечене їх конкретне виконання. А що ж тут дивного, якщо ініціатива йде від самого «правопорушника», наприклад, держава сама визначає строки і порядок погашення заборгованості по заробітних платах, заборгованості за кредитами.

Повернення коштів потерпілим здійснюється за рахунок державного бюджету, а не за рахунок грошового фонду окремо взятого державного органу. Ось чому, іншими словами, коли говорять, що держава є боржником певної суми грошей, це означає, що хоча конкретно здійснити її виплату потерпілому зобов'язаний компетентний у цьому випадку службовець державного органу, але робити це він буде не особисто як борг органу, який він представляє, а як борг саме держави і за рахунок бюджету держави.

Як правило, у ситуації, коли держава порушує фінансові права інших суб'єктів, для останніх не має значення той факт, хто конкретно з фізичних осіб – працівників відповідних державних органів порушив їхнє право і в особі якого саме органу буде виступати держава при відновленні такого права. Тобто потерпілим неважливо, хто саме з посадових осіб – представників відповідних органів державної влади винуватий конкретно, їм важливо, щоб їхнє право відновили (та й чи можливо взагалі в такій ситуації завжди чітко визначити питання про винних осіб).

Адже, по-перше, неправомірне рішення може бути прийняте голосуванням більшості осіб вищого законодавчого органу влади, підписано Президентом, а виконуватися різними виконавчими органами влади на різних рівнях. По-друге, виконання фінансового зобов'язання держави може бути настільки розтягнуте в часі, що безпосередні «винні» посадові особи – представники державних структур, що прийняли незаконне рішення і виконували його, можуть вже померти або не обіймати відповідних державних посад. Отже, суб'єктний склад державного органу постійно змінюється – одні посадові особи йдуть, інші приходять, але саме фінансове правопорушення у зв'язку зі зміною складу державного органу нікуди «не дінеться», воно «залишиться», тому що це правопорушення саме держави, а не конкретної особи або осіб-представників державних органів.

Загалом по відношенню до держави має діяти такий же принцип невідворотності відповідальності, як і до всіх інших суб'єктів фінансового права. Доречним тут буде звернути увагу на слова М. В. Карасьової про те, що необхідність визнання держави суб'єктом фінансового права обумовлена високим політичним ефектом такої акції і, відповідно, політико-юридичною відповідальністю держави перед народом, що не може бути покладено на який-небудь один державний орган [3, с. 105-106]. Обґрунтований, на наш погляд, висновок зробив також і П. П. Віткявічюс, який писав, що в діяльності держави та її органів необхідно розрізняти: 1) суб'єктів, що виступають у правовідносинах по виконанню функцій держави; 2) суб'єктів наслідків, що виникли в результаті цих правовідносин. Якщо суб'єктом першої групи виступають державні органи, то одним із суб'єктів другої групи в багатьох випадках є сама держава [9, с. 80].

Низький рівень виконання державою своїх бюджетних або боргових зобов'язань підтверджується і аналізом технічної сторони самого процесу

повернення коштів. Сам механізм виплати (повернення) бюджетних коштів, уявляється громіздким і важким, тому що дістати кошти, які за рішенням суду належить виплатити певному суб'єктові, чії права були порушені, буде можливим тільки у разі наявності відповідного напряму фінансування, який повинен пройти процедуру перших двох стадій бюджетного процесу. Раніше цього здійснити не можна, тому що це порушить принцип цільового використання бюджетних коштів (адже кошти у поточному бюджетному періоді вже розподілені за відповідними напрямами фінансування і використовуються). Особа все одно зможе не раніше, чим у наступному бюджетному періоді, отримати свої кошти, що вже будуть знецінені інфляцією. Тому сама процедура повернення коштів з бюджету не сприяє потерпілим особам, а здатність держави нести фінансову відповідальність значно ускладнюється. Причинами цього є, як вже зазначалося, особливості бюджетного процесу та принцип цільового використання коштів.

Таким чином, держава як самостійний суб'єкт фінансового права є такою ж відповідальною, як і всі інші, але конкретно відповідальність держави реалізується в особі державних органів – безпосередніх учасників фінансових правовідносин. Фінансова деліктоздатність, будучи складовою фінансової дієздатності, характеризує державу як відокремленого суб'єкта фінансового права. Відокремленість начебто не дає державі уникнути відповідальності.

Список літератури: 1. Фінансове право : навч. посіб. / за ред. М. П. Кучерявенка. – Х. : Право, 2010. – 395 с. 2. Древаль Л. Н. Субъекты российского финансового права / Л. Н. Древаль. – М. : Юриспруденция, 2008. – 288 с. 3. Карасёва М. В. Финансовое правоотношение / М. В. Карасёва. – Воронеж : Изд-во ВГУ, 1997. – 304 с. 4. Грачёва Е. Ю. Правовые основы государственного финансового контроля / Е. Ю. Грачёва. – М. : МИ МВД РФ, 2000. – 215 с. 5. Конституція України від 28.06.1996 р., № 254 // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 6. Матузов Н. И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права / Н. И. Матузов. – Саратов : СГУ, 1972. – 292 с. 7. Шаукунов А. Т. Некоторые проблемы теории философии налогового права / А. Т. Шаукунов. – Алматы : Print S, 2009. – 314 с. 8. Бюджетний кодекс України: станом на 08.07.2010 р. : офіц. вид. – Х. : Одиссей, 2010. – 128 с. 9. Виткявичюс П. П. Гражданская правосубъектность Советского государства / П. П. Виткявичюс. – Вильнюс : Миитис, 1978. – 208 с.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВА ЗА НАРУШЕНИЕ НОРМ ФИНАНСОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Перепелица М. А.

В статье проанализированы понятие и содержание финансовой правосубъектности государства. Акцентировано внимание на правонарушениях государства в правоотношениях в сфере мобилизации, распределения и использования публичных денежных фондов. Выделены два таких властных обязательства государства, как бюджетное и долговое, рассмотрено основания их возникновения и прекращения.

Ключевые слова: государство, финансовая правосубъектность, правонарушение, бюджетное обязательство, долговое обязательство.

**RESPONSIBILITY OF THE STATE FOR VIOLATION OF THE NORMS
OF FINANCIAL LEGISLATION**

Perepelitsa M. A.

In the article the state has been considered as the independent subject of the financial law. Based on this, it has been proved that the state has at its possession such a peculiarity as the financial legal personality. Financial legal personality of the state includes financial legal competence and legal capacity. In the article the attention has been given to such important notions as «budget liability», «debt liability», «the state debt» and «the state borrowing».

Key words: financial law, possession such, financial legal personality, budget liability, debt liability, the state debt, the state borrowing.

Надійшла до редколегії 16.10.2014 р.



Валерій Валерійович Дараган,
канд. юрид. наук, старший викладач
Дніпропетровський державний університет
внутрішніх справ

УДК 339.922 (477)

ВПЛИВ ПРОЦЕСУ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ НА СФЕРУ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ В УКРАЇНІ

Стаття розкриває вплив процесів глобалізації у контексті євроінтеграції України на сферу державних закупівель. Основну увагу в роботі акцентовано на позитивних змінах у цій сфері, які можуть статися в разі асоціації між Україною та Європейським Союзом.

Ключові слова: євроінтеграція, Європейський Союз, державні закупівлі, реформування, глобалізація.

Стан сфери державних закупівель в Україні нині викликає занепокоєння не тільки у представників правоохоронних органів, бізнес-організацій та української громадськості, а й у міжнародних організаціях та фондах, при цьому своє занепокоєння такі організації висловлюють через досить відчутні для економіки України фінансові санкції.

Так, наприкінці лютого 2011 р. Європейський Союз офіційно повідомив про призупинення безоплатної бюджетної допомоги органам державної влади у зв'язку з внесенням Верховною Радою України змін в процедуру державних закупівель. Занепокоєння було викликане рішенням не проводити конкурсні торги при закупівлі енергетичних товарів, а також послуг з водопостачання та водовідводу. У зв'язку з цим було заморожено транш на 31 млн євро. При цьому у Брюсселі зазначили, що цим санкції щодо Києва не завершаться [1].

Одним із перших завдань, направлених на відновлення та стабілізацію економіки України у нинішніх умовах, є подолання корупції у сфері державних закупівель.

Цілком слушно щодо цієї проблеми заявив під час засідання Уряду 23 березня 2014 р. Прем'єр-міністр України Арсеній Яценюк: «Це найбільш корумпована схема української державної влади, яка протягом року, за різними оцінками, вимивала до 300 мільярдів. Це загальний оборот серед державних

закупівель. Усі закупівлі повинні бути в Інтернеті, всі компанії — прозорі. Усі тендери повинні відбуватись виключно за попереднім інформуванням, у всіх повинно бути право взяти участь у цьому тендері, і вся громадськість і вся країна має знати хто, на яких підставах й на яких умовах виграв чи програв той чи інший тендер» [2].

Сьогодні в Україні відбуваються процеси, спрямовані на євроінтеграцію. Розвиток європейських інтеграційних процесів відбувається у різноманітних сферах і проявляється в двох основних вимірах: поряд з внутрішнім виміром, що має фундаментальне значення та охоплює різноманітні явища та процеси в рамках Європейського Союзу, а також між державами-членами, існує також дуже важливий міжнародний вимір [3]. Безумовно, зазначені процеси вплинуть практично на всі економічні процеси в Україні, в тому числі і на сферу державних закупівель.

До питань впливу євроінтеграційних процесів на управління державними ресурсами в Україні у своїх роботах зверталися: Н. В. Антонюк, К. О. Ващенко, В. А. Гошовська, М. М. Білинська, І. А. Грицяк, Б. М. Данилишин, В. С. Загорський, М. М. Іжа, Ю. В. Ковбасюк, В. А. Ландсман, А. О. Олефір, І. С. Половец, А. А. Попок, Ю. П. Сурмін та ін. Але праць щодо впливу процесу євроінтеграції на сферу державних закупівель в Україні досі практично немає.

Метою статті є визначення впливу процесів глобалізації в контексті євроінтеграції України на сферу державних закупівель в Україні, а також позитивних змін у цій сфері, які можуть статися в разі асоціації між Україною та Європейським союзом і його державами-членами.

Одним з етапів євроінтеграції виступає оптимізація законодавства України до європейських стандартів. Першим етапом реформування системи державних закупівель України є приєднання України до Угоди Світової організації торгівлі (СОТ) про державні закупівлі. Україна зобов'язалася стати оглядачем і почати переговори щодо приєднання до зазначеної Угоди з моменту приєднання до СОТ в 2008 р. Про можливість такого приєднання 6 вересня 2013 р. у ході доповіді на Годині Уряду у Верховній Раді повідомив Міністр економічного розвитку і торгівлі України Ігор Прасолов: «Тривають переговори щодо приєднання України до Угоди СОТ про державні закупівлі. Це мають надати українським компаніям доступ до ринків державних закупівель 43 країн — підписантів Угоди» [4].

На думку деяких експертів, таке приєднання відкрило б українським підприємствам доступ до закордонних державних тендерних закупівель, обсяг яких, за даними СОТ, становить \$ 80-100 млрд на рік. Так прокоментувала заяву глави Міністерства економічного розвитку і торгівлі юрист адвокатського об'єднання «Волков і Партнери» Ірина Половец. «Потенційними вигодами від приєднання до Угоди, крім доступу до ринку інших членів, є збільшення конкуренції, зниження рівня корупції, підвищення ефективності розподілу суспільних ресурсів, а також підвищення прозорості при-

йняття рішень на урядовому рівні в цілому. Зміцнення стандартів гласності та прозорості, в свою чергу, може сприяти залученню в країну інвестицій і передових технологій», — зазначила вона [5].

Що стосується самої Угоди, виходячи з її положень слід зазначити наступні зміни, які торкнуться сфери державних закупівель України [6]:

– сторони Угоди визнають, що закони, нормативні акти, процедури і практика, які стосуються державних закупівель, не повинні готуватися, прийматися або застосовуватися щодо іноземних або національних товарів і послуг, а також до іноземних або національних постачальників таким чином, щоб надавати захист національним товарам або послугам чи національним постачальникам, і не повинні створювати дискримінацію серед іноземних товарів чи послуг або серед іноземних постачальників. *Зазначена норма, на нашу думку, може негативно вплинути на можливість підтримки національного виробника.* Не можна не погодитися з думкою А. О. Олефіра, що такий підхід хоча й сприятиме певній тактичній економії ресурсів, але в той же час ліквідує стратегічні перспективи формування тих самих ресурсів [7];

– кожна Сторона зобов'язана при підготовці і в процесі застосування законів, нормативних актів і процедур, які впливають на державні закупівлі, сприяти збільшенню імпорту з країн, які розвиваються, беручи до уваги особливі проблеми менш розвинених країн і серед тих країн, які знаходяться на низьких стадіях економічного розвитку. *Зазначена стаття Угоди, на нашу думку, позитивно вплине на імпорт товарів з України, оскільки Україна відноситься до країн, що розвиваються;*

– кожна Сторона, яка є розвинутою країною, повинна, за зверненням, надавати будь-яку технічну допомогу, яку вважає потрібною, Сторонам, які є країнами, що розвиваються, у вирішенні їхніх проблем у сфері державних закупівель. Технічна допомога може включати переклад документації щодо кваліфікацій та тендерних пропозицій, зроблених постачальниками Сторін, які є країнами, що розвиваються, на офіційну мову СОТ. *Зазначена стаття, на нашу думку, сприяє збільшенню рівня конкуренції у сфері державних закупівель, що, безсумнівно, призведе до поліпшення якості закуповуваних товарів (робіт, послуг), або зменшення їх ціни.*

Другим етапом реформування системи державних закупівель України буде підписання Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, і Європейським союзом і його державами-членами, з іншого боку (далі Угода).

