

Адміністративне ПРАВО і ПРОЦЕС

ISSN 2227-796X



НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ ЖУРНАЛ

№ 1(20)/2018

Журнал «Адміністративне право і процес» містить результати сучасних наукових досліджень у галузі адміністративного та адміністративного процесуального права України й зарубіжних країн. Дописувачами журналу є провідні українські та європейські вчені, молоді науковці, юристи-практики. Запропонована структура журналу відтворює систему адміністративного права, адміністративного процесуального права, яка відповідає сучасному європейському вченню про сутність і внутрішню побудову цих галузей права.

Для науковців, представників органів державної влади та місцевого самоврядування, юристів-практиків, а також студентів юридичних факультетів та вищих навчальних закладів юридичного спрямування.

**Видається чотири рази на рік
Засновано 2012 року**

*Визнано Міністерством освіти і науки
України науковим фаховим виданням
Наказ про включення до Переліку
наукових фахових видань України
№ 1609 від 21.11.2013*

**Журнал внесений до Index Copernicus
International, CiteFactor, Research Bible**



Адреса редакційної колегії:

*вул. Володимирська, 60,
м. Київ, 01601, Київ, Україна
Телефон: +38 (099) 608 73 25
E-mail: aplaw@uni.kiev.ua*

Затверджено:

*Вченою радою юридичного факультету
19.03.18 (протокол № 7)*

Зареєстровано:

*Державною реєстраційною
службою України.*

*Свідоцтво про державну
реєстрацію – КВ № 18863–7663 Р
від 28.04.12*

Засновник:

*Київський національний університет
імені Тараса Шевченка.*

Редакційна рада

Гриценко І. С.	доктор юридичних наук, професор (головний редактор)
Мельник Р. С.	доктор юридичних наук, професор (заступник головного редактора)
Берlach А. І.	доктор юридичних наук, професор
Вашенко Ю. В.	доктор юридичних наук, професор
Діхтієвський П. В.	доктор юридичних наук, професор
Губерська Н. Л.	доктор юридичних наук, доцент
Заярний О. А.	кандидат юридичних наук, доцент
Комзюк А. Т.	доктор юридичних наук, професор
Кормич Б. А.	доктор юридичних наук, професор
Кузніченко С. О.	доктор юридичних наук, професор
Лукач І. В.	доктор юридичних наук, професор
Мацелюх І. А.	кандидат юридичних наук, доцент
Петров Є. В.	доктор юридичних наук, професор
Посидинок В. В.	доктор юридичних наук, професор
Проневич О. С.	доктор юридичних наук, професор
Джанфранко Там- буреллі	науковий працівник в галузі міжна- родного права (Італія)
Наталія Чабан	професор, завідувач кафедри Жана Моне Кентерберійського універси- тету (Нова Зеландія)
Томас Манн	доктор права, професор, завідувач кафедри адміністративного права юридичного факультету Гьотингенського університету імені Георга-Августа (Німеччина)
Лана Офак	доцент юридичного факультету Загребського університету (Хорватія)
Доктор Агне Тва- ронавічійс	Лабораторія соціальних технологій, Лабораторія посередництва та стало- го розв'язання конфліктів юридич- ного факультету Інституту публіч- ного права Університету Миколаша Ромеріса (Литва)
Доктор Тома Бір- монтієн	професор Лабораторії правосуддя, Лабораторії прав людини юридичного факультету Інституту публічного права Університету Миколаша Ромеріса (Литва)

© Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2018

ЗМІСТ / СОДЕРЖАНИЕ / CONTENTS

ЗАГАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

<i>Kolpakov V. K.</i> Administrative proceeding relations in the subject of administrative law.....	4
--	---

ОСОБЛИВЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНЕ ПРАВО

<i>Хрідочкін А. В.</i> Концептуальні засади адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері інтелектуальної власності в Україні	11
--	----

ВІЙСЬКОВЕ ПРАВО

<i>Пашинский В. Й.</i> Поняття та структура адміністративно-правового забезпечення оборони держави.....	20
--	----

ПРАВО БЕЗПЕКИ ПРОДУКТІВ ХАРЧУВАННЯ

<i>Коваленко Т. О.</i> Поняття, ознаки та критерії продовольчої безпеки за законодавством України та інших держав	30
---	----

СЛУЖБОВЕ ПРАВО

<i>Діхтієвський П. В., Бабінська А. В.</i> До питання права громадян на зайняття посади прокурора в Україні	42
<i>Медведев Н. В.</i> Особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів дисциплінарного провадження в органах Національної поліції України	50

ІСТОРІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ПРОЦЕСУ

<i>Цветкова Ю. В.</i> До питання про свободу віросповідання в державно-правовій політиці князів Великого Князівства Литовського в XIII – XIV століттях	60
<i>Максіменцева Н. О.</i> Становлення системи державного управління в галузі надродобування в період Київської Русі, Козацької доби та на українських землях у складі Російської Імперії.....	68

ЗАРУБІЖНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

<i>Dr Katarzyna Julia Kowalska</i> Profil klienta przedsądowej pomocy prawnej w Polsce: statystyki a realne potrzeby	80
---	----

АКТУАЛЬНІ ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ

Матвийчук А. В.

Конституционные обязательства государства в сфере защиты
имущественных прав физических лиц 88

РЕЦЕНЗІЇ

Микитюк М. А.

Рецензія на монографію кандидата юридичних наук
Баїк Оксани Іванівни «Понятійно-категоріальний апарат
податкового права України: теоретико-правове дослідження» 94

До уваги авторів 96

Вниманию авторов 98

For Authors 100

ADMINISTRATIVE PROCEEDING RELATIONS IN THE SUBJECT OF ADMINISTRATIVE LAW

Article investigates the administrative procedural relations which exist in sphere of action of administrative courts. The place of these establishes the relations in administrative law of Ukraine. For this purpose author investigates the legal nature of norms of administrative legal proceedings; analyzes the legislation on administrative courts; considers practice of work of administrative courts; studies history of administrative judicial system; analyzes scientific research in the sphere administrative law, administrative process, functioning of judicial system; studies drafts of normative documents in the sphere of administrative legal proceedings. As a result of the research author proposed definition of the administrative process.

Key words: administrative court, administrative jurisdiction, administrative law, administrative legal proceedings, administrative process, legal process, procedural relations, public administration.



**Kolpakov
Valerii Kostiantynovych,**
*Head of the Department
of Administrative and
Economic Law of the
Zaporizhzhia National
University, Doctor of Law,
Professor*

1. Introduction

Implementation of Ukrainian administrative procedure in the legal space was one of the most significant achievements of scientific research and law-making for all the years of its independence. This event is the realization of the objective needs of a democratic society to protect the rights of citizens in cases of its breach by public administration. Functioning of separate judicial administrative jurisdiction is provided by the Law of Ukraine "On ratification of the European Convention on Human Rights in 1950, the First Protocol and Protocols number 2, 4, 7 and 11 of the Convention" on 17 July 1997 (Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 1997) and the Code of administrative legal proceedings of Ukraine (Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 2005).

Theoretical understanding of administrative proceeding relations has passed several stages, that have formed modern scientific understanding of their concepts, substantive and functional components, terminology and regulatory definitions. An important feature of this process is its substantive interdependence with transformation of the subject of administrative law, new understanding of basic administrative and legal categories. As a result, a number of important issues of administrative proceedings development have emerged: regarding control activities of public administration, admin-

istrative delicts area, administrative services, administrative process and administrative procedures.

There are several approaches as to definition of administrative proceedings: a) a new branch of national procedural law; b) administrative proceedings that may not coincide with administrative process; c) administrative proceeding is an administrative process; d) administrative proceedings is a legal administrative process; e) administrative proceeding is an institute of administrative law.

In our opinion, their definitions largely depend on determining the place of administrative justice in the subject of administrative law. There is still existing managerial understanding of the subject of administrative law, it's basic parameters had been formed during the Soviet Union times, unfortunately not leaving any place for the proceedings in administrative law, or considering it as a part of control activities by public administration.

2. The subject of administrative law

Updated modern approach to the subject of administrative law contrarily opens fruitful spheres of scientific research regarding the nature of administrative proceedings. It is based on two main theoretical conclusions, that had been made during development of ideas of the Concept of administrative reform in Ukraine. Firstly, it was based of the conclusion, that administrative law cannot develop a mono-centric structure, like the one, having a single regulatory & system-developing center (Averianov, 1998). Secondly, the conclusion, that administrative law is a poli-structural law (Kolpakov, 1999). An important role has played the perception of Ukrainian administrative law scientists, considering it's subject to be an important component of it's system-object relations, that arise upon initiative of the parties (Kolpakov, 1999). It had been introduced into the national administrative legal theory as reordinated relations.

Based on these achievements, the concept of the subject of administrative law became broader and includes the public administration sector, public law regulation, ensuring functioning of public administration. Such a regulation encompasses: a) public administration; b) administrative services; c) responsibility of the society (individual and collective) for violation of the public order and administration regulations or administrative tort relations; d) relations, resulting from the mutual respect of administrative law subjects, that are not related to public authority; e) the relationship of public administration responsibility for the wrongful acts or omissions, resulting from the review of it's decisions. Appeals against decisions of public administration may be carried out either by filing administrative complaints or by judicial review (appeals to the administrative court).

The central issue of the understanding of administrative law subject may be explained by the number of it's components & integrative quality. It's fundamental importance is due to the fact, that the lack of such a quality resulted into a conglomerate formation. Their unity is only a technical one. The presence of integrative quality proves that the system is a whole, so it may be considered as a subject area of law.

In this respect it should be noted, that in the Soviet legal doctrine of administrative law, the subject was defined a system formation. Integrative nature of the interaction of it's components researchers had argued on the basis of the following

characteristics: a) all relations belong to the subject, the same types of relations; b) all relations within the subject are relations of power and subordination; c) all object relationships resulting from the implementation of governance are strictly defined structures – public administrations.

At the same time, it is necessary to remember, that the above-mentioned approach didn't have significant support of the researches in the field. In this respect, we'd like to mention the approaches by: Yampolsky, according to it administrative law had not aimed to form a coherent structure across it's subject (Yampol'skaya, 1956); Mrevlishvili, who argued that administrative law is not an independent branch and has no subject (Sovetskoe gosudarstvo i pravo, 1958); Petrov, who highlighted relations between citizens, for example, drivers of the mutual observance of traffic rules (Petrov, 1959).

None of the above integrative features is considered as a new structural component of the subject of modern Ukrainian administrative law. We also cannot include administrative services and responsibility proceedings as the same type of relationship. They also don't include relations of power and subordination. Not all of the updated object relations arise from the implementation of public administration.

There is a set of relationships that is governed by administrative law in the updated terms, converted into the system. These are categories of "public administration" and "administrative actions".

3. The theory of public administration

"Public administration" has already taken it's place, that belonged to the category of "state administration" in Soviet administrative law. Today the scientific understanding and further development of the theory of public administration is one of the main areas of doctrinal development of administrative law of Ukraine. It's an important basis of it's transformation into a modern European legal area.

This is not a simple change of terms, the theory of public administration has fundamental differences from the theory of governance: the legal content and ideological nature.

It's formation and recognition puts an end to attempts to adapt the theory of governance to the doctrine of a legal, democratic state – states, where the regulatory power recognizes it's responsibility before the citizen, where human rights and their guarantees determine the content and direction of the state.

Public administration in administrative law of the European countries, in most cases, is defined as a set of authorities and institutions that exercise public authority by enforcing the law, regulations and other actions in the public interest. This is important for the Ukrainian legal system.

It should also be noted, that the concept of public administration is not a new one for the Ukrainian law. It was described in scientific works of Ukrainian researchers in administrative law, who represented the Soviet law school, for example, in the writings of Y.L. Paneyko, who in "Theoretical Foundations of Government" (1963) wrote, that the basis of administrative law regulates the organization and functioning of public administration.

Public administration as a legal category has two dimensions: functional and organizational-structural. According to the functional approach it is an activity of it's structural

elements to perform functions aimed to implement the public interest. Such an interest in the Ukrainian law is considered as the interest of social community. Thus, for example, the performance of law-enforcement functions of public administration system means that the activities of all structural elements possess this feature. Such an activity had been proposed to be denoted (2009) by the term “public administration”.

According to organizational and structural approach public administration is considered to be a collection of bodies, formed to implement public authority. The Ukrainian authorities recognized by public law are: a) the power of the people as a direct democracy; b) governance – legislative, executive, judicial branches; c) local self-government bodies (Pohorilko, 2003).

It means that public power in Ukraine is engaged in the following structures: firstly, the Verkhovna Rada of Ukraine (the Parliament), the President of Ukraine, the local self-government bodies. They realize the power of the people, reflected during elections; secondly, all the authorities and institutions that implement state power. For example, the executive authorities, courts and others; thirdly, all the agencies and institutions that implement the local government. For example, the executive committees of local councils, associations, BSP and so on.

Thus, public administration is a system of organizational and structural formations lawfully acquired powers to implement them in the public interest.

All this makes it necessary to consider the theory of public administration as a methodological basis of administrative law concept and use it as a base to build administrative and legal relations, including relations and administrative proceedings.

Another system-subject to administrative law factor is the category of “relationships administrative obligations”. The essence of this relationship due to the content of the Constitution of Ukraine is concerning the responsibility of the state to the individual, recognizing the main duty of the state to affirm and ensure human rights and freedoms, rule of law limiting the powers and actions of public administration by the Constitution and laws of Ukraine.

They imply that the formation of public administration undertakes to meet the interests of society and citizens. Among them there is the obligation of public nature, the implementation of which requires the use of a public administration authority. During their implementation there are relations that have been proposed (2008) to be described as “administrative obligations relationships”.

They – the relationship that fulfill administrative obligations of public administration to the public – are the subject of administrative and legal regulations, or subject to administrative law.

This category – administrative obligation relationships – combined four types of relationships, all of which are part of the subject of administrative law. This relationships are: public administration; Relations Administrative Services; relations responsibilities of public administration for the wrongful acts or omissions; relationship of social responsibility (individual and collective) for violation of the public administration and rules of procedure (Kolpakov, 2008).

A characteristic feature of all the above types of administrative legal relations is that public administration bodies act in their ruling party that exercises its executive

and administrative powers. That has the right to make powerful (mandatory) solution (Kolpakov, 2017).

An important factor regarding the systematization of relations governed by administrative law is public administration. Public administration is an active subject fulfilling the public administration authority. It is made through the use of management, administrative services, participation in relations of subjects of public administration, enforcement for violation of rules established by the public administration.

4. The principles, methods and forms of public administration

Public administration is carried out according to the principles, which are divided into: a) the general principles of public administration inherent in all kinds of activities and b) the special principles of public administration.

Special principles inherent to specific types of administration: public administration; provision of administrative services; the establishment and implementation of public administration responsibility for violation of positive human society; the establishment and implementation of social responsibility for the violation of public administration standards.

Adherence to the principles of public administration regulation provided methods and forms of public administration. According to the principles, methods and forms of public administration are divided into general and special.

With this understanding of the subject of administrative law, each set of administrative legal relations clearly ranks deterministic specific legal grounds place.

Relations accountability of public administration are derived from relationships appeal of actions that can be done, first, out of court (filing an administrative complaint); Second, the court – by an appeal against the Administrative Court (judicial review).

In the second case (appeal against the Administrative Court) there are relations of administrative proceedings.

Filing complaints with the court (court of appeal) is proved by administrative justice, which is a form of justice. An external expression of Administrative Procedure is the activity of administrative courts to review and resolve public disputes between the parties in public law relationships, where relationships in every party are the executive body of local government or other public authorities.

In the area of judicial appeal relations, referred to the administrative court disputes are called “administrative matters” or “administrative jurisdiction of the case”. According to the Administrative Code of Ukraine, the right of administrative jurisdiction (or administrative), it is – referred to the administrative court of public dispute in which at least one party is an executive agency, local government, their official or official or other subjects ‘object that performs power management functions on the basis of legislation, including the delegated powers. Those cases are violated by an administrative claim. The plaintiff in an administrative case can be citizen of Ukraine, foreigner or stateless person, enterprises, institutions, organizations (legal entities), public authorities. The defendant in the case is an administrative authority, unless otherwise provided by the Administrative Code of Ukraine.

Systemic understanding of administrative justice provides the establishment of its place not only in the subject of administrative law. Important theoretical importance

is the question of his relationship with the totality of the administrative and procedural forms that form the concept of “administrative process”.

Today the idea that the administrative process is merely procedural activity of administrative courts is spreading. It is based on the formula of “administrative process – relationship, consisting in the implementation of administrative justice” (Administrative Code of Ukraine, Art. 3 “Definitions”). However, the same article contains the following warning: “This Code, the following terms have the following meanings <...>”. It follows that defined in Art. 3 terms (including the definition of the administrative process) is conclusive only in administrative proceedings.

Conclusion

Analysis of the current regulatory material evidence of the use of the term “process” to others (except for administrative justice) types of administrative relations. This, for example, is the process of determining the level of danger of the investigation (regarding aviation accidents and incidents), the process of regulation of aviation, the budget process.

This does not give grounds to believe that the legislator establishes a monopoly on the use of administrative justice and the concept of the term “administrative process” and its use on the territory of other administrative and legal space is fair.

Accordingly, the actual definition of the administrative process is a generic name of legal regulated public administration to implement the power. This activity is carried out in the areas generated by monogenic relations and objects as structural components of the subject of administrative law.

Bibliography:

1. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 40. Ст. 263.
2. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–37. Ст. 446.
3. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування. Право України. 1998. № 8. С. 8–13.
4. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
5. Ямпольская Ц.А. О месте административного права в системе советского социалистического права. Советское государство и право. 1956. № 9. С. 98–102.
6. О системе советского социалистического права (обзор). Советское государство и право. 1958. № 1. С. 101–108.
7. Петров Г.И. Сущность советского административного права. Л.: ЛГУ, 1959. 185 с.
8. Погорілко В.Ф. Публічна влада. Юридична енциклопедія: в 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученка. К.: Укр. енциклопедія, 2003. Т. 5. 736 с.
9. Колпаков В.К. Предмет адміністративного права: сучасний вимір. Юридична Україна. 2008. № 3. С. 33–38.
10. Kolpakov V.K. Legal nature of the administrative tort law of Ukraine. Yearbook of Ukrainian law: coll. of scientific papers / responsible for the issue O.V. Petryshyn. Kharkiv: Law, 2017. № 9. P. 111–118.

References:

1. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (1997). no 40, art. 263.
2. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (2005). no. 35–37, art. 446.

3. Averianov, V.B. (1998). Administratyvne pravo Ukrainy: doktrynalni aspekty reformuvannia [Administrative law of Ukraine: doctrinal aspects of reforming]. Pravo Ukrainy, no. 8, pp. 8–13.
4. Kolpakov, V.K. (1999). Administratyvne pravo Ukrainy: pidruchnyk [Administrative law of Ukraine: textbook]. Kyiv: Yurinkom Inter. [in Ukrainian]
5. Yampol'skaya, Ts.A. (1956). O meste administrativnogo prava v sisteme sovetskogo sotsialisticheskogo prava [On the place of administrative law in the system of Soviet socialist law]. Sovetskoe gosudarstvo i pravo, no. 9, pp. 98–102.
6. Sovetskoe gosudarstvo i pravo (1958). O sisteme sovetskogo sotsialisticheskogo prava (obzor) [On the system of Soviet socialist law (review)]. Sovetskoe gosudarstvo i pravo, no. 1, pp. 101–108.
7. Petrov, G.I. (1959). Sushchnost' sovetskogo administrativnogo prava [The essence of Soviet administrative law]. Lviv: LGU. [in Russian]
8. Pohorilko, V.F. (2003). Publichna vlada [Public authority]. Yurydychna entsyklopediia: v 6 t. (eds. Yu.S. Shemshuchenko etc.). vol. 5. Kyiv: Ukr. entsyklopediia. [in Ukrainian]
9. Kolpakov, V.K. (2008). Predmet administrativnoho prava: suchasnyi vymir [The subject of administrative law: modern dimension]. Yurydychna Ukraina, no. 3, pp. 33–38.
10. Kolpakov, V.K. (2017). Legal nature of the administrative tort law of Ukraine. Yearbook of Ukrainian law: Coll. of scientific papers / responsible for the issue O.V. Petryshyn. Kharkiv: Law, no. 9, pp. 111–118.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНІ ВІДНОСИНИ В МЕЖАХ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Колпаков Валерій Костянтинович,

завідувач кафедри адміністративного та цивільного права Запорізького національного університету, доктор юридичних наук, професор

У статті досліджено адміністративно-процесуальні відносини, які існують у сфері діяльності адміністративних судів. Їх місце встановлює відносини в адміністративному праві України. Тому автор досліджує правову природу норм адміністративного судочинства; аналізує законодавство про адміністративні суди; розглядає практику роботи адміністративних судів; вивчає історію адміністративної судової системи; аналізує наукові дослідження у сфері адміністративного права, адміністративного процесу, функціонування судової системи; вивчає проекти нормативних документів у сфері адміністративного судочинства. У результаті дослідження автор запропонував визначення адміністративно-процесуальних відносин.

Ключові слова: адміністративний суд, адміністративна юрисдикція, адміністративне право, адміністративне судочинство, адміністративний процес, процесуальні відносини, державне управління.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ

У статті розкриваються концептуальні засади адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері інтелектуальної власності. Аналізується сучасний стан адміністративно-правової охорони інтелектуальної власності. Запропоновано шляхи вдосконалення адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері інтелектуальної власності.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративно-правова охорона, адміністративне правопорушення, інтелектуальна власність, законодавство у сфері інтелектуальної власності, сфера інтелектуальної власності.



**Хрідочкін
Андрій
Вікторович,**
доцент кафедри
загально-правових
дисциплін
Дніпровського
гуманітарного
університету,
кандидат історичних
наук, доцент

1. Вступ

Адміністративно-правовою доктриною, а також законодавством і юридичною практикою передбачені два підходи до сутності та змісту поняття «адміністративне правопорушення». Згідно з першим адміністративним правопорушенням визнається порушення юридичних норм із боку органу державної влади, а його зміст становить суперечність між адміністрацією та громадянином. У такому разі державний орган як суб'єкт, представником якого є певна посадова особа, несе адміністративну відповідальність за вчинені дії чи бездіяльність у межах своїх функціональних обов'язків. Відповідно до другого підходу адміністративним правопорушенням є порушення громадянином адміністративних розпоряджень, тобто діяння, за вчинення яких передбачений адміністративний порядок накладення стягнень (Битяк та ін., 2017; Ківалов та ін., 2015; Середя, Кісіль З., Кісіль Р., 2015). Ідеться про те, що суб'єкт, будучи фізичною або юридичною особою, вчинив протиправне діяння стосовно правовласника та не дотримався приписів законодавства у сфері інтелектуальної власності щодо забезпечення прав власника на об'єкти інтелектуальної творчої діяльності, що охороняються законом, а тому підлягає адміністративному покаранню у вигляді штрафу чи іншого виду стягнення. Натомість Кодекс України про адміністратив-

ні правопорушення (далі – КУпАП) визначає адміністративне правопорушення як протиправну, винну (умисну чи необережну) дію або бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права й свободи громадян, встановлений порядок управління та за яку законом передбачено адміністративну відповідальність.

Таким чином, для здійснення кваліфікації адміністративного правопорушення у сфері інтелектуальної власності необхідна наявність чітко виражених його ознак. З практичної позиції має місце більш детальна регламентація кола об'єктів, стосовно яких найчастіше здійснюються правопорушення та за які суб'єкт правопорушення несе адміністративну відповідальність. У зв'язку з правопорушеннями, що посягають на об'єкти права інтелектуальної власності, можна виділити коло питань, щодо яких здійснюється правоохоронна діяльність: а) спори, пов'язані з відмовою у видачі патенту; б) спори за запереченнями третіх осіб про видачу патенту; в) спори про визнання патенту недійсним; г) спори про порушення авторських і суміжних прав тощо. Як правило, усі ці питання вирішуються саме в адміністративному чи адміністративно-судовому порядку. Крім того, вони розглядаються в спеціально створених із цією метою органах державної влади, які відповідають за охорону й захист права інтелектуальної власності. Таким органом до серпня 2016 р. була Державна служба інтелектуальної власності, зокрема її орган, що вирішував спори, пов'язані з питаннями видачі патентів і свідоцтв, визнання їх недійсними, – Апеляційна палата (Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну службу інтелектуальної власності України», 2014). Однак аналіз процесу трансформації системи державних органів правової охорони інтелектуальної власності, що інтенсивно відбувається в Україні ще з 2014 р., переконливо свідчить про досі недостатньо високий рівень його результативності.

Питання адміністративної відповідальності у сфері інтелектуальної власності неодноразово ставали предметом наукового аналізу в розвідках В.Г. Корчового, І.Г. Запорожець, В.О. Негрескул, В.Г. Остапчук та інших учених. Окремі питання щодо проблематики нашого дослідження відображено в працях науковців у галузі кримінального (П.П. Андрушка, П.С. Берзіна, П.С. Матишевського, А.М. Ковалю, О.М. Костенко, Б.Л. Терещенка та інших), цивільного (В.Д. Базилевича, В.А. Дозорцева, В.С. Дроб'язка, М.В. Паладія, О.А. Підпригори, О.О. Підпригори, Ю.С. Шемшученка, Р.Б. Шишки та інших) і митного (О.М. Тропіної, Б.М. Габричідзе та інших) права. Однак з огляду на активні спроби реформування системи суб'єктів публічного адміністрування у сфері інтелектуальної власності проблема впорядкування адміністративної відповідальності за порушення прав інтелектуальної власності не втрачає своєї актуальності й нині.

Завданням дослідження є характеристика концептуальних засад адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері інтелектуальної власності та визначення шляхів її вдосконалення.

2. Законодавчо-нормативне регулювання охорони прав інтелектуальної власності

Стаття 51-2 КУпАП містить перелік неправомірних дій у сфері права інтелектуальної власності, за які передбачається адміністративна відповідальність (Кодекс

України про адміністративні правопорушення, 1984). Відповідно до ст. 24 КУпАП захист прав здійснюється шляхом проведення певних адміністративних процедур, серед яких – вилучення чи конфіскація контрафактної продукції й обладнання, що використовується для її виготовлення, виправні роботи, адміністративний арешт або накладення адміністративних штрафів. На забезпечення ефективного захисту права інтелектуальної власності в адміністративному порядку та реалізацію державної політики в означеній сфері спрямована діяльність таких органів державної влади, як Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України, Державна фіскальна служба України, Антимонопольний комітет України тощо. Ці державні органи в межах своєї компетенції вирішують питання, пов'язані із захистом прав інтелектуальної власності в адміністративному порядку, забезпечують створення й ефективне функціонування механізмів охорони прав інтелектуальної власності, а також контроль за дотриманням норм законодавства в цій сфері.