Виходячи з положень проекту зазначеної Угоди, розглянемо основні зміни, що стосуються сфери державних закупівель України [8]:

– встановити наступні пороги для контрактів, перевищення яких буде регулюватися положеннями Угоди: 133.000 EUR для державних контрактів на поставку товарів і надання послуг для центральних державних органів, за винятком державних контрактів на надання послуг, визначених у Директиві 2004/18 / ЄС Стаття 7.b абзац 3; 206.000 EUR для державних контрактів на

поставку товарів і надання послуг, на які не поширюється попередній пункт а; 5.150.000 EUR для державних контрактів на виконання робіт і державних концесій; 5.150.000 EUR для державних контрактів на виконання робіт у комунальному та інфраструктурному секторах; 412.000 EUR для державних контрактів на поставку товарів і надання послуг у комунальному та інфраструктурному секторах. *Зазначене певною мірою поліпшить становище національних виробників;*

– закупівля відбувається виходячи з принципів недискримінації, рівного ставлення, прозорості та пропорційності. Виникає питання щодо принципу пропорційності. Зазначений принцип є новим для системи державних закупівель в Україні, сьогодні державні закупівлі в Україні здійснюються з дотриманням таких принципів: добросовісна конкуренція серед учасників; максимальна економія та ефективність; відкритість та прозорість на всіх стадіях закупівель; недискримінація учасників; об'єктивна та неупереджена оцінка пропозицій конкурсних торгів; запобігання корупційним діям і зловживанням; вільне переміщення товарів; свобода надання послуг [9]. Виходячи із загальних положень про принципи державних закупівель, принцип пропорційності полягає в тому, що формальна сторона процедури повинна відображати масштаб і природу закупівельного контракту, повинна погоджувати вартість і обсяг контракту з вибором процедури конкурсу [10]. *Зазначені зміни, на нашу думку, деякою мірою знизять рівень корупції у сфері державних закупівель;*

– сторони посилять співпрацю шляхом обміну досвідом та інформацією, яка стосується їх найкращих практик і нормативно-правової бази. *Такі зміни, на нашу думку, сприятимуть виведенню нормативно-правового регулювання сфери державних закупівель в Україні на якісно новий рівень.*

Підсумовуючи, варто зазначити, що вплив процесів глобалізації в контексті євроінтеграції України, що пов'язані з реформуванням системи державних закупівель, приведуть до наступних позитивних змін:

- збільшення конкуренції;
- зниження рівня корупції;
- підвищення ефективності розподілу суспільних ресурсів;
- підвищення прозорості прийняття рішень на урядовому рівні;
- відкриє українським підприємствам доступ до закордонних державних тендерних закупівель;
- збільшення якості закупаваних товарів (робіт, послуг);
- здешевлення закупаваних товарів (робіт, послуг), що вплине на економію державних коштів;
- введе нормативно-правове регулювання сфери державних закупівель на якісно новий рівень.

Однак, на нашу думку, більшість цих змін можуть негативно вплинути на розвиток української економіки у разі відсутності законодавчо закріплених положень щодо захисту національного виробника.

Список літератури: 1. Госзакупки дорого обходяться [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kommersant.ua/doc.html?docId=1590491.html>. 2. Уряд звернеться до Парламенту невідкладно проголосувати законопроект про держзакупівлі, який відповідає європейським стандартам [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=247132124.html. 3. Антонюк Н. В. Актуальні проблеми дослідження європейської інтеграції / Н. В. Антонюк // Вісник Львівського ун-ту. Серія міжнародні відносини. 2012. – Вип. 30. – С. 9–17. 4. Україна може приєднатися до Угоди СОТ про державні закупівлі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246656463&cat_id=244276429. 5. Присоединение к соглашению ВТО о госзакупках откроет украинским компаниям рынок объемом до \$100 млрд в год [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.volkovpartners.com/s/home/comments/546>. 6. Угода про державні закупівлі від 15.04.1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/981_050/conv. 7. Олефір А. Закон про закупівлі: початок реформування / А. Олефір [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.apteka.ua/article/293922>. 8. Угода про асоціацію між Україною, з одного боку, і Європейським Союзом і його державами-членами, з іншого боку [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://comeuroint.rada.gov.ua/komevrouint/doccatalog/document?id=56219>. 9. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 10.04.2014 р., № 1197-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1197-18/conv>. 10. Сфера, фокус и основные выводы о законодательстве и практике государственных закупок в странах операций ЕБРР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/981_050/conv.

ВЛИЯНИЕ ПРОЦЕССА ЕВРОИНТЕГРАЦИИ НА СФЕРУ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В УКРАИНЕ

Дареган В. В.

Статья раскрывает влияние процессов глобализации в контексте евроинтеграции Украины на сферу государственных закупок в Украине. Основное внимание акцентируется на положительных изменениях в этой сфере, которые могут произойти в случае ассоциации между Украиной и Европейским Союзом.

Ключевые слова: евроинтеграция, Европейский Союз, государственные закупки, реформирование, глобализация.

THE INFLUENCE OF EUROPEAN INTEGRATION TO THE SPHERE OF PUBLIC PROCUREMENT IN UKRAINE

Daragan V. V.

The article is dedicated to the impact of globalization in the context of European integration of Ukraine, to the sphere of public procurement in Ukraine. The main attention of the paper, the author focuses on the positive developments in the field of public procurement in Ukraine that may occur in the case of association between Ukraine, on the one hand, and the European Union and its Member States, on the other hand.

Key words: European integration, the European Union, public procurement, reform, globalization.

Надійшла до редколегії 01.08.2014 р.

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО, КРИМІНОЛОГІЯ, КРИМІНАЛІСТИКА



Валерій Федорович Оболенцев,
канд. юрид. наук, доцент
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

УДК 343.9

ТЕОРЕТИЧНИЙ, МЕТОДИЧНИЙ ТА ПРАКТИЧНИЙ АСПЕКТИ ВИКОРИСТАННЯ СИСТЕМНОГО МЕТОДУ У ВИВЧЕННІ ЗЛОЧИННОСТІ

У статті наведені відомості про історію та перспективи системотехніки у кримінології. Розкрито теоретичний, методичний та практичний аспекти використання системного методу при вивченні злочинності. Охарактеризовано методику моделювання злочинності.

Ключові слова: кримінологія, злочинність, системний метод, системотехніка, моделювання злочинності.

Історія системного підходу в науці налічує не одне століття. Ще у працях Платона й Аристотеля відповідно до універсальних закономірностей розкривалася єдність і різноманіття частин Всесвіту [21, с. 26-27]. І. Кант підтверджував системність розвитку суспільства фактами історії [12, с. 43–59]. В. Гегель розглядав природу як систему процесів, що з необхідністю взаємодіють один з одним у зв'язку з внутрішньою ідеєю [5, с. 172]. На аналогію розвитку соціальних та природних явищ і наявність універсальї наукового світу звертав увагу Г. Спенсер [28, с. 26].

Вважається, що вперше системотехніка знайшла своє відбиття в роботах філософа, економіста і природознавця О. О. Богданова. У праці «Тектологія. Всеобщая и организационная наука» [4] він окреслив базові засади нової системно-тектологічної методології, згідно з якою не матерія, а енергія визнавалась інструментом впорядкування — доміантного процесу у природі й у соціумі. У подальшому вагомий внесок в обґрунтування теорії систем зробили Н. Вінер, Р. Мертон, І. І. Пригожин, У. Р. Ешбі, О. І. Уємов, Е. Г. Юдін, В. В. Садовський та інші фахівці. Завдяки їх напрацюванням вдалося вирішити багато теоретичних та практичних завдань різних наук.

Існує певний досвід використання системного підходу й у кримінології.

Так, Н. Ф. Кузнецова на підставі системного підходу ґрунтовно розглянула причини й умови злочинності як криміногенної системи й підкреслила, що остання складається зі взаємодіючих підсистем та елементів, що утворюють ієрархічно структуровану цілісність. Протистоїть цій системі зовнішня для неї система кримінальної юстиції та профілактики правопорушень. Криміногенна й антикриміногенна системи, взаємодіючи за діалектичним законом єдності й боротьби протилежностей, входить до більш загальної системи суспільних відносин. На думку науковця, криміногенна система є відкритою системою, оскільки вона взаємодіє з іншими такими ж соціальними утвореннями. Характерною для неї є особлива цілісність внутрішніх блоків-підсистем та елементів, хоча з причин її стихійної стохастичності вона належить до систем з низьким ступенем системності [16, с. 32].

В. В. Лунеєв, окреслюючи системний характер злочинності, вказав на чотири форми її самодетермінації. А саме: а) вдало вчинений і нерозкритий злочин часто породжує інший; б) учинення так званих «допоміжних» злочинів (як-то – дача хабара) зумовлює основні посягання (злочинні дії посадовців); в) самодетермінація злочинності пов'язана з проявами організованої злочинності (зокрема, між злочинними угрупованнями існує національний і міжнародний, так би мовити, «розподіл праці»); г) самодетермінація злочинності виявляється через психологію населення, яке спостерігає безкарність злочинців і схильється до вчинення злочинів [18, с. 593].

В. М. Дрьомін дослідив соціальну систему (підсистему) в її внутрішніх і зовнішніх взаємозв'язках, у суб'єктно-об'єктному розрізі у відповідності до запропонованої теорії інституціональної кримінології [10, с. 67]. Основним чинником системності злочинності науковець вважав людську діяльність, соціальну практику в рамках конкретних соціальних систем [11, с. 123]. Використовуючи такий підхід, В. М. Дрьомін наочно показав сутність криміногенних процесів в Україні як частини загальної системи суспільних відносин.

За системним методом новий рівень розуміння співвідношення віктимності до злочинності запропонував В. О. Туляков. На його думку, властивість їх взаємовизначення і взаємопереходу розкривається описаними в теорії синергетики законами й закономірностями самоорганізації системи суспільного організму [29, с. 256]. Він обґрунтував взаємодію віктимності і злочинності як однорівневих явищ у механізмі функціонування соціуму. Вчений захищає точку зору,

згідно з якою ці два поняття виступають своєрідними формами адаптації процесу девіантності до змін соціальної структури [19, с. 254]. Практичне значення такої теорії виявляється у пропозиції В. О. Тулякова переорієнтувати правоохоронну політику на потенційного потерпілого та на його захист [29, с. 257].

На фоні видань, у яких на засадах системного підходу розглядалися окремі проблеми кримінологічної доктрини, виділяється дисертаційна робота О. Є. Манохи «Системний аналіз в кримінології» [19], в якій автор виклав результати проведеного комплексного системного дослідження злочинності, її об'єктивних і суб'єктивних чинників, заходів запобігання останній. На основі системно-кримінологічного аналізу кількісно-якісних показників злочинності в Україні за період 1972 – 1995 рр. автор продемонстрував системність зв'язків між її структурними елементами, а також із зовнішнім середовищем – процесами суспільного життя на підставі діяльнісно-людиномірного принципу. У системному вимірі було розглянуто також й запобігання злочинності.

Утім, у кримінології питання про можливість розуміння злочинності як системи (а відтак – і використання системотехніки щодо неї) остаточно науковцями не вирішене.

Чимало фахівців (Н. Ф. Кузнецова [15, с. 32], В. В. Лунєєв [17, с. 593], І. М. Даньшин [8, с. 8], В. М. Дрьомін [10], І. К. Туркевич [30, с. 19], А. Ф. Зелінський [12, с. 20], А. І. Долгова [9, с. 44], О. Г. Фролова [32, с. 11-12], В. І. Шакур [33] та ін.) підтверджують системність злочинності. Ф. В. Ківва з огляду на сучасний рівень знань питання про системний характер злочинності взагалі вважає тривіальним [15, с. 5]. Адже загальновідомо, що у Всесвіті все взаємопов'язано. Сам Всесвіт є Системою систем і у ньому нема місця явищу, між елементами якого відсутні системні взаємозв'язки. Відповідно, і злочинність, як і будь-яке інше явище, обґрунтовано розглядати як систему, окресливши його кордони, елементи, структуру та мету існування.

Існує й точка зору, відповідно до якої системні властивості вбачаються лише у деяких видах злочинності. Так, на думку К. О. Сороки та Н. К. Сороки [27, с. 33], всі ознаки системи має організована злочинність: наявність окремих елементів (це організовані групи, банди, злочинні співтовариства і т. п.), зв'язок між ними, відносна відмежованість системи, цілісність, наявність властивостей, притаманних цій цілісності і відмінних від властивостей окремих елементів, наявність зворотнього зв'язку між елементами з певною ієрархічною структурою. Такій формі злочинності притаманні нові інтегральні властивості: вона може здійснювати юридичний захист злочинців, впливати на законодавство і лобіювати інтереси злочинних угруповань тощо. Зворотний зв'язок тут проявляється у впливі організації на окремі «елементи» структури, і зворотньому впливі окремих «елементів» на конкретні цілі організованої злочинності в цілому.

Також вітчизняні фахівці підтверджують системний характер й інших видів злочинності – молодіжної [21, с. 47–50], організованої злочинності [3], рецидивної [2, с. 153], економічної [14; 24], контрабанди [1, с. 11].

Проте деякі науковці висловлюють сумніви щодо системного характеру злочинності в цілому. Так, В. В. Голіна та Н. В. Сметаніна вказують на недоведеність цілісності цього явища. До того ж, на їхню думку, певною мірою системний метод суперечить принципів індивідуального (суб'єктивного) характеру злочину. Залишається також відкритим питання про джерела організації такої «злочинної системи», її цілеспрямованість [6, с. 32]. Однак і ці науковці погоджуються, що є підстави визначати ознаки системи в окремих фрагментах явища злочинності [6, с. 34].

За наявності такого різномаття поглядів очевидно, що підтвердження чи спростування системних властивостей злочинності відповідно до встановлених методик системного аналізу треба вважати справою майбутнього. Однак, зважаючи на масштабність цієї роботи, вже зараз необхідно оцінити її доцільність та перспективи у трьох принципових аспектах: 1) теоретичному, 2) методичному, 3) практичному.

У *теоретичному* аспекті має підтвердитися об'єктність злочинності як елемента предмета кримінології, відкриється можливість вивчення її системних закономірностей, зокрема – самодетермінації.

У *методичному* аспекті з'явиться можливість моделювати криміногенні процеси. Відповідно, по-новому має реалізуватися описова, пояснювальна та прогностична функції кримінології.

У *практичному* аспекті врахування системних властивостей злочинності дасть можливість переорієнтувати правоохоронну діяльність на більш раціональну і ефективну нейтралізацію усталених системних зв'язків між ними та із зовнішнім середовищем.

Оцінку досягнень системного аналізу злочинності у трьох названих аспектах та обґрунтування її перспектив ми й окреслили як цілі статті.

У першому з названих аспектів – теоретичному – підтвердження системного характеру злочинності найбільшою мірою (у порівнянні з іншими підходами) узгоджується з утвердженням її як окремого явища і відповідно – змістовного елемента предмета кримінології.

На наш погляд, принципово: якщо злочинність не є системним об'єктом, то чи вона явище взагалі? Чи є в цьому явищі системні закономірності? Якщо ні, то чи може злочинність взагалі бути елементом предмета кримінології? Дискусії з цих питань йдуть уже тривалий час. При тому в кримінології найбільш давню історію має розуміння злочинності як простої несистемної сукупності злочинів [23] зі статистичними методами її дослідження і результатами, здебільшого описовими. Але ж вочевидь ні уявне об'єднання, ні статистичне перерахування фактів злочинних посягань не підтверджує і не демонструє нову якість цієї сукупності, яка б давала можливість говорити про окреме явище з властивостями, відмінними від властивостей конкретних злочинних посягань. Навпаки, системний аналіз як обов'язковий етап передбачає встановлення специфічної властивості злочинності, відсутньої у її елементів – злочинів. Тож системний підхід видається більш доцільним і конструктивним у сенсі обґрунтування та

об'єктивізації цього елемента кримінології. І саме такими можна вважати перспективи теоретичного аспекта системного підходу в дослідженні злочинності.

Обґрунтувати ж сутність нових властивостей злочинності, на наш погляд, можна наступним чином. Відомо, що згідно з системним підходом суспільство загалом вважається цілісною соціальною системою множини індивідів, соціальних інститутів та організацій, соціальних груп та спільнот, їх соціальних зв'язків, взаємодій, норм і цінностей [7, с. 79]. Інтеграція цих елементів обумовлює нові системні якості: цілісність, структуру, ієрархію рівнів, управління, мету, самоорганізацію, функціонування і розвиток, самостійний і відносно незалежний спосіб функціонування індивідів [7, с. 80].

Оскільки злочинність є підсистемою суспільства, то вказані властивості можна вважати її специфічними системними якостями, відсутніми у окремих злочинах. І не дивно, що фахівці підтверджують їх у самодетермінації злочинності [18, с. 593] скоординованості злочинів у межах однієї злочинної кар'єри [2, с. 192-193], у співучасті та «технологіях» деяких видів злочинної діяльності [11, с. 122] у кримінальній субкультурі, що є об'єднуючою інтелектуальною і рушійною силою багатьох злочинів [21, с. 110] у детермінуючому впливі фактів латентизації сторонніх злочинів щодо протиправної діяльності нестійких осіб, [с. 76], у логічній і фактичній взаємопов'язаності окремих злочинів. Звісно, цей перелік буде доповнюватись за результатами нових напрацювань дослідників.

Розуміння злочинності як системної частини суспільства має і важливий методологічний аспект. Адже саме в цьому випадку відкриваються можливості її моделювання і прогнозування.

Теоретично модель – це спеціально створений матеріальний, знаковий або уявний об'єкт, що має потрібний ступінь подібності до модельованого явища й адекватний цілям дослідження. Моделювання системи за сучасними методиками передбачає встановлення й відбиття інформації про походження модельованого явища, історію його розвитку, мету існування, зовнішнє середовище, змістовий (елементний) склад, структуру, характер зв'язків між структурними елементами та зовнішнім середовищем, ресурси досліджуваної системи тощо. Вочевидь, на відміну від існуючої практики, такий варіант опису є максимально змістовним рівнем кримінологічного пошуку щодо злочинності, а відтак – нагальним завданням кримінології. Зокрема, він надає можливість пояснювати закономірності саморозвитку злочинності на основі системних зв'язків.

У використанні системного підходу у моделюванні злочинності показові результати мають російські колеги. Відповідно до модульної теорії соціуму Д. О. Лі проаналізував соціум злочинців і змодельовав його структурні закономірності [17, с. 51–53]. Практичне прогнозування науковця щодо числа засуджених у Російській Федерації в 1996 р. мало похибку від фактичних даних лише на 1,6947 % [17, с. 159].

Як досягнення вітчизняних науковців маємо згадати роботу «Системний аналіз в кримінології» О. Є. Манохи [19]. На підставі системно-кримінологічного аналізу кількісно-якісних показників злочинності в Україні за

період 1972 – 1995 рр. автор змоделивав системні зв'язки між її структурними елементами, а також із зовнішнім середовищем – процесами суспільного життя, об'єктивними й суб'єктивними чинниками, запобіганням злочинності.

Щодо перспектив системного підходу у моделюванні криміногенних процесів маємо зазначити наступне. Оскільки кожна форма злочинності має свої особливості функціонування, діє у певному конкретному середовищі, то моделі доцільно використовувати передусім для аналізу окремих форм цього явища. І детально досліджувати, в якому середовищі вони виникають, що в них є об'єктом і засобами діяльності тощо.

З цим погоджується І. П. Рущенко у розроблені теорії моделювання криміногенних процесів [25, с. 46–48]. Як соціолог він вважає, що злочини є певною функцією соціальних структур, де кожна соціальна група, страата делегує своїх злочинців на більш-менш постійній основі. Таким чином, злочинність не існує сама по собі, вона породжується соціальним середовищем – підсистемами суспільства. Поліструктурність та багатомірність суспільних систем у сукупності з культурними та ментальними традиціями, правовими практиками породжує у кінцевому результаті те, що ми називаємо злочинністю. Генетично це явище складається з множини самостійних фрагментів або кластерів, що об'єднують види злочинів, породжених однотипним середовищем.

На думку вченого, при такому підході злочини певного роду пов'язуються з соціальними підсистемами чи фрагментами загальної соціальної структури. Це, в свою чергу, дозволяє будувати теорії та проводити емпіричні спостереження з метою функціонального пояснення певного виду злочинності. З огляду на це, І. П. Рущенко пропонує такий порядок кримінологічної аналітики з використанням системного методу.

1. Виділяється фрагмент соціальної структури суспільства, який має генетичні зв'язки з певним видом злочинності. Це може бути соціальна група, соціальний інститут, соціальна організація, галузі народного господарства або територіальні структури тощо. Попередня гіпотеза полягає в тому, що обраний фрагмент містить чинники, причини, умови злочинів, він, образно кажучи, рекрутує злочинців або обирає потенційні жертви.

Даний фрагмент має локалізовані норми моралі і права, традиції, звичаї з вирішальною роллю для ідентифікації злочинців і жертв.

2. Подальша інтерпретація подій здійснюється з використанням теорії соціального поля П'єра Бурдьє, що завоювала популярність у сучасній соціології [26]. Виділяється соціальний підпростір (соціальне поле), де розгортається злочин. Учасниками цієї драми є специфічні актори (від англ. actor) – злочинці, потерпілі, свідки, правоохоронці. Фрагмент соціальної структури задає і специфіку учасників. Між учасниками складаються специфічні відносини на тлі сукупності соціальних норм, покликаних регулювати поведінку суб'єктів. Центральним елементом соціального поля, його умовною тканиною є стійкі практики акторів, тобто певні види соціальної поведінки. І все це вимагає дослідження, інтерпретації, розуміння, що у результаті розкриє об'єктивну картину того, що відбувається.

3. На етапі дослідження кримінально-правового поля (так І. П. Рущенко вважає доречним називати той специфічний вид соціальних полів, де розгортається драма злочинів) доречним є використання системного методу. Системність подібних фрагментів дійсності не викликає сумніву. Тут виникають досить щільні взаємодії, гострі конфлікти, тимчасові союзи і симбіози. Існують певні типи специфічних соціальних відносин, які зв'язують злочинця, його жертву, поліцію, злочинців. Автор вважає доречним об'єднання однорідних елементів у підсистеми, виділення рівнів і побудову ієрархії, розгляд системостворюючих елементів, аналіз причин і чинників, які прямо і побічно впливають на мотиви поведінки.

На думку І. П. Руценка, вказана методика дозволяє перевести аналітику кримінології в конкретне дослідницьке русло, де є зрозумілий об'єкт і перспективи виходу в практику після успішного теоретичного і емпіричного вивчення кримінально-правового поля як системи.

Вже зараз існують статистичні дані про взаємозв'язки злочинності з її факторами-ресурсами (детермінантами); про вплив на суспільство – наслідки («ціна» злочинності), про учасників (злочинців). Теоретично, цих даних достатньо для побудови функціональної моделі усєї злочинності. І це можна вважати подальшою перспективою системного підходу у вивченні злочинності у методологічному аспекті.

Щодо застосування напрацювань системного методу у сфері правоохоронної діяльності маємо зазначити наступне. Ми поділяємо твердження І. П. Руценка, що так звані боротьба, профілактика, запобігання «разом і в цілому» – пусті декларації. Реально можна впливати на більш-менш однорідні кластери злочинності у рамках конкретних підсистем суспільства. І тут для наукового аналізу ситуації доцільний системний підхід з його методами аналізу елементів [25, с. 33].

На наш погляд, моделювання як результат застосування системного підходу у розумінні злочинності відкриває нові перспективи для правоохоронної діяльності. Тут модель допоможе імітувати і прогнозувати принципи внутрішньої організації й функціонування об'єкта дослідження. Тож моделювання злочинності має принципове значення передусім у практичному плані, оскільки дає можливість адекватно, системно й комплексно (а значить ефективно) впливати на криміногенні процеси в суспільстві відповідно до змодельованих процесів функціонування та розвитку [15, с. 15]. При тому Д. Ю. Узлов, О. М. Савченко найбільш значущим вважають підтвердження адаптуючої активності злочинності. Поглиблений аналіз цієї ознаки стане базою для створення принципово нових підходів до системної протидії злочинності в цілому і її окремих проявів [31, с. 11].

З указанного з усією очевидністю випливає, що системний підхід має суттєві перспективи у теоретичному, методологічному та практичному аспектах. І його використання має підняти кримінологічні пошуки, а також правоохоронну практику на новий рівень.