Законодавчу основу актів, які регулюють питання адміністративної відповідальності, утворює Конституція України. У статтях законів та інших нормативно-правових актів, які зобов'язують громадян виконувати конституційні норми й приписи щодо охорони прав інтелектуальної власності, містяться вимоги та обов'язки, які реалізуються шляхом встановлення й застосування адміністративної відповідальності. Основним джерелом норм, які встановлюють адміністративну відповідальність за незаконне використання об'єктів права інтелектуальної власності, є КУпАП, у якому наводиться перелік адміністративних проступків, адміністративних стягнень та органів, уповноважених їх застосовувати. Паралельно з ним діє Митний кодекс України, який містить норми, що встановлюють адміністративну відповідальність за порушення митних правил. До складу нормативно-правових актів, які містять питання адміністративної відповідальності, належить спеціальне законодавство у сфері охорони прав інтелектуальної власності, проте норми цього законодавства не встановлюють адміністративні санкції за незаконне використання об'єктів права інтелектуальної власності. Наприклад, у ст. 51 Закону України «Про авторське право і суміжні права» передбачено, що захист особистих немайнових і майнових прав суб'єктів авторського права та/або суміжних прав здійснюється в порядку, встановленому адміністративним, цивільним і кримінальним законодавством (Закон України «Про авторське право і суміжні права», 2001).

3. Риси адміністративної відповідальності за порушення прав інтелектуальної власності

Основні риси адміністративної відповідальності полягають у тому, що її підставою є адміністративне правопорушення, а притягнення до адміністративної відповідальності є обов'язком державних органів (їх посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення згідно зі ст. 213 КУпАП. Однак у зв'язку зі специфічністю об'єктів інтелектуальної власності законодавець обмежив коло осіб, які уповноважені розглядати такі справи. Тому суб'єктами адміністративної юрисдикції за незаконне використання об'єктів інтелектуальної власності є районні (міські) суди (судді). До винних за незаконне використання

об'єктів права інтелектуальної власності застосовують адміністративні стягнення, передбачені ст. 24 КУпАП.

Проблема ускладнюється тією обставиною, що склади адміністративних правопорушень у сфері інтелектуальної власності містяться в двох главах КУпАП – главі 6 «Адміністративні правопорушення, що посягають на власність» та главі 12 «Адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, в галузі фінансів і підприємницької діяльності». До статей, що передбачають адміністративну відповідальність у сфері інтелектуальної власності, належать ст. 51-2 (глава 6) та ст. ст. 156-3, 164-3, 164-6, 164-7, 164-8, 164-9 та 164-13 (глава 12). Вказані в нормах цих статей склади правопорушень мають певні відмінності в безпосередніх об'єктах (ідеться про інтереси суб'єктів права інтелектуальної власності, використання об'єктів права інтелектуальної власності в різних галузях економіки, підприємництва тощо), об'єктивній стороні (незаконне використання, поширення, передача, збирання, протиправне повідомлення тощо), а також суб'єктах (загальний чи спеціальний). Родовим об'єктом адміністративного правопорушення у сфері інтелектуальної власності є суспільні відносини щодо володіння, користування й розпорядження майном, які охороняються адміністративно-правовими нормами.

На жаль, наявність наведених статей у КУпАП не сприяє чіткому й системному уявленню про юридичну модель суб'єктивного права, яке є однією з об'єднуючих ознак під час незаконного використання об'єктів права інтелектуальної власності або іншого умисного порушення права інтелектуальної власності. Річ у тім, що адміністративне правопорушення у сфері інтелектуальної власності як адміністративно-правова категорія являє собою порушення порядку реалізації права інтелектуальної власності, чітко регламентованого державою. А отже, його родовим об'єктом є встановлений порядок управління, оскільки інтелектуальна власність має принципові відмінності від традиційного розуміння власності. Право інтелектуальної власності включає в себе два види прав – особисті (немайнові) і майнові. Особисті (немайнові) права є невідчужуваними та лише у виключних випадках, передбачених законом, можуть переходити до іншої особи. Крім того, лише держава встановлює порядок та умови визнання людини творцем об'єкта права інтелектуальної власності. Майнові ж права пов'язані з використанням об'єкта права власності (це право на використання об'єкта права інтелектуальної власності, виключне право дозволяти використання об'єкта права інтелектуальної власності, виключне право перешкоджати неправомірному використанню об'єкта права інтелектуальної власності, у тому числі забороняти таке використання тощо). А отже, особливості реалізації майнових прав інтелектуальної власності також мають адміністративно-правовий характер. І саме тому перехід прав на об'єкт інтелектуальної власності означає перехід на нього майнових прав, тоді як особисті права все одно залишаються за творцем цього об'єкта (Микитин, 2016; Харченко, 2015; Якубівський, 2017). Таким чином, під час реалізації і майнового, і особистого (немайнового) права інтелектуальної власності застосовується як цивільно-правове, так і адміністративно-правове регулювання. Така особливість права інтелектуальної власності потребує більш детального дослідження можливостей і способів його захисту адміністративним правом.

4. Адміністративно-правовий характер реалізації майнового та особистого (немайнового) права інтелектуальної власності

Стаття 9 КУпАП містить визначення загального поняття адміністративного правопорушення (проступку), аналіз якого дасть змогу сформулювати основні ознаки адміністративного правопорушення, зокрема й порушення прав на об'єкти прав інтелектуальної власності. Такими ознаками є суспільна небезпечність, протиправність, винність, караність діяння адміністративного проступку.

Поняття суспільної небезпечності як ознаки адміністративного правопорушення залишається дискусійним. Деякі науковці вважають, що суспільна небезпечність притаманна лише кримінальним правопорушенням (злочинам), а адміністративні проступки характеризуються лише шкідливістю для суспільства. Інші ж наголошують на тому, що суспільна небезпечність усе-таки притаманна окремим адміністративним правопорушенням (дрібному хуліганству, дрібному розкраданню майна, злісній непокорі законному розпорядженню працівника національної поліції тощо) або ж абсолютно всім адміністративним проступкам, проте ступінь такої суспільної небезпечності має бути нижчим, ніж у злочинів, що й стає критерієм їх розмежування (Орловська, 2011). Вважаємо, що завдання шкоди громадському порядку є елементом об'єктивної сторони складу адміністративного правопорушення, а тому не може бути загальною ознакою всього поняття. Суспільна ж небезпечність в адміністративних проступках присутня, і якщо розглядати її в контексті права інтелектуальної власності, то порушення цього права спричиняє порушення не лише встановлених правил, а й прав та законних інтересів необмеженого кола осіб (як правовласників, так і споживачів).

Ознака протиправності означає, що порушується право, яке чітко встановлене в законі або порушення якого конкретно прописане в спеціальному законодавчому акті. Спеціальними законодавчими актами, які визначають основні права на об'єкти права інтелектуальної власності, є закони України «Про авторське право і суміжні права», «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі», «Про охорону прав на сорти рослин», «Про розповсюдження примірників аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних» тощо.

Караність як ознака адміністративного проступку передбачена санкцією ст. 51-2 КУпАП у вигляді конкретного виду стягнення – штрафу та конфіскації незаконно виготовленої продукції, обладнання й матеріалів, призначених для її виготовлення.

У деяких випадках, зокрема в разі крайньої необхідності, наявність усіх ознак адміністративного проступку може не тягнути за собою виникнення адміністративної відповідальності. Стосовно інтелектуальної власності крайня необхідність може проявлятися у таких випадках, як використання запатентованої формули винаходу без згоди патентовласника для створення лікарського засобу, необхідного для збереження життя й здоров'я людини (Сорвачов, 2012). При цьому терміновість не дає змогу скористатися процедурами отримання дозволу патентовласника або примусової ліцензії.

Аналізуючи інститут права інтелектуальної власності, варто здійснити класифікацію за родовим, видовим і безпосереднім об'єктом. Родовим об'єктом є суспільні відносини, що стосуються права власності та передбачені главою 6

КУпАП. Порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності є видовим об'єктом адміністративних правопорушень у сфері інтелектуальної власності, яким визнається сукупність суспільних відносин у межах родового об'єкта, проте споріднених за більш подібними ознаками. До цієї категорії варто віднести право на об'єкти авторського права, право на об'єкти суміжних прав, право на результати науково-технічної творчості, право на результати ідентифікації товарів (послуг) і їх виробників. Безпосереднім об'єктом визнається конкретний вид суспільних відносин, на які спрямоване адміністративне правопорушення. Вони передбачені ст. 2 Конвенції про заснування Всесвітньої організації інтелектуальної власності. В адміністративно-правовій науці також визначають інший вид класифікації об'єктів порушення прав на об'єкти права інтелектуальної власності, який будує свою видову схему «за горизонталлю». Ця класифікація виділяє основний безпосередній об'єкт, додатковий безпосередній об'єкт та факультативний безпосередній об'єкт. Це стосується адміністративних правопорушень, у яких посягання здійснюється на декілька об'єктів одночасно (наприклад, незаконне привласнення прав на об'єкт права інтелектуальної власності та його незаконне використання).

У диспозиції ст. 51-2 КУпАП законодавець визначив узагальнене поняття предмета такого правопорушення: літературні чи художні твори, їх виконання, фонограми, передачі організації мовлення, комп'ютерні програми, бази даних, наукові відкриття, винаходи, корисні моделі, промислові зразки, знаки для товарів і послуг, топографії інтегральних мікросхем, раціоналізаторські пропозиції, сорти рослин тощо. Детальний перелік таких об'єктів наведений у Цивільному кодексі України, інших спеціальних законах. Отже, ст. 51-2 КУпАП має невичерпний перелік видів предметів цих правопорушень, що надає цій нормі адміністративного законодавства досить широке коло застосування. Об'єктивну сторону як елемент правопорушення науковці розуміють як систему передбачених адміністративно-правовою нормою ознак, що характеризують зовнішню сторону проступку. Стаття 51-2 КУпАП встановлює відповідальність за порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності. З об'єктивної сторони це правопорушення виявляється у формі таких діянь, як незаконне використання об'єкта права інтелектуальної власності, привласнення авторства, інше умисне порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності.

З позиції правової доктрини об'єктивну сторону цього правопорушення можна охарактеризувати таким чином: адміністративний проступок, що посягає на об'єкт права інтелектуальної власності, може вчинюватись у формі як активної дії, так і бездіяльності; відбувається порушення порядку реалізації прав інтелектуальної власності, що має наслідком завдання шкоди законному власнику або користувачу певним об'єктом права інтелектуальної власності, а також волі владного суб'єкта – державі. У науці шкідливі наслідки розуміють як спричинені негативним проступком негативні зміни в об'єкті, що захищається адміністративно-деліктним законом, які знайшли зовнішнє виявлення в зменшенні певного особистого чи майнового блага (Ярова, 2015). Під час кваліфікації певного діяння за ст. 51-2 КУпАП необхідно обов'язково встановити причинно-наслідковий зв'язок між діянням особи та наслідком, тобто

діяння зумовлює завдання шкоди правомірному володільцю прав на об'єкт права інтелектуальної власності.

Стаття 12 КУпАП визначає також ознаки третього елемента – суб'єкта: особа, яка на момент вчинення досягла 16 років. Можна зробити висновок, що КУпАП до суб'єктного складу відносить тільки фізичних осіб. До речі, положення КУпАП про відповідальність уповноважених осіб або керівників під час вчинення адміністративного проступку юридичними особами вкотре свідчить про адміністративно-правовий порядок регулювання таких відносин.

5. Висновки

Таким чином, на сьогодні існуючий інститут адміністративно-правової відповідальності за правопорушення у сфері інтелектуальної власності є гарантом забезпечення виконання органами влади своїх безпосередніх функцій та обов'язків у цій сфері, слугує важелем ефективності попередження правопорушень і забезпечення належної охорони об'єктів інтелектуальної власності. Сфера адміністративних правопорушень права інтелектуальної власності потребує узгодженої й скоординованої діяльності органів влади щодо здійснення превентивної функції в цьому напрямі, а також введення ефективних засобів адміністративного примусу для забезпечення охорони прав власника на результати інтелектуальної діяльності.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право: навч. посібник для здобувачів вищ. освіти / Ю.П. Битяк та ін.; за заг. ред. В.М. Гаращука. Х.: Право, 2017. 172 с.
2. Ківалов С.В. та ін. Адміністративне право України: навч. посібник. 7-е вид., перероб. і доп. О.: Фенікс, 2015. 350 с.
3. Середя В.В., Кісіль З.Р., Кісіль Р.В. Адміністративне право: навч. посібник. Львів: ЛьвДУВС, 2015. 519 с.
4. Про затвердження Положення про Державну службу інтелектуальної власності України: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 листопада 2014 р. № 658 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/658-2014-p>.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8074-10 / Верховна Рада УРСР. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
6. Про авторське право і суміжні права: Закон України від 23 грудня 1993 р. (у редакції від 11 липня 2001 р.) / Верховна Рада України. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/3792-12>.
7. Микитин В.І. Деякі особливості правового регулювання майнових прав інтелектуальної власності. Актуальні проблеми правознавства. 2016. Вип. 4. С. 57–61.
8. Харченко В.Б. Особисті немайнові та виключні майнові права на об'єкти інтелектуальної власності у структурі неправомірної вигоди. Вісник Кримінологічної асоціації України. 2015. № 3. С. 90–101.
9. Якубівський І.С. Методологічні засади правового регулювання договірних відносин щодо розпоряджання майновими правами інтелектуальної власності. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 3. С. 59–63.
10. Орловська Н.А. Соціальна шкідливість та суспільна небезпека: концептуальні аспекти співвідношення у контексті побудови кримінально-правових санкцій. Форум права. 2011. № 2. С. 672–680.

11. Сорвачов О.В. Обмеження, припинення і скасування майнових прав інтелектуальної власності на промислові зразки. *Право і суспільство*. 2012. № 5. С. 75–78.

12. Ярова Р.В. Суспільна шкідливість адміністративних проступків водіїв автотранспортних засобів. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. Серія «Право». 2015. Вип. 1(1). С. 252–257.

References:

1. Bytiak, Yu. P. (etc.) (2017). *Administrativne pravo* [Administrative law] (ed. Harashchuk V. M.). Kharkiv: Pravo. [in Ukrainian]

2. Kivalov, S. V. (etc.) (2015). *Admini-strativne pravo Ukrainy* [Administrative law of Ukraine]. Odesa: Feniks. [in Ukrainian]

3. Sereda, V. V., Kisil, Z. R., Kisil, R. V. (2015). *Administrativne pravo* [Administrative law]. Lviv: LvDUVS. [in Ukrainian]

4. Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrainy» (2014). Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Derzhavnu sluzhbu intelektualnoi vlasnosti Ukrainy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 19 lystopada 2014 r. № 658 [On Approval of Regulation on State Intellectual Property Service of Ukraine: the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated November 19, 2014 No 658]. Retrieved from: <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/658-2014-p>

5. Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrainy» (1984). Kodeks Ukrainy pro administrativni pravoporushennia vid 7 hrudnia 1984 r. № 8074-10 [The Code of Ukraine on Administrative Offences dated December 7, 1984 No 8074-10]. Retrieved from: <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

6. Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrainy» (2001). Pro avtorske pravo i sumizhni prava: Zakon Ukrainy vid 23 hrudnia 1993 r. v redaktsii vid 11 lypnia 2001 r. [On Copyright Law and Related Rights: the Law of Ukraine dated December 23, 1993 as amended on July 11, 2001]. Retrieved from: <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/3792-12>

7. Mykytyn, V. (2016). Deaki osoblyvosti pravovoho rehuliuвання mainovykh prav intelektualnoi vlasnosti [Some peculiarities of legal regulation of property rights of intellectual property]. *Aktualni problemy pravoznavstva*, issue 4, pp. 57–61.

8. Kharchenko, V. B. (2015). Osobysti nemainovi ta vykliuchni mainovi prava na obiekty intelektualnoi vlasnosti u strukturi nepravomirnoi vyhody [Moral rights and exclusive property right to intellectual property object in the structure of improper advantage]. *Visnyk Kryminolohichnoi asotsiatsii Ukrainy*, no. 3, pp. 90–101.

9. Yakubivskyi, I. (2017). Metodolohichni zasady pravovoho rehuliuвання dohovirnykh vidnosyn shchodo rozporiadzhannia mainovymy pravamy intelektualnoi vlasnosti [Methodological basis of legal regulation of contractual relations relatively disposal by property rights of intellectual property]. *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo*, no. 3, pp. 59–63.

10. Orlovska, N. A. (2011). Sotsialna shkidlyvist ta suspilna nebezpeka: kontseptualni aspekty spivvidnoshennia u konteksti pobudovy kryminalno-pravovykh sanktsii [Social harm and public danger: conceptual aspects of correlation in the context of the composition of criminal-legal sanctions]. *Forum prava*, no. 2, pp. 672–680.

11. Sorvachov, O. V. (2012). Obmezhenia, prypynennia i skasuvannia mainovykh prav intelektualnoi vlasnosti na promyslovi zrazky [Limitation, termination and cancellation of property rights of intellectual property to industrial design]. *Pravo i suspilstvo*, no. 5, pp. 75–78.

12. Yarova, R. V. (2015). Suspilna shkidlyvist administrativnykh prostupkiv vodiiv avtotransportnykh zasobiv [Public harm of administrative misdemeanour of vehicles drivers]. *Naukovyi visnyk Akademii munitsypalnoho upravlinnia*. Serii «Pravo», issue 1 (1), pp. 252–257.

**CONCEPTUAL BASES OF ADMINISTRATIVE LIABILITY
FOR INTELLECTUAL PROPERTY LEGISLATION
OFFENCE IN UKRAINE**

Khridochkin Andrii Viktorovich,

Senior Lecturer at the Department of General Legal Disciplines of
Dnipro Humanities University,
Candidate of Historical Sciences, Associate Professor

The conceptual bases of administrative liability for intellectual property legislation offence are revealed in the article. The existing legislative base providing administrative and legal protection of intellectual property in Ukraine is analyzed. Subjects of administrative and legal protection of intellectual property in Ukraine are defined. The competence of subjects of intellectual property administrative and legal protection is analyzed. Specific features of intellectual property as a subject of administrative and legal protection are characterized. It is concluded that these features must be taken into account.

The basis for administrative liability in the intellectual property sphere has been determined. The offence of an administrative violation in the intellectual property sphere is considered. Its objective (object and objective aspect) and subjective (subject and mental element) aspects are singled out. Characteristics of an administrative offence features in the intellectual property sphere are given, such as public harm, wrongfulness, guilt and punishability. The subject matter of an administrative offence in the intellectual property sphere has been determined.

The author suggests ways to improve the administrative and legal liability for offenses in the sphere of intellectual property. Measures are proposed to strengthen coherency and coordination of the activities of entities engaged in administrative and legal protection of intellectual property in Ukraine. It is proposed to focus on preventive work with a view to preventing administrative legislation offence in the intellectual property sphere.

Key words: administrative liability, administrative and legal protection, administrative offence, intellectual property, legislation in the intellectual property sphere, intellectual property sphere.

ПОНЯТТЯ ТА СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОБОРОНИ ДЕРЖАВИ

У статті розглядаються сучасні наукові підходи до визначення поняття та розуміння структури адміністративно-правового забезпечення оборони держави. Досліджено елементи структури адміністративно-правового забезпечення оборони держави.

Ключові слова: оборона держави, адміністративно-правове забезпечення оборони, об'єкт адміністративно-правового забезпечення оборони, суб'єкти адміністративно-правового забезпечення оборони, адміністративно-правові норми, адміністративно-правові відносини у сфері оборони держави.



**Пашинський
Володимир
Йосипович,**
докторант кафедри
адміністративного права
юридичного факультету
Київського національного
університету імені Тараса
Шевченка,
кандидат юридичних
наук, доцент

1. Вступ

Повне та всебічне наукове пізнання поняття «адміністративно-правове забезпечення оборони», як і будь-якого іншого правового явища, передбачає з'ясування й дослідження сутності поняття, його структури та елементів. Особливо важливо це в сучасних умовах фактичного ведення війни, коли проведення оборонної реформи передбачає створення ефективної системи адміністративно-правового забезпечення оборони держави.

Дослідженню питань адміністративно-правового забезпечення різних сфер публічного державного управління, у тому числі сфери оборони держави, значення й ролі збройних сил у сучасних умовах захисту національної безпеки держави, суспільних відносин, що виникають у сферах національної безпеки й оборони, останнім часом присвячено низку наукових праць. Серед них варто виділити наукові пошуки таких учених, як О.А. Баранов, О.О. Брагинець, К.І. Бриль, К.Ю. Галинська, О.М. Гумін, Р.В. Ігонін, І.О. Ієрусалімова, В.І. Литвиненко, В.І. Марчук, Г.С. Римарчук, І.Я. Хитра, П.І. Шаганенко та інші. Окремі аспекти адміністративно-правового забезпечення сфери національної безпеки й оборони розглядали В.А. Ліпкан, Г.В. Новицький, В.В. Сокурєнко та інші науковці.

Водночас питання щодо поняття й структури адміністративно-правового забезпечення оборони держави у вітчизняній юридичній науці досі не вивчалися.

2. Визначення поняття адміністративно-правового забезпечення оборони держави

У наукових дослідженнях щодо організаційно-правових форм діяльності органів державної влади, виконаних останнім часом, дається досить багато визначень адміністративно-правового забезпечення діяльності публічної влади, адміністративно-правового забезпечення національної безпеки держави, діяльності суб'єктів управління збройними силами, забезпечення діяльності правоохоронних органів залежно від правового явища або сфери суспільних відносин, які досліджуються.

Так, В.І. Марчук під адміністративно-правовим забезпеченням встановленого порядку управління розуміє створення й підтримку умов для виконання вимог встановленого порядку управління за допомогою адміністративно-правових засобів у правовій сфері (Марчук, 2011).

На комплексний і багатоаспектний характер адміністративно-правового забезпечення вказує П.І. Шаганенко. На його думку, адміністративно-правове забезпечення діяльності прокуратури – це комплексний, багатоаспектний процес чи діяльність, врегульована нормами адміністративного законодавства, що здійснюється відповідним органом прокуратури та спрямована на утвердження всіх необхідних і належних умов для функціонування відповідного органу прокуратури, системи прокуратури України загалом, а також передбачає надання відповідних гарантій для ефективної діяльності відповідного органу прокуратури (Шаганенко, 2017).

Як вважає І.Я. Хитра, адміністративно-правове забезпечення діяльності банків – це здійснення органами влади правових, організаційно-технічних та інших комплексних заходів, спрямованих на регулювання відносин під час встановлення структури, функцій банківської системи та банківської діяльності, регламентації здійснення основних банківських операцій, взаємовідносин із клієнтами й партнерами за допомогою юридичних норм (Хитра, 2011).

На думку Г.С. Римарчук, адміністративно-правове забезпечення права інтелектуальної власності – це здійснення державою за допомогою правових норм, приписів і сукупності засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона, реалізація та розвиток (Римарчук, 2013).

Більш повне й широке визначення адміністративно-правового забезпечення намагається надати К.І. Бриль, досліджуючи питання децентралізації державної влади в Україні. Як вважає вчений, адміністративно-правове забезпечення децентралізації – це сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання відносин між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади у сфері адміністративного права, що включає в себе комплекс елементів для реалізації процесу децентралізації та створення сприятливих умов для виконання цього завдання на рівні держави, що передбачатиме розподіл державної влади, а саме розподіл повноважень і відповідальності за її використання структурами локального й регіонального рівня (Бриль, 2017).

3. Сутність та зміст адміністративно-правового забезпечення оборони держави

З приводу сутності й змісту адміністративно-правового забезпечення О.М. Гумін та Є.В. Пряхін доходять теоретичного висновку про виділення в межах цього

поняття вузького та широкого аспектів його розуміння. У широкому розумінні вчені розглядають адміністративно-правове забезпечення як упорядкування суспільних відносин уповноваженими на те державою органами, їх юридичне закріплення за допомогою правових норм, охорону, реалізацію та розвиток. Вузьке ж розуміння визначення адміністративно-правового забезпечення, на думку науковців, буде змінюватися залежно від сфери суспільних відносин, які розглядаються в конкретному випадку (Гумін, Пряхін, 2014), і правового явища, що досліджується.

Таким чином, більшість учених розглядають адміністративно-правове забезпечення незалежно від сфери суспільних відносин, які досліджуються, як діяльність уповноважених державних органів щодо врегулювання суспільних відносин, їх юридичного закріплення за допомогою правових норм, реалізації та охорони.

4. Структура адміністративно-правового забезпечення оборони держави

З огляду на різні погляди на визначення адміністративно-правового забезпечення також різняться позиції вчених щодо структури адміністративно-правового забезпечення. Так, до основних складників системи правового забезпечення інформаційної сфери України О.А. Баранов відносить такі елементи: теоретичну базу, джерела права, правотворчу, правозастосовну, правоохоронну діяльність, підготовку кадрів тощо (Баранов, 2015).

На думку П.І. Шаганенко, до структури механізму адміністративно-правового регулювання забезпечення діяльності органів прокуратури входять такі елементи, як правові норми, адміністративні відносини, акти застосування норм права, тлумачення норм права (Шаганенко, 2017).

Структуру механізму адміністративно-правового забезпечення встановленого порядку управління, на думку В.І. Марчука, утворюють такі елементи: 1) норми права (адміністративно-правові норми); 2) правові відносини (адміністративно-правові відносини); 3) принципи дії механізму забезпечення порядку управління; 4) стадії порядку управління та їх забезпечення; 5) гарантії здійснення порядку управління; 6) акти застосування норм права (Марчук, 2011).

Проте, як зазначає Р.В. Ігонін, недоліком такого підходу до розуміння змісту й структури адміністративно-правового забезпечення є «упущення з виду» такого елемента, як суб'єкти владних повноважень (публічного управління), які реалізують (застосовують) норми адміністративного права у своїй діяльності (Ігонін, 2011).