Список літератури: 1. Базярук І. М. Кримінологічна характеристика та запобігання контрабанді в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К. : 2013. – 20 с. 2. Батиргареева В. С. Рецидивна злочинність в Україні: соціально-правові та кримінологічні проблеми : монографія / В. С. Батиргареева. – Х. : Право, 2009. – 576 с. 3. Биленчук П. Д., Еркенов С. Е., Кофанов А. В. Транснаціональна преступность: состояние и трансформация : учеб. пособ. / П. Д. Биленчук, С. Е. Еркенов, А. В. Кофанов ; под ред. П. Д. Биленчука. – К. : Аттика, 1999. – 272 с. 4. Богданов А. А. Тектология. Всеобщая организационная наука / А. А. Богданов. – М. : Экономика, 1989. – 193 с. 5. Гегель В. Работы разных лет / под ред. А. В. Гулыги. – [В 2-х т. – Т. 2]. – М. : Мысль, 1971. – 630 с. 6. Голіна В. В. Злочинність і системний підхід / В. В. Голіна, Н. В. Сметаніна // Системний підхід у дослідженні злочинності : матер. наук. конф. (м. Харків, НЮУ ім. Ярослава Мудрого, 21 червня 2013 р.). / за ред. В. В. Голіни, Ф. В. Ківви ; укладач В. Ф. Оболенцев. – Х. : вид. Кім В. С., 2013. – С. 28–38. 7. Головка І. В. Особливості системного підходу до визначення поняття «суспільство» / І. В. Головка // Системний підхід у дослідженні злочинності : матер. наук. конф. (м. Харків, НЮУ ім. Ярослава Мудрого, 21 червня 2013 р.). / за ред. В. В. Голіни, Ф. В. Ківви ; укладач В. Ф. Оболенцев. – Х. : видавник Кім В. С., 2013. – С. 79–81. 8. Даньшин І. Н. Кримінологія (поняття, предмет, задачі і система кримінологічної науки) : учеб. пособ. / І. Н. Даньшин. – Х. : ХИВД, 1994. – 34 с. 9. Долгова А. І. Кримінологія : учебник / А. І. Долгова. – М. : Норма, 2001. – 272 с. 10. Дрёмін В. Н. Институционализация преступности и институциональная криминология: концептуальные подходы / В. Н. Дрёмін // Криминологія в Україні та протидія злочинності : зб. наук. ст. / за ред. М. П. Орзіха, В. М. Дрьоміна. – Одеса : Фенікс, 2008. – С. 56–68. 11. Дрёмін В. Н. Преступность как социальная практика: институциональная теория криминализации общества / В. Н. Дрёмін. – О. : Юрид. литер., 2009. – 550 с. 12. Зелинский А. Ф. Криминологія : учеб. пособ. / А. Ф. Зелинский. – Х. : Прапор, 1996. – 130 с. 13. Кант И. Трактаты и письма / И. Кант. – М. : Наука, 1980. – 709 с. 14. Кирнос А. Ю. Системний характер тіньової економіки // Системний підхід у дослідженні злочинності : матер. наук. конф. (м. Харків, НЮУ ім. Ярослава Мудрого, 21 червня 2013 р.). / за ред. В. В. Голіни, Ф. В. Ківви ; укладач В. Ф. Оболенцев. – Х. : вид. Кім В. С., 2013. – С. 14–15. 15. Ківва Ф. В. Використання системного методу в науці: історія та сучасна практика // Системний підхід у дослідженні злочинності : матер. наук. конф. (м. Харків, НЮУ ім. Ярослава Мудрого, 21 червня 2013 р.). / за ред. В. В. Голіни, Ф. В. Ківви ; укладач В. Ф. Оболенцев. – Х. : вид. Кім В. С., 2013. – С. 14–15. 16. Кузнецова Н. Ф. Проблемы криминологической детерминации : монография / Н. Ф. Кузнецова. – М. : Изд-во МГУ, 1984. – 208 с. 17. Ли Д. А. Преступность как социальное явление : монография / Д. А. Ли. – М. : Информ.-издат. агентство «Русский мир», 1997. – 176 с. 18. Лунеев В. В. Курс мировой и российской криминологии : учебник для магистров. – [В 2-х т. – Т. 1: Общ. ч.] / В. В. Лунеев. – М. : Юрайт, 2012. – 1003 с. 19. Маноха О. Є. Системний аналіз в криминології / О. Є. Маноха : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 1996. – 22 с. 20. Оболенцев В. Ф. Латентна злочинність: проблеми теорії та практики попередження / В. Ф. Оболенцев. – Х. : Видавець СПДФО Вапнярчук В. В., 2005. – 127 с. 21. Пирожков В. Ф. Кримінальна психологія / В. Ф. Пирожков. – М. : Ось-89, 2001. – 704 с. 22. Платон. Диалоги / пер. с древнегреч. ; сост. и ред. А. Ф. Лосев. – М. : Мысль, 1986. – 607 с. 23. Понятія советської криминології : методическое пособие. – М., 1985. – 100 с. 24. Попович В. М. Тіньова економіка як предмет економічної криминології / В. М. Попович. – К. : Правові джерела, 1998. – 448 с. 25. Рущенко І. П. Преступність или системний похід? // Системний підхід у дослідженні злочинності : матер. наук. конф. (м. Харків, НЮУ ім. Ярослава Мудрого, 21 червня 2013 р.). / за ред. В. В. Голіни, Ф. В. Ківви ; уклад. В. Ф. Оболенцев. – Х. : вид. Кім В. С., 2013. – С. 28–38. 26. Рущенко І. П. Теорія соціального поля як засіб інтерпретації злочинності / І. П. Рущенко // Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства : зб. наук. праць. – Х. : вид. центр Харків. держ. ун-ту ім. В. Н. Каразіна, 2001. – С. 172–178. 27. Сорока Н. К. Про системний підхід до вивчення злочинності / Н. К. Сорока, К. О. Сорока // Системний підхід у дослідженні злочинності : матер. наук. конф. (м. Харків, НЮУ ім. Ярослава Мудрого, 21 червня 2013 р.). / за ред. В. В. Голіни, Ф. В. Ківви ; уклад.

В. Ф. Оболенцев. – Х. : вид. Кім В. С. , 2013. – С. 28–38. **28.** Тексты по истории социологии XIX-XX вв. : хрестоматия / под ред. Е. Л. Жукова. – М. : Наука, 1994. – 357 с. **29.** Туляков В. О. Виктимология (социальные та кримінологічні проблеми) / В. О. Туляков. – Одеса : Юрид. літ. , 2000. – 336 с. **30.** Туркевич І. К. До проблеми про місце кримінології в системі наук / І. К. Туркевич // Вісн. Акад. адвокатури України. – 2005. – Вип. 3. – С. 50–55. **31.** Узлов Д. Ю. Практична значущість для правоохоронних органів дослідження злочинності як системи / Д. Ю. Узлов , О. М. Савченко // Системний підхід у дослідженні злочинності : матер. наук. конф. (м. Харків, НЮУ ім. Ярослава Мудрого, 21 червня 2013 р.). / за ред. В. В. Голіни , Ф. В. Ківви ; уклад. В. Ф. Оболенцев. – Х. : вид. Кім В. С., 2013. – С. 11-13. **32.** Фролова О. Г. Злочинність і система кримінальних покарань (соціальні, правові та кримінологічні проблеми й шляхи їх вирішення за допомогою логіко-математичних методів) : навч. посіб. / О. Г. Фролова. – К. : АртЕк, 1997. – 208 с. **33.** Шакун В. І. Онтологічний вимір у кримінології / В. І. Шакун // Право України. – 2010. – № 7. – С. 140–145.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ, МЕТОДИЧЕСКИЙ И ПРАКТИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СИСТЕМОГО МЕТОДА В ИЗУЧЕНИИ ПРЕСТУПНОСТИ

Оболенцев В. Ф.

В статье приведены сведения об истории и перспективах применения системотехники в криминологии. Раскрыты теоретический, методический и практический аспекты использования системного метода в изучении преступности. Обозначены базовые основы методики моделирования преступности.

Ключевые слова: криминология, преступность, системный метод, системотехника, моделирование преступности.

THEORETICAL, METHODOLOGICAL AND PRACTICAL ASPECTS OF SYSTEMATIC METHOD IN THE STUDY OF CRIME

Obolentsev V. F.

The article presents information on the history and prospects of systems engineering in criminology. Disclosed the theoretical, methodological and practical aspects of using the system method in the study of crime. Marked with the basic fundamentals of the modeling methodology crime.

Key words: criminology, crime, systematic method, system engineering, modeling crime.

Надійшла до редколегії 03.11.2014 р.



Ганна Андріївна Білецька,
*канд. мед. наук, доцент
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків*

УДК 340.6:616.89–008.441. 3

ДЕЯКІ МЕДИКО-БІОЛОГІЧНІ ПРИЧИНИ ПИЯЦТВА І АЛКОГОЛІЗМУ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЇХ СУДОВО-МЕДИЧНОГО ВСТАНОВЛЕННЯ

Стаття присвячена окремим медико-біологічним питанням причин пияцтва і алкоголізму, а також особливостям їх встановлення у практиці судово-медичного експерта у процесі проведення експертизи живої людини і мертвого тіла. Вивчення конституціональних і індивідуальних особливостей організму людини, умов перебування та прийому алкоголю допомагають точніше діагностувати стан алкогольного сп'яніння, що відбивається у висновку експерта і може бути доказом у кримінальних і цивільних справах.

Ключові слова: алкоголь, сп'яніння, особливості, судова медицина, експертиза, жива людина, мертве тіло.

Актуальність вивчення проблеми пияцтва та алкоголізму, а так само їх діагностики продовжує залишатися однією з найбільш соціально значущих для нашої держави. Адже ці явища сьогодні перестали бути медичною чи моральною проблемою тільки окремих осіб, вони зачіпають здоров'я, добробут і безпеку всього населення, впливають на національний розвиток. Алкоголізм стоїть зараз в одному ряду з такими поширеними захворюваннями, як серцево-судинні та онкологічні, а щодо економічної і соціальної шкоди — перевершує їх. Згідно з даними Всесвітньої організації охорони здоров'я, якщо споживання алкоголю становить понад вісім літрів на душу населення в рік, то це призводить до зміни генофонду нації, оскільки дітей з психічними і фізичними відхиленнями у такій ситуації народжується більше, ніж здорових. Відомо, що сьогодні Україна знаходиться на другому місці за рівнем смертності від зловживання алкоголем в європейському регіоні, на п'ятому місці в світі — за рів-

нем споживання спиртного, що становить приблизно 15,6 л чистого етанолу на рік на одного жителя країни [16].

Аналіз наукової літератури дозволяє констатувати, що нині алкоголізм є складним захворюванням, а його виникненню сприяють:

а) причини, закладені в житті суспільства (історичні, соціальні, економічні та соціально-психологічні);

б) причини, що криються в аномаліях особистості та особливості організму індивіда, тобто медико-біологічні (спадкові, конституціональні, обмінні, психологічні та ін.) [5; 8; 10; 13; 14; 15].

У сучасному суспільстві ситуація посилюється такими соціально-економічними факторами, як економічна нестабільність, зниження рівня життя значної частини населення, безробіття, відсутність соціальних гарантій, невиконання законів, криміналізація суспільства тощо [15]. Кардинальні соціальні зміни незалежно від напрямку завжди приводять до зростання явищ девіантної поведінки, у тому числі до алкоголізації суспільства. Це можна проілюструвати зростанням споживання алкогольних напоїв на душу населення: якщо воно складало в 1990 р. 5,8 л абсолютного алкоголю, то у 1995 р. ця цифра зросла до 7,1 л, а сьогодні становить приблизно 15,6 л чистого етанолу на рік на одного жителя країни [16].

Однією з причин алкоголізму є алкогольна традиція сучасного суспільства [10]. Спиртне стало невід'ємним компонентом сучасного життя, елементом соціальних ритуалів, офіційних і неформальних церемоній, засобом оплати послуг. Сюди слід віднести і доступність алкоголю. У країнах ЄС пляшка якісного алкоголю коштує дорожче пари хороших черевик. У нас у магазинах і не тільки — алкогольні напої на всяку кишеню, а їх якість нерідко негативно впливає на здоров'я. Сьогодні реєструють близько восьми тисяч отруєнь у рік від алкоголю. Найбільшу кількість отруєнь і алкогольних психозів зареєстровано в Донецькій області — близько шести тисяч на рік. У більшості західних і центральних областей України цей показник не перевищує 500 випадків на десять тисяч чоловік у рік, а смертність від алкоголізму в сільській місцевості вище ніж у міській у 2-3 рази. Це пов'язано більшою мірою із загальним рівнем життя сільського населення [16].

До числа причин алкоголізації сучасного суспільства слід віднести постійно зростаюче психологічне напруження, підвищення ритму життя сучасної людини, інформаційні навантаження міського жителя, стреси, які нерідко людина намагається зняти за допомогою алкоголю і інших психоактивних речовин [10]. Важливу роль у розвитку цього захворювання відіграють і мікросоціальні чинники, зокрема, сім'я і найближче оточення. Вивчаючи сім'ї хворих алкоголізмом, дослідники відзначали відхилення в сімейній ієрархії, порушення сімейних відносин припадали на період дитинства і юності майбутніх алкоголіків: розпад сім'ї, алкоголізм батьків, антисоціальна, кримінальна поведінка членів сім'ї, надопіка, агресія і т. д. [9].

Деякі автори [1; 7] подають дані, що зловживання алкоголем є причиною кожного сьомого розлучення. Алкоголізм одного з членів сім'ї порушує внутрісімейні взаємини, викликає страждання всіх членів сім'ї і тому алкоголізм зараз розглядається як сімейна хвороба. У більшості членів сімей, які спільно проживають з хворими на алкоголізм не менше двох років, виявляються порушення, що позначаються терміном «співзалежність». Основні її ознаки — це низька самооцінка, компульсивне (нав'язливе, примусове) бажання контролювати життя інших, рятувати когось, постійно концентруючи думки на предметі своєї залежності — на хворому родичі, заперечення власних проблем, втрата контролю як над поведінкою хворого, так і над власними почуттями, своїм життям. Дружини, матері, дорослі діти хворих алкоголізмом часто страждають депресіями, головними болями, виразковими хворобами та іншими психосоматичними захворюваннями [2; 11].

Основною медико-біологічною причиною алкогольної залежності багато авторів називають ейфорізуючу дію алкоголю [10; 11; 12]. Під впливом алкоголю людина стає більш розкутою, розв'язною, у неї складається відчуття, що всі проблеми і труднощі легко переборні. Саме ця наркотична властивість алкоголю і змушує людей часто вживати його. Коли з'являється психічна залежність від алкоголю, то людина найчастіше не вважає себе хворою. Слідом за психічною залежністю настає фізична: алкоголь включається в процеси обміну речовин, позбавлення його призводить до важкого синдрому — похмілля, яке характеризується тривожним настроєм, тремором рук, важким сном з кошмарами, хворобливими відчуттями з боку внутрішніх органів. На кожній наступній стадії посилюються патологічні зміни в організмі, психіці та поведінці хворого: він не здатний займатися творчою діяльністю; різко послаблюється волюва діяльність — людина не може керувати своїми вчинками, швидко потрапляє під чужий вплив; емоції огрубляються, настає емоційне зубожіння і алкогольна деградація особистості. Алкоголь спричинює токсичний вплив практично на всі внутрішні органи і системи організму. У людини, яка вживає алкоголь, розширюються усі судини, що різко порушує кровопостачання головного мозку, розвивається його кисневе голодування, тобто пригнічує функцію центральної нервової системи. Це означає, що етанол сповільнює процеси, що відбуваються в центрах головного мозку, обумовлюючи зовнішній прояв симптомів алкогольної інтоксикації: порушення тонкої координації рухів, втрату здатності утримувати рівновагу і орієнтацію в просторі, порушення слуху, послаблення уваги, пам'яті, неухважність, розлад зору [8, с. 191–200].

Результат впливу на зір людини може проявлятися у вигляді: звуження периферичного поля зору (ефект тунельного зору), переважання чорно-білого зору, появи агресивної реакції на сліпуче світло, виникнення необхідності більш тривалої адаптації до зміни в освітленні, спотворення сприйняття швидкості та відстані, погіршення процесу сприйняття кольорів (особливо розпізнавання червоного кольору), слабшає сутінковий зір. Алкоголь специфічно впливає на певні системи і структури мозку, викликаючи розвиток синдрому

залежності — головного синдрому в клінічній картині наркологічних захворювань. Як свідчать сучасні наукові факти, нейрофізіологічні механізми розвитку залежності від алкоголю і наркотиків реалізуються в стовбурових і мезолімбічних структурах мозку, а саме в тих його областях, де розташовується так звана система підкріплення, яка бере участь в регуляції емоційного стану, настрою, мотиваційної сфери, психофізичного тону, поведінки людини в цілому, його адаптації до навколишнього середовища. Основний нейромедіатор, що забезпечує функції цієї системи — дофамін. Свого часу було доведено, що якщо при вживленні в дані «зони» мікроелектродів тварина отримує можливість довільно подразнювати їх електричним струмом, то вона робить це неспинно аж до повного виснаження. Безперечно, що алкоголь, володіючи наркогенним потенціалом, тобто здатністю привести до розвитку залежності, також впливає на зазначену систему підкріплення, але хімічним шляхом, активуючи її і впливаючи на метаболізм нейромедіаторів, зокрема дофаміну [1; 3; 6].

Систематичне вживання алкоголю знижує активність імунної системи, тому такі люди частіше і важче хворіють інфекційними захворюваннями. У них частіше розвиваються захворювання органів дихання, а у більшій половині — порушення з боку шлунково-кишкового тракту через подразнення слизової оболонки порожнини рота, стравоходу, шлунка, кишечника, що призводить до їх запалення і розвитку гострих процесів, які з часом набувають хронічного перебігу [4]. Печінка розщеплює основний обсяг алкоголю, і через це у алкогольозалежних розвиваються тяжкі ураження печінки продуктами окислення спирту (ацетальдегіди): алкогольний гепатит, цироз, первинний рак печінки. Приблизно у третини людей, що вживають алкоголь, знижується статеві функція, настає «алкогольна імпотенція». У жінок під впливом алкоголю знижується здатність до дітонародження. Споживання алкоголю матір'ю в період вагітності призводить до розвитку алкогольного синдрому плода, такі діти часто страждають порушеннями психіки (невротичні розлади, аутизм, затримка психічного розвитку) [9]. Крім того, у більшості з них виявляють ті чи інші характерологічні та поведінкові розлади: підвищену збудливість, агресивність, схильність до ризику і розвитку депресивних станів тощо [5].

Хоча пияцтво і алкоголізм не є безпосередньою причиною злочинності, між ними існує незаперечний зв'язок: зростання споживання спиртних напоїв супроводжується ростом злочинності. При цьому найчастіше у стані алкогольного сп'яніння скоюються злочини проти особи: хуліганство — у 70 % випадків, умисне вбивство — у 78 %, тяжкі тілесні ушкодження — у 79 %, звалтування — в 75 %. Також велика кількість українців щороку гине в ДТП, чимала частина з яких вчиняється в стані алкогольного сп'яніння [16]. Періодично у пресі дискутуються питання щодо можливо допустимих рівнів алкоголю в крові людей, зайнятих в тих чи інших сферах трудової діяльності. Враховуючи вищевикладене, сьогодні інтенсивно розробляються нові підходи і удосконалюються загальноприйняті методи діагностики алкогольного або іншого виду сп'яніння. Слід сказати, що визначення сп'яніння лише на основі клінічних ознак без

встановлення речовини, що викликала цей стан, малоприйнятне для цілей кримінального провадження. Іноді в практиці трапляється, що клінічні ознаки сп'яніння виникають без зв'язку з вживанням психоактивних речовин (різного роду змінені стани свідомості, «флешбеки» або «сухе сп'яніння» у осіб, які раніше зловживали алкоголем і наркотичними препаратами).

Встановлюючи факт і ступінь алкогольного сп'яніння, слід мати на увазі, що в період, коли відбувається всмоктування алкоголю зі шлунка і кишечника, концентрація алкоголю в крові вища, ніж у сечі. У середньому всмоктування триває від 1,5 до 3 год. Процес всмоктування алкоголю в кров в основному відбувається в дванадцятипалій кишці. Завдяки малому розміру молекул і добрій розчинності у воді алкоголь легко всмоктується і переноситься кровотоком через її проникні стінки, всіяні кровоносними судинами. Надходження алкоголю зі шлунка в тонкий кишечник може перекритися клапаном-воротарем, якщо концентрація алкоголю в напої висока. Цим пояснюється той факт, що іноді у людини, яка вжила 100-150 мл горілки натщесерце, у крові має місце занижена в порівнянні з очікуваним концентрація алкоголю протягом досить тривалого проміжку часу. Ця фаза коротша у алкоголіків і при фізичному навантаженні, довша — при нервово-психічному подразненні. Швидкість резорбції знижується при травмах голови за рахунок уповільнення обміну речовин в організмі.

Протягом всього часу прийому алкогольного напою останній проникає у кровоносну систему. Навіть коли людина випила свою останню порцію, алкоголь міститься у її шлунку й кишечнику. Таким чином, фаза всмоктування (резорбції) алкоголю в кров триває ще якийсь час після того, як людина перестала споживати алкоголь. Якщо шлунок і кишечник вільні від харчової грудки, то алкоголь швидко вступає в контакт зі слизовими оболонками кишечника і всмоктування може тривати близько 30 хвилин. А якщо алкоголь приймався паралельно з щільною їжею, всмоктування алкоголю в кров сповільнюється і може зайняти 1,5 — 2 години до свого повного завершення.

Результати судово-хімічного дослідження виявленої концентрації етанолу в крові та сечі не повинні механічно переноситися на оцінку ступеня алкогольної інтоксикації, бо залежно від низки факторів швидкість всмоктування та виділення алкоголю, ступінь сп'яніння (а отже, вплив алкоголю на поведінку) може змінюватися. До цих факторів слід віднести наступне.

– Конституційні особливості (маса тіла, стать, вік). Приблизно дві третини людського тіла становить вода. Спожитий алкоголь розноситься кровотоком і рівномірно розподіляється в цьому середовищі. Чим більше тіло, тим більше води воно містить для того, щоб «розбавити» випитий алкоголь, і тим нижче в результаті концентрація алкоголю в крові і у видихуваному повітрі. Вміст води у жіночому організмі пропорційно менший, ніж у чоловічому. Таким чином, у жіночому організмі концентрація алкоголю досягає більш високого рівня при однаковому споживанні і рівній вазі з чоловіком. У дітей і вагітних жінок ендogenous етанол в організмі продукується в більшій кількості, ніж в інших вікових групах і у невагітних.

– Наявність патологічних станів організму: серцево-судинні захворювання, хвороби шлунково-кишкового тракту і печінки, черепно-мозкової травми, гострі запальні захворювання, алкоголізм, важке фізичне навантаження, які знижують або збільшують швидкість обмінних процесів.

– Індивідуальні особливості організму. Зазвичай у переробці алкоголю беруть участь два ферменти: один (алкогольдегідрогеназа) перетворює етанол в токсичну речовину ацетальдегід, а інший (ацетальдегіддегідрогеназа) розщеплює його до безпечних з'єднань і виводить з організму. Але печінка деяких людей посилено виробляє перший фермент і зовсім не виробляє другий — у результаті спиртне стрімко отруює токсинами організм. Причина тому — мутований ген, властивий індіанцям, папуасам, австралійським аборигенам, народам Азії, народам Півночі та в меншій мірі — представникам європеоїдної раси. У людей з такою мутацією один вихід: вести тверезий спосіб життя. В іншому випадку у них стрімко формується алкогольна залежність, при якій позбавлення від похмілля відбувається тільки після чергової дози алкоголю.

– Особливості приготування деяких продуктів. У продуктах природного бродіння (кисляк, квас, мочені ягоди та плоди) міститься 1-2 % алкоголю. Регулярно надходячи в організм у таких дозах, алкоголь бере участь у метаболічних процесах, підтримуючи почуття комфорту, бадьорості, знижуючи напругу і тривогу, тобто мають легкий депресивний вплив.

– Ступінь і якість заповнення шлунка їжею. На порожній шлунок всмоктування починається через 30 хвилин, на повний — затримується до 90 і більше хвилин. Щільна, багата на крохмаль, протеїни та жири їжа уповільнює всмоктування алкоголю в шість разів, ніж натщесерце. Аналогічною дією володіють чай і кава, які зв'язуючись з алкоголем, утворюють нерозчинні сполуки і тим самим перешкоджають всмоктуванню етанолу.

– Особливості алкогольних напоїв. Міцніші напої дають більш високу концентрацію алкоголю в біологічних середовищах. Але дуже міцні напої можуть подразнювати стінки шлунка і затримувати відкриття клапана-привратника, що регулює подальше надходження вмісту з шлунка в дванадцятипалу кишку. Такі напої, як, наприклад, горілка, коньяк, віскі (звичайна концентрація алкоголю не менше 40 %) всмоктуються в кров повільніше, ніж алкогольні напої середньої міцності. Найшвидше потрапляють у кров напої середньої міцності з концентрацією алкоголю близько 15-20 %. Вуглекислий газ, що міститься в шампанському, ігристих винах або в газованій воді, використовуваної при приготуванні коктейлів, у цілому прискорює процес потрапляння алкоголю в кров. Неякісні спиртні напої, що містять різного роду домішки, підсилюють дію алкоголю.

– Значення мають умови прийому спиртних напоїв. Якщо приймати алкоголь відразу багато і швидко наступними одна за одною порціями, то досягається більш висока концентрація алкоголю в організмі і картина сп'яніння більш виражена, ніж коли п'ють повільно і дрібними порціями. В останньому випадку зростання концентрації алкоголю в крові, викликаного процесом всмок-

тування, може виявитися практично однаковим зі швидкістю одночасного процесу розкладання алкоголю в печінці.

– Зовнішні чинники: перебування людини в умовах низької температури уповільнює всмоктування, при високій — значно прискорює наростання концентрації алкоголю в крові. Всмоктування етанолу сповільнюється і при стресовій ситуації.

– Обставини перебування людини перед смертю: впливи з лікувальною метою в лікувальному закладі, пов'язані зі швидким виведенням алкоголю з організму, зниженням його концентрації при переливанні крові, форсованому діурезі, промиванні шлунка і кишечника. З іншого боку, надходження деяких лікарських засобів, що містять етанол або утворюють його внаслідок бродіння. Синергістами можуть бути різні лікарські засоби (барбітурати, транквілізатори та ін.), що були прийняті разом з алкоголем.

– Тривалість часу після прийому алкоголю і до настання смерті: пониження кількості алкоголю в середньому за одну годину в крові відбувається на 0,1 %. При середньому м'язовому навантаженні — 0,15 %, при напруженому — 0,2 %, при травмі черепа — 0,06-0,08 %. У вагових співвідношеннях на годину відбувається окислення 6-10 г алкоголю. Таким чином, знаючи час, що минув після прийому спиртних напоїв до настання смерті, можна встановити кількість прийнятого алкоголю.

– Посмертні зміни з людським тілом: після двох і більше діб після смерті інтенсивно розвивається процес гниття, через що відбувається утворення алкоголю, і його кількість може збільшуватися від істинного на 2 %, особливо у крові, вилученої з порожнин серця (у порівнянні з периферичною кров'ю і сечею).

– У трупів, витягнутих з води, якщо смерть наступила внаслідок утоплення, у крові концентрація алкоголю буде меншою внаслідок розбавлення її водою.

– Особливість і час зберігання вилученого матеріалу до його дослідження.

Таким чином, судово-медичне встановлення факту алкогольного сп'яніння має ряд особливостей, що вимагають знання індивідуальних властивостей організму, умов перебування та прийому алкоголю людиною.