Досліджуючи адміністративно-правові основи забезпечення національної безпеки, В.А. Ліпкан зазначає, що забезпечення національної безпеки, складниками якої є воєнна безпека й оборона, неможливе без її адміністративно-правового регулювання. Воно є регулятором суспільних відносин у сфері національної безпеки, де актуалізується необхідність вжиття комплексу заходів, спрямованих як на формування системи нормативних актів, об'єднаних цілями й завданнями щодо ефективного регулювання національної безпеки, так і на розроблення відповідної системи забезпечення національної безпеки з однозначним визначенням статусу кожного суб'єкта, що входять до неї (Ліпкан, 2008).

Таким чином, В.А. Ліпкан до елементів адміністративно-правового забезпечення національної безпеки відносить адміністративно-правове регулювання націо-

нальної безпеки, систему нормативних актів, суб'єктів забезпечення національної безпеки з визначеним статусом і повноваженнями.

На наше переконання, щодо структури адміністративно-правового забезпечення найбільш обґрунтованою є позиція О.М. Гуміна та Є.В. Пряхіна, які виділяють такі структурні елементи адміністративно-правового забезпечення: 1) об'єкт адміністративно-правового забезпечення; 2) суб'єкт (суб'єкти) адміністративно-правового забезпечення; 3) норми права (норми адміністративного права); 4) адміністративно-правові відносини та їх зміст; 5) гарантії, заходи, засоби, форми й методи адміністративно-правового забезпечення [6, с. 46–50].

Загалом підтримуючи зазначену позицію вчених, розглянемо на її основі структуру адміністративно-правового забезпечення оборони держави. Об'єктом адміністративно-правового забезпечення оборони держави будуть виступати суспільні відносини в галузі оборони як сфера публічної управлінської діяльності держави, що потребує правового регулювання та реалізації за допомогою норм адміністративного права. Відомо, що нормами адміністративного права регулюються різні сфери публічного управління, серед яких виділяють також сферу національної безпеки й оборони або окремо сферу національної безпеки та сферу оборони. Однак, на наше переконання, коли йдеться про сферу оборони держави, то це найбільш широке коло суспільних відносин, які пронизують різні сфери життя суспільства (практично всі) і включають систему політичних, правових, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, організаційних та інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту в разі агресії (Закон України «Про оборону України», 1992).

Особливо актуальним питання визначення сфер суспільних відносин, що впливають на забезпечення оборони держави, стало в наш час у зв'язку з реалізацією концепцій, реальним веденням «гібридної війни», в умовах якої, крім безпосередньо військового складника, зростає роль невійськових чинників. Основним інструментом «гібридної війни» є створення державою-агресором на території держави, обраної для агресії, внутрішніх протиріч і конфліктів шляхом проведення спеціальних операцій (інформаційних, диверсійних, терористичних, кібератак) з подальшим їх використанням для досягнення політичних цілей агресії, які зазвичай досягаються звичайною війною (Требіна, 2015). При цьому ці невійськові чинники безпосередньо впливають на військову, силову складову частину забезпечення оборони. Наприклад, вплив інформаційних, інформаційно-психологічних операцій як безпосередньо на військовослужбовців, так і на все цивільне населення, їх готовність до збройного захисту, оборони держави, або вплив кібератак на систему державного та військового управління, банківську систему, який здатний паралізувати всю економічну діяльність, систему управління, матеріального забезпечення тощо. Варто зазначити, що в умовах «гібридної війни» коло суспільних відносин, які стосуються сфери оборони, буде тільки розширюватися.

5. Суб'єкти адміністративно-правового забезпечення оборони держави

Суб'єктами адміністративно-правового забезпечення оборони держави є суб'єкти адміністративного права й адміністративних правовідносин, наділені

владними повноваженнями, правами та обов'язками у сфері оборони. Суб'єкт адміністративного права зазвичай визначається як учасник суспільних відносин, який має суб'єктивні права та виконує суб'єктивні обов'язки, встановлені адміністративно-правовими нормами (Авер'янов, 2007). Суб'єкти адміністративного права можуть бути індивідуальними (громадяни, іноземці, особи без громадянства) та колективними, які поділяються на державні (сама держава, створені нею державні органи) і недержавні організації (Ведерніков, Шкарупа, 2005).

Серед суб'єктів адміністративно-правового забезпечення оборони варто розглядати насамперед саму державу та уповноважені державою органи, наділені владними повноваженнями щодо правового регулювання, реалізації, охорони, розвитку й захисту суспільних відносин у сфері оборони держави. У сучасних умовах тільки держава може забезпечити національну безпеку й оборону. Варто наголосити на тому, що відповідно до Конституції України захист суверенітету та територіальної цілісності України є найважливішими функціями держави, справою всього українського народу; оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності покладаються на Збройні Сили України (ст. 17 Конституції України). Крім того, захист Вітчизни, незалежності й територіальної цілісності України є обов'язком громадян України (ст. 65 Конституції України). На основі цих конституційних положень суб'єкти адміністративно-правового забезпечення оборони визначаються законодавством України. Зокрема, Закон України «Про оборону України» визначає права й обов'язки суб'єктів адміністративно-правового забезпечення оборони.

6. Норми права, якими регулюються суспільні відносини у сфері оборони держави

Державно-вольовий вплив на суспільні відносини у сфері оборони здійснюється за допомогою норм права (норм адміністративного права). Варто зазначити, що суспільні відносини у сфері оборони держави як однієї зі сфер публічного управління за своєю правовою природою є адміністративно-правовими відносинами та регулюються нормами адміністративного права, а більш конкретно – нормами військово-адміністративного права, яке в структурі сучасного адміністративного права є підгалуззю особливого адміністративного права (Пашинський, 2017).

Норма права являє собою встановлене державою загальнообов'язкове правило поведінки, дотримання якого гарантується насамперед юридичними засобами, у тому числі застосуванням державного примусу. Це повною мірою стосується норм адміністративного права. Під адміністративно-правовою нормою варто розуміти норму права, що регулює суспільні відносини у сфері публічного (державного) управління, а також відносини управлінського характеру щодо внутрішньої організації діяльності органів виконавчої влади, діяльності органів законодавчої та судової влади, відносини у сфері здійснення державної служби, а також відносини, пов'язані з організацією адміністративного судочинства.

При цьому адміністративно-правові норми виконують регулятивну функцію у сфері оборони, тобто вони спрямовані на впорядкування, організацію й удосконалення суспільних відносин, які складаються у сфері публічного (державного) управління обороною держави. Норми адміністративного права також забезпечу-

ють охорону та захист суспільних відносин у сфері публічного управління обороною від порушень. Ці норми наказують утримуватись від здійснення протиправних діянь, а також регулюють застосування адміністративного впливу під час посягання на відносини у сфері оборони, тобто виконують охоронну й захисну функцію.

Таким чином, норми адміністративного права є елементом адміністративно-правового забезпечення оборони держави, за допомогою них врегульовуються суспільні відносини у сфері оборони, реалізуються, охороняються та відновлюються правовідносини в разі їх порушення.

Суспільні відносини у сфері оборони держави, урегульовані нормами адміністративного права, зумовлюють адміністративно-правові відносини між суб'єктами забезпечення оборони. У теорії адміністративного права концептуально адміністративно-правові відносини розглядають як урегульовані правовими нормами відносини, що виникають та існують між суб'єктами публічного права й спрямовані на впорядкування стосунків у суспільстві, забезпечення засобами державного примусу правопорядку, добробуту та безпеки громадян і суспільства (Харитонova, 2004). Адміністративно-правові відносини у сфері оборони держави – це врегульовані адміністративно-правовими нормами правові зв'язки, що виникають, розвиваються та припиняються між суб'єктами забезпечення оборони в процесі реалізації адміністративно-правових норм.

7. Гарантії як елемент адміністративно-правового забезпечення оборони держави

Що стосується виділення такого елемента адміністративно-правового забезпечення, як «гарантії, заходи, засоби, форми та методи адміністративно-правового забезпечення» (Гумін, Пряхін, 2014), то, на нашу думку, заходи, засоби, форми й методи адміністративно-правового забезпечення є складовими елементами безпосередньо гарантії. У сучасній юридичній літературі під гарантіями розуміють умови, засоби й способи, які забезпечують реалізацію, всебічну охорону та захист прав особи (Шемшученко, 1998), законних прав та інтересів суб'єктів правовідносин. При цьому гарантії розглядають як складову частину, елемент адміністративно-правового забезпечення, що забезпечує здійснення в повному обсязі та всебічну охорону прав і свобод (Іерусалімова, 2006). У найбільш широкому розумінні гарантії включають у себе всі існуючі об'єктивні й суб'єктивні чинники, які створюють необхідні умови та сприяють реалізації прав і законних інтересів, усунення можливих перешкод їх повного чи належного здійснення. Як вважає В.Ф. Погорілко, правові (юридичні) гарантії (від франц. *garantie* – запорука, умова, забезпечувати що-небудь) – це встановлені законом засоби забезпечення, використання, дотримання, виконання та застосування норм права, які поділяються на два види – нормативно-правові та організаційно-правові гарантії (Шемшученко, 1998).

Як елемент адміністративно-правового забезпечення оборони держави гарантії (сукупність засобів, способів, форм і методів забезпечення) потрібні на всіх стадіях забезпечення оборони, на стадії врегулювання суспільних відносин (нормотворча діяльність), на стадії реалізації правовідносин та застосування правових норм (правозастосовна діяльність), на стадії охорони й захисту правовідносин, відновлення порушених прав у сфері оборони держави (охоронна діяльність).

Таким чином, гарантії як елемент адміністративно-правового забезпечення оборони за допомогою правових засобів, способів, форм і методів адміністративно-правового впливу забезпечують на практиці, власне, втілення в життя політики держави у сфері оборони, практичну реалізацію суб'єктами забезпечення своїх повноважень, а в підсумку – реалізацію суспільного інтересу у сфері оборони держави.

Беручи до уваги проведений аналіз елементів структури адміністративно-правового забезпечення оборони, варто наголосити на тому, що всі вони спрямовані на створення за допомогою насамперед адміністративного права всіх наявних правових засобів, способів і методів, належних умов для реалізації державної політики у сфері оборони, її збройний захист у разі агресії. Тому метою адміністративно-правового забезпечення оборони України, на наше переконання, варто вважати саме створення належних умов ефективного функціонування системи оборони з урахуванням реального стану суспільних відносин та міжнародного досвіду, здійснення публічного управління обороною держави на основі чіткого й ефективного розподілу повноважень між суб'єктами забезпечення, а також встановлення нормами адміністративного права гарантій реалізації суб'єктами забезпечення своїх прав та обов'язків у сфері оборони держави.

8. Висновки

Таким чином, під адміністративно-правовим забезпеченням оборони держави необхідно розуміти регламентовану адміністративно-правовими нормами системну діяльність суб'єктів забезпечення оборони, насамперед діяльність суб'єктів публічного управління, щодо адміністративно-правового регулювання, реалізації, охорони та захисту суспільних відносин у сфері оборони, гарантування прав і законних інтересів усіх суб'єктів правовідносин, спрямовану на створення необхідних умов для оборони держави в разі збройної агресії.

При цьому структура адміністративно-правового забезпечення оборони держави буде складатись із таких елементів:

1) об'єкт адміністративно-правового забезпечення оборони держави – суспільні відносини у сфері оборони, які пронизують практично всі сфери суспільного життя;

2) суб'єкти адміністративно-правового забезпечення оборони держави - суб'єкти адміністративних правовідносин, наділені правами й обов'язками у сфері оборони;

3) норми права (норми адміністративного права) – адміністративно-правові норми, якими врегульовані суспільні відносини у сфері оборони держави;

4) адміністративно-правові відносини у сфері оборони держави – урегульовані адміністративно-правовими нормами правові зв'язки, що виникають, розвиваються та припиняються між суб'єктами забезпечення оборони в процесі реалізації повноважень у сфері оборони держави;

5) гарантії адміністративно-правового забезпечення оборони держави – умови, засоби, способи, форми та методи, за допомогою яких забезпечується реалізація суспільних відносин у сфері оборони держави.

Адміністративно-правове забезпечення оборони держави буде здійснюватись уповноваженими суб'єктами забезпечення в межах повноважень та адміністративно-правовими засобами, визначеними нормами адміністративного права.

Список використаних джерел:

1. Марчук В.І. Адміністративно-правове забезпечення встановленого порядку управління в Україні органами внутрішніх справ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2011. 16 с.
2. Шаганенко П.І. Адміністративно-правове забезпечення діяльності прокуратури в умовах реформування правоохоронної системи: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2017. 19 с.
3. Хитра І.Я. Адміністративно-правове забезпечення діяльності банків в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2011. 17 с.
4. Римарчук Г.С. Адміністративно-правове забезпечення права інтелектуальної власності: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2013. 18 с.
5. Бриль К.І. Адміністративно-правове забезпечення децентралізації державної влади в Україні: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. К., 2017. 41 с.
6. Гумін О.М., Пряхін Є.В. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. Наше право. 2014. № 4. С. 46–50.
7. Баранов О.А. Теоретико-методологічні основи правового забезпечення інформаційної сфери України: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. К., 2015. 479 с.
8. Ігонін Р.В. Поняття адміністративно-правового забезпечення функціонування системи судів загальної юрисдикції. Адвокат. 2011. № 1(124). С. 36–40.
9. Ліпкан В.А. Адміністративно-правові основи забезпечення національної безпеки України: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. К., 2008. 36 с.
10. Про оборону України: Закон України від 6 грудня 1991 р. № 1932-ХІІ / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 9. Ст. 106.
11. Політологічний енциклопедичний словник / Л.М. Герасіна, В.Л. Погрібна, І.О. Поліщук та ін.; за ред. М.П. Требіна. Х.: Право, 2015. 816 с.
12. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс: в 2 т. К.: Юридична думка, 2007. Т. 1: Загальна частина. 592 с.
13. Ведерніков Ю.А., Шкарупа В.К. Адміністративне право України: навч. посібник. К.: Центр навчальної літератури, 2005. 336 с.
14. Пашинський В.Й. Військово-адміністративне право в системі сучасного адміністративного права. Адміністративне право і процес. 2017. № 2(20). С. 40–48.
15. Харитонов О.В. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. О., 2004. 38 с.
16. Юридична енциклопедія: в 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученка. К.: Укр. енциклопедія, 1998. Т. 1: А – Г. 672 с.
17. Ієрусалімова І.О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2006. 205 с.

References:

1. Marchuk, V. I. (2011). *Administrativno-pravove zabezpechennia vstanovlenoho poriadku upravlinnia v Ukraini orhanamy vnutrishnikh sprav* [Administrative and legal ensuring of established procedure of administration by internal affairs bodies in Ukraine] (PhD Thesis), Lviv.
2. Shahanenko, P. I. (2017). *Administrativno-pravove zabezpechennia diialnosti prokuratury v umovakh reformuvannia pravookhoronnoi systemy* [Administrative and legal ensuring of activity of public prosecutor's office in the context of reforming of law-enforcement system] (PhD Thesis), Kyiv.
3. Khytra, I. Ya. (2011). *Administrativno-pravove zabezpechennia diialnosti bankiv v Ukraini* [Administrative and legal framework of banking activities in Ukraine] (PhD Thesis), Kyiv.

4. Rymarchuk, H. S. (2013). Administratyvno-pravove zabezpechennia prava intelektualnoi vlasnosti [Administrative and legal ensuring of intellectual property right] (PhD Thesis), Lviv.
5. Bryl, K. I. (2017). Administratyvno-pravove zabezpechennia detsentralizatsii derzhavnoi vlady v Ukraini [Administrative and legal ensuring of decentralization of state authority in Ukraine] (PhD Thesis), Kyiv.
6. Humin, O. M., Priakhin, Ye. V. (2014). Administratyvno-pravove zabezpechennia: poniattia ta struktura [Administrative and legal ensuring: concept and structure]. *Nashe pravo*, no. 4, pp. 46–50.
7. Baranov, O. A. (2015). Teoretyko-metodolohichni osnovy pravovoho zabezpechennia informatsiinoi sfery Ukrainy [Theoretical and methodological basis for legal coverage of information sphere of Ukraine] (PhD Thesis), Kyiv.
8. Ihonin, R. V. (2011). Poniattia administratyvno – pravovoho zabezpechennia funktsionuvannia systemy sudiv zahalnoi yurysdyktsii [The concept of administrative and legal ensuring of functioning of system of general courts]. *Advokat*, no. 1 (124), pp. 36–40.
9. Lipkan, V. A. (2008). Administratyvno-pravovi osnovy zabezpechennia natsionalnoi bezpeky Ukrainy [Administrative and legal basis of ensuring of the national security of Ukraine] (PhD Thesis), Kyiv.
10. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (1992). Pro oboronu Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 06.12.1991 r. № 1932-XII [On Defense of Ukraine: the Law of Ukraine dated 06.12.1991 No 1932-XII]. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, no. 9, art. 106.
11. Herasina, L. M., Pohribna, V. L., Polishchuk, I. O. (etc.) (2015). Viina «hibrydna» [“Hybrid” warfare]. *Politolohichni entsyklopedychnyi slovnyk* (ed. M. P. Trebina). Kharkiv: Pravo. [in Ukrainian]
12. Averianov, V. B. (2007). Administratyvne pravo Ukrainy. Akademichnyi kurs [Administrative law of Ukraine. Academic course]. Kyiv: Yurydychna dumka, vol. 1. [in Ukrainian]
13. Vediernikov, Yu. A., Shkarupa, V. K. (2005). Administratyvne pravo Ukrainy [Administrative law of Ukraine]. Kyiv: Tsentrl navchalnoi literatury. [in Ukrainian]
14. Pashynskyi, V. Y. (2017). Viiskovo-administratyvne pravo v systemi suchasnoho administratyvnoho prava [Military administrative law in the system of modern administrative law]. *Administratyvne pravo i protses*, no. 2 (20), pp. 40–48.
15. Kharytonova, O. V. (2004). Administratyvno-pravovividnosyny: kontseptkalni zasady ta pravova pryroda [Administrative and legal relations: conceptual basis and legal nature] (PhD Thesis), Odesa.
16. Shemshuchenko, Yu. S. (ed.) (1998). Yurydychna entsyklopediia [Legal encyclopedia]. Kyiv: Ukr. entsykl., vol. 1. [in Ukrainian]
17. Iierusalimova, I. O. (2006). Mekhanizm administratyvno-pravovoho zabezpechennia prav i svobod liudyny ta hromadianyna [Mechanism of administrative and legal ensuring of rights and freedoms of man and citizen] (PhD Thesis), Kyiv.

THE CONCEPT AND STRUCTURE OF ADMINISTRATIVE-LEGAL SUPPORT OF THE STATE DEFENSE

Pashynskiy Volodymyr Yosypovych,

*Doctoral Candidate at the Department of Administrative Law of Faculty of Law Taras Shevchenko National University of Kyiv,
Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor*

The article deals with modern scientific approaches to the definition and understanding of the structure of administrative-legal support for state defense. The elements of the structure of the administrative-legal support of the state defense are explored.

Under the administrative-legal support of the state should be understood as regulated by administrative-legal norms, the systemic activity of the subjects of defense, in the first place, the activities of the subjects of public administration, with regard to the administrative-legal regulation, implementation, protection of social relations in the sphere of defense, guaranteeing the rights and legitimate interests of all subjects of legal relations, aimed at creating the necessary conditions for the defense of the state in the event of armed aggression.

At the same time, the structure of the administrative-legal support for the defense of the state will consist of the following elements: 1) the object of administrative-legal support of the state defense – social relations in the field of defense that penetrate practically all spheres of public life; 2) subjects of administrative-legal support for state defense – subjects of administrative legal relations are endowed with rights and duties in the field of defense; 3) norms of law (norms of administrative law) – administrative-legal norms which regulate public relations in the field of state defense; 4) administrative-legal relations in the field of state defense – legal relationships settled by administrative and legal regulations that arise, develop, and cease between the subjects of defense in the process of exercising powers in the field of state defense; 5) guarantees of administrative-legal support of state defense – conditions, means, methods, forms and methods by which the implementation of public relations in the field of state defense is provided.

The administrative-legal support of the state defense will be carried out by authorized security entity within the limits of authority and administrative and legal means determined by the norms of administrative law.

Key words: defense of the state, administrative-legal support of defense, object of administrative-legal support of defense, subjects of administrative-legal support of defense, administrative-legal norms, administrative-legal relations in the field of state defense.

ПОНЯТТЯ, ОЗНАКИ ТА КРИТЕРІЇ ПРОДОВОЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ ТА ІНШИХ ДЕРЖАВ

У статті критично оцінюється законодавче визначення продовольчої безпеки України як складника національної безпеки держави та стан її нормативно-правового забезпечення. Розкриваються зовнішній і внутрішній аспекти продовольчої безпеки, визначаються критерії продовольчої безпеки, аналізується ефективність їх закріплення в законодавстві України та інших держав.

Ключові слова: безпечність сільськогосподарської продукції, достатнє харчування, національна безпека, продовольча безпека, продукти харчування, сільськогосподарська продукція, якість сільськогосподарської продукції.



**Коваленко
Тетяна Олександрівна,**
в.о. завідувача кафедри
земельного та аграрного
права юридичного
факультету
Київського національного
університету імені Тараса
Шевченка,
доктор юридичних наук,
професор

1. Вступ

Сільське господарство є важливою галуззю економіки нашої держави, що насамперед пов'язано з роллю та значенням сільськогосподарської продукції, яку Н.І. Титова характеризує як «життєзабезпечувальний фактор для всього суспільства» (Титова, 1996). Належне правове забезпечення виробництва в державі необхідної кількості якісних і безпечних продуктів харчування є гарантією продовольчої безпеки держави. Так, Законом України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. до основних реальних і потенційних загроз національній безпеці України на сучасному етапі віднесено критичний стан із продовольчим забезпеченням населення, екологічно необґрунтоване використання генетично змінених рослин, організмів та похідних продуктів, посилення впливу шкідливих генетичних ефектів у популяціях живих організмів, зокрема генетично змінених організмів.

Стан наукового дослідження проблеми. Питання правового забезпечення продовольчої безпеки України активно досліджуються в аграрно-правовій науці в роботах С.І. Бугери, М.В. Гребенюка, А.В. Духневича, В.М. Єрмоленка, Ю.І. Кудріної, Т.В. Курман, С.О. Лушпаєва, А.М. Статівки, А.Ю. Тригуб, В.Ю. Уркевича та інших учених. Актуальні проблеми правового забезпечення продовольчої безпеки України були досліджені в колективній монографії, виданій у 2013 р. в Харкові (Уркевич, Шульга, 2013).

Водночас набуття Україною асоційованого членства в Європейському Союзі в 2014 р. та перманентні зміни національного аграрного законодавства зумовлюють актуальність дослідження поняття, ознак і критеріїв продовольчої безпеки України та зарубіжних держав.

Метою статті є виявлення й дослідження ознак продовольчої безпеки України, які визначені в законодавстві та спеціальній літературі, обґрунтування критеріїв продовольчої безпеки, які встановлені в Україні та в інших державах, внесення пропозицій щодо необхідних змін до національного законодавства з метою закріплення ефективного організаційно-правового механізму гарантування продовольчої безпеки нашої держави.

2. Поняття продовольчої безпеки

Незважаючи на досягнутий у XX ст. істотний прогрес у розвитку агропромислового виробництва, продовольча проблема нині не лише не втратила своєї гостроти, а й перетворилася на глобальну проблему продовольчої безпеки людства. Згідно з прогнозами питання забезпечення продовольчої безпеки держав стануть найгострішими у світі в найближчі десятиріччя. За даними Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН (далі – ФАО), у світі зростає дефіцит продовольства та збільшується попит на нього внаслідок швидкого зростання населення – близько 852 млн чоловік на планеті страждають від голоду й хронічного недоїдання. З них 815 млн припадає на країни «третього світу», 28 млн – на держави колишнього соцтабору, 9 млн – на промислово розвинені країни (Урядовий кур'єр, 2004). У 2000 р. питання продовольчої безпеки України були предметом окремого розгляду на парламентських слуханнях у Верховній Раді України (Постанова Верховної Ради України «Про інформацію Кабінету Міністрів України...», 2000).

Поняття продовольчої безпеки законодавчо закріплене в ст. 2 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24 червня 2004 р. як захищеність життєвих інтересів людини, яка виражається в гарантуванні державою безперешкодного економічного доступу людини до продуктів харчування з метою підтримання її звичайної життєвої діяльності. Наведене нормативне визначення зазнало обґрунтованої критики в юридичній літературі, оскільки воно відображає лише один з аспектів продовольчої безпеки України – економічну доступність продуктів харчування для населення. Крім того, у національних нормативно-правових актах не визначені складники продовольчої безпеки, її принципи, критерії, не передбачено інституційно-функціональний механізм її забезпечення тощо (Курман, 2011).

3. Ознаки продовольчої безпеки

Продовольча безпека має низку характерних ознак, які визначають її роль у гарантуванні національної безпеки нашої держави.

По-перше, у складі продовольчої безпеки можна виділити внутрішній і зовнішній аспекти. Так, внутрішній аспект продовольчої безпеки полягає у функціонуванні в державі ефективних механізмів гарантування доступу людини до продуктів харчування в кількості й асортименті, достатніх для забезпечення її життєдіяльності (кількісний вимір), а також забезпечення належної якості та безпечності таких продуктів (якісний вимір). Зокрема, у Римській декларації Всесвітнього

форуму з продовольчої безпеки, що відбувся 13–17 листопада 1997 р., експертами ФАО продовольчу безпеку було визначено як забезпечення доступу всіх людей у будь-який час до продовольства, необхідного для здорового й активного життя. За досягнення стану продовольчої безпеки продукти харчування є в достатній кількості, їх поставки є порівняно стабільними, кожна людина за потреби може отримати продовольство (Боголюбов, Мініна, 2008).

В аграрному законодавстві України передбачені окремі правові механізми забезпечення якісного виміру продовольчої безпеки України в уніфікованому Законі України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» у редакції від 22 липня 2014 р., а також у диференційованих законах України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» від 18 травня 2017 р., «Про дитяче харчування» від 14 вересня 2006 р., «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» від 31 травня 2007 р., «Про пестициди і агрохімікати» від 2 березня 1995 р., «Про виробництво та обіг органічної сільськогосподарської продукції та сировини» від 3 вересня 2013 р., в інших спеціальних нормативно-правових актах у сфері здійснення виробничо-господарської діяльності аграрних товаровиробників.

Водночас забезпечення кількісного виміру продовольчої безпеки України є вкрай негативним наслідком складної економічної ситуації в державі. Законодавчо встановлений мінімальний рівень заробітних плат, стипендій, пенсій недостатній для забезпечення повноцінного харчування людини. Зокрема, у 2009 р. у зв'язку з викладенням ст. 8 Закону України «Про особисте селянське господарство» в новій редакції більшість селян – членів особистих селянських господарств (далі – ОСГ) були визнані особами, які забезпечують себе роботою самостійно. З 2013 р., згідно зі ст. 4 Закону України «Про зайнятість населення» від 5 липня 2012 р., члени ОСГ належать до зайнятого населення, при цьому не конкретизується, що така робота для них має бути основною. Відповідно, такі особи не можуть бути зареєстровані як безробітні та позбавляються права на державний соціальний захист.

На думку Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, оцінка бідності має ґрунтуватись насамперед на конституційних нормах стосовно права кожного на достатній життєвий рівень для себе та для своєї родини, що включає достатнє харчування, одяг, житло, медичну допомогу, освіту й правову допомогу. З огляду на ці фактори до категорії бідних в Україні можна віднести не менше 70% населення (Голос України, 2005). З метою проведення регулярного моніторингу показників бідності та на виконання Стратегії подолання бідності, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 березня 2016 р. № 161-р, спільним Наказом Міністерства соціальної політики України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства фінансів України, Державної служби статистики України, Національної академії наук України від 18 травня 2017 р. № 827/403/507/113/232 було затверджено Методику комплексної оцінки бідності. Відповідно до цієї методики для оцінки проявів соціального відчуження застосо-

вується, зокрема, такий показник, як частка домогосподарств, які витрачають на харчування більше 60% сукупних витрат.

Зовнішній аспект продовольчої безпеки полягає в самозабезпеченні державою своїх продовольчих потреб із метою зменшення залежності її економіки від імпорту продуктів харчування. Високорозвинені країни, інтенсивно розвиваючи світові ринки, наполегливо підтримують дуже високий рівень самозабезпечення. Наприклад, у США та Франції цей рівень складає близько 100%, у Німеччині – 93%, в Італії – 78%. Навіть бідна на родючі ґрунти Японія дотримується рівня самозабезпечення 50%. В Україні законодавчо не закріплений ні рівень продовольчого самозабезпечення країни, ні механізми його гарантування. Згідно зі статистичними даними імпортозалежність українського ринку м'яса така велика, що це становить серйозну загрозу національній продовольчій безпеці України. Наприклад, зі спожитих у 2005 р. 128,8 тис. тонн свинини 49,2 тис. тонн було завезено з-за кордону (Лазнюк, 2005).

Певну роль у гарантуванні зовнішнього аспекту продовольчої безпеки України відіграє аграрне законодавство, спрямоване на державну підтримку національних сільськогосподарських товаровиробників із метою стимулювання виробництва сільськогосподарської продукції. Ідеться про закони України «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24 червня 2004 р., «Про особливості страхування сільськогосподарської продукції з державною підтримкою» від 9 лютого 2012 р., інші нормативно-правові акти. Проте їх ефективність є досить низькою. Більше того, низка їх приписів щодо видів державної підтримки вимагає узгодження з вимогами Світової організації торгівлі. Необхідно звернути увагу на те, що з метою підтримки належного рівня продовольчої безпеки в ст. 9 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» було передбачено, що Аграрний фонд формує державний продовольчий резерв (у відсотках до обсягів річного внутрішнього споживання). Проте в 2009 р. приписи щодо формування продовольчого резерву були замінені нормами, спрямованими на створення й функціонування державного інтервенційного фонду виключно для здійснення товарних інтервенцій на організованому аграрному ринку.

По-друге, забезпечення продовольчої безпеки є невід'ємною умовою реалізації одного з основних прав людини – права на достатнє харчування, яке є складником права на достатній життєвий рівень. Право на достатній життєвий рівень проголошене в Загальній декларації прав людини 1948 р., Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права 1966 р., а також закріплене в ст. 48 Конституції України. У юридичній літературі зазначається, що «сутністю права на достатній життєвий рівень є можливість достатнього харчування, одягу, житла з метою забезпечення, досягнення певного життєвого рівня. Змістом є право на соціальне благо як гарантія існування та прояву можливостей особи, а формою – право на певні умови життя» (Погорілко, 2003). У теорії конституційного права України Н.А. Мяловицька зазначає, що законодавець, встановлюючи право особи на «достатній» життєвий рівень, не визначає межі цієї достатності. Термін «достатній життєвий рівень» є оціночним поняттям, має відносний характер і не підлягає точному визначенню (Мяловицька, Рибак, 2013). Наприклад, згідно з науково обґрунтовани-

ми нормами харчування людина повинна рівномірно протягом року спожити 130–150 кг овочів (Прокопенко, 2015).

Певним орієнтиром щодо визначення поняття достатнього харчування є Норми фізіологічних потреб населення України в основних харчових речовинах і енергії, затверджені Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 3 вересня 2017 р. № 1073. Водночас законодавче закріплення таких норм має бути поєднане з розробленням і впровадженням ефективного механізму гарантування економічної доступності людини принаймні до найбільш необхідних продуктів харчування для забезпечення задоволення її фізіологічних потреб.

По-третє, продовольча безпека, зокрема її якісний критерій, є складовою частиною внутрішньої екологічної безпеки громадян, адже вживання неякісних і небезпечних продуктів харчування істотно впливає на здоров'я людини, може спровокувати виникнення захворювань та стати причиною смертельних випадків унаслідок харчових отруєнь. На думку В.І. Андрейцева, екологічна безпека як юридична категорія – це складова частина національної та транснаціональної безпеки, тобто такий стан розвитку суспільних правовідносин і відповідних їм правових зв'язків, за яких системою правових норм, інших державно-правових та соціальних засобів гарантується захищеність права громадян на безпечне для життя й здоров'я довкілля, забезпечується регулювання здійснення екологічно небезпечної діяльності та запобігання погіршенню стану довкілля та інших наслідків, небезпечних для життя й здоров'я особи, суспільства та держави, яка потребує чіткої конституціоналізації в чинному законодавстві (Андрейцев, 2002). У науці екологічного права Т.Г. Ковальчук провела спеціальне дослідження правового забезпечення екологічної безпеки продуктів харчування та обґрунтувала необхідність прийняття спеціального Закону України «Про екологічну безпеку продуктів харчування» (Ковальчук, 1996). Проте цю пропозицію, на жаль, так і не було реалізовано в практиці законотворення.

По-четверте, гарантування продовольчої безпеки держави є стратегічною ціллю державної аграрної політики відповідно до ст. 2 Закону України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18 жовтня 2005 р. Продовольча безпека є об'єктивною й незамінною основою існування нації, народу, держави, суспільства та окремої людини. З огляду на значення продуктів харчування для забезпечення існування людини продовольчу безпеку можна розглядати як своєрідну систему економічних та соціальних відносин, які є біосоціальною основою існування як соціуму, так і людського індивідууму. Продовольча безпека спрямована на забезпечення реалізації двох найбільш важливих груп потреб людини – фізіологічних потреб та потреб у безпеці.

4. Критерії продовольчої безпеки

Незважаючи на важливість забезпечення продовольчої безпеки держави, рівень її законодавчого регулювання є незадовільним. Про продовольчу безпеку лише згадується в деяких аграрних законах. У юридичній науці було обґрунтовано необхідність прийняття спеціального Закону України «Про продовольчу безпеку» (Статівка, 2003; Курман, 2011) або Закону України «Про продовольчу безпеку держави» (Берлач, 1998). Проте спроба прийняти спеціальний закон, спрямований на забез-

печення продовольчої безпеки держави, виявилась невдалою. Ще в 2012 р. проект Закону України «Про продовольчу безпеку» був повернений Президентом України до парламенту із суттєвими зауваженнями та відхилений Верховною Радою України. Донині відносини у сфері продовольчої безпеки залишаються без належного законодавчого врегулювання. Водночас В.В. Носік наголошує на тому, що в сучасних умовах змінюється якісна суть предмета аграрного права, що зумовлено необхідністю створення юридичних засад для продовольчої безпеки українського народу (Носік, 2005). В аграрно-правовій науці сукупність норм, які регулюють відносини у сфері забезпечення продовольчої безпеки України, розглядають як самостійний інститут аграрного права (Уркевич, Шульга, 2013) та навіть як підгалузь аграрного права (Чабаненко, 2016).

В економічно розвинених країнах питання гарантування продовольчої безпеки отримали самостійне законодавче регулювання. Так, у США в 1985 р. був прийнятий Закон про продовольчу безпеку (The Food Security Act, 1985). Свою аграрну політику США забезпечують бюджетними видатками, які складають до 25% вартості валової продукції сільського господарства. У результаті в США, населення яких складає близько 5% жителів планети, зберігається близько половини світових запасів зернових (Государство и право, 1996). У 2011 р. президентом США Б. Обамою був підписаний Закон про модернізацію харчової безпеки (The Food Safety Modernization Act – FSMA), який надав Управлінню харчових продуктів і лікарських препаратів (FDA) нові повноваження для регулювання способів вирощування, збирання й обробки продуктів. Закон було прийнято після багатьох випадків харчових отруєнь упродовж першого десятиліття 2000-х рр. Він значною мірою був розроблений членами Асоціації виробників продуктів харчування, оскільки неякісні продукти харчування «коштували» харчовій промисловості мільярди доларів унаслідок відкликання такої продукції з ринків, втрати споживачів та істотних судових витрат.

У Німеччині ще в 1955 р. був ухвалений Закон «Про сільське господарство Німеччини», у якому прямо вказано, що держава зобов'язана розглядати проблему постачання населення продовольством як стратегічну, формувати продовольчі фонди, не використовуючи весь комплекс заходів економічного стимулювання й підтримки, і не ставити продовольче постачання в залежність від третіх країн. У Франції відповідно до Закону «Про забезпечення стабільності сільськогосподарського виробництва» Міністерству сільського господарства доручено розробити національну аграрну політику та втілити її в життя. Держава підтримує конкурентоспроможність сільгоспвиробництва та регулює внутрішній ринок сільгосппродукції, стежить за тим, щоб імпорт продовольства не завдавав збитку вітчизняному сільгоспвиробництву, а ціни на імпортні товари не були нижчими за світові та ціни внутрішнього ринку. У Швеції в 1947 р. був ухвалений Закон «Про раціоналізацію сільського господарства», спрямований на підтримку конкурентоспроможності національних агровиробників та обмеження імпорту продовольчої сировини шляхом встановлення квот і мит. Під час стимулювання сільськогосподарського виробництва держава виходила з того, щоб прибутки фермерів були не нижчими за розмір заробітної плати

кваліфікованих робітників у середньому в промисловості (Юрченко, Греков, Мірошніченко, Кузьмін, 2009).

Сьогодні в національному аграрному й екологічному законодавстві нормативно визначені лише якісні критерії продовольчої безпеки України шляхом встановлення технічних умов виробництва, технічних регламентів, стандартів, проектів потужностей харчових продуктів. Так, Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання продовольчої безпеки» від 5 грудня 2007 р. № 1379 затверджено Методику визначення основних індикаторів продовольчої безпеки. При цьому індикаторами продовольчої безпеки визначено такі положення:

1) добову енергетичну цінність раціону людини, що визначається як сума добутків одиниці маси окремих видів продуктів, що споживаються людиною протягом доби, та їх енергетичної цінності. Граничний (пороговий) критерій встановлений у 2,5 тис. ккал на добу, при цьому 55% добового раціону повинні забезпечуватися за рахунок споживання продуктів тваринного походження;

2) забезпечення раціону людини основними видами продуктів, що визначається як співвідношення між фактичним споживанням окремого продукту та його раціональною нормою;

3) достатність запасів зерна в державних ресурсах, що визначається як співвідношення між обсягами продовольчого зерна в державному продовольчому резерві та обсягами внутрішнього споживання населенням хліба й хлібопродуктів у перерахунку на зерно. Граничним (пороговим) критерієм для зазначеного показника вважається рівень 17%, що відповідає 60 дням споживання;

4) економічну доступність продуктів, що визначається як частка сукупних витрат на харчування в загальному підсумку сукупних витрат домогосподарств. Граничним (пороговим) критерієм для зазначеного показника вважається рівень 60%;

5) диференціацію вартості харчування за соціальними групами, що відстежується в динаміці та розраховується як співвідношення між вартістю харчування 20% домогосподарств із найбільшими доходами та вартістю харчування 20% домогосподарств із найменшими доходами;

6) ємність внутрішнього ринку окремих продуктів, що відстежується в динаміці та визначається в натуральному вираженні як добуток споживання певного продукту й середньорічної чисельності населення;

7) продовольчу незалежність за окремим продуктом, що визначається як співвідношення між обсягом імпорту окремого продукту в натуральному вираженні та ємністю його внутрішнього ринку. Граничним (пороговим) критерієм для зазначеного показника вважається рівень 30%.

Зазначені індикатори зазнали критики в спеціальній літературі, адже в наведеному наборі індикаторів не враховуються питання якості й безпеки харчових продуктів, показники розвитку агропродовольчої сфери як системоутворюючої для всієї системи продовольчої безпеки. Завищеними є граничні критерії показників економічної доступності харчових продуктів та продовольчої незалежності. Власне, методика визначення економічної доступності є обмеженою та не відповідає змісту цієї категорії. Диференціацію вартості харчування за соціальними групами доцільно розраховувати як співвідношення між вартістю харчування не 20, а 10%

домогосподарств із найбільшими доходами та вартістю харчування 10% домогосподарств із найменшими доходами (Скидан, 2010).

У міжнародній статистиці використовують два кількісні порогові критерії, які визначають мінімальний рівень продовольчої безпеки, – енергетичну цінність добового раціону харчування людини (що має бути не нижчою за 2,5 тис. ккал) і витрати на продовольчі потреби (не повинні перевищувати 60% сімейного бюджету (Пасхавер, 2006)). Частка імпортової залежності за окремими видами продукції, насамперед тими, що не вирощуються в країні, не повинна перевищувати 25–30% вітчизняного продовольчого ринку (Гребенюк, 2010). У юридичній та економічній літературі вчені пропонують законодавчо закріпити також інші критерії продовольчої безпеки держави (Гойчук, 2003).

5. Висновки

Отже, для продовольчої безпеки України як складової частини національної безпеки характерні такі ознаки: а) має внутрішній і зовнішній аспекти; б) її забезпечення є невід’ємною умовою реалізації конституційного права на достатнє харчування та права на достатній життєвий рівень загалом; в) є складником внутрішньої екологічної безпеки громадян; г) її гарантування є стратегічною ціллю державної аграрної політики; г) є своєрідною системою економічних та соціальних відносин як біосоціальної основи існування як соціуму, так і людського індивідууму.

На відміну від економічно розвинених країн, де гарантування продовольчої безпеки отримало самостійне законодавче регулювання, в Україні рівень правового забезпечення продовольчої безпеки є незадовільним, оскільки в національному аграрному й екологічному законодавстві нормативно визначені лише її якісні критерії. Нині актуальним залишається питання прийняття спеціального закону України, спрямованого на комплексне регулювання відносин у сфері гарантування продовольчої безпеки.

Список використаних джерел:

1. Титова Н.І. Фермер і закон. Львів, 1996. 126 с.
2. Актуальні проблеми правового забезпечення продовольчої безпеки України: монографія / за ред. В.Ю. Уркевича та М.В. Шульги. Х., 2013. 326 с.
3. Урядовий кур’єр. 2004. № 236. 10 грудня. С. 12.
4. Про інформацію Кабінету Міністрів України про стан виконання Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» та продовольчу безпеку України: Постанова Верховної Ради України від 22 червня 2000 р. № 1825-III / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1825-14>.
5. Курман Т.В. Щодо поняття та ознак продовольчої безпеки. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. 2011. № 165. Ч. 1. С. 121–127.
6. Аграрное право: учебник / под ред. С.А. Боголюбова, Е.Л. Мининой. М.: Эксмо, 2008. 368 с.
7. Виступ Уповноваженої Верховної Ради України з прав людини Ніни Карпачової на представленні в парламенті Щорічної доповіді про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні (6 липня 2005 р.). Голос України. 2005. № 133. 22 липня. С. 6–7.

8. Лазнюк І.В. «Хворому» птахівництву вітчизняні свині плече не підставляють. *Голос України*. 2005. № 237. 14 грудня. С. 13.
9. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика: монографія / відп. ред. В.Ф. Погорілко. К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАНУ; А.С.К., 2003. 652 с.
10. Мяловицька Н.А., Рибак О.О. Щодо проблеми конституційного закріплення права особи на достатній життєвий рівень. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2013. Вип. 3. Т. 1. С. 68–70.
11. Прокопенко Т.О. Інформаційне та програмне забезпечення автоматизованої системи керування температурно-вологісним режимом овочевої теплиці: автореф. дис. ... канд. техн. наук: 05.13.07. Кіровоград, 2015. 20 с.
12. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки: навч. та наук.-практ. посібник. К.: Знання-Прес, 2002. 332 с.
13. Ковальчук Т.Г. Правові питання забезпечення екологічної безпеки продуктів харчування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. К., 1996. 20 с.
14. Статівка А.М. Сільське господарство України та його інтеграція в міжнародні сільськогосподарські й торгівельні організації: проблемні питання. *Право України*. 2003. № 4. С. 42–43.
15. Берlach А.І. Правове забезпечення земельної та аграрної реформ в Україні. *Право України*. 1998. № 11. С. 128.
16. Носік В.В. Аграрне право у національній правовій системі України: тенденції та перспективи розвитку. Стан та перспективи розвитку аграрного права: матеріали Міжнародної науково-теоретичної конференції, присвяченої 80-річчю д.ю.н., проф., акад. АПрН України В.З. Янчука (Київ, 26–27 травня 2005 р.) / за ред. В.М. Єрмоленка, В.І. Курила. К.: Магістр – ХХІ сторіччя, 2005. С. 106–109.
17. Чабаненко М.М. Система аграрного права України: методологічні засади становлення та розвитку: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.06. Х., 2016. 43 с.
18. Российская правовая система и международное право: современные проблемы взаимодействия. *Государство и право*. 1996. № 3. С. 8–32.
19. Юрченко А.Д., Греков Л.Д., Мірошніченко А.М., Кузьмін А.В. Сучасна земельна політика України. К.: Інтертехнологія, 2009. 260 с.
20. Скидан О.В. Продовольча безпека як пріоритет аграрної політики: проблеми інституціоналізації. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2010. № 7. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2010_7_5.
21. Пасхавер Б.Й. Сучасний стан продовольчої безпеки. *Економіка України*. 2006. № 4. С. 43–47.
22. Гребенюк М.В. Правовий аспект співвідношення понять «продовольча незалежність» та «продовольча безпека». *Підприємництво, господарство і право*. 2010. № 5. С. 38–42.
23. Гойчук О.І. Продовольча безпека: структура, рівні та критерії забезпечення. *Актуальні проблеми економіки*. 2003. № 12. С. 121–122.

References:

1. Tytova, N.I. (1996). *Fermer i zakon* [Farmer and law]. Lviv. [in Ukrainian]
2. Urkevych, V.Yu., Shulha, M.V. (2013). *Aktualni problemy pravovoho zabezpechennia prodovolchoi bezpeky Ukrainy: monohrafiia* [Actual problems of legal provision of food security of Ukraine: monograph]. Kharkiv. [in Ukrainian]
3. *Uriadovi kurier* (2004). no 236, December 10, p. 12.
4. Verkhovna Rada of Ukraine (2000). *Pro informatsiiu Kabinetu Ministriv Ukrainy pro stan vykonannia Zakonu Ukrainy «Pro priorytetnist sotsialnoho rozvytku sela ta ahropromyslovoho*

kompleksu v narodnomu hospodarstvi» ta prodovolchu bezpeku Ukrainy: Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 22 chervnia 2000 r. [On Information of the Cabinet of Ministers of Ukraine on the Status of Implementation of the Law of Ukraine “On Priority of Social Development of Rural Areas and Agro-Industrial Complex in the National Economy” and Food Safety of Ukraine: the Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine dated June 22, 2000].

5. Kurman, T.V. (2011). Shchodo poniattia ta oznak prodovolchoi bezpeky [On the concept and characteristics of food security]. *Naukovyi visnyk Natsionalnoho universytetu bioresursiv i pryrodokorystuvannia Ukrainy*, no. 165, part 1, pp. 121–127.

6. Boholiubov, S.A., Mynyna, E.L. (2008). *Ahrarnoe pravo: uchebnyk* [Agrarian law: textbook]. Moscow: Eksmo. [in Russian]

7. Holos Ukrainy (2005). Vystup Upovnovazhenoi Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny Niny Karpachovoi na predstavleni v parlamenti Shchorichnoi dopovidi pro stan dotrymannia ta zakhystu prav i svobod liudyny v Ukraini (6 lypnia 2005 r.) [Speech of Nina Karpachova, Commissioner for Human Rights of the Verkhovna Rada of Ukraine on the presentation to the Parliament of the Annual report on a State of Observance and Protection of Human Rights and Freedoms in Ukraine (July 6, 2005)]. *Holos Ukrainy*, no. 133, July 22, pp. 6–7.

8. Lazniuk, I.V. «Khvoromu» ptakhivnytstvu vitchyzniani svyni pleche ne pidstavliat. [Domestic pigs will not lend shoulder to “sick” poultry farming]. *Holos Ukrainy*, no. 237, December 14, p. 13.

9. Pohorilko, V.F. (2003). *Problemy realizatsii Konstytutsii Ukrainy: teoriia i praktyka: monohrafiia* [Problems of realization of the Constitution of Ukraine: theory and practice: monograph]. Kyiv: In-t derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho NANU, A.S.K. [in Ukrainian].

10. Mialovytska, N.A., Rybak, O.O. (2013). Shchodo problemy konstytutsiinoho zakriplennia prava osoby na dostatnii zhyttievyi riven [Concerning the problem of constitutional consolidation of the right of a person to adequate standard of living]. *Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu. Yurydychni nauky*, iss. 3, vol. 1, pp. 68–70.

11. Prokopenko, T.O. (2015). *Informatsiine ta prohramne zabezpechennia avtomatyzovanoi systemy keruvannia temperaturno-volohisnym rezhymom ovochevoi teplytsi* [Dataware and software of automated control system of temperature and humidity mode of vegetable greenhouse] (PhD Thesis), Kirovohrad.

12. Andreitsev, V.I. (2002) *Pravo ekolohichnoi bezpeky* [Environmental security law] Kyiv: Znannia-Pres. [in Ukrainian]

13. Kovalchuk, T.H. (1996) *Pravovi pytannia zabezpechennia ekolohichnoi bezpeky produktiv kharchuvannia* [Legal issues of environmental security of food products] (PhD Thesis), Kyiv.

14. Stativka, A.M. (2003) *Silske hospodarstvo Ukrainy ta yoho intehratsiia v mizhnarodni silskohospodarski y torhivelni orhanizatsii: problemni pytannia* [Agriculture of Ukraine and its integration into international farm and trade organizations: issues of concern]. *Pravo Ukrainy*, no. 4, pp. 42–43.

15. Berlach, A.I. (1998). *Pravove zabezpechennia zemelnoi ta ahrarnoi reform v Ukraini* [Legal groundwork for land and agrarian reforms in Ukraine]. *Pravo Ukrainy*, no. 11, p. 128.

16. Nosik, V.V. (2005). *Ahrarne pravo u natsionalnii pravovii systemi Ukrainy: tendentsii ta perspektyvy rozvytku* [Agrarian law in the national legal system of Ukraine: trends and prospects of development]. Stan ta perspektyvy rozvytku ahrarnoho prava: materialy Mizhnarodnoi naukovo-teoretychnoi konferentsii, prysviachenoj 80-richchiu d.iu.n., prof., akad. APrN Ukrainy V.Z. Yanchuka (Ukraine, Kyiv, May 26-27, 2005) (eds. Yermolenko V.M., Kurylo V.I.), Kyiv: Mahistr – XXI storichchia, pp. 106–109.

17. Chabanenko, M.M. (2016). *Systema ahrarnoho prava Ukrainy: metodolohichni zasady stanovlennia ta rozvytku* [The system of agrarian law of Ukraine: methodological basis of formation and development] (PhD Thesis), Kharkiv.

18. Gosudarstvo i pravo (1996). Rossiyskaya pravovaya sistema i mezhdunarodnoe pravo: sovremennye problemy vzaimodeystviya [Russian legal system and international law: modern problems of cooperativeness]. Gosudarstvo i pravo, no. 3, pp. 8–32.
19. Yurchenko, A.D., Hrekov, L.D., Miroshnychenko, A.M., Kuzmin, A.V. (2009) Suchasna zemelna polityka Ukrainy [Modern land policy of Ukraine]. Kyiv: Intertekhnolohiia. [in Ukrainian]
20. Skydan, O.V. (2010). Prodovolcha bezpeka yak priorytet ahrarynoi polityky: problemy instytutsionalizatsii [Food security as the priority of agrarian policy: problems of institutionalization]. Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok, no 7. Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2010_7_5
21. Paskhaver, B.Y. (2006). Suchasnyi stan prodovolchoi bezpeky [The current state of food security]. Ekonomika Ukrainy, no. 4, pp. 43–47.
22. Hrebeniuk, M.V. (2010). Pravovyi aspekt spivvidnoshennia poniat «prodovolcha nezalezhnist» ta «prodovolcha bezpeka» [Legal aspect of relation of the concepts “food sovereignty” and “food security”]. Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo, no. 5, pp. 38–42.
23. Hoichuk, O.I. (2003). Prodovolcha bezpeka: struktura, rivni ta kryterii zabezpechennia [Food security: structure, levels and criteria of providing]. Aktualni problemy ekonomiky, no. 12, pp. 121–122.

CONCEPT, CHARACTERISTICS AND CRITERIA OF FOOD SECURITY UNDER THE LAW OF UKRAINE AND OTHER STATES

Kovalenko Tetiana Oleksandrivna,

*Acting Head of the Department of Land and Agrarian Law of the Faculty of Law of Taras Shevchenko National University of Kyiv,
Doctor of Juridical Sciences, Professor*

Despite the substantial progress in agro-industrial production development was achieved in the twentieth century, the food problem has not only lost its acuteness, but also turned into a global problem of food safety of mankind. The proper legal regulation of the production of necessary quantity of quality and safe food in the state is a guarantee of food safety of the state.