Список літератури: 1. Алкоголізм : руководство для врачей / [Морозов Г. В. и др.] ; под ред. Г. В. Морозова. — М. : Медицина, 1983. — 432 с. 2. Барабанщиков В. А. Системная организация и развитие психики / В. А. Барабанщиков // Психологический журнал. — 2003. — Т. 24. — № 1. — С. 29—46. 3. Бехтерев В. М. Общие основы рефлексологии человека: руководство к объективному изучению личности / В. М. Бехтерев ; под ред. и со вступ. ст. А. В. Гервера. — 4-е посмерт. изд. — М. ; Л. : гос. изд-во, 1982. — 544 с. 4. Бородкин Ю. С. Алкоголизм : причины, следствия, профилактика / Ю. С. Бородкин, Т. И. Грекова. — Л. , 1987. — 159 с. 5. Завьялов В. Ю. Психологические аспекты формирования алкогольной зависимости / В. Ю. Завьялов. — Новосибирск : Наука. Сиб. отд-ние, 1988. — 195 с. 6. Кондратенко В. Т. Алкоголизм / В. Т. Кондратенко, А. Ф. Скугаревский. — Минск : Беларусь, 1983. — 288 с. 7. Короленко Ц. П. Корни алкоголизма / Ц. П. Короленко, А. С. Тимофеева. — Новосибирск: Кн.изд-во, 1986. — 117 с. 8. Корченое В. И. Пьянство, алкоголизм, наркомания: причины и следствия / В. И. Корченое // Медико-биологические и социальные аспекты наркологии / Сб. науч. трудов. — М. : РГМУ,

1997. — С. 191—200. **9.** Кошкина Е. А. Последствия потребления алкоголя для женщин, подростков, детей и семьи / Е. А. Кошкина, В. М. Гуртовенко, И. Д. Паронян / Алкоголь и здоровье населения России 1900-2000 : матер. всерос. форума / под ред. ак. Дёмина. — М. : Российская ассоциация общественного здоровья, 1998. — С. 233—248. **10.** Лисицын Ю. П. Алкоголизм. Медико-социальные аспекты: руководство для врачей / Ю. П. Лисицын, П. И. Сидоров. — М. : Медицина, 1990. — 528 с. **11.** Москаленко В. Д. Предсказуем ли алкоголизм? Способы распознавания и устранения факторов риска / В. Д. Москаленко // Медицина и здравоохранение. — М., 1991. — С. 28—37. **12.** Москвин В. А. Межполушарная симметрия и проблема алкоголизма / В. А. Москвин // Вопросы психологии. — 1999. — № 5. — С. 80—89. **13.** Похлебкин В. В. История водки / В. В. Похлебкин. — М. : Интер-версо, 1991. — 288 с. **14.** Психология и клиника алкогольной зависимости. Современные подходы в психотерапии алкоголизма и взгляды на реабилитацию больных и членов их семей [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://hot-line.cgart.ru/page/litlist7.htm> (13.05.09). **15.** Сироло Д. Алкоголизм / Д. Сироло, Р. Шейдер, Э. Сироло, Т. Гринблат, Д. Гринблат, Л. фон Мольтке. [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://narcom.ru/cabinet/online/6.html> (20.05.09). **16.** Украина занимает 2-е место в еврорегионе по смертности от алкоголя [Электронный ресурс]. Режим доступа : <http://telegraf.com.ua/ukraina/obshhestvo/498106-ukraina-zanimaet-2-e-mesto-v-evroregione-po-smertnosti-ot-alkogolya.html> (19.04.13).

НЕКОТОРЫЕ МЕДИКО-БИОЛОГИЧЕСКИЕ ПРИЧИНЫ ПЬЯНСТВА И АЛКОГОЛИЗМА И ОСОБЕННОСТИ ИХ СУДЕБНО-МЕДИЦИНСКОГО УСТАНОВЛЕНИЯ

Белецкая А. А.

Статья посвящена некоторым медико-биологическим вопросам причин пьянства и алкоголизма, а также особенностям их установления в практике судебно-медицинского эксперта в процессе проведения экспертизы живого человека и мертвого тела. Изучение конституциональных и индивидуальных особенностей организма человека, условий пребывания и приёма алкоголя помогают более точно диагностировать состояние алкогольного опьянения, что отражается в заключении эксперта и может быть доказательством по уголовным и гражданским делам.

Ключевые слова: алкоголь, опьянение, особенности, судебная медицина, экспертиза, живой человек, мертвое тело.

SOME MEDICAL AND BIOLOGICAL REASONS OF DRUNKENNESS AND ALCOHOLISM AND FEATURE OF THEIR MEDICO-LEGAL ESTABLISHMENT

Biletska G. A.

The article is sanctified to some biomedical questions of reasons of drunkenness and alcoholism, and also features of their establishment in practice of medico-legal expert in the process of examining and dead body of living man. Study of constitutional and individual features of organism of man, terms of stay and reception of alcohol help more exactly to diagnose the state of alcoholic intoxication, that is reflected in the conclusion of expert and can be proof on criminal and civil cases.

Key words: alcohol, intoxication, features, judicial medicine, examination, living man, dead body.

Надійшла до редколегії 03.11.2014 р.



Марина Володимирівна Костенко,
канд. юрид. наук, доцент
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

УДК 343.98

ПСИХОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ СТРУКТУРИ ОРГАНІЗОВАНИХ ЗЛОЧИННИХ ГРУП КОРИСЛИВО-НАСИЛЬНИЦЬКОЇ СПРЯМОВАНОСТІ

Стаття присвячена проблемі організованої злочинності. Визначається структура організованих злочинних груп корисливо-насильницької спрямованості. Розглядаються психологічні аспекти лідерства в зазначених групах.

Ключові слова: організована злочинність, організовані злочинні групи, злочинні організації, злочини корисливо-насильницької спрямованості, структура організованої злочинної групи, лідер організованої злочинної групи.

Останніми роками одним із найнебезпечніших кримінальних явищ в Україні залишається професійна організована злочинність. Злочини, які вчиняються організованими злочинними групами, відрізняються тривалою й ретельною організацією, що дозволяє не тільки досягти злочинної мети й результату, але й залишити на місці злочину найменшу кількість слідів, як матеріальних, так і ідеальних. Все це негативно впливає на процес розслідування, значно ускладнюючи його, а в деяких випадках може призвести й до того, що злочини залишаються нерозкритими досить тривалий час.

Особливу увагу викликає той факт, що в більшості випадків організовані групи мають відповідну спеціалізацію, тобто займаються певним видом злочинної діяльності в залежності від спрямованості групи (корисливої або корисливо-насильницької) [1, с. 93]. При вчиненні злочинів такою групою можливості виконавців підвищуються, здійснення наміченого плану стає надійнішим, а небезпека для суспільства зростає, що негативно позначається на розкритті злочинів.

У зв'язку з цим у кримінально-правовій, криміналістичній та кримінологічній літературі приділяється досить велика увага розробці й дослідженню проблеми організованої злочинності – найнебезпечнішій формі злочинних проявів.

Організовані злочинні групи й злочинні організації, що мають корисливо-насильницьку спрямованість, характеризуються високим рівнем організації, згуртованістю, стійкістю [2; 3]. Остання виявляється в тривалості функціонування групи, стабільності її складу, наявності злочинних зв'язків між членами групи. Майже не допускається появи нових членів у групі або вихід із неї. Відносини між членами групи підтримуються й у період між учиненням злочинів. При успішній діяльності злочинна група (поки вона вдало вчиняє злочини й залишається невикритою) являє собою психологічно спаяне формування, у якому переважає згуртованість його членів. Якщо ж злочинна організація зазнала поразки і виникла небезпека викриття і притягнення її членів до відповідальності, то виявляються приховувані до цього конфлікти всередині групи, зростає напруженість у відносинах між її учасниками, можливі розкол і навіть розпадання групи.

За своєю внутрішньою структурою сучасні організовані злочинні групи, що діють на Україні, нагадують сицилійські й американські мафіозні «родини» з їх ієрархічністю та кримінальним лідерством. Очолює групу одна людина – лідер, основним обов'язком якого є керівництво групою, підтримка в ній порядку, розподіл доходів. У нього є один або декілька помічників – найбільш активних членів групи, «авторитетів» [4, с. 6]. Вони збирають інформацію для керівника, передають його розпорядження підлеглим, виконують функції консультантів. Далі йдуть виконавці – рядові члени групи, які безпосередньо здійснюють злочинні операції.

Сучасні організовані злочинні групи корисливо-насильницької спрямованості, що діють на Україні, як правило, відносяться до централізованих комунікативних мереж [5, с. 32] за критерієм супідрядності позицій індивідів у системі інформаційних потоків і зосередження у них інформації. У групі відбувається обмін інформацією, рух інформаційних потоків. Існуючі злочинні групи в Україні є централізованими, позаяк всією інформацією про діяльність групи володіє одна людина, лідер групи. До нього ж стікається вся інша, в тому числі й нова інформація. У перетвореному вигляді і в необхідній мінімальній кількості вона пізніше поширюється у групі.

Відносини в організованій групі будуються таким чином, що її рядовий член одержує лише ту частину інформації, яка необхідна для виконання його функцій. Іноді член групи може й не знати всіх учасників організації, конкретних виконавців і навіть керівника групи. Для передачі інформації членами злочинної організації можуть використовуватися паролі, кодовані повідомлення. У такий спосіб виключається можливість повного викриття правоохоронними органами злочинної групи.

У організованій злочинній групі найважливіші управлінські функції здійснює її керівник: займається організацією діяльності й керівництвом групою в цілому, розробляє «сценарій» конкретного злочину, визначає місце, час і спосіб його учинення, здійснює його підготовку, інструктаж виконавців, контролює хід злочинної діяльності. Він вирішує кадрові питання: підбирає

членів групи, розподіляє ролі між ними, забезпечує злочинну підготовку членів організації, здійснює координацію й контроль за їх діяльністю, у тому числі й за діяльністю виконавців. Важливою функцією керівника є забезпечення безпеки організованої групи, захист її від викриття й притягнення членів групи до кримінальної відповідальності. Останнє здійснюється шляхом встановлення зв'язків із корумпованими чиновниками, одержання юридичних та інших консультацій.

Керівник також акумулює кошти злочинної групи, здійснює збереження й визначає порядок їх використання на потреби організації, займається розподілом доходів між учасниками групи відповідно до їх становища й виконуваної роботи.

Американський психолог Тімоті Лірі, ґрунтуючись на факторному аналізі, всі відносини в групі розділив на основі двох факторів з позиції сили й слабкості, гніву й любові з урахуванням можливості та здібності людини впливати на оточуючих членів групи, підпорядковувати їх [6, с. 82].

У розвиток позиції Лірі, Келлерман [7, с. 84] розділив відносини в групі ще на кілька підрівнів, виділивши вісім типів поведінки для будь-якої малої соціальної групи, основним серед яких є роль «ментора» (лідера). Боротьба за роль «ментора» є базовою, визначальною, на неї завжди є кілька претендентів. Інші ролі розподіляються за залишковим принципом.

Лідер наділений певними функціями, повноваженнями:

- брати на себе відповідальність за діяльність групи, відповідальність перед іншими людьми за групу (представницька функція);
- приймати рішення в групі в складних проблемних ситуаціях, коли група не може впоратися сама;
- виконувати поліцейські функції — при порушенні норм — карати, при виконанні — заохочувати, тобто стежити за цілісністю групи.

Лідер може бути як діловим, так і емоційним. Роль останнього може виконувати «сектант» або лідер опозиції. Боротьба за роль «ментора» є базовою, визначальною. Завжди існує кілька претендентів. Інші ролі в групі розподіляються за залишковим принципом.

Соціальний психолог Курт Левін [8] вперше звернув увагу на процеси впливу в групі, розділивши поняття влади і впливу. *Влада* — можливість справити якісь зміни в групі, які є необхідними (можу). *Вплив* — намір справити ці зміни (хочу). Влада — статус, авторитет, може базуватися на різних ресурсах (матеріальному, фізичному, соціальному, психологічному). Реалізувати владу, тобто тримати людей в залежності, дозволяє контроль як одна з необхідних функцій керівника. Влада прирівнюється до залежності. Влада втрачається, якщо відсутня потреба (наприклад, в безпеці, заступництві), або ж знаходиться альтернативне джерело задоволення потреб (інше місце, де людина може отримати необхідне їй). Для того, щоб існувала влада, необхідно зробити так, щоб потреби задовольнялися лише в одному місці, а також був присутній контроль, який і дає залежність.

Ресурсами влади лідера злочинної групи є: соціальне становище; джерела задоволення потреб членів групи (матеріальні, а також особливі спеціальні знання, що є у лідера); стан невизначеності (потреба в стабільності є однією з головних для людини. Не існує чітких джерел для її задоволення, тому завжди буде залежність від людини, яка надає цю стабільність).

Причинами залежностей від лідера організованої злочинної групи, влади над її членами є:

– *поступливість* як свідоме підпорядкування, залежність. У деяких випадках, щоб досягти того, чого хочеться, необхідно багато зробити. Тому легше погодитися заплатити певну ціну за свою свободу і незалежність, щоб це зробив інший, перекинувши на нього досягнення бажаного;

– *ідентифікація* – підпорядкування лідеру, зважаючи на його високу привабливість для решти членів злочинної групи, які отримують додаткову емоційну винагороду за підпорядкування йому;

– *інтерналізація* – залежність виникає, коли зовнішні вимоги лідера до члена групи визнаються останнім і починають пред'являтися до самого себе.

Види влади, якими володіє лідер організованої злочинної групи корисливо-насилюницької спрямованості:

– *винагорода* (матеріальна й психологічна);

– *примус, покарання* (матеріальне й психологічне) як найбільш простий і зручний вид, але слабший і менш ефективний, ніж винагорода;

– *експертна*, де перевага в знаннях в одній сфері тягне за собою перевагу і в інших, хоча цього може й не бути. Тут можливий ефект «бумеранга», коли при не виправданні надій в одній сфері людину перестають вважати спеціалістом і в інших, хоча раніше так не вважали. Цей ефект може використовуватися для зміни лідера групи;

– *інформаційна* – не обов'язково істинна, але досить переконлива психологічно, здійснює стабільні зміни в психіці особи та є постійно діючою. Після її впливу дуже складно переконати людину зворотньо;

– *референтна* – заснована на ідентифікації з агентом впливу, тобто з лідером. Члени організованої злочинної групи думають, як він, вчиняють, як він вимагає або робить;

– *легітимна*, заснована на узаконеному праві лідера вказувати поведінку членам групи. Підрозділяється на види: а) *влада взаємності* – лідер надає члену групи послугу й може вимагати того ж самого (психологічний обов'язок, борг, залежність); б) *влада-справедливість*, заснована на компенсаторній нормі (якщо я буду багато та добре працювати, то повинен рано чи пізно отримати винагороду, що є міфом), це не взаємні поступки, як у першому випадку, а накопичення; в) *влада-відповідальність* – ми відповідальні за тих, кого приручили», за Сент-Екзюпері, так як закони державні порушуються набагато легше, ніж свої власні психологічні, внутрішні переконання.

Лідерство визначається ієрархією позиції індивідів залежно від їх ціннісних вкладів і бажань у діяльність групи. Лідерство визначається не владою

(наявними ресурсами, можливостями), а внеском особи, його харизматичністю. З грецької, харизма — божий дар, чарівність, благодать, що зійшла на людину. Або ж ближче до нашої теми — це психологічна привабливість людини, її здатність викликати прихильність своїм цілям і ентузіазм в їх досягненні. Багато авторів намагалися описати харизму, її ознаки. Макс Вебер вперше дав поняття харизми, її два джерела [9, с. 71]. Лідер, щоб бути визнаним харизматичним, повинен бути, перше — успішним і показати це, розповісти, чого він досяг (це може мати місце і без реальних досягнень). Якщо успіх не буде показаний, то люди не будуть вважати його успішним. І друге — повинні бути підлегли, які визнають його значимість і успішність (хтось, хто розповідає про значимість і успішності цієї людини). Ідея харизми — для того, щоб група прийняла людину, повинні бути налагоджені відносини хоча б з одним членом групи, який про неї розповість іншим.

У ХХ ст. американські психологи розробили концепцію, яка показує механізм дії харизматичного лідера. Її кроки:

1) необхідна людина з певними якостями, і в її оточенні має бути емоційне ставлення до неї, позитивне чи негативне, не має значення, головним є його наявність;

2) повинна мати місце яскраво виражена соціальна криза в групі;

3) ця людина має запропонувати кардинально нове рішення проблеми, якісність цього рішення не розглядається, воно просто повинно йти в розріз з існуючим;

4) наявність групи людей, які підтримають і розкажуть про лідера;

5) людина зобов'язана продемонструвати, що її бачення вирішення проблеми хоча б досягло мінімального результату.

Ці п'ять кроків забезпечують визнання харизматичному лідерові.

Викладене вище дозволяє зробити висновок про те, що керівник організованої злочинної групи корисливо-насильницької спрямованості займає важливе особливе становище і відіграє основну провідну роль для існування та функціонування групи. Знання психологічних особливостей, механізмів його лідерства дозволяє використовувати їх в цілях ослаблення, розкладання групи, припинення її діяльності та функціонування, що є одним із потужних способів боротьби з організованою злочинністю.

Список літератури: 1. Коновалова В. Е. Методика расследования убийств, совершаемых организованными группами / В. Е. Коновалова // Правові пробл. боротьби зі злочинністю: Кн. 2. — Х. : Східно-регіон. центр гуманіт.-освітніх ініціатив, 2002. — С. 82—106. 2. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30 червня 1993 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 1993. — № 35. — Ст. 358. 3. Про практику розгляду судами кримінальних справ про злочини, вчинені стійкими злочинними об'єднаннями : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 23 груд. 2005 р., № 13 // Вісник Верховн. Суду України. — 2006. — № 1. — С. 2—6. 4. Быков В. Признаки организованной преступной группы / В. Быков // Соц. законность. — 1998. — № 9. — С. 4—8. 5. Рассказова А. Л. Эффективность внутригрупповых коммуникаций при решении задач различной сложности : дис. ... канд. психол. наук / А. Л. Рассказова. — М., 2006. — 216 с. 6. Лири Т., Стюарт М. Деструктивные психотехники.

Технологии изменения сознания в деструктивных культах / Т. Лири, М. Стюарт и др. – СПб. : Изд-во: Экслибрис, Janus Books, 2002. – 224 с. **7.** Келлерман П. Ф. Психодрама крупным планом: Анализ терапевтических механизмов / П. Ф. Келлерман ; пер. с англ. И. А. Лаврентьевой. – М. : Независимая фирма «Класс», 1998. – 240 с. **8.** Левин К. Разрешение социальных конфликтов / К. Левин ; пер. с англ. И. Ю. Авидон. – СПб. : Речь, 2000. – 407 с. **9.** Фреик Н. В. Понятие «харизма» в социологии политики Макса Вебера // Новое и старое в теоретической социологии (Книга 2) / Н. В. Фреик ; под ред. Ю. Н. Давыдова. – М. : изд-во Ин-та социологии РАН. – 2001. – Кн. 2. – С. 67–81.

ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СТРУКТУРЫ ОРГАНИЗОВАННЫХ ПРЕСТУПНЫХ ГРУПП КОРЫСТНО-НАСИЛЬСТВЕННОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ

Костенко М. В.

Статья посвящена проблеме организованной преступности. Определяется структура организованных преступных групп корыстно-насильственной направленности. Рассматриваются психологические аспекты лидерства в указанных группах.

Ключевые слова: организованная преступность, организованные преступные группы, преступные организации, преступления корыстно-насильственной направленности, структура организованной преступной группы, лидер организованной преступной группы.

PSYCHOLOGICAL ASPECTS OF THE STRUCTURE OF ORGANIZED CRIMINAL GROUPS SELFISH AND VIOLENT ORIENTATION

Kostenko M. V.

The article deals with the problem of organized crime. Determined by the structure of organized crime groups selfish and violent direction. We consider the psychological aspects of leadership in these groups.

Key words: organized crime, organized crime groups, criminal organizations, selfish and violent crimes orientation, structure organized criminal group, the leader of an organized criminal group.

Надійшла до редколегії 03.11.2014 р.

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО



Тетяна Олександрівна Безщасна,
здобувачка
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

УДК 341.21

СКЛАДНІ ДЕРЖАВИ ЯК СУБ'ЄКТИ МІЖНАРОДНИХ ПРАВОВІДНОСИН

У статті зроблено правовий аналіз правового статусу суб'єктів міжнародного права. Системно розглянуто різні класифікації суб'єктів міжнародного права. Окрема увага приділяється державі як головному учаснику міжнародних правовідносин та її правосуб'єктності. Досліджено участь складних держав, зокрема федерацій та їх суб'єктів, у міжнародних відносинах.

Ключеві слова: міжнародне право, міжнародні правовідносини, суб'єкти міжнародних правовідносин, держава як учасник міжнародних правовідносин, міжнародна правосуб'єктність, федерація, суб'єкти федерації.

Міжнародне право сьогодні є дуже динамічною системою, зміни у якій більшою мірою зумовлені участю у відповідних правовідносинах різних суб'єктів. Питання суб'єктів міжнародного права, їх участі у міжнародних правовідносинах віддавна є предметом гострих дискусій [1, с. 90-91]. При цьому одним з найбільш дискусійних залишається питання участі частин держав і державних утворень у міжнародних правовідносинах.

Метою статті є аналіз і систематизація джерел права й поглядів учених щодо участі складних держав у міжнародних правовідносинах.

Загальні теоретичні питання міжнародної правосуб'єктності досліджувалися такими вітчизняними та зарубіжними вченими, як: М. В. Буроменський, Г. М. Вельямінов, К. А. Бекашев, П. Н. Бірюков, М. О. Баймуротов, Г. В. Ігнатенко, Л. А. Моджорян, О. В. Тарасов, Г. І. Тункін, Д. Анцілотті, А. Фердросс та ін.

Поняття суб'єкта є одним із ключових у теорії права. Суб'єкти правовідносин – це індивідуальні чи колективні учасники правовідносин, які використовують свою правосуб'єктність у конкретних правовідносинах, виступаючи реалізаторами суб'єктивних юридичних прав і обов'язків, повноважень і юридичної відповідальності [2, с. 90].

Суб'єктами міжнародних правовідносин виступають їх учасники, правовий стан яких врегульований нормами міжнародного права, які наділені «юридичною незалежністю і здатністю самостійно здійснювати права і обов'язки, що встановлені даними нормами» [3, с. 28].

Слід зазначити, що не всі суб'єкти міжнародного права мають однакову юридичну незалежність і здатність самостійно здійснювати права і обов'язки. Так, на думку В. М. Лисик, суб'єктам міжнародного права притаманні елементи міжнародної правосуб'єктності: здатність володіти і здійснювати міжнародні права і обов'язки, створювати норми міжнародного права і нести відповідальність за їхнє порушення [4, с. 72]. Учений вказує на те, що суб'єкт міжнародних правовідносин може і не володіти всіма елементами правосуб'єктності, але при цьому може брати участь в окремих міжнародних правовідносинах, здебільшого за допомогою інших суб'єктів міжнародного права. До таких суб'єктів можна віднести фізичних осіб, юридичних осіб, певні державні утворення.

Досі залишається дискусійним питання про види суб'єктів міжнародного права.

Так, деякі автори початку ХХ ст. ділили суб'єктів міжнародного права на опосередкованих й неопосередкованих [5, с. 115-116]. До опосередкованих суб'єктів міжнародного права О. М. Стоянов відносив не тільки держави, але й уряди [6, с. 279]. Цікаве також зауваження М. М. Голубева про те, що в міжнародному праві окремих підданий піднімається іноді до опосередкованого суб'єкта [7, с. 8]. Якщо другими виступали держави, то першими могли бути різні учасники міжнародних відносин, наприклад, дипломати, юридичні та фізичні особи.

До середини ХХ ст. переважала думка про держави як про виключні суб'єкти міжнародного права. Після Другої світової війни офіційно визнається міжнародна правосуб'єктність міжнародних міжурядових організацій, а згодом – народів, що виборюють свою незалежність. Невизначеним залишається питання про визнання суб'єктом міжнародного права фізичних і юридичних осіб, неурядових міжнародних організацій та інших державних утворень.

Отже, держава як суб'єкт міжнародних правовідносин посідає одне із перших й головних місць серед інших учасників міжнародного права.

Як стверджують науковці, міжнародне право виникло у зв'язку з необхідністю врегулювати окремі аспекти взаємовідносин між державами, які надалі продовжують залишатись основними суб'єктами міжнародного права [4, с. 73]. Причинами цього є наступне: по-перше, тому що держава наділена суверенітетом і над нею немає будь-якої організації політичної влади,

і вона на рівних юридичних підставах вступає у взаємовідносини з іншими державами. Саме держави в переважній більшості випадків є і творцями, і гарантами норм міжнародного права, які регулюють міжнародні відносини; по-друге, держави володіють універсальною правоздатністю, яка не має обмежень за предметом правового регулювання і часом, що відрізняє їх від інших суб'єктів міжнародного права.

Проте, незважаючи на те, що держави залишаються первинними й основними суб'єктами міжнародного права, їх участь у відповідних правовідносинах зазнала певних змін. Такі зміни зумовлені змінами у складі територій, багатонаціональністю населення, виробничою специфікою регіонів, що впливають на форму державного устрою і виникнення складних держав.

Держави як суб'єкти міжнародного права можуть бути за формою устрою простими (унітарними) або складними (союзними).

Унітарні держави (Італія, Угорщина, Україна, Франція та ін.) беруть участь у міжнародних відносинах як єдине політико-правове утворення. Права й обов'язки суб'єкта міжнародного права реалізуються вищими органами законодавчої, виконавчої та судової влади унітарної держави.

Найбільш розповсюдженою формою складних держав є насамперед федерація (США, Німеччина, Австрія, Російська Федерація та ін). Федерація – це союзна держава, що складається з державних утворень, що мають певну юридичну і політичну незалежність [8, с. 522]. Федерація складається з республік, штатів, земель, кантонів та інших за найменуванням одиниць, що мають певну самостійність. Це виражається в наявності власних законодавчих, виконавчих і судових органів влади суб'єктів федерації, що мають компетенцію у межах, визначених федеральною конституцією.

Слід відмітити, що будь-які державні утворення, з яких складається федерація, мають юридичну, політичну незалежність, певну самостійність. Інтерес становить ступінь такої незалежності й самостійності, оскільки саме ці ознаки визначають можливість таких державних утворень стати учасником міжнародних відносин.

У науці міжнародного права існує багато поглядів щодо участі федерації і її суб'єктів у міжнародних відносинах.

Малколм Н. Шоу зазначає, що федеративна держава, звісно, є повноцінним суб'єктом міжнародного права, але питання правосуб'єктності суб'єктів федерації на міжнародному рівні може бути визначено в світлі конституції відповідної держави та її державної практики [9, с. 218].

Радянські правники стверджували, що тільки федерація в цілому може виступати на міжнародній арені як єдиний суб'єкт, члени федерацій не мають права самостійно проводити зовнішні зносини, а отже, не є суб'єктами міжнародного права [10, с. 168]. Хоча, не зважаючи на таку доволі категоричну позицію, допускали, що винятком є Радянський Союз, який виступає «федерацією іншого роду» [10, с. 168] і має особливий устрій. Але треба

зазначити, що авторитарний політичний режим виключав наявність реального суверенітету суб'єктів, хоча відповідно до положень Конституції СРСР у Радянському Союзі суверенними були як федерація в цілому, так і її союзні республіки. Справді, Українська Радянська Соціалістична Республіка як суб'єкт федерації СРСР стала учасником багатьох міжнародних угод, серед яких Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р., Європейська рамкова конвенція про основні принципи транскордонного співробітництва між територіальними громадами та владою 1980 р. та ін.