The concept of food safety is legally enshrined in Art. 2 of the Law of Ukraine “On State Support to Agriculture of Ukraine” (dated June 24, 2004) as the protection of human life interests, which is expressed in guaranteeing by the state of unimpeded economic access of a person to food products in order to maintain his/her normal life activities. This normative definition of food safety has become the subject to substantiated criticism in legal literature, since it reflects only one aspect of Ukraine’s food safety – the economic availability of food for the population.

The food safety has a number of distinctive features, which determine its role in guaranteeing the national safety of the state.

Firstly, the food safety has internal and external aspects. The internal aspect of food safety lies in the functioning of effective mechanisms in the state for guaranteeing human being the access to food products in the quantity and range, sufficient to ensure his/her livelihoods (quantitative measurement), as well as ensuring the proper quality and safety of such products (qualitative measurement). The agricultural legislation of Ukraine provides only a few legal mechanisms to ensure quality measuring of food safety. At the same time, the ensuring the quantitative measurement of Ukraine’s food safety is extremely negative due to difficult economic situation in Ukraine. Legally established minimum wages, scholarships,

pensions are not enough to provide a full-fledged human nutrition. The external aspect of food safety is self-sustaining by the state of its food needs in order to reduce the dependence of its economy on food imports.

Secondly, ensuring food safety is an essential condition for the realization of one of the basic human rights – the right to adequate food, which is part of the right to a sufficient standard of living.

Thirdly, food safety, in particular its qualitative criterion, is an integral part of the internal environmental safety of citizens, because the use of poor quality and dangerous food products significantly affects human health, can provoke diseases and cause fatalities as a result of food poisoning.

Fourthly, guaranteeing the food safety of the state is a strategic goal of the state agrarian policy. Given the importance of food to ensure human existence, food safety can be considered as a kind of system of economic and social relations, which is the biosocial basis for the existence of both society and the human individual.

In economically developed countries issues of food safety have been subject to considerable legislative regulation. In Ukraine the level of legal regulation of food safety is unsatisfactory. In national agrarian and environmental legislation only quality criteria of food safety are legally defined. Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine “Some Issues of Food Safety” (dated December 5, 2007, No. 1379) approved the Methodology for Determining the Main Indicators of Food Safety. These indicators have been criticized in special literature because they do not take into account issues of quality and safety of food products, peculiarities of development of the agro-food sector as a system-forming for the whole system of food safety.

In Ukrainian legal science the necessity of adopting of a special law “On Food Security” or “On Food Security of the State” was substantiated. But the attempt to adopt a special law, aimed at ensuring the state food safety, was unsuccessful. In 2012 the draft law “On Food Safety” was returned by the President of Ukraine to the Parliament with substantive remarks and rejected by the Verkhovna Rada of Ukraine. By this time relations in the field of food safety remain without proper legislative regulation.

Currently, the issue of adopting of a special law of Ukraine, aimed at the comprehensive regulation of relations in the field of food safety, is still relevant.

Key words: adequate food, agricultural products, food, food safety, national safety, safety of agricultural products, quality of agricultural products.

ДО ПИТАННЯ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ЗАЙНЯТТЯ ПОСАДИ ПРОКУРОРА В УКРАЇНІ

Статтю присвячено дослідженню проблемних питань, які виникають під час реалізації завдань законодавства щодо реформування порядку призначення особи на посаду прокурора в Україні. Обґрунтовано необхідність удосконалення законодавства у сфері добору кандидатів на посади прокурора в органи прокуратури України. Важливим залишається питання права громадян на зайняття посади прокурора в Україні та порядку звільнення прокурора з адміністративної посади.

Ключові слова: прокурор, прокуратура, реформа прокуратури, кандидат на посаду, добір кандидатів, право громадян на зайняття посади, процедура добору кандидатів, елементи механізму добору.



**Діхтієвський
Петро Васильович,**
професор кафедри
адміністративного права
юридичного факультету
Київського національного
університету імені
Тараса Шевченка,
доктор юридичних наук,
професор

**Бабінська
Аліса Володимирівна,**
аспірант кафедри
адміністративного права
юридичного факультету
Київського національного
університету імені Тараса
Шевченка, прокурор
Київської місцевої
прокуратури № 2

1. Вступ

З метою формування професійного кадрового складу органів прокуратури Закон України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року визначив вимоги до кандидатів на посаду прокурора та порядок зайняття такої посади.

Прокурором місцевої прокуратури може бути громадянин України, який володіє державною мовою, має вищу юридичну освіту, стаж роботи в галузі права не менше 2 років.

Прокурором регіональної прокуратури може бути громадянин України, який має стаж роботи на посаді прокурора не менше 3 років. Прокурором Генеральної прокуратури України може бути громадянин України, який має стаж роботи на посаді прокурора не менше 5 років.

Військовими прокурорами призначаються громадяни України із числа офіцерів, які проходять військову службу або перебувають у запасі та мають вищу юридичну освіту, за умови укладення ними контракту про проходження служби осіб офіцерського складу у військовій прокуратурі.

В окремих випадках за наказом Генерального прокурора України на посади прокурорів і слідчих військової прокуратури можуть бути призначені особи, які не є військовослужбовцями й не перебувають у запасі та відповідають вимогам частин 1 та 5 статті 27 Закону України «Про прокуратуру».

Водночас не може бути призначена на посаду прокурора така особа:

- 1) яка визнана судом обмежено дієздатною або недієздатною;
- 2) яка має захворювання, що перешкоджає виконанню обов'язків прокурора;
- 3) яка має незняту чи непогашену судимість або на яку накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення.

Метою статті є дослідження проблемних питань, які виникають під час призначення особи на посаду прокурора в Україні.

2. Процедура добору кандидатів та їх призначення на посаду прокурора

Законодавство про прокуратуру й статус прокурорів, зокрема стаття 4 Закону України «Про прокуратуру», передбачає організацію та діяльність прокуратури України, статус прокурорів, що визначається Конституцією України, законами України, чинними міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України. Відповідно до статті 5 Закону України «Про прокуратуру» функції прокуратури України здійснюються виключно прокурорами. Для вирішення цього завдання в Законі України «Про прокуратуру» передбачено розділ 5, у якому визначається порядок зайняття посади прокурора та порядок звільнення прокурора з адміністративної посади. Як бачимо, законодавець застосовує термін «адміністративна посада», проте не надає визначення адміністративної посади в органах прокуратури, а лише в статті 39 Закону України «Про прокуратуру» визначає порядок призначення прокурора на адміністративну посаду та перелік цих посад.

Уперше добір кандидатів на посаду прокурора здійснюється на конкурсних засадах за результатами кваліфікаційного іспиту. При цьому кожен громадянин України, який відповідає встановленим вимогам до кандидата на посаду прокурора, має право звернутися до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів із заявою про участь у доборі кандидатів на посаду прокурора (Закон України «Про прокуратуру», 2015).

Сама процедура добору кандидатів та їх призначення на посаду прокурора місцевої прокуратури (від прийняття Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів рішення про проведення добору кандидатів на посаду прокурора до складання особою присяги прокурора) охоплює 13 етапів.

Елементи механізму цього добору є такими:

- 1) порядок проведення тестування для зайняття посади прокурора місцевої прокуратури;
- 2) порядок проведення багаторівневого відкритого конкурсу на зайняття посад керівників місцевих прокуратур, їх перших заступників та заступників;
- 3) діяльність конкурсних комісій щодо відкритого конкурсу на зайняття посади.

Як показує практика роботи конкурсних комісій міст Києва, Львова, Дніпра, Одеси та Харкова, до складу кожної комісії входили чотири представники – два від Генеральної прокуратури України та два від Верховної Ради України, тобто народні депутати (Наказ Генерального прокурора України, 2015). Порядок формування таких комісій не передбачає обов'язкові критерії щодо складу комісій, тому вимоги щодо репутації, освіти, досвіду роботи (наприклад, в органах прокуратури) до членів конкурсних комісій не висувалися, адже порядком не були передбачені. До прокуратури на місцевому рівні призначали кандидатів на зайняття посади прокурора,

начебто, по-новому, проте не за здібностями та не за професійним досвідом, а здебільшого за формальними ознаками.

У ході реформування порядку зайняття посади прокурора частині працюючих досвідчених прокурорів довелося покинути свої посади та певною мірою зневіритися в об'єктивності нових підходів до призначення на посади прокурорів. Зайняття посад в органах прокуратури здійснювалося переважно особами, які не мали досвіду практичної роботи в органах прокуратури, а також у силу різних обставин не були обізнані в кримінально-процесуальному законодавстві. На посади в місцеві прокуратури (у тому числі на керівні) були відібрані юристи з підприємств, установ, колишні працівники виконавчої служби, працівники органів внутрішніх справ та інші особи. Як результат, значна частина таких працівників не витримали реальних навантажень в органах прокуратури та вже звільнилися.

Непоодинокі випадки, коли призначені на посади молоді прокурори не бажали їхати до віддалених районів через відсутність житла, невелику заробітну плату, неналежне матеріально-технічне забезпечення, тоді як більш досвідчені прокурори намагаються працювати (втриматися) у містах, незважаючи на високий рівень навантаження на прокурора як процесуального керівника.

Середнє навантаження на прокурора як процесуального керівника в місцевій прокуратурі міста Києва складає близько 500 кримінальних проваджень, тоді як у віддалених від столиці чи обласних центрів місцевих прокуратурах такий показник набагато нижчий. Наприклад, у Бахмацькій місцевій прокуратурі Чернігівської області цей показник не сягає більше 150 проваджень.

Настав час, коли необхідно відмовитись від так званих «показників» у діяльності прокурорів. Виконання «показників» безпосередньо пов'язується з бонусами для прокурорів та з оцінкою їх успішності (Бондаренко, 2002). Важливо, щоб сучасна реформа органів прокуратури України створила ефективну прокурорську систему, яка має користуватися повагою суспільства (Діхтієвський, Лагнюк, 2015).

Поряд із наведеним на особливу увагу заслуговує прогресивне зрушення законодавства щодо покращення кадрової політики в органах прокуратури. Законодавство передбачає конкретні критерії та вимоги до кандидатів на посаду прокурора, зокрема:

- а) бути громадянином України;
- б) мати вищу юридичну освіту;
- в) володіти державною мовою;
- г) мати стаж роботи в галузі права не менше 2 років.

Більшість наведених критеріїв мають бути схвалені, проте щодо критерію «стаж роботи в галузі права» виникають питання.

Що таке «робота в галузі права»? Що таке «галузь права»? Це робота в органах публічної влади, органах місцевого самоврядування (територіальних громадах), громадських організаціях, політичних об'єднаннях, комерційних організаціях, навчальних закладах чи науково-дослідних установах? Це робота за посадою, чи за виконуваними повноваженнями, чи за функціональною діяльністю працівника? Не зрозуміло, як громадянину України визначити такі критерії та бути переконаним у тому, що його робота відповідає вимогам законодавства («робота в галузі права»)

та що через 2 роки така особа зможе претендувати на роботу в органах прокуратури. Як бачимо, питань багато, а пояснень із цього приводу законодавець у Законі України «Про прокуратуру» не дає.

3. Проблема підготовки прокурорських кадрів в Україні

Проблема загострилася також на рівні підготовки (навчання) прокурорських кадрів. Очевидно, що для системи органів прокуратури необхідні люди компетентні, добре освічені, чесні й порядні, які зможуть повернути довіру громадян до діяльності прокурора.

До 2014 року спеціальну професійну підготовку здійснювали за замовленням органів прокуратури Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого (м. Харків), Національний університет «Одеська юридична академія» (м. Одеса) та інші навчальні заклади. Особливе місце в системі підготовки майбутніх прокурорів посідала Національна академія прокуратури України в місті Києві.

Потужний колектив Національної академії прокуратури України (доктори юридичних наук, професори, практичні працівники Генеральної прокуратури України, прокурори областей, міста Києва) навчали 2 роки в магістратурі прокурорському ремеслу майбутніх працівників органів прокуратури для всіх прокуратур України.

Студенти-магістри під час навчання обов'язково проходили 6-місячне стажування безпосередньо на посадах помічників прокурорів, слідчих в органах прокуратури областей, міст, районів, які рекомендували їх для навчання в академії.

Після проходження практики (стажування) магістри поверталися до Національної академії прокуратури України, захищали дипломні роботи та складали державні іспити Кваліфікаційній комісії, яку очолював перший заступник Генерального прокурора України. Високий рівень підготовки магістрів, вимогливість викладачів, прокурорів на місяцях, бажання самих майбутніх фахівців приносили якісний результат. Листи з відгуками про високий рівень навчання молодих працівників прокуратури були в системі двосторонніх зв'язків між Національною академією прокуратури України та органами прокуратури. Сьогодні зруйновано таку систему підготовки кадрів, яка була досить ефективною.

Для того щоб виправити це становище, необхідно внести зміни й доповнення до статті 80 Закону України «Про прокуратуру», яка визначає, що на Національну академію прокуратури України не поширюється законодавство про вищу освіту (Закон України «Про прокуратуру», 2015). Це помилка, яку необхідно виправляти.

Таким чином, Національна академія прокуратури України припинила навчати студентів за магістерською програмою. Відбулася реорганізація інституту навчального процесу й виховної роботи. У складі академії ліквідовано кафедри, на їх місці створено відділи, посади професорів, доцентів виключено із штатного розкладу.

Водночас припинена діяльність науково-дослідного інституту в структурі Національної академії прокуратури України. Призупинилася наукова робота у сфері прокурорської діяльності, перестали працювати спеціалізовані ради із захисту докторських і кандидатських дисертацій із наукових спеціальностей прокурорської діяльності (12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність», 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право»).

Такі «реформаторські рішення» 2014–2015 років зруйнували очне навчання за магістерською програмою, можливість працівників органів прокуратури займатися науково-дослідною роботою, а також розвивати фаховий і професійний рівень кадрового складу органів прокуратури.

4. Висновки

Підсумовуючи розглянуті питання, необхідно зробити певні узагальнення.

По-перше, реформа в системі органів прокуратури зіткнулася з безліччю проблем організаційно-структурного характеру та професійно-кадрового забезпечення. Тривалий час не працювали в повному обсязі вимоги Закону України «Про прокуратуру» щодо організації роботи Кваліфікаційно-дисциплінарних комісій прокурорів, а також системна робота органів прокурорського самоврядування.

Щодо участі у визначенні потреб кадрового забезпечення органів прокуратури має бути створений чіткий, зрозумілий порядок проведення змін у кадровій політиці органів прокуратури, реалізація концептуальних перетворень на всіх рівнях кадрової роботи.

По-друге, важливим для України залишається виконання рішень Парламентської Асамблеї Ради Європи, зокрема, підпункту «VI» пункту 11 Висновку № 190(1995) щодо заявки України на вступ до Ради Європи (Висновок № 190(1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи, 1995).

Як відомо, наша держава взяла на себе зобов'язання змінити роль і функції прокуратури шляхом перетворення її на орган, який відповідатиме стандартам Ради Європи, а саме вимогам, що містяться в Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи «Про роль прокуратури в системі кримінального судочинства». Україна має вживати дієвих заходів, що гарантують прокурорам можливість виконання своїх фахових обов'язків за сучасним рівнем правових та організаційних умов, а також створювати й розвивати умови ефективної роботи за бюджетні кошти, що перебувають у їх розпорядженні, у тому числі високу заробітну плату, соціальний захист, відпочинок тощо (Рекомендація Rec(2000)19 Комітету Міністрів державам-членам, 2000). Державна влада має забезпечити виконання вимог Комітету Міністрів Ради Європи щодо ролі прокуратури в системі кримінального судочинства України.

Зміни за стандартами Ради Європи мають передбачати необхідність удосконалення законодавства у сфері формування професійного кадрового складу органів прокуратури. Набір, підвищення в посаді та переведення прокурорів на інші посади мають проводитись відповідно до справедливої й неупередженої процедури, що виключає представлення інтересів окремих груп, дискримінацію на будь-якому рівні щодо статевої приналежності, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних поглядів, національного та соціального походження, зв'язків із національними меншинами, власності, народження та інших аспектів суспільного становища.

Кар'єра прокурорів, їх підвищення в посаді й переміщення з посади диктуються службовою необхідністю та здійснюються відповідно до відомих та об'єктивних критеріїв, таких як вища юридична освіта, компетентність, високий рівень відповідальності й досвід роботи.

По-третє, прокурори разом із сім'ями мають бути захищені органами влади за наявності погроз їх особистій безпеці чи безпеці їх сімей у результаті виконання

ними своїх функцій, беручи до уваги види та розвиток злочинності, а також практичний досвід боротьби зі злочинністю країн Європейського Союзу (Куліш, 2006).

Будь-які провадження проти прокурорів мають регулюватися законодавством України, норми права якого будуть гарантувати справедливу й об'єктивну оцінку діяльності прокурора, об'єктивність і законність рішень, що є предметом незалежного та неупередженого судочинства.

Проблемним залишається питання щодо забезпечення прокурора всіма необхідними умовами праці, житла та іншими перевагами, які передбачає як європейське, так і національне законодавство. Це є однією з важливих причин щодо позитивного вирішення кадрового забезпечення органів прокуратури.

По-четверте, світова практика виробила багато різних механізмів забезпечення реальної кадрової незалежності органів прокуратури. У Сполучених Штатах Америки, наприклад, генеральні прокурори штатів, окружні прокурори та навіть шерифи обираються безпосередньо населенням, що розв'язує дві проблеми – різко підвищує їх відповідальність перед громадянами штату, округу, територіальної громади та звільняє від будь-якого тиску інших гілок влади. Більше того, у США всі рівні прокуратури (Федеральна Генеральна прокуратура (вона ж Міністерство юстиції), Генеральні прокурори штатів та окружні прокурори) рівною мірою незалежні та не перебувають у будь-якій адміністративній підпорядкованості один від одного.

В Україні поки що все навпаки: уся система прокуратури максимально централізована, тому зміна Генерального прокурора України, як правило, тягне за собою зміну керівного складу всієї системи. Про реальну незалежність прокурорської системи свідчить ще один приклад практики США. На початку 2017 року, відразу після виборів нового Президента США, прокурори звернулися до суду з позовом про припинення дії Указу новообраного Президента США Д. Трампа щодо заборони в'їзду в країну мігрантів, і суд задовольнив цей позов. У нашій країні також потрібна така прокурорська система (Діхтієвський, Невмержицький, 2017).

Таким чином, без кардинальних змін у формуванні кадрової роботи в органах прокуратури України навряд чи щось зміниться. Органам прокуратури потрібні нові люди, нові керівники високої кваліфікації, морально чисті, добре освічені, з новим баченням проблем і способів їх розв'язання, віддані країні та її народу.

Список використаних джерел:

1. Закон України «Про прокуратуру»: чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 18 вересня 2015 року (офіц. текст). К.: ПАЛИВОДА А.В., 2015. 128 с.
2. Про затвердження Порядків проведення тестування відкритого конкурсу на зайняття посад у місцевих прокуратурах: Наказ Генерального прокурора України від 20 липня 2015 року № 98 / Генеральний прокурор України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0929-15>.
3. Бондаренко І.В. Судова система України та її реформування в сучасних умовах. Право України. 2002. № 8. С. 37–39.
4. Діхтієвський П.В., Лагнюк О.М. Кадрове забезпечення судів загальної юрисдикції: адміністративно-правовий аспект. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2015. 200 с.
5. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2–3. Ст. 12.

6. Висновок № 190(1995) Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо заявки України на вступ до Ради Європи. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_590.

7. Рекомендація Rec(2000)19 Комітету Міністрів державам-членам щодо ролі прокуратури в системі кримінального правосуддя. URL: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168063d6ac.

8. Куліш А.М. Проблеми кадрового забезпечення органів прокуратури України. Форум права. 2006. № 2. С. 94–97. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2006-2/06kamopu.pdf>.

9. Діхтієвський П.В., Невмержицький Є.В. Публічна влада і громадське суспільство: загальнотеоретичні міркування. Адміністративне право і процес. 2017. № 1(19). С. 15–31.

References:

1. PALYVODA A.V. (2015). Zakon Ukrainy «Pro prokuraturu»: chynne zakonodavstvo zi zminamy ta dopovnenniamy stanom na 18 veresnia 2015 roku (Ofits. tekst) [The Law of Ukraine “On Prosecutor’s Office”: current legislation as amended as on September 18, 2015 (Official text)]. Kyiv: PALYVODA A.V. [in Ukrainian]

2. Pro zatverdzhennia Poriadkiv provedennia testuvannia vidkrytoho konkursu na zainiattia posad u mistsevykh prokuraturakh: nakaz Heneralnoho prokurora Ukrainy vid 20 lyupnia 2015 roku № 98 [On Approval of the Procedure for Testing an Open Competition for Holding Posts in Local Prosecutor’s Offices: the Order of Prosecutor General of Ukraine dated July 20, 2015 No 98]. Retrieved from: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0929-15>.

3. Bondarenko, I. (2002). Sudova systema Ukrainy ta yii reformuvannia v suchasnykh umovakh [Judicial system of Ukraine and its reforming in the modern conditions]. Pravo Ukrainy, no. 8, pp. 37–39.

4. Dikhtiievskiy, P. V., Lahniuk, O. M. (2015). Kadrove zabezpechennia sudiv zahalnoi yurydyksii: administratyvno-pravovyi aspekt [Staff assistance of of courts of general jurisdiction: administrative and legal aspect]. Kherson: Helevetyka. [in Ukrainian]

5. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (2015). Zakon Ukrainy «Pro prokuraturu» [The Law of Ukraine “On Prosecutor’s Office”]. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, no. 2-3, art. 12.

6. Vysnovok № 190 (1995) Parlamentskoi Asamblei Rady Yevropy shchodo zaiavky Ukrainy na vstup do Rady Yevropy [Conclusion No 190 (1995) of Parliamentary Assembly of the Council of Europe on Ukraine’s Application for Membership of the Council of Europe]. Retrieved from: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_590.

7. Rekomendatsiia Rec (2000) 19 Komitetu ministriv Derzhavam-chlenam shchodo roli prokuratury v systemi kryminalnoho pravosudiva [Recommendation Rec (2000) 19 of the Committee of Ministers to Member States on the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System]. Retrieved from: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=090000168063d6ac.

8. Kulish, A. M. (2006). Problemy kadrovoho zabezpechennia orhaniv prokuratury Ukrainy [Problems of staff assistance of Ukrainian prosecutor’s offices]. Forum prava, no. 2, pp. 94–97. Retrieved from: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2006-2/06kamopu.pdf>.

9. Dikhtiievskiy, P. V., Nevmerzhytskyi, Ye. V. (2017) Publichna vlada i hromadske suspilstvo: zahalnoteoretychni mirkuvannia. Administratyvne pravo i protses [Public authority and civil society: general-theoretical considerations]. Adminis-tratyvne pravo i protses, no. 1 (19), art. 15–31.

**ON THE ISSUE OF CIVIL RIGHT
TO HOLD PROSECUTOR POST IN UKRAINE**

Dikhtiievskiy Petro Vasyllovych,

Professor at the Department of Administrative Law of Faculty of Law of Taras Shevchenko National University of Kyiv, Doctor of Juridical Sciences, Professor

Babinska Alisa Volodymyrivna,

*Postgraduate Student at the Department of Administrative Law of Faculty of Law of Taras Shevchenko National University of Kyiv,
Prosecutor of Kyiv Prosecutor's Office No 2*

This article is devoted to the identification of issues that arise in the implementation of reform regulations appoint a person to the post of prosecutor in Ukraine. The necessity of improvement in this area, as this will help to realize the right of citizens for positions of prosecutor in Ukraine. Unresolved and after reforms in the Ukrainian prosecutor's office remains one more problem: the necessity of performance indicators in the prosecutor's office, which, in turn, affects a very small proportion of acquittal sentences. At the same time, the performance of indicators is directly associated with bonuses for employees and assessment of their success. It is important that the reform of the prosecutor's office in Ukraine should result in an effective law-enforcement body that would have respected the community, so it should be systemic. The new staff is an impetus for change, but it is necessary to bring true, honest and loyal workers from such persons, and the best example for them will be the observance of legislation by their leadership, the leadership of the state, the provision of young workers with all the necessary conditions.

Key words: prosecutor, prosecutor's office, prosecutor's office reform, candidate for office, selection of candidates.

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ ДИСЦИПЛІНАРНОГО ПРОВАДЖЕННЯ В ОРГАНАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

У статті здійснено аналіз нормативно-правових джерел, якими врегульовано дисциплінарну відповідальність та дисциплінарне провадження в органах Національної поліції України, а також наукової думки з питань адміністративно-правового статусу суб'єктів дисциплінарного провадження в органах Національної поліції України. У результаті вивчення змісту нормативно-правового забезпечення дисциплінарної відповідальності та наукових праць із цієї тематики здійснено класифікацію суб'єктів дисциплінарного провадження в органах Національної поліції України та розглянуто їх правовий статус. Зроблено висновок, що для суб'єктів дисциплінарного провадження характерне суміщення різних функцій під час провадження. Правовий статус законодавчо визначено лише для частини суб'єктів, а правовий статус інших суб'єктів дисциплінарного провадження потребує встановлення.

Ключові слова: дисциплінарне провадження, суб'єкт, правовий статус.

**Медведенко
Надія Василівна,**
ад'юнкт докторантури
та аспірантури
Одеського державного
університету
внутрішніх справ,
підполковник поліції

1. Вступ

Головними завданнями, що стоять перед Національною поліцією України, є забезпечення охорони прав і свобод людини, протидія злочинності та підтримання публічної безпеки й порядку. Для їх виконання Національна поліція України повинна забезпечити чітку, узгоджену, оперативну та ефективну дію своїх підрозділів і працівників, що може бути досягнуто за умови якісної підготовки й високої дисциплінованості особового складу. Службова дисципліна є тим фактором, який виховує, стримує, стимулює та направляє особовий склад під час виконання службових обов'язків.

Дисциплінарне провадження є формою, засобом реалізації дисциплінарної відповідальності. Для нього, як і для інших видів проваджень, характерна наявність певного кола осіб, які є його учасниками (суб'єктами дисциплінарного провадження) та мають визначений правовий статус. А особливості правового статусу працівника поліції зумовлюють особливості статусу суб'єкта дисциплінарного провадження в органах Національної поліції України.