Відповідно до правової позиції деяких російських учених, члени федерації зберігають певну внутрішньодержавну самостійність, але, як правило, не мають конституційного права самостійно брати участь у зовнішніх зносинах, і як наслідок, не є суб'єктами міжнародного права [11, с. 186]. Виходячи з вказаного, тільки федерація в цілому виступає на міжнародній арені як єдиний суб'єкт міжнародного права. Прикладом цього виступає Російська Федерація — федеративна держава, що складається із республік, областей, міст федеративного значення, автономної області й автономних округів, які в свою чергу можуть мати міжнародні і зовнішньоекономічні зв'язки з суб'єктами іноземних держав, а також брати участь у діяльності міжнародних організацій, але у межах органів, спеціально створених для цієї мети [11, с. 189]. Але й це твердження російських юристів не завжди відповідає дійсності.

Наразі відбувається трансформація поглядів російських учених на поділ предметів відання і повноважень суб'єктів федерації шляхом звуження їх міжнародної правосуб'єктності та посилення контролю та координації з центру задля підтримки стійкості усієї федеративної системи.

М. О. Баймуратов вважає, що державні утворення, які складають федеративну державу і мають свій адміністративно-територіальний поділ, наділені певною самостійністю. Водночас самостійність суб'єктів федерації не дає їм права визнаватися суб'єктами міжнародного права. Це пояснюється тим, що суб'єкти федерації не є державами у повному значенні, оскільки вони: не мають суверенітету; не мають права сецесії — права одностороннього виходу з федерації; юридично позбавлені права самостійної участі в міжнародних відносинах. Але при цьому вчений допускає, що державні утворення, що входять до федерації, можуть мати більший або менший ступінь правосуб'єктності (укладання міжнародних угод; відкриття представництв в інших державах; участь у діяльності міжнародних міждержавних організацій макро- і субрегіонального характеру), що перш за все залежить від виду федерації: територіальні федерації встановлюють менший обсяг правоздатності, національні — більший [12, с. 108-109].

Інші представники української доктрини міжнародного права вбачають можливість надання суб'єктам федерації права участі у міжнародних правовідносинах, але при цьому наділяючи її статусом похідного суб'єкта міжнародного права [4, с. 34]. Таку ж позицію висловлює і російський дослідник

Нефедов Б. І., зазначаючи, що за певних умов суб'єкти федерації можуть мати обмежену правосуб'єктність, бути похідними суб'єктами міжнародного права. Але при цьому додає, що правосуб'єктність похідних суб'єктів міжнародного права не ідентична міжнародній правосуб'єктності держав, оскільки не походить із державного суверенітету [13].

Слід також звернутись до інших джерел права, зокрема до Конституції деяких федеративних держав. Так, відповідно до ст. 1 Конституції США [14], жоден штат не має права вступати у будь-яку угоду, союз чи конфедерацію, видавати каперські свідоцтва, карбувати монету, випускати кредитні папери, дозволяти сплачувати борги будь-чим, окрім срібних і золотих монет, ухвалювати законопроекти про покарання без суду, видавати закони зі зворотною чинністю або закони, що порушують зобов'язання за контрактами, або ж надавати будь-які аристократичні титули. Крім цього, у Конституції закріплюється, що жоден штат не має права без дозволу Конгресу установлювати збори чи мита на ввіз і вивіз, за винятком тих, що конче потрібні для виконання його інспекційних законів; зиск з усіх мит і зборів, накладених будь-яким штатом на ввіз і вивіз, має передаватися скарбниці Сполучених Штатів, і всі відповідні закони підлягають перегляду і контролю Конгресом.

Також певні обмеження правосуб'єктності штатів стосуються й зовнішніх правовідносин. Наприклад, жоден штат не має права без згоди Конгресу накладати мита на тоннаж, утримувати військо чи військові судна у мирні часи, вступати у будь-які угоди чи договори з іншим штатом або з чужоземними державами, вступати у війну, крім тих випадків, коли на нього вчинено напад, або випадків такої очевидної загрози, що не терпить зволікання.

Звернімося до Конституції однієї із європейських держав, Німеччини [15, с. 192]. Стаття 31 Конституції Німеччини закріплює перевагу федерального права над правом земель. У ст. 32 (1) Конституції Німеччини обмежується право земель на підтримання відносин з іноземними державами. Будь-яке укладення договору, що зачіпає особливе становище якої-небудь землі, тою мірою, якою вони володіють законодавчою компетенцією, землі можуть укладати договори з іноземними державами, але виключно за згодою Федерального уряду.

Також слід звернути увагу на ст. 37 (1) Конституції Німеччини, яка вказує, що у разі якщо земля не виконує покладених на неї Основним Законом або іншим федеральним законом федеральних обов'язків, Федеральний уряд з відома Бундесрата може вжити необхідних заходів, щоб у порядку федерального примусу спонукати землю до виконання своїх обов'язків. Для проведення таких заходів федерального примусу Федеральний уряд або його уповноважений мають право давати вказівки всім землям і їх установам.

Отже, участь федеративних держав у міжнародних правовідносинах не викликає сумніву. Федерація є державою, первинним суб'єктом міжнародного права з усіма належними ознаками. Такими ознаками є: держав-

ний суверенітет як фундаментальна основа її характеристики, що у свою чергу являє собою передумову для прояву міжнародної правосуб'єктності держави, публічна влада, певна територія, постійне населення, здатність вступати у рівноправні міжнародні відносини, здатність нести міжнародну відповідальність за правопорушення, здатність брати участь у створенні норм міжнародного права, а також здатність виконувати свої міжнародні зобов'язання, здатність здійснювати примус стосовно порушників міжнародного правопорядку, зв'язаність держави міжнародним правопорядком і систематичне дотримання норм міжнародного права.

Що ж до суб'єктів федерацій, то і в теорії, і на практиці немає єдиного погляду на визнання за такими державними утвореннями статусу суб'єкта міжнародного права. Сьогодні у світі існує більше 20 федеративних держав, в яких обсяг міжнародної праводієздатності суб'єктів коливається від володіння правом укладати міжнародні договори або угоди з дуже обмеженого кола питань з аналогічними або нижчими суб'єктами інших держав під контролем федеральних урядів, до заборони на будь-яку зовнішньополітичну діяльність взагалі.

Але слід підкреслити, що підставами для залучення суб'єктів федерації до міжнародних відносин є і здатність укладати міжнародні договори, і самостійна участь у міжнародних організаціях, і можливість нести відповідальність за міжнародними зобов'язаннями. Але при цьому всі вказані правомочності залежать від держави як первинного суб'єкта права. І саме вона наділяє суб'єкта федерації відповідним обсягом правоздатності, який він як суб'єкт, що знаходиться під юрисдикцією такої держави, має право здійснювати.

Список літератури: 1. Таубе М. А. Учения о субъекте международного права в русской юридической литературе / М. А. Таубе // Известия МИД. — 1914. — Кн. 3. — С. 90-91. 2. Скакун О. Ф. Теория державы и права : учебник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. — Х. : Консум, 2004. — 656 с. 3. Тимченко Л. Д. Международное право : учебник / Л. Д. Тимченко. — Х. : Консум ; Ун-т внутр. дел, 1999. — 528 с. 4. Міжнародне публічне право : підручник / В. М. Репецький, В. М. Лисик, М. М. Микієвич та ін. ; за ред. В. М. Репецького. — 2-е вид., стер. — К.: Знання, 2012. — 437 с. 5. Право народов и дипломатия : рукопись. — Х., 1844. — С. 115-116, 186. 6. Стоянов А. Н. Очерки истории и догматики международного права / А. Н. Стоянов. — Х., 1878. 7. Голубев Н. Н. Заметки по некоторым вопросам международного права / Н. Н. Голубев // Юридические записки, 1914. — Т. 7. — Вып. 19—22. 8. Словарь иностранных слов. — 13-е изд., стереотип. — М. : Рус. яз., 1986. — 608 с. 9. Shaw M. International Law. 6th ed. — Cambridge University Press, 2008. 10. Курс международного права: 7 т. — Т. 1. Понятие, предмет и система международного права / Ю. А. Баскин, Н. Б. Крылов, Д. Б. Левин и др. — М. : Наука, 1989. — 360 с. 11. Международное публичное право : учебник для бакалавров / Л. П. Ануфриева, К. А. Бекашев, Д. К. Бякешев [и др.] ; отв. ред. К. А. Бекашев. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2013. — 1000 с. 12. Баймуратов М. О. Міжнародне публічне право / М. О. Баймуратов. — Х. : Одіссей, 2008. — 704 с. 13. Нефедов Б. И. Соотношение международного и внутригосударственного права: проблема формирования межсистемных образований : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / Б. И. Нефедов. — М., 2012. — 25 с. 14. Конституция США. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/cnstUS.htm>. 15. Основной Закон Федеративной Республики Германии // Конституции государств Европейского Союза. — М. : Изд. гр. НОРМА-ИНФРА. — 1999. — 802 с.

СЛОЖНЫЕ ГОСУДАРСТВА КАК СУБЪЕКТЫ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Бессчастная Т. А.

В статье осуществляется правовой анализ правового статуса субъектов международного права. Системно рассматриваются различные классификации субъектов международного права. Отдельное внимание уделяется государству как главному участнику международных правоотношений и его правосубъектности. Исследуется участие сложных государств, в частности федераций и их субъектов в международных отношениях. Анализируются субъекты федерации как потенциальные участники международных правоотношений.

Ключевые слова: международное право, международные правоотношения, субъекты международных правоотношений, государство как участник международных правоотношений, международная правосубъектность, федерация, субъекты федерации.

COMPOUND STATES AS SUBJECTS OF INTERNATIONAL RELATIONS

Bezschasna T. A.

The article is carried out legal analysis of the legal status of subjects of international law. Systematically discusses the classification of subjects of international law. Special attention is paid to the state as the main participant of international legal relations and legal status. Investigates the difficult part of States, in particular federations and their actors in international relations. Separate attention is paid to the subjects of the Federation as a potential participants in international relations.

Key words: international law, international legal relations, the subjects of international relations, the state as a participant in international relations, the international legal personality, the Federation, the subjects of the Federation.

Надійшла до редколегії 10.09.2014 р.

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ Й ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

- Румянцев В. О.* Боротьба ідей при підготовці земської реформи 1864 року 3
Омарова А. А. Про статус Української РСР до початку перебудови 13

КОНСТИТУЦІЙНЕ І МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

- Пенцов М. В.* Взаємодія судової влади з главою держави..... 22
Стешенко Т. В., Салівон Г. І. Актуальні аспекти вдосконалення організації і проведення місцевих референдумів в Україні 28

ЦИВІЛЬНЕ І ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО

- Ісаєв А. М.* Генезис грошей у цивільно-правовому аспекті..... 33
Бровченко Т. І. Історичні передумови формування установчих документів юридичних осіб..... 39
Гузь Є. В. Набувальна давність як підстава виникнення права власності на рухоме майно в Україні..... 48
Віннічук Р. І. Окремі господарсько-правові аспекти становлення та розвитку перестраховання..... 55
Кадацька А. А. Організація і управління Європейським банком реконструкції та розвитку 66

ТРУДОВЕ ПРАВО

- Зьолка В. Л.* Актуальні напрямки удосконалення морально-психологічного забезпечення персоналу Державної прикордонної служби України 73

ЕКОЛОГІЧНЕ ТА ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

- Наконечний А. Б.* Землі під пам'ятками археології: актуальні проблеми законодавства та судової практики..... 80
Бурцев О. В. Земельні межові спори: різновиди та їх особливості 88
Кім Г. А. Актуальні питання права власності на об'єкти рослинного світу, занесені до Зеленої книги України 95
Блошенко Е. Є. Розвиток науково-правових досліджень використання рослинного світу 104

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

- Клок О. В.* Стан протидії адміністративним корупційним правопорушенням в органах державної влади та органах місцевого самоврядування 111
Шандула О. О. Деякі проблеми ефективності прокурорського нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина..... 121

<i>Нестеренко О. С.</i> Правовий статус керівника органу досудового розслідування.....	129
<i>Перепелиця М. О.</i> Відповідальність держави за порушення норм фінансового законодавства	137
<i>Дараган В. В.</i> Вплив процесу євроінтеграції на сферу державних закупівель в Україні.....	147

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО, КРИМІНОЛОГІЯ, КРИМІНАЛІСТИКА

<i>Оболенцев В. Ф.</i> Теоретичний методичний та практичний аспекти використання системного методу у вивченні злочинності.....	152
<i>Білецька Г. О.</i> Деякі медико-біологічні причини пияцтва і алкоголізму та особливості їх судово-медичного встановлення.....	161
<i>Костенко М. В.</i> Психологічні аспекти структури організованих злочинних груп корисливо-насильницької спрямованості.....	169

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

<i>Безщасна Т. О.</i> Складні держави як суб'єкти міжнародних правовідносин	175
---	-----

Наукове видання

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

Збірник наукових праць

Випуск 127

*Свідоцтво про державну реєстрацію
друкованого засобу масової інформації,
серія КВ 18893-7683 ПР від 04.04.2012 р.*

Відповідальний за випуск *проф. А. П. Гетьман*
Редактор *П. М. Львова*
Коректор *Н. Г. Залюбовська*
Комп'ютерна верстка *О. О. Курпійова, В. С. Стадник*

Підп. до друку 28.11.2014. Формат 70×100 $\frac{1}{16}$. Папір офсетний.
Друк офсет. Ум. друк. арк. 14,84. Обл.-вид. арк. 11,5.
Тираж 300 прим. Зам. № 14-124. Ціна договірна.

Редакційно-видавничий відділ наукових видань
Україна, 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77

Віддруковано у ТОВ «Оберіг»
61140, м. Харків, проспект Гагаріна, 62, к. 97.
Свідоцтво про реєстрацію видавничої діяльності ДК № 3045 від 07.12.2007 р.