Вивченню різних видів дисципліни (трудової дисципліни, службової дисципліни, дисциплінарної відпові-

дальності, дисциплінарного провадження) присвятили дослідження низка науковців, такі як Ю.С. Адушкін, О.М. Бандурка, К.С. Бельський, В.С. Венедиктов, В.В. Гурін, В.К. Колпаков, Д.В. Лісний, Л.А. Лутай, К.Ю. Мельник, Т.П. Мінка, Є.О. Монастирський, О.Д. Новак, Д.П. Полівчук, О.В. Ряшко, В.О. Соболев, В.В. Середа, О.Ю. Синявська, М.М. Тищенко, В.І. Щербіна та інші. Вимоги часу змінюються, з'являються нові стандарти, наука розвивається, тому певні аспекти дисциплінарної відповідальності й дисциплінарного провадження потребують подальшого вивчення.

Мета статті полягає в тому, щоб під час дослідження та аналізу нормативно-правових джерел, якими врегульовано дисциплінарну відповідальність і дисциплінарне провадження в Національній поліції України, розглянути особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів дисциплінарного провадження в органах Національної поліції України та встановити прогалини, які потребують виправлення чи вдосконалення.

2. Види суб'єктів дисциплінарного провадження

Юридична наука пропонує декілька варіантів поділу суб'єктів дисциплінарного провадження на види.

На думку О.М. Бандурки та М.М. Тищенка, суб'єкти дисциплінарного провадження поділяються на суб'єктів ініціювання дисциплінарного провадження (суб'єкти, які призначають дисциплінарне провадження, – керівник органу, де працює службовець) та суб'єктів, які безпосередньо проводять службове розслідування (посадова особа або комісія, яка провадить службове розслідування), тобто суб'єктів, стосовно яких провадяться дисциплінарні процедури, та залучених осіб, які сприяють дисциплінарному провадженню (Бандурка, Тищенко, 2002).

У свою чергу Т.П. Мінка пропонує поділяти суб'єктів дисциплінарних процедур на такі види: лідируючі суб'єкти (керівники, наділені правом накладати дисциплінарні стягнення), зацікавлені суб'єкти (особи, щодо яких відбувається провадження) та допоміжні суб'єкти (особи, які провадять службове розслідування, свідки, потерпілі, експерти та інші) (Мінка, 2012).

Досліджуючи питання дисциплінарної відповідальності державного службовця в Україні, Л.М. Корнута пропонує таку класифікацію суб'єктів:

- суб'єкти, уповноважені застосовувати дисциплінарні стягнення (суб'єкти дисциплінарної влади);
- суб'єкти дисциплінарного обвинувачення;
- суб'єкти, щодо яких здійснюється провадження;
- суб'єкти дисциплінарного захисту;
- суб'єкти, які сприяють проведенню дисциплінарного провадження (потерпілий, свідок, спеціаліст, перекладач та інші) (Корнута, 2013).

Свого часу Ю.С. Адушкін зауважив, що законодавець по-різному визначає процесуальний статус суб'єктів дисциплінарного провадження, кожен із яких має своє коло прав та обов'язків у провадженні, і запропонував класифікацію учасників відповідно до їх функцій у дисциплінарному провадженні (Адушкін, 1986).

Основними нормативно-правовими джерелами, якими врегульовано статус суб'єктів дисциплінарного провадження в органах Національної поліції України, є Закон України «Про Національну поліцію України», Закон України

«Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України» та Інструкція про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ України, затверджена Наказом Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС) України від 12 березня 2013 р. № 230.

Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ передбачає право міністра внутрішніх справ України накладати стягнення, передбачені статутом, на всіх осіб рядового й начальницького складу. Міністром надаються права та визначаються їх межі в накладенні дисциплінарних стягнень і застосуванні заохочень іншими начальниками. Згідно зі статутом начальник – це особа начальницького складу, яка має право віддавати накази й розпорядження, застосовувати заохочення та накладати дисциплінарні стягнення або порушувати клопотання про це перед старшим прямим начальником. Саме начальник із метою з'ясування всіх обставин дисциплінарного проступку призначає службове розслідування (Закон України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України», 2006).

На відміну від положень статуту, Закон України «Про Національну поліцію України» містить поняття «керівник». Закон визначає, що керівник поліції є її очільником, здійснює керівництво її діяльністю та забезпечує виконання покладених на неї завдань. Відповідно до своїх повноважень він у визначеному законодавством порядку приймає рішення про заохочення й притягнення до дисциплінарної відповідальності поліцейських, державних службовців апарату центрального органу управління поліції, працівників поліції. Також, користуючись своїми повноваженнями, керівник поліції має право вносити подання про представлення поліцейських, державних службовців апарату центрального органу управління поліції та працівників поліції до відзначення державними нагородами України (Закон України «Про Національну поліцію», 2015).

Проект Дисциплінарного статуту Національної поліції України визначає керівника як службову особу поліції, до повноважень якої належить організація службової діяльності підлеглих їй поліцейських та інших працівників поліції, а також контроль за їх службовою діяльністю (Проект Закону України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України», 2017).

Відповідно до штатного розкладу керівник територіального органу Національної поліції України за посадою є начальником Головного управління Національної поліції відповідної області. Тобто «керівник» є узагальнюючим поняттям, тоді як «начальник» – це назва посади. З огляду на те, що до прийняття Дисциплінарного статуту Національної поліції України чинним залишається Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України, поняття «начальник» і «керівник» можна використовувати як тотожні.

Спираючись на положення нормативно-правових актів, якими врегульовано питання дисциплінарного провадження в Національній поліції України, можна класифікувати суб'єктів дисциплінарного провадження відповідно до функцій, які вони виконують, на такі види:

- суб'єкти дисциплінарної влади;
- суб'єкти ініціювання дисциплінарного провадження;

- суб'єкти, які безпосередньо проводять службове розслідування чи готують матеріали для заохочення;
- суб'єкти, щодо яких здійснюється провадження;
- зацікавлені суб'єкти, які беруть участь у справі службового розслідування (заявники, потерпілі, треті особи, захисники, представники);
- допоміжні суб'єкти – залучені особи, які сприяють дисциплінарному провадженню (свідки, спеціалісти, суб'єкти, які забезпечують виконання покарання).

3. Суб'єкти дисциплінарної влади

Насамперед розглянемо суб'єктів дисциплінарної влади, тобто суб'єктів, які наділені правом застосовувати заохочення, накладати дисциплінарні стягнення та призначати службове розслідування.

Наказом МВС України від 13 січня 2016 р. № 14 затверджено Перелік посадових осіб органів (установ) Національної поліції України та їх прав щодо застосування заохочень і накладання дисциплінарних стягнень. Такими особами в межах наданих їм міністром внутрішніх справ України повноважень є Голова Національної поліції України, перший заступник Голови Національної поліції України, заступники Голови Національної поліції України, начальники територіального (міжрегіонального) органу Національної поліції України, перший заступник, заступник начальника територіального (міжрегіонального) органу Національної поліції України, керівник органу досудового розслідування, начальник державної установи (Наказ МВС України «Про затвердження переліку посадових осіб органів (установ) Національної поліції України та їх прав щодо застосування заохочень і накладання дисциплінарних стягнень», 2016).

Таким чином, перелік суб'єктів дисциплінарної влади в дисциплінарному провадженні в органах та підрозділах Національної поліції України є чітко визначеним і вичерпним.

4. Суб'єкти ініціювання дисциплінарного провадження

Суб'єктом ініціювання дисциплінарного провадження може бути як безпосередній начальник, який виявив дисциплінарний проступок, так і інші службові особи, які отримали відомості, інформацію про проступок або виявили факт порушення. У такому разі суб'єкт ініціювання звертається відповідно до підпорядкування до начальника, який наділений відповідними дисциплінарно-владними повноваженнями. Прикладом може слугувати посадова особа, яка проводила планову чи непланову перевірку, результатом якої стало виявлення дисциплінарного проступку, скоєного конкретним працівником, або факту допущеного недоліку в роботі чи певних порушень, коли винна особа спочатку невідома.

5. Суб'єкти, які безпосередньо проводять службове розслідування або готують матеріали для заохочення

Іншим суб'єктом у дисциплінарному провадженні є суб'єкт, який безпосередньо займається розглядом дисциплінарної справи – проводить службове розслідування. Ним може бути посадова особа, якій доручено провести службове розслідування, або комісія, кількість членів якої залежить від специфіки й обставин провадження, що проводиться. Також у разі необхідності призначається голова

такої комісії, який здійснює загальне керівництво й контроль за діями всіх членів комісії під час проведення службового розслідування.

Дисциплінарні провадження за фактами порушень слідчими норм кримінально-процесуального законодавства України під час проведення досудового розслідування проводяться працівниками слідчих управлінь головних управлінь Національної поліції в областях, Головного слідчого управління.

До проведення службового розслідування можуть бути залучені працівники кадрових підрозділів, інспекції з особового складу, науково-дослідних установ.

Таке рішення приймається уповноваженим начальником у таких випадках: скоєння працівником Національної поліції України кримінального правопорушення, відомості про яке зареєстровані в Єдиному реєстрі досудових розслідувань, або повідомлення про підозру в учиненні такого правопорушення; скоєння працівником Національної поліції України корупційного правопорушення або надходження такої інформації від уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції; під час самогубства, спроби самогубства, травмування чи загибелі працівника Національної поліції України; за надходження інформації про ДТП за участю працівника Національної поліції України, результатом якого стало отримання ушкоджень чи загибель учасника ДТП; отримання інформації про кримінальне чи адміністративне правопорушення або дисциплінарний проступок, які були скоєні працівником Національної поліції (Наказ МВС України «Про затвердження Інструкції про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ України», 2013).

Також залежно від виду дисциплінарного проступку для детального вивчення умов і причин, які сприяли та передували такому проступку, можливе залучення працівників інших підрозділів.

Підсумовуючи, зазначимо, що суб'єкт, який безпосередньо проводить службове розслідування, може бути одноособовим (посадова особа) або колегіальним (комісія).

6. Суб'єкти, щодо яких здійснюється провадження

У Національній поліції України суб'єктами, щодо яких здійснюється дисциплінарне провадження, є:

- поліцейські, якими відповідно до положень Закону України «Про Національну поліцію» є громадяни України, які склали Присягу поліцейського, проходять службу на відповідних посадах у поліції та яким присвоєно спеціальне звання поліції (Закон України «Про Національну поліцію», 2015);
- державні службовці, якими є особи, призначені на посади державної служби відповідно до штатного розкладу органу Національної поліції України;
- працівники поліції (відповідно до положень ст. ст. 21, 22 Закону України «Про Національну поліцію» можна зробити висновок, що це всі інші працівники, окрім поліцейських і державних службовців, тобто вільно наймані працівники, фахівці з різних напрямів).

З огляду на досить складну структуру Національної поліції України (її утворюють такі органи: апарат, який включає спеціалізовані підрозділи – департаменти, відділи, управління; міжрегіональні територіальні підрозділи та територіальні підрозділи; державні установи Національної поліції України, до складу яких входять

навіть дошкільні навчальні заклади та дитячі заклади оздоровлення й відпочинку, кожен із яких також має свою штатну структуру) суб'єктами, щодо яких здійснюється дисциплінарне провадження, є також спеціалісти, фахівці, працівники обслуговуючого персоналу.

Таким чином, розглядаючи суб'єктів, щодо яких здійснюється дисциплінарне провадження, можемо підсумувати, що ними є будь-які особи, які займають посади відповідно до штатного розкладу органів і підрозділів Національної поліції України, незалежно від їх статусу (наявності спеціального звання, кола повноважень чи посадових обов'язків).

Правовий статус суб'єкта, щодо якого здійснюється дисциплінарне провадження, має своє законодавче закріплення в Інструкції про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ України, відповідно до положень якої особа, щодо якої розпочато дисциплінарне провадження, має право отримати інформацію про підстави, з яких воно розпочато, брати в ньому участь, надавати пояснення, подавати заяви та необхідні для провадження документи (Наказ МВС України «Про затвердження Інструкції про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ України», 2013). Згідно з вимогами ст. 63 Конституції України суб'єкт, щодо якого здійснюється дисциплінарне провадження, має право відмовитись давати показання чи пояснення щодо себе, членів сім'ї або близьких родичів (Конституція України, 1996).

Особа, щодо якої здійснюється дисциплінарне провадження, має право ознайомлюватися з матеріалами та висновком службового розслідування в частині, що її стосується. Для цього вона подає письмовий рапорт або заяву. Також вказана особа може висловити письмові зауваження щодо якості й об'єктивності провадження та дій особи чи осіб, які його проводять, і має право оскаржити прийняте за результатами службового розслідування рішення.

7. Зацікавлені суб'єкти, які беруть участь у справі службового розслідування

У дисциплінарному провадженні, що здійснюється в органах і підрозділах Національної поліції України, зацікавленими суб'єктами є особи, які беруть участь під час проведення службового розслідування. Такими особами можуть бути заявники, потерпілі, треті особи, захисники, представники, професійні спілки. Зацікавлених суб'єктів можна віднести до факультативних суб'єктів, оскільки їх наявність для більшості дисциплінарних проваджень не характерна та не є обов'язковою.

Відповідно до положень Закону України «Про звернення громадян» заявники, потерпілі, їх представники мають право ознайомитися з матеріалами перевірки, подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає заяву чи скаргу, а також отримати письмову відповідь про результати розгляду їхніх звернень (Закон України «Про звернення громадян», 1996).

Зацікавленою стороною в дисциплінарному провадженні можуть бути представники професійних об'єднань та спілок, які утворюються з метою захисту їхніх трудових, соціально-економічних прав і законних інтересів, як одна з гарантій професійної діяльності поліцейських.

Законом України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» серед прав профспілок і їх об'єднань визначено право здійснювати представництво

та захист трудових, соціально-економічних прав та інтересів своїх членів в органах, що розглядають індивідуальні й колективні трудові спори, а також право представляти інтереси своїх членів під час реалізації ними конституційного права на звернення за захистом своїх прав до судових органів, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, а також міжнародних судових установ (Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», 1999). До того ж проект Дисциплінарного статуту Національної поліції України передбачає право поліцейських на правничу допомогу та захист своїх прав під час розгляду скарг або під час проведення службових розслідувань (Проект Закону України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України», 2017).

8. Допоміжні суб'єкти

Допоміжними суб'єктами в дисциплінарному провадженні в органах і підрозділах Національної поліції України є особи, які сприяють дисциплінарному провадженню, та суб'єкти, що забезпечують виконання покарання. Учасниками, які сприяють дисциплінарному провадженню, є свідки, спеціалісти, експерти, покази, інформація чи експертні висновки яких мають значення для об'єктивного дослідження обставин справи. Виступати свідками в дисциплінарному провадженні можуть як інші працівники органів та підрозділів Національної поліції України, так і будь-які інші особи, які стали очевидцями дисциплінарного проступку або володіють необхідною для провадження інформацією.

Суб'єктами, що забезпечують виконання покарання, є працівники кадрових підрозділів, підрозділів документального забезпечення, фінансового забезпечення та бухгалтерського обліку, безпосередні керівники покараної особи. У цьому разі функцією безпосереднього керівника є ознайомлення підлеглого з наказом про притягнення до дисциплінарної відповідальності. Аналогічна функція часто покладається на працівників кадрових підрозділів, окрім того, їх службовими обов'язками є облік дисциплінарних стягнень і заохочень, внесення відповідних даних до послужного списку в особовій справі. Працівники підрозділів документального забезпечення забезпечують контроль за відповідністю форми, реєстрацію та облік наказів про притягнення до дисциплінарної відповідальності, а також про заохочення особового складу органів і підрозділів Національної поліції України. Крім цього, вони реєструють матеріали службового розслідування, приймають, ведуть облік та контролюють строки розгляду звернень громадян, частина з яких можуть бути приводом для дисциплінарного провадження.

9. Висновки

Таким чином, суб'єктів дисциплінарного провадження в Національній поліції України можна класифікувати відповідно до функцій, які вони виконують, на такі види:

- суб'єкти дисциплінарної влади;
- суб'єкти ініціювання дисциплінарного провадження;
- суб'єкти, які безпосередньо проводять службове розслідування або готують матеріали для заохочення;
- суб'єкти, щодо яких здійснюється провадження;

– зацікавлені суб'єкти, які беруть участь у справі службового розслідування (заявники, потерпілі, треті особи, захисники, представники);

– допоміжні суб'єкти – залучені особи, які сприяють дисциплінарному провадженню (свідки, спеціалісти, суб'єкти, що забезпечують виконання покарання).

Як правило, для суб'єктів дисциплінарного провадження можливе суміщення різних функцій під час провадження. Так, керівник, який призначив службове розслідування, може бути суб'єктом ініціювання або допоміжним суб'єктом. Або ж суб'єкт ініціювання може стати суб'єктом, який безпосередньо проводить службове розслідування. Тому не завжди можна чітко розмежувати суб'єктів дисциплінарного провадження за їхніми функціями через поєднання й комбінування останніх. Зауважимо, що функції суб'єкта дисциплінарної влади не можуть виконуватись іншими суб'єктами та покладені лише на обмежене коло осіб.

Варто зазначити, що правовий статус законодавчо визначено лише для начальника, який призначає службове розслідування, виконавця (голови, членів комісії, які проводять службове розслідування) та частково особи, стосовно якої проводиться службове розслідування (відсутнє законодавче закріплення її обов'язків, що може перешкоджати якісному й об'єктивному проведенню службового розслідування). Правовий статус інших суб'єктів дисциплінарного провадження залишається невизначеним та потребує встановлення.

Список використаних джерел:

1. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес: підручник для вищих навч. закл. К.: Літера ЛТД, 2002. 288 с.
2. Адміністративне процесуальне право: навч. посібник / за заг. ред. Т.П. Мінки. Дніпропетровськ: ДДУВС, 2012. 278 с.
3. Корнута Л.М. Дисциплінарна відповідальність державного службовця в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». О., 2013. 224 с.
4. Адушкин Ю.С. Дисциплинарное производство в СССР / под ред. В.М. Манохина. Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1986. 128 с.
5. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон України від 22 лютого 2006 р. № 3460-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-15> (дата звернення: 20.02.2018).
6. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 28.01.2018).
7. Проект Закону України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» / Верховна Рада України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=59106&pf35401=424282> (дата звернення: 28.01.2017).
8. Про затвердження переліку посадових осіб органів (установ) Національної поліції України та їх прав щодо застосування заохочень і накладання дисциплінарних стягнень: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 13 січня 2016 р. № 14. URL: http://mvs.gov.ua/ua/pages/85_nakazi-mvs-zarestrovani-v-ministerstvi-yusticii-ukraini.htm.
9. Про затвердження Інструкції про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ України: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 12 березня 2013 р. № 230 / Міністерство внутрішніх справ України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0541-13> (дата звернення: 28.01.2018).

10. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/paran4537#n4537> (дата звернення: 15.02.2018).

11. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main/393/96-вр> (дата звернення: 15.02.2018).

12. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15 вересня 1999 р. № 1045-XIV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1045-14/paran168#n168> (дата звернення: 15.02.2018).

References:

1. Bandurka, O. M., Tyshchenko, M. M. (2002). *Administrativnyi protses* [Administrative process]. Kyiv: Litera LTD. [in Ukrainian]

2. Minka, T. P. (2012). *Administrativne protsesualne pravo* [Administrative procedural law]. Dnipropetrovsk: Dniprop. derzh. un-t vnutr. sprav. [in Ukrainian]

3. Kornuta, L. M. (2013). *Dystsyplinarna vidpovidalnist derzhavnoho sluzhbovtisia v Ukraini* [Disciplinary responsibility of a public servant in Ukraine] (PhD Thesis), Odesa.

4. Adushkin, Yu. S. (1986). *Distsiplinarne proizvodstvo v SSSR* [Disciplinary proceeding in the USSR] (ed. V. M. Manokhina). Saratov: Izd-vo Sarat. un-ta. [in Russian]

5. Baza danykh "Zakonodavstvo Ukrainy" (2006). *Pro Dystsyplinarnyi statut orhaniv vnutrishnikh sprav Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 22.02.2006 № 3460-IV* [On Disciplinary Regulation of Internal Affairs Bodies of Ukraine: the Law of Ukraine dated 22.02.2006 No 3460-IV]. Baza danykh "Zakonodavstvo Ukrainy". Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-15> (accessed 20.02.2018).

6. Baza danykh "Zakonodavstvo Ukrainy" (2015). *Pro Natsionalnu politsiu: Zakon Ukrainy vid 02.07.2015 № 580-VIII* [On the National Police: the Law of Ukraine dated 02.07.2015 No 580-VIII]. Baza danykh "Zakonodavstvo Ukrainy". Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (accessed 28.01.2018).

7. Baza danykh "Zakonodavstvo Ukrainy" (2017). *Proekt Zakonu Ukrainy «Pro Dystsyplinarnyi statut Natsionalnoi politsii Ukrainy»* [The Draft Law of Ukraine "On Disciplinary Regulation of the National Police of Ukraine"]. Baza danykh "Zakonodavstvo Ukrainy". Retrieved from: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=59106&pf35401=424282> (accessed 28.01.2017).

8. Baza danykh "Zakonodavstvo Ukrainy" (2016). *Pro zatverdzhennia pereliku posadovykh osib orhaniv (ustanov) Natsionalnoi politsii Ukrainy ta yikh prav shchodo zastosuvannia zaokhochen i nakladannia dystsyplinarnykh stiahnen: nakaz Ministerstva vnutrishnikh sprav Ukrainy vid 13.01.2016 roku № 14* [On Approval of the List of Officials of Bodies (Institutions) of the National Police of Ukraine and Their Rights to Use Incentives and Impose Disciplinary Penalties: the Order of the Ministry of Internal Affairs Bodies of Ukraine dated 13.01.2016 No 14]. Baza danykh "Zakonodavstvo Ukrainy".

9. Baza danykh "Zakonodavstvo Ukrainy" (2013). *Pro zatverdzhennia Instruksii pro poriadok provedennia sluzhbovykh rozsliduvan v orhanakh vnutrishnikh sprav Ukrainy: nakaz Ministerstva vnutrishnikh sprav Ukrainy vid 12.03.2013 r. № 230* [On Approval of the Instruction on the Procedure of Realization of Internal Investigations into Internal Affairs Bodies: the Order of the Ministry of Internal Affairs dated 12.03.2013 No 230]. Baza danykh "Zakonodavstvo Ukrainy". Retrieved from: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0541-13> (accessed 28.01.2018).

10. Baza danykh "Zakonodavstvo Ukrainy" (1996). *Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28.06.1996 № 254к/96-ВР* [The Constitution of Ukraine: the Law of Ukraine dated 28.06.1996 No 254к/96-ВР]. Baza danykh "Zakonodavstvo Ukrainy". Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/paran4537#n4537> (accessed 15.02.2018).

11. Baza danykh "Zakonodavstvo Ukrainy" (1996). Pro zvernennia hromadian: Zakon Ukrainy vid 02.10.1996 № 393/96-VR [On Citizens' Appeals: the Law of Ukraine dated 02.10.1996 No 393/96-VR]. Baza danykh "Zakonodavstvo Ukrainy". Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/main/393/96-вр> (accessed 15.02.2018).

12. Baza danykh "Zakonodavstvo Ukrainy" (1999). Pro profesiini spilky, yikh prava ta harantii diialnosti: Zakon Ukrainy vid 15.09.1999 № 1045-XIV [On Labour Unions, Their Rights and Guarantees of Activity: the Law of Ukraine dated 15.09.1999 No 1045-XIV]. Baza danykh "Zakonodavstvo Ukrainy". Retrieved from: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1045-14/paran168#n168> (accessed 15.02.2018).

PECULIARITIES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF SUBJECTS OF DISCIPLINARY PROCEEDING IN THE BODIES OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

Medvedenko Nadiia Vasylivna,

Adjunct of Doctoral and Postgraduate Training of
Odesa State University of Internal Affairs,
Police Lieutenant Colonel

The article analyzes regulatory and legal sources that regulate disciplinary liability and disciplinary proceedings in the bodies of the National Police of Ukraine, as well as scientific opinion on the administrative and legal status of subjects of disciplinary proceedings in the bodies of the National Police of Ukraine. For disciplinary proceedings, as well as for other types of proceedings, the presence of a certain circle of persons who are its participants – subjects of disciplinary proceedings, and have a definite legal status is characteristic. And the peculiarities of the legal status of the police officer, determine the peculiarities of the status of the subject of disciplinary proceedings in the bodies of the National Police of Ukraine.

As a result of the study of the content of the normative legal provision of disciplinary responsibility and scientific works on this topic, the classification of subjects of disciplinary proceedings in the bodies of the National Police of Ukraine was carried out and their legal status was considered. It is noted that for subjects of disciplinary proceedings characterized by a combination of different functions during the proceedings. Thus, the manager who appointed an official investigation may be the subject of initiation or an auxiliary entity. Or the subject of initiation maybe come the subject, which directly conducts official investigation. Therefore, it is not always possible to clearly distinguish subjects of disciplinary proceedings in their functions by combining and combining these functions.

The legal status is determined by law only for a separate circle of subjects: the chief who appoints an official investigation, the executive (heads, members of the commission) conducting an official investigation, and, in part, the person in respect of which the official investigation is conducted (lack of legal consolidation of his duties, which may hinder the qualitative and objective conduct of a business investigation). The legal status of other subjects of disciplinary proceedings remains uncertain and needs to be established.

Key words: disciplinary proceedings, subject, legal status.

ДО ПИТАННЯ ПРО СВОБОДУ ВІРОСПОВІДАННЯ В ДЕРЖАВНО-ПРАВОВІЙ ПОЛІТИЦІ КНЯЗІВ ВЕЛИКОГО КНЯЗІВСТВА ЛИТОВСЬКОГО В XIII – XIV СТОЛІТТЯХ

У статті розглядається унікальна для феодального періоду правова політика релігійної толерантності та свободи віросповідання, яку князі Великого князівства Литовського проводили на підвладній території.

Ключові слова: державно-правова політика Великого князівства Литовського в релігійній сфері, свобода віросповідання, релігійна толерантність, Гедиміновичі.



**Цветкова
Юліанна Володимирівна,**
доцент кафедри історії
права та держави
юридичного факультету
Київського національного
університету
імені Тараса Шевченка,
кандидат юридичних наук

1. Вступ

Більшість досліджень Великого князівства Литовського (далі – ВКЛ) і його правової політики до підписання Кревської унії в 1385 р. характеризують цю державу та її керівництво як язичницькі. На цьому наголошують усі тогочасні руські й німецькі літописи, називаючи ВКЛ і його населення «поганськими» та «безбожними», із цим же погоджуються більшість дослідників XIX – XX ст. (Н. Максимейко, М. Ясинський, В. Пашуто, Т. Нарбут, Б. Рибаків, Р. Скринніков, І. Литвин, І. Саверчанко, Л. Гунін). Однак більш докладний аналіз літописних свідчень про державно-правову політику правлячих кіл ВКЛ дає змогу інакше оцінити релігійну ситуацію в тогочасній державі, характеризуючи її як державу з правовим забезпеченням релігійної толерантності, що є типовим більше для модерних держав і невід’ємною ознакою сучасних європейських цінностей. Таким чином створюється можливість підтвердження більш глибоких корінь релігійної толерантності, притаманної українському правовому менталітету сучасності.

Джерельну базу дослідження становили першоджерела XIII – XIV ст., створені як на території ВКЛ, так і в його сусідів, а саме Новгородський, Суздальський, Баркулабівський літописи, хроніки Биховця, Лівонії, Литовська та Жмойтська.

2. Віросповідання діячів публічно-правової сфери Великого князівства Литовського

Релігійна строкатість ВКЛ від початку XIII ст. до кінця XIV ст. була зумовлена процесом утворення її дер-

жавності, а саме поступовим приєднанням до Литви й Жемайтії, населення яких представляло балтську культуру та сповідувало язичництво, численних князівств – осколків Руської землі, які були носіями слов'янської культури, охрещеними за східним православним обрядом. Хоча представники балтської культури становили близько 1/10 населення ВКЛ (Крумаленко, 2008), саме вони були титульною нацією цього державного утворення, устрій якого можна віднести до федеративного типу. У релігіях масового сповідання ж інших народів чи племен тут чітко простежується територіальний фактор. Зазначена релігійна строкатість, пов'язана з територіальним фактором, була можливою виключно за умов толерантного ставлення до цього явища з боку владних кіл.

Найяскравішим показником поміркованого та/або лояльного ставлення до сповідання різних релігій у діячів публічно-правової сфери є віросповідання самих Великих князів у цей період. З вітчизняних і закордонних літописних джерел чітко простежується, що вони часто впродовж життя по декілька разів не лише змінюють конфесії християнства (католицизм – православ'я), а й переходять від політеїзму до монотеїзму та в зворотному напрямі. Так, більше трьох разів змінював віросповідання Міндовг, двічі – Гедимін. Релігійні вподобання, вочевидь, є особистою справою князів, адже вони не враховуються під час спадкування трону, яке відбувалося спадково-виборним шляхом; тобто якби була наявна вимога певної визначеної релігійної приналежності, то це обов'язково позначилося б на виборі Великого князя з наявних кандидатур (як це відбувалось у всіх європейських державах у цей період). Однак ВКЛ яскраво демонструє відсутність такої вимоги: після язичника Треніоті владу успадковує християнин Войшелг (Вайшвілкас) (Насонов, 1950), а після християнина Шварна – ярий язичник Трайденіс.

Особисті релігійні переконання язичницьких князів ВКЛ, очевидно, не впливають також на їхні політичні рішення щодо підданих інших релігій, особливо коли це становить вигоду для них. Так, язичник Вітень у 1312 р. запрошує францисканських ченців до католицької церкви, що побудована місцевою громадою в Новогрудку. Гедимін звертається до Ганзи з пропозицією про переселення на територію ВКЛ її громадян та гарантує їм території для компактного проживання, вільне віросповідання й збереження власної правової системи. Тобто християнство дозволяється підданам ВКЛ як індивідуальна чи групова релігія сповідання, а отже, називати ВКЛ повною мірою язичницькою державою некоректно.

Одним з аргументів авторів, які визначають ВКЛ як радикально язичницьку державу, є опис публічних страт князями священників за проповіді. Так, коли Вітень запрошує католицьких священників для задоволення потреб у службах своїх підданих-католиків, він забороняє їм прозелітизм, а тому за спроби публічних проповідей карає їх на смерть. Аналогічний вчинок здійснює Ольгерд, який страчує духовників своєї дружини за публічні проповіді православ'я (OrthodoxWiki). Однак у всіх відомих випадках покарання за християнський прозелітизм накладенню покарання передують заборона Великим князем цієї діяльності. Тобто залишається відкритим питання про те, чи стояв державний примусовий апарат на захисті язичництва як державної релігії або ж підставою покарання було порушення князівського наказу. Більше того, таким чином князі могли забезпечувати також

своєрідний міжконфесійний баланс через чітко встановлені межі діяльності священослужителів та правомочності релігійних громад.

У текстах літописів чітко спостерігається, що до 1385 р. релігійні вподобання Великого князя не впливають на масові релігійні погляди населення, а його вчинки та державно-правові заходи релігійними вподобаннями не керуються. Так, у 1266 р. князь Плескову Довмонт, який прийняв православ'я, організовує похід на удільного племінного князя Герденя. Літопис зазначає, що той є язичником (Насонов, 1950), незважаючи на те, що безпосередній сюзерен Герденя – князь Войшелг – є ярим православним зелотом. Під сюзеренітет язичника Радивіла приходять як язичники ятвяги, так і православні християнські князівства Полісся (Хроніка Литовська й Жмойтська, 1975), до складу володінь його сина язичника Микгайла входить православний Полоцьк (Хроніка Литовська й Жмойтська, 1975), а язичник Скирмонт називається Князем Литовським та Руським, адже включив до своєї держави, за текстом літопису, «Новгородок, Берестя, Хмільник та інші замки отчисто руські» (Хроніка Литовська й Жмойтська, 1975). Тому ми можемо зробити висновок, що сюзеренно-васальні відносини, у тому числі з омажними клятвами, релігійно не підкріплювалися, що є унікальним явищем для Європи цього періоду.

Аналогічно під час опису хрещення Міндовга літопис підкреслює, що хреститься він сам, без родичів, підданих чи земель (Хроніка Литовська й Жмойтська, 1975), тобто зміна релігії Великого князя залишалась його приватною справою та публічно-правових наслідків не тягла. Саме цей факт, очевидно, став підставою для тевтонців не визнавати таке хрещення та продовжити хрестові експедиції на ці землі.

Абсолютною толерантністю в релігійних поглядах як щодо своїх підданих, так і щодо себе відрізняються князі Гедимін та Ольгерд. Так, Гедимін, здобувши Київ у 1322 р., приймає присягу киян і місцевого митрополита й духовенства «на хрестах» (Хроніка Литовська й Жмойтська, 1975), а вже наступного року засновує Троки, супроводжуючи це язичницькою ворожбою, відвідує язичницький храмовий комплекс в усті Вілни, радиться там з очільником язичницького духовенства «біскупом поганським» Лиздейком та за його порадою засновує Вілно, будуючи в його центрі жертовник Перуну (Хроніка Литовська й Жмойтська, 1975). Ольгерд хрестить своїх старших синів, відвідує в Москві князя Дмитра Донського та, за текстом літопису, дарує йому в церкві пасхальне яйце, тобто бере участь у православних таїнствах, а потім їде до язичницького Вілна та проводить там у святилищі язичницькі обряди (Хроніка Литовська й Жмойтська, 1975).

Варто зазначити, що унікальним для феодальних держав феноменом, популярним у ВКЛ, є практика навернення правителя в релігію, що сповідується більшістю населення місцевості, яку він отримав. Хоча для більшості держав і територій феодальної Європи актуальною була зворотна практика – новопризначений правитель запроваджує у феоді свою релігію. Тривалий час така методика застосовувалася за підтримки норм звичаєвого права, доки не була письмово затверджена Аусбурзьким миром у формулюванні «чия земля, того й релігія». Однак під час опису правової практики посідання столів феодалами ВКЛ різного рівня в місцевих літописах постійно згадується, що князь приймає віру тієї місцевості, якою

збирається керувати. Так, для посідання Плескова православ'я приймають Довмонт у 1266 р. (Насонов, 1950) та Андрій Ольгердович у 1342 р. Причому в останньому випадку літопис підкреслює, що хрещення Андрія відбувалося за ініціативою язичника Ольгерда «для мешканців Плескова» (Насонов, 1950). Аналогічно приймає православ'я Гинвіл, син Микгайло Радивіла, після отримання Полоцька «для кращого правління», його син Борис та інші потомки залишаються там правити й далі, а тому, як підкреслено в літописі, також були православними (Хроніка Литовська й Жмойтська, 1975). Після взяття Києва Гедиміном у 1322 р. туди призначається удільним князем Міндовг Алігімонтович, який тоді ж приймає православ'я (Хроніка Литовська й Жмойтська, 1975). Сини Міндовга Ердивіл, Вікент і Тентіл, захопивши Полоцьк, Вітебськ та Смоленськ, за словами літопису, «веру грецкую приняли, аби том прихильніше подданих себе з'єднали» (Traidenis).

Варто звернути увагу на те, що зазначена практика в літописах згадується саме для місцевих, удільних князів, вона завжди схвалюється вищим правителем і виглядає як своєрідний договір між населенням чи його представниками під час включення зазначеної території до складу ВКЛ. Такий характер узгодження умов вступу території до складу держави та свідчення про компроміси вищої влади з населенням території, що включається, перекликається із сучасним усвідомленням поширених ознак федерації, а саме договірному характеру формування її території, компромісних стосунків між місцевою й верховною владою, можливості врахувати індивідуальні властивості кожної з територій для оптимізації державного управління та зменшення конфліктів.

Нетиповим для феодальної європейської держави цього періоду фактом, що свідчив про свободу віросповідання приватних осіб у ВКЛ, є те, що віросповідання Великого князя не тягне за собою дотримання цієї релігії в його найближчого оточення та родичів. Брати впевненого язичника Трайденіса Бардіс, Лізіс і Свалкеніс сповідують православ'я, а Сірпутіс є язичником (Traidenis). Хрещеними в православ'я є двоє вже згаданих старших синів Ольгерда, сам Ольгерд є язичником, який схиляється то до католицизму, то до православ'я, а його молодший син Ягайло залишається язичником до шлюбу з Ядвігою.

Найяскравіше свідчить про наявність вільного сповідання язичництва на теренах ВКЛ навіть після хрещення князів політика Тевтонського ордену. Так, у XIV ст. тевтонці звітують про більш ніж 100 військових походів на литовські землі, які супроводжуються спаленням язичницьких капищ (Крумаленко, 2008) і претензіями до Великих князів, що вони не є справжніми християнськими правителями, адже не хрестять своїх підданих. Великі князі у відповідь наполягали на тому, що язичництво їх населення – це внутрішня проблема, а орден використовує це як *casus belli* для захоплення й грабування їхніх земель.

Безперечним є факт, що Самогітія та Жемайтія залишалися територіями з масовим легальним сповіданням язичництва незалежно від релігійних уподобань поточного Великого князя. Офіційне їх хрещення, яке було дуже формальним і здебільшого декларативним, відбулось лише в 1413 р. (Ясинский, 1889). І хоча існування та процвітання язичницького храмового комплексу в гирлі Вілни, заснованого князем Кгермонтом, літописи описують протягом XIV ст. (Хроніка Литовська

й Жмойтська, 1975), проте жодних даних про його знищення в XV ст. немає. Хроніка Лівонії Генріха Латвійського також зазначає, що всі спроби охрестити балтів є марними: за загрози вони погоджуються хреститись, однак як тільки загроза зникає, миттєво повертаються до язичництва (Аннинский, 1938). Новгородський перший літопис старшого ізводу називає населення литовських земель «поганими» й «безбожними» в усіх згадках їхніх дій упродовж XIII – XIV ст. (Насонов, 1950). Дуже цікавою є згадка в цьому літописі конфлікту князя-християнина Войшелга та його батька-язичника Міндовга в 1265 р. Войшелг обіцяє зробити Литву християнською, адже сам є ревним християнином. І після перемоги Войшелга з Литви втікають 300 сімей опозиції, які на вимогу князя Плескова відразу та без тиску приймають хрещення (Насонов, 1950). Отже, їх втеча відбувається не через місіонерську діяльність Войшелга. А вся його місіонерська діяльність після приходу до влади обмежується заснуванням низки церков на південних землях руських князівств, які й так уже були охрещені ще київськими князями, тобто спрямована більше на підтримку вже існуючих християнських громад, які позбулися державного захисту за попередніх князів-язичників.

Аналогічно зазначається, що після хрещення в православ'я Ольгерда, яке відбулось не через його переконання чи «увіровання», а виключно для здійснення важливого дипломатичного шлюбу з Ульяною Вітебською, Ольгерд не чинить жодного тиску на своє оточення, його наближені залишаються язичниками (Хроника Быховца).

Поодинокі хрещення впливових посадових осіб ВКЛ також виглядають як приватне рішення, що не впливає на їх кар'єру. Так, язичник Гаштольд приймає хрещення не для того, щоб здобути сейзину Кам'янця (Поділля), а для того, щоб одружитися з місцевою аристократкою (Хроника Быховца). Цікаво, що він приймає католицизм, а не православ'я, як його сюзерен Ольгерд. Останній у свою чергу не тільки не звертає на це уваги, а й «підвищує» його до намісництва у Вілно та дозволяє заснувати там францисканський монастир. Коли місцеві язичники, яких у Вілно була більшість, починають збройний виступ і спалюють цей монастир, Ольгерд карає їх не за «посягання на віру», а за завдання майнової шкоди та виступ проти рішення Великого князя (Хроника Быховца), адже він цей монастир побудувати дозволив. Така ситуація яскраво перекликається з описаною вище стратою християнських проповідників та ще більше дає нам можливість упевнитись у тому, що покарання мало не релігійний, а владний підтекст як посягання на волю, рішення й авторитет Великого князя.

У середині XIV ст., тобто фактично вже після утворення основної територіальної частини ВКЛ, Великі князі хоча б формально були змушені хреститися, залишаючи свою культурну ідентифікацію (що підтверджується їхніми яскраво балтськими іменами). До такого важливого кроку їх підштовхнула зовнішня й внутрішня політична ситуація: на ВКЛ тиснули Тевтонський орден і Московська держава, погрожуючи хрестовими походами, усі сусідні держави, з якими міг бути укладений альянс, були християнськими та, відповідно, вимагали християнізації потенційного союзника, а до земель ВКЛ були інкорпоровані значні території з масовим проживанням християн. Унікальність випадку навернення до християнства Великих князів Литов-

ських серед феодалних правителів Європи полягала в тому, що вони, здійснивши формальне хрещення, як і раніше, коли сповідували язичництво, не вимагали зміни релігії чи конфесії своїх васалів та їхніх підлеглих. Таким чином, релігійні вподобання населення залишалися внутрішньою справою удільних князівств, квазіреспубліканських утворень і племен, що входили до ВКЛ на правах суб'єктів федерації. Такий підхід звів вирішення всіх правовідносин у ВКЛ, пов'язаних із релігією, на локальний рівень приватних осіб та пересічних громадян, що для всієї Європи стало характерним тільки в буржуазному періоді, тобто більше ніж на 500 років пізніше.

3. Висновки

Таким чином, можна стверджувати, що в питаннях забезпечення свободи віросповідання своєму населенню правова політика ВКЛ значно випередила свій час.

По-перше, це реалізувалось у наданні й захисті виключних прав своїм суб'єктам федерації для врегулювання внутрішніх місцевих відносин з урахуванням інтересів населення та надання їм суспільно-релігійного спокою. Подібний комплекс прийняття інтересів місцевих спільнот і загального суспільного спокою як вагоміших за статус та амбіції представників вищої центральної влади (якими були Великі князі) притаманний більше розвиненим демократичним суспільствам.

По-друге, політика ВКЛ до кінця XIV ст. гарантувала та реально забезпечувала своєму населенню вільні сповідання, вибір і зміну релігії. Великі князі в цьому питанні брали на себе роль «держави – нічного сторожа», яка є популярною знов-таки в XX – XXI ст., та забезпечували охорону інтересів усіх релігійно-суспільних груп, запобігання зловживанням та підтримання балансу між ними.

По-третє, описані явища поєднувалися в контексті врахування територіального фактора й приналежності більшості вірян одній релігії чи конфесії, навіть якщо вони суперечили особистісним приватним поглядам конкретного Великого князя або вищих представників його адміністрації. Де-факто ВКЛ не просто визнавала за певними суб'єктами своєї федерації право на місцеву релігію, а й демонструвала готовність змінювати призначену на місця власну адміністрацію відповідно до цих вимог.

По-четверте, князі не дотримувались особистої визначеної релігійної політики ні щодо себе, ні щодо свого близького оточення. Релігійний чинник не відігравав ролі під час вибору претендента на посідання престолу або надання бенефіції. Відомі репресивні акти Великих князів проти християн були поодинокими та завжди відповідали їхнім правопорушенням, а отже, як релігійні репресії не можуть характеризуватися.

Таким чином, можна стверджувати, що ВКЛ XIII – XIV ст. була не стільки язичницькою, скільки полірелігійною державою зі свободою віросповідання.

Список використаних джерел:

1. Крумаленко М. Правовий статус етнорелігійних груп на українських землях ВКЛ у XIV – XVI ст. О.: Юридична література, 2008. 241 с.
2. Новгородская первая летопись старшего и младшего изводов / под ред. и с предисл. А. Насонова. М.; Л.: Изд-во АН СССР, 1950. 642 с.
3. Anthony, John, and Eustathius of Vilnius. OrthodoxWiki. URL: https://orthodoxwiki.org/Anthony,_John,_and_Eustathius_of_Vilnius.
4. Хроника Литовская и Жмойтская. ПСРЛ. М.: Наука, 1975. Т. 32. С. 15–127.

5. О плондрованю руского панства от литвы и порахце ихъ. ПСРЛ. М.: Наука, 1975. Т. 32. С. 207.
6. Traidenis. URL: <https://en.wikipedia.org/wiki/Traidenis>.
7. Ясинский М. Уставныя Земскія Грамоты Литовско-Русскаго государства. К.: В университетской типографии, 1889. 207 с.
8. Генрих Латвийский. Хроника Ливонии / введ., пер. и коммент. С. Аннинского. М.; Л.: Изд-во АН СССР, 1938. 608 с.
9. Хроника Быховца. URL: <http://www.vostlit.info/Texts/rus/Bychovec/frametext.htm>.

References:

1. Krumalenko, M. V. (2008). Pravovyi status etnorelihiinykh hrup na ukrainskykh zemliakh VKL u XIV – XVI st. [Legal status of ethno-religious groups on Ukrainian territories of GDC in the XIV – XVI centuries] Odesa: Yurydychna literatura. [in Ukrainian]
2. Nasonov, A. N. (1950). Novgorodskaya pervaya letopis' starshego i mladshego izvodov [The Novgorod First Chronicle of Elder and Junior Recensions]. M.-L., Izd-vo Akad. Nauk SSSR. [in Russian]
3. Anthony, John, and Eustathius of Vilnius // OrthodoxWiki. URL: https://orthodoxwiki.org/Anthony,_John,_and_Eustathius_of_Vilnius
4. PSRL (1975). Khronika Lytovska y Zhmoitska [The Lithuanian and Samogitia Chronicle]. PSRL. Moscow: Nauka, vol. 32, pp. 15–127.
5. PSRL (1975). O plyundrovanyu ruskogo panstva ot litvy i porazhtse ikh» [O plyundrovanyu ruskogo panstva ot litvy i porazhtse ikh]. PSRL. Moscow: Nauka, vol. 32, p. 207.
6. Traidenis. URL: <https://en.wikipedia.org/wiki/Traidenis>
7. Yasinskiy, M. (1889). Ustavnyya Zemskiya Gramoty Litovsko-Russkago gosudarstva. [Zemstvo Charters of Lithuanian-Russian State]. Kyiv: V universitetskoy tipografii, 1889.
8. Anninskiy, S. A. (1938). Genrikh Latviyskiy. Khronika Livonii [Henry of Latvia. Livonian Chronicle of Henry]. M.-L.: Izd-vo Akademii nauk SSSR. [in Russian]
9. Khronika Bikhovtsya [The Bychowiec Chronicle]. URL: <http://www.vostlit.info/Texts/rus/Bychovec/frametext.htm>

ON THE ISSUE OF THE FREEDOM OF CONSCIENCE IN THE GRAND DUKES OF LITHUANIA STATE AND LEGAL POLICIES IN THE XIII – XIV CENTURIES

Tsvietkova Yulianna Volodymyrivna,

Senior Lecturer at the Department of History of Law and State of Faculty of Law of
Taras Shevchenko National University of Kyiv,
Candidate of Juridical Sciences

The article is devoted to the unique for the feudal period policy of religious tolerance led by the Grand Dukes of Lithuania at the territories under their rule. Grand Dukes of Lithuania is usually identified as "pagan state", but analysis of contemporary sources show that it should be rather classified as multi-religion federation. This thesis can be proved because Grand Dukes of Lithuania princes personally were not stuck to definite religion policy, what is shown by their numerous changing confession of their own and different beliefs within one ruling family. Religions of the throne pretenders were their personal matter and had no influence on their enthroning. Religion woes were not in use during homage and beneficence procedures, what could be explained by different religions of suzerains and

vassals. Just appointed local rulers did generally converse into religion of the region majorities. Any evident Princes' oppression of Christians described in Chronicles followed their uprisings or other acts of disobedience to the ordinances.

Key words: state and legal policy of the Grand Duchy of Lithuania in religious domain, freedom of conscience, religious tolerance, Gediminids.

СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ НАДРОДОБУВАННЯ В ПЕРІОД КИЇВСЬКОЇ РУСІ, КОЗАЦЬКОЇ ДОБИ ТА НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ У СКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ІМПЕРІЇ

У статті автором розглянуто основні історико-правові передумови становлення системи державного управління надродобуванням у різні епохи розвитку державності України. Автор окреслила основні інституції та адміністративно-правові механізми в цій сфері крізь призму історичного аналізу.

Ключові слова: державне управління, історія адміністративного права, надродобування.

**Максіменцева
Надія Олександрівна,**
докторант юридичного
факультету
Дніпровського
національного
університету імені Олеся
Гончара,
кандидат юридичних наук

1. Вступ

Формування сучасних стратегій державного управління неможливе без урахування історичного досвіду правового регулювання з метою вивчення тих помилок і позитивів, які були притаманні сфері видобування надр. У зв'язку із цим науковий інтерес становлять історико-правові дослідження спадщини адміністративного права, що дає змогу істотно збагатити інструментарій наукової аналітики.

Проблемами в царині видобування надр свого часу плідно займалися І. Грозовський, Р. Кірін, А. Лоранський, О. Олійник, В. Піцикевич, В. Стрельник. Такі дослідження здійснювалися переважно на перетині історичної науки та правознавства.

Водночас більшість робіт у сфері дослідження історичної спадщини правового регулювання видобування надр належать переважно або історикам права, або спеціалістам гірничого права. Робіт, присвячених дослідженню державного управління в цій галузі під кутом зору адміністративного права, поки що бракує.

2. Надродобування в період Київської Русі

Сучасні межі України як держави були сформовані остаточно лише в ХХ ст. До цього часу різні частини українських земель перебували в складі інших держав, а відтак і різних режимів національного правового регулювання.

Доба Київської Русі характеризується існуванням першого кодифікованого нормативного акта – Руської

правди (Юшков, 2010). Аналіз тексту цього документа дає змогу стверджувати, що на той час надрам, видобуванню корисних копалин не приділялося настільки великої уваги, щоб запроваджувати окреме їх нормативне регулювання. Відносини, пов'язані з освоєнням природних багатств землі, були юридично невідокремленими від відносин, пов'язаних із користуванням землею. Увесь комплекс повноважень щодо способу використання земельної ділянки належав її власникові, який міг використовувати свою землю так, як вважав за потрібне, у тому числі здійснюючи вилучення з неї корисних копалин.

В. Філатова при цьому виділяє принципи, за якими в добу Київської Русі здійснювалося надрокористування та вивчення надр:

- 1) земля розглядалась як інтегрований природний об'єкт, що об'єднував у собі поверхню землі, її наземну й підземну частини;
- 2) надра не вважались окремим об'єктом права власності, а входили до складу права власності на землю;
- 3) право на надра було додатковим, похідним від головного права – права власності на землю;
- 4) користування надрами могло здійснюватися самим землевласником або тільки з його дозволу. В останньому випадку умови використання надр погоджувались із землевласником (Філатова, 2008).

О. Олійник зазначає, що Руська Правда не містила правових норм щодо охорони надр у зв'язку з особливостями економіки Київської держави, яка мала натуральний характер та базувалась на сільському господарстві, рибальстві й мисливстві (Олійник, 2011).

Водночас С. Голубка, досліджуючи історію фінансів української державності, зазначає, що до прямих податків належали різні дари (добровільне підношення підданих) та оброк (плата за користування земельними надрами, знаряддями праці) (Голубка). Отже, уже тоді держава проявляла інтерес до природних багатств надр, проте такий інтерес обмежувався отриманням оброку (податку) за користування надрами.

Ця позиція узгоджується з думкою С. Тихомірової про фактичне існування за часів Київської Русі гірничих регалій та принципу гірничої свободи. Адміністративне регулювання здійснювалося дозвільними й заохочувальними грамотами, наказами пам'ятками. За видобування стягувався «государев долг», що становив 1/10 добутого (Тихомирова, 2001).

В. Піцикевич, аналізуючи наукові напрацювання С. Юрія та В. Федосова, також зазначає, що за часів Київській Русі діяли гірничі регалії (Піцикевич, 2015).

Регалія (від лат. *regalis* – царський) у феодальній Європі означала королівський привілей на отримання певних доходів (судові штрафи, ринкові збори) (Прохоров, 1993).

Принцип гірничої регалії під час визначення елементів відповідних правовідносин, за твердженням В. Піцкевича, виходить із таких положень:

- надра не входять до складу земельної ділянки, становлячи особливий, не залежний від поверхні землі об'єкт правовідносин;
- землевласник не є *ipso facto* власником надр;

– надра та всі корисні копалини, що в них знаходяться, належать на праві власності монарху;

– дозвіл на здійснення гірничої справи на платних засадах та особу–надрокористувача обирає монарх (Піцикевич, 2015).

Наведене твердження повністю відповідає позиції Р. Кіріна щодо принципів гірничої регалії (Кірін, 2007).

Водночас вважаємо, що за умови відсутності прямого застереження в нормативному документі – Руській Правді (Юшков, 1935) – про виключне право монарха (князя) розпоряджатися надрами (як окремим від земельної ділянки об’єктом правовідносин) необхідно з обережністю висловлювати категоричні судження щодо цього. На нашу думку, така регалія могла існувати, проте вона не могла бути «гірничою» в «чистому» її вигляді. У цьому разі вважаємо більш обґрунтованою ту позицію, відповідно до якої право користування надрами не відокремлювалось від права на користування землею, із цього приводу вже виникали правовідносини, зокрема, оподаткування.

У досліджуваній період управління фінансовими потоками перебувало в безпосередньому віданні самого князя. Для збирання мита й данини він призначав особливих чиновників-митників, данщиків, пятенщиків, які не залежали від намісників і волостелів. Ці чиновники-митники підкорялися безпосередньо князю. За своєчасне надходження доходів із земельних володінь відповідав стольник. Системою місцевого управління в містах керували тисяцькі та посадники, яких призначав князь [4]. Також вважаємо за доцільне зазначити, що система органів державного управління Київської Русі не була абсолютно сталою й незмінною та залежала від конкретних історичних, економічних і політичних чинників.

Таким чином, здійснення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр у часи Київської Русі здійснювалось опосередковано (через управління земельними ресурсами) та обмежувалося фактично регулюванням земельних відносин (з яких виникали відносини надрокористування), захистом прав землевласника в разі їх порушень іншими особами та стягненням оброку.

3. Надродобування в період козацької доби

Не можна оминати увагою управління використанням, відтворенням та охороною надр на території Козацької держави. Відомий дослідник звичаєвого права запорізьких козаків І. Грозовський у дисертаційному дослідженні періоду Нової Січі (1734–1775 рр.) зазначав, що об’єктами цивільно-правових відносин були, зокрема, земля, корисні копалини. Земля вважалася спільною власністю Війська Запорізького, процес формування приватної власності на землю за часів існування Нової Січі не був завершений.

Норми звичаєвого права запорізьких козаків встановлювали чіткий порядок землекористування. І. Грозовський говорить про можливість виділення щонайменше двох категорій земель із різним правовим статусом – тих, що підлягали щорічному розподілу шляхом жеребкування, та тих, які передавалися власникам зимівників і слобід у довічне користування. Зазначено, що право на свої землі запорожці отримали в результаті першого займу цих земель. Це право неодноразово визнавали своїми нормативними актами (універсалами та грамотами) литовські

князі, польські королі та російські царі. Проте, на думку дослідника, Запорозьке Військо можна вважати тільки номінальним власником своєї території. Фактично, з середини XVII ст. запорозькі козаки не виступають на міжнародній арені як власники своїх земель. Це право уособлювали в різні роки Литва, Польща, Туреччина, Росія (Грозовський, 1998).

Необхідно підкреслити, що Гетьмани України значною мірою опікувалися розвитком гірництва. Так відомо 14 Універсалів Івана Мазепи про виділення українській шляхті, козацькій старшині земель під устаткування рудень, селітряних заводів, ковальських цехів, до нашого часу дійшли окремі Універсали щодо рудень гетьманів Д. Многогрішного, І. Самойловича, Г. Гуляницького, військового підскарб'я Р. Ракушки та інших (Гірництво й підземні споруди в Україні та Польщі (нарис з історії), 2009). Рудня – місце добування руди (Ринсевич, 2008). Прикладами таких Універсалів можна навести наступні:

– Універсал Івана Самойловича про надання чернігівському священику Стефану Шубі греблі на річці Сухий Вир під Ловом, з рудоносною ділянкою землі біля греблі та дозволом побудувати рудню 1672, липня 24, Батурин (Бутич, Ринсевич, Тесленко, 2004).

– Універсал військового підскарб'я Романа Ракушки Максима Матвійовичові та Шимку Медведєві про надання слободи на побудовану ними рудню у селі Неданчичах на півтора року. 1665, серпня 5. Ніжин (Бутич, Ринсевич, Тесленко, 2004).

– Універсал військового підскарб'я Романа Ракушки про дозвіл Максимові Матвійовичу і Шимкові Медведю заснувати рудню у селі Неданчичах та про надання їм млина на річці Білоусі. 1664, вересня 24. Ніжин (Бутич, Ринсевич, Тесленко, 2004).

Стрельник В.В., посилаючись на роботи Грозовського І.М., зазначає, що здійснення контрольно-наглядових повноважень в період Козацької держави здійснювали особи, які отримували право власності або оренди певних територій від гетьмана або козацької громади (Стрельник, 2015).

Тобто, фактично за часів існування Козацької держави, державне управління використанням, відтворенням і охороною надр обмежувалось наданням певної території у власність або оренду та дозволом заснувати (будувати) рудню.

4. Надродобування у період перебування українських земель у складі Російської Імперії

Наступний період, який підлягає дослідженню – це період перебування території сучасної України у складі Російської Імперії. Даний період є важливим для становлення законодавства у сфері управління надрами, саме у зв'язку з тим, що саме в цей період гірничої справа набуває бурхливого розвитку, що, у свою чергу, потребує з боку держави більш повного та детального врегулювання такої діяльності.

Саме наведені вище нормативні документи є нормативною основою гірничого права у досліджуваній період та здійснювали регламентацію державного управління використанням, відтворенням і охороною надр.

З кінця XVIII ст. на територіях сучасних Київської, Чернігівської і Полтавської областей велася розробка родовищ торфу. В другій половині XVIII ст. відкриті промислові родовища залізної руди в Криворізькому басейні (Гайко, Білецький, Мікось, Хмура, 2009).

Початком індустріального Донбасу слід вважати будівництво Луганського гірничого (ливарного) заводу (1795 – 1807 рр.), який започаткував розробку в 1795 р. вугільних родовищ поблизу Лисичого Байраку (зараз м. Лисичанськ). Окрім вугільної та металургійної в XIX ст. в Україні стрімко розвиваються інші гірничі галузі. Уже з XVIII ст. великі роботи проводилися на соляних озерах і копалинах Бахмута (сьогодні м. Артемівськ). У XIX ст. розробляються Микитівське ртутне і Нікопольське марганцеве родовища (Булгаков, 2014).

Разом з тим, дослідники даного періоду відзначають, що історія державного управління у галузі користування надрами традиційно починається фактично з дати підписання в 1700 році Петром I Указа про утворення «Приказу Рудокопних справ» (Перчик, 2002).

Необхідно звернути увагу на те, що даний іменний Указ лише проголошує створення органу державного управління, але не містить його повноважень та відображає лише питання кадрових призначень. Повноваження та функції Приказу Рудокопних справ закріплюються прямо та опосередковано в інших Указах. Так 02.11.1700 року виходить новий Указ «Про копальні золотих, срібних, мідних та інших руд по всьому простору Росії. Про огляд Воеводами знайдених руд і нагородження тих хто ці руди знайшов» («О приисках золотых, серебряных, медных и иных руд по всему пространству России...», 1830).

Указом від 08.06.1711 року Приказ Рудокопних справ було ліквідовано, а його «справи» передано Сенату та Губернаторам (Об упразднении приказа Рудных Дел и рассылке дел оного по Губерниям, 1830).

17.05.1715 року було відновлено Рудний Приказ (Рудна Канцелярія) (О бытии Рудному приказу, 1830). 13.03.1718 року, у зв'язку з проведенням колезької реформи, по сенатському Указу Рудна канцелярія була ліквідована, і як повідомлялось її справи та персонал переведено до Берг-Колегії (Киселев, 2009).

Іменним Указом у від 10.12.1719 року «Про утворення Берг-Колегіума для ведення в ньому справ про руди та мінерали» створено новий орган державного управління – Берг-Колегіум (Об учреждении Берг-Коллегиума для ведения в оном дел о рудах и минералах, 1830). Фактично визнаючи шкідливою відсутність належного контролю з боку держави за видобуванням корисних копалин, відсутність гарантій для осіб, які здійснювали таку діяльність, створено особливий Берг-Колегіум, який наділено повноваженнями у галузі використання надр – «одним суддею бути над всіма до того належними справами та особами» (Об учреждении Берг-Коллегиума для ведения в оном дел о рудах и минералах, 1830). При цьому Берг-Колегіум був непідконтрольний та непідзвітний місцевій владі – Губернаторам, Воеводам. Разом з тим, на них покладался обов'язок сприяти у діяльності Берг-Колегіума за його вимогою.

Аналіз тексту Указу дозволяє зробити висновки про функції Берг-Колегіуму (Об учреждении Берг-Коллегиума для ведения в оном дел о рудах и минералах, 1830). Однією з функцій Берг-Колегіума було по суті нормативне забезпечення регулювання діяльності «рудкопних справ» шляхом видання відповідних нормативних актів – «указів і установ, якими ті рудокопні справи найкраще і найдосконаліше можуть бути зроблені».

Також на Берг-Колегіум покладалась консультативно-дорадча функція, а саме: радити заінтересованим особам, яким чином якнайкраще організувати роботу заводів.

13.07.1806 року затверджено Гірничі положення (Высочайше утвержденный доклад Министра финансов и проект Горного положения, 1830), даним документом державне управління у сфері видобування корисних копалин передавалось у відання новоствореного органу державного управління Гірничого департаменту при міністерстві фінансів. Слід відмітити, що Гірничі положення є комплексним нормативним актом, який містить як управлінські норми (визначає систему органів управління, їх структуру, повноваження чиновників), так й норми процесуального (в т.ч кримінального) і матеріального права.

Гірничим положенням докладно врегульовано структуру органів державного управління, чітко визначені повноваження кожного з чиновників, закріплені форми документів, визначено правила діловодства, затверджені штатні розписи, визначені розміри утримання (матеріального забезпечення) чиновників тощо.

Видається, що, у зв'язку з бурхливим розвитком промисловості у даний період, значним чином активізувався розвиток гірничої галузі, оскільки промисловість вимагала все більшої кількості металу, хімічних елементів, енергоносіїв. Місця видобутку корисних копалин у той період фактично були самостійними, відособленими населеними пунктами зі своїм населенням, адміністрацією, поліцією тощо. Оскільки Російська Імперія надавала великого значення розвитку своєї промисловості та відповідно забезпеченню її необхідними ресурсами, з метою усунення перешкод для економічного розвитку добувної промисловості, зокрема, бюрократичної складової, а саме подвійного підпорядкування даних утворень як місцевій владі, так і керівникам гірничої галузі, було розроблено даний комплексний нормативний акт, який чітко розмежовував повноваження місцевих органів державного управління та органів державного управління гірничою галуззю.

Дане Гірничі положення передбачало наступну структуру органів державного управління гірничою справою. Гірничий департамент відав всіма справами, що відносяться до заводів та перебувають у веденні Міністерства Фінансів, а також усіма справами, які мають відношення до Гірничої сфери по даному міністерству (п. 1 Гірничого положення).

Гірничий департамент складався з Гірничої Ради та Гірничої експедиції, яка, в свою чергу, складалась з двох відділень, кожне з яких мало два стола.

Гірничі Рада мала повноваження розглядати та вирішувати виключно ті справи, які передавались Міністром Фінансів або Керуючим з Гірничої Експедиції. До таких справ було віднесено вирішення питань нормотворчого характеру, прийняття нових постанов, заснування установ, питання мистецького та наукового характеру і заводського виробництва. Також Гірничій раді були надані повноваження присвоювати Гірничі чини до 8 класа включно як чиновникам, що служать як у Гірничому департаменті, так і у Гірничому кадетському корпусі, Московському Гірничому правлінні тощо, за виключенням наведеного у п. 4 Гірничого положення переліку.

Гірничі експедиція виконувала виконавчі та розпорядчі функції.

Слід зауважити, Міністр Фінансів за необхідності міг перерозподілити повноваження між Відділеннями та Столами Гірничої Експедиції.

Очолював Гірничий Департамент Керуючий Гірничим департаментом, який здійснював безпосереднє керівництво Гірничою Експедицією, та за посадою входив до Гірничої ради як «перший Член».

За вказівкою Міністра Фінансів на засіданнях Гірничої Ради могли бути присутні Начальники Відділень Гірничої Експедиції, Командир та Інспектор Гірничого Корпусу, Берг-Інспектори, Гірничі Начальники, яким надавалось право голосу нарівні з постійними членами Гірничої Ради. Також за вказівкою Міністра Фінансів могли бути запрошені професори та інші гірничі чини.

У підпорядкування Керуючого Гірничою Експедицією були начальники обох Відділень. Перший та Другий Столи Першого Відділення складались з Столоначальників, помічників та писців.

Перший стіл Другого Відділення складався з Столоначальника, помічника та писців. Другий стіл Другого Відділення складався з Бухгалтера, помічника бухгалтера та писців.

01.01.1834 року у складі Міністерства Фінансів було створено Корпус Гірничих Інженерів (Положение о Корпусе Горных Инженеров, 1835). Даний орган державного управління був воєнізованим зі штатним офіцерським складом 320 одиниць. Назви посад гірничих чиновників було замінено військовими. Міністр Фінансів отримував звання Головнокомандувача Корпусу Гірничих Інженерів та при ньому було засновано посаду начальника Штабу Гірничих Інженерів для здійснення інспекторської діяльності, декілька Генералів і Штаб-Офіцерів для здійснення контролю на місцях та виконання інших доручень, а також необхідна кількість ад'ютантів. Гірничий Суд в Санкт-Петербурзі при Департаменті Гірничих та соляних справ перейменовано на Гірничий Аудиторат зі збереженням всіх його повноважень. Головною функцією Корпусу Гірничих Інженерів було управління розпорядкою та виробничою сферами Гірничого, монетного, соляного виробництва.

Територія сучасної України відносилась до Південно-Західного гірничого округу (Чернігівська, Київська, Волинська, Подільська, Таврійська, Херсонська, Бессарабська губернії). Для здійснення нагляду у вказаних губерніях було створено посаду Окружного Гірничого Інженера (Об образовании Юго-Западного горного округа, 1886). В подальшому створено Гірниче управління південної Росії, до сфери діяльності якого відносились: Єкатеринославськ, Харківська, Таврійська, Херсонська, Бессарабська, Подільська, Київська, Волинська, Чернігівська губернії з розміщенням адміністрації у м. Катеринослав (Об учреждении Горного Управления южной России, 1894). У 1899 році кількість гірничих округів півдня Росії збільшено, і вся гірнича область була поділена на шість округів: Південно-Західний, Єкатеринославський, Таврійський, Харьково-Полтавський, Луганський і Бахмутський (Лоранский, 1900).

Гірниче положення діяло до 1857 року, коли було прийнято Гірничий статут. Селянська реформа, яка була проголошена Маніфестом 19.02.1861 року, принесла істотні зміни у державне управління гірничою галуззю, а саме: органи державного управління стали набувати спеціалізованого характеру. Так, до 1861

року гірниче відомство вирішувало низку питань, які не були пов'язані безпосередньо з гірничою справою. З-під управління гірничого відомства були виведені питання, що раніше були пов'язані з кріпосними селянами, землями, за якими ті були закріплені, питання, що безпосередньо не відносились до гірничої галузі тощо. Гірничі поліція, як спеціальний відомчий правоохоронний орган, була ліквідована, всі повноваження було передано Міністерству внутрішніх справ.

01.06.1867 року Корпус Гірничих Інженерів було позбавлено військового статусу, персонал урівняно в правах з цивільними відомствами.

5. Висновки

Таким чином, приходимо до висновку, що державне управління у галузі використання, відтворення і охорони надр бере свій початок фактично з часів утворення на території сучасної України першої держави – Київської Русі. З розвитком економічних відносин та усвідомлення цінності покладів корисних копалин все більшого значення надається їх ефективному (для держави) освоєнню. При цьому розвиток державного управління галуззю пройшов свій шлях від найпростішого – розподілу земельних ресурсів та, відповідно, розподілу надр як їх складової та отримання певного податку за їх розробку, до управління гірничою галуззю як одного з найважливіших секторів економіки держави.

Список використаних джерел:

1. Юшков С. Русская Правда. Происхождение, источники, ее значение / под ред. В. Томсинова. М.: Зерцало, 2010. 352 с.
2. Філатова В. Правове регулювання геологічного вивчення надр: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Х., 2008. 220 с.
3. Олійник О. Правове регулювання охорони надр за законодавством України (окремі аспекти): монографія. Хмельницький: Поліграфіст, 2011. 180 с.
4. Голубка С. З історії фінансів української державності від Київської Русі до Гетьманщини. URL: http://n-auditor.com.ua/uk/component/na_archive/917?view=material.
5. Тихомирова С. Горные отношения в России на рубеже XV и VII веков. Труды кафедры горного права РГУ нефти и газа. 2001. № 1. С. 14–16.
6. Піцикевич В. Історія ліцензованої діяльності у сфері паливно-енергетичного комплексу України з давнини до початку XX ст. Історико-правовий часопис. 2015. № 1. С. 32–36.
7. Большой энциклопедический словарь / гл. ред. А. Прохоров. М.: Советская энциклопедия, 1993. 1111 с.
8. Кірін Р. Правове забезпечення видобування корисних копалин: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. К., 2007. 160 с.
9. Юшков С. Руська Правда. Тексти на основі 7 списків та 5 редакцій. URL: <http://izbornyk.org.ua/yushkov/ru.htm>.
10. Грозовський І. Звичаєве право запорізьких козаків: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Х., 1998. 22 с.
11. Гірництво й підземні споруди в Україні та Польщі (нариси з історії). Донецьк: УК-Центр; Донецьке відділення НТШ; Редакція гірничої енциклопедії, 2009. 296 с.
12. Універсали Павла Полуботка (1722–1723) / упор. В. Ринсевич. К., 2008. 656 с.
13. Універсали українських гетьманів від Івана Виговського до Івана Самойловича (1657–1687) / упор. І. Бутич, В. Ринсевич, І. Тесленко. К.; Львів, 2004. 649 с.

14. Стрельник В. Историко-правовая характеристика экологического контролю та нагляду у сфері охорони надр. Порівняльно-аналітичне право. 2015. № 4. С. 202–205. URL: http://www.pap.in.ua/4_2015/63.pdf.
15. Гайко Г., Білецький В., Мікось Т., Хмура Я. Гірництво й підземні споруди в Україні та Польщі (нариси з історії). Донецьк: УК Центр; Донецьке відділення НТШ; Редакція гірничої енциклопедії, 2009. 296 с.
16. Булгаков І. Гірничий нагляд в урядовому механізмі на теренах України в XIX – поч. XX ст. Теорія та практика державного управління: збірник наукових праць. Х.: Вид-во Хар-PI НАДУ «Магістр», 2014. Вип. 1(44). С. 57–60.
17. Перчик А. Горное право: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ИД «Филология три», 2002. 162 с.
18. «О приисках золотых, серебряных, медных и иных руд по всему пространству России...». Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. СПб.: Тип. II отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. Т. 4. № 1815. С. 79.
19. Об упразднении Приказа рудных дел и рассылке дел оного по губерниям. Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. СПб.: Тип. II отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. Т. 4. № 2370. С. 690.
20. О бытии Рудному приказу. Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. СПб.: Тип. II отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. Т. 5. № 2908. С. 157.
21. Киселев М. Организация и деятельность Рудной канцелярии в 1715–1718 гг. Урал индустриальный: Бакунинские чтения: материалы IX Всероссийской научной конференции, посвященной 85-летию д. и. н., проф. А.В. Бакунина (Екатеринбург, 8–9 октября 2009 г.): в 2 т. Екатеринбург: ИД «Автограф», 2009. Т. 2. С. 51–57.
22. Об учреждении Берг-Коллегиума для ведения в оном дел о рудах и минералах. Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. СПб.: Тип. II отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. Т. 5. № 3464. С. 760–762.
23. Высочайше утвержденный доклад Министра финансов и проект Горного положения. Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. СПб.: Тип. II отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. Т. 19. № 22208. С. 437–630.
24. Положение о Корпусе горных инженеров. Полное собрание законов Российской Империи с 1649 года. СПб.: Тип. II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1835. Т. 9. № 6685. С. 1–8.
25. Об образовании Юго-Западного горного округа. Полное собрание законов Российской Империи с 1649 года. СПб.: Тип. II отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1886. Т. 3. № 1846. С. 459–460.
26. Об учреждении Горного управления южной России. Полное собрание законов Российской Империи с 1649 года. СПб.: Тип. II отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1894. Т. 11. № 7689. С. 251.
27. Лоранский А. Краткий исторический очерк административных учреждений горного ведомства в России 1700–1900 гг. СПб., 1900. 178 с.
28. Свод законов Российской Империи. СПб.: Тип. II отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1857. Т. 7: Уставы Монетный, горный, и о соли. 840 с.
29. Чистяков О. Российское законодательство X – XX веков: в 9 т. М.: Юридическая литература, 1989. Т. 7: Документы крестьянской реформы. 816 с.
30. О форме одежды для горных инженеров, переименованных в гражданские чины. Полное собрание законов Российской Империи с 1649 года. СПб.: Тип. II отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1871. Т. 42. № 44649. С. 844.

References:

1. Yushkov, S. (2010). Russkaya Pravda. Proiskhozhdenie, istochniki, ee znachenie [Russkaya Pravda. Origin, sources, its value] (ed. V. Tomsinova). Moscow: Zertsalo. [in Russian]
2. Filatova, V. (2008). Pravove rehuliuвання heolohichnoho vyvchennia nadr [Legal regulation of geological study of bowels of the earth] (PhD Thesis), Kharkiv.
3. Oliinyk, O. (2011). Pravove rehuliuвання okhorony nadr za zakonodavstvom Ukrainy (okremi aspekty): monohrafiia [Legal regulation of protection of mineral resources under the legislation of Ukraine (some aspects): monograph]. Khmelnytskyi: Polihrafist. [in Ukrainian]
4. Holubka, S. Z istorii finansiv ukrainskoi derzhavnosti vid Kyivskoi Rusi do Hetmanshchyny [From the history of finances of Ukrainian statehood from Kyivan Rus' to Cossack Hetmanate]. URL: http://n-auditor.com.ua/uk/component/na_archive/917?view=material
5. Tikhomirova, S. (2001). Gornye otnosheniya v Rossii na rubezhe XV i VII vekov [Mining relations in Russia on the cusp of the XV and VII centuries]. Trudy kafedry gornogo prava RGU нефти i gaza, no. 1, pp. 14–16.
6. Pitsykevych, V. (2015). Istoriia litsenzovanoi diialnosti u sferi palyvno-enerhetychnoho kompleksu Ukrainy z davnyiny do pochatku XX st. [History of licensed activity in the sphere of fuel and energy complex of Ukraine since ancient time to the beginning of the XX century]. Istoryko-pravovi chasopys, p. 32–36.
7. Prokhorov, A. (1993). Bol'shoy entsiklopedicheskiy slovar' [Great Encyclopedic Dictionary]. Moscow: Sovetskaya entsiklopediya. [in Russian]
8. Kirin, R. (2007). Pravove zabezpechennia vydobuvannia korysnykh kopalyn [Legal provision of extraction of minerals] (PhD Thesis), Kyiv.
9. Iushkov, S. (1935). Ruska Pravda. Teksty na osnovi 7 spyskiv ta 5 redaktsii [Ruska Pravda. Texts based on 7 lists and 5 editions]. Vydavnytstvo Ukrainskoi Akademii Nauk. Retrieved from: <http://izbornyk.org.ua/yushkov/ys.htm>.
10. Hrozovskyi, I. (1998). Zvychaie pravo zaporizkykh kozakiv [Custom law of Zaporizhzhia Cossacks] (PhD Thesis), Kharkiv.
11. UKTsentr, Donetske viddilennia NTSh, Redaktsiia hirnychoi entsyklopedii (2009). Hirnytstvo y pidzemni sporudy v Ukraini ta Polshchi (narysy z istorii) [Mining and underground structures in Ukraine and Poland (essays of history)]. Donetsk: UKTsentr, Donetske viddilennia NTSh, Redaktsiia hirnychoi entsyklopedii. [in Ukrainian]
12. Rynsevych, V. (2008). Universal Pavla Polubotka (1722–1723) [Universals of Pavlo Polubotok (1722–1723)]. Kyiv. [in Ukrainian]
13. Butych, I., Rynsevych, V., Teslenko I. (2004). Universal ukrainskykh hetmaniv vid Ivana Vyhovskoho do Ivana Samoilovycha (1657–1687) [Universals of Ukrainian Hetmans from Ivan Vyhovskyi to Ivan Samoilovych (1657–1687)]. Kyiv. [in Ukrainian]
14. Strelnyk, B. (2015). Istoryko-pravova kharakterystyka ekolohichnoho kontroliu ta nahliadu u sferi okhorony nadr [Historical and legal characteristics of environmental control and supervision in the sphere of protections of mineral resources]. Porivnialno-analitychne pravo, no. 4, pp. 202–205. Retrieved from: http://www.pap.in.ua/4_2015/63.pdf.
15. Haiko, H., Biletskyi, V., Mikos, T., Khmura, Ya. (2009). Hirnytstvo y pidzemni sporudy v Ukraini ta Polshchi (narysy z istorii) [Mining and underground structures in Ukraine and Poland (essays of history)]. Donetsk: UK Tsent, Donetske viddilennia NTSh, Redaktsiia hirnychoi entsyklopedii. [in Ukrainian]
16. Bulhakov, I. (2014). Hirnychi nahliad v uriadovomu mekhanizmi na terenakh Ukrainy v XIX – poch. XX st. [Mining supervision in governmental mechanism on the territory of Ukraine

in the XIX – the beginning of the XX century] Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia: zb. nauk. pr. Kharkiv: Vyd-vo KharRI NADU «Mahistr», issue. 1(44), p. 57–60.

17. Perchik, A. (2002). Gornoe pravo: uchebnik [Mining law: textbook]. M.: Filologiya tri. [in Russian]

18. Tipografiya II otdeleniya Sobstvennoy Ego Imperatorskogo Velichestva Kantselyarii (1830). «O priiskakh zolotikh, serebryanykh, mednykh i inykh rud po vsemu prostranstvu Rossii...» [“On Mines of Gold, Silver, Copper and Other Minerals Across the Whole Russia...”]. Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii s 1649 goda. SPb.: Tipografiya II otdeleniya Sobstvennoy Ego Imperatorskogo Velichestva Kantselyarii, vol. 4, no. 1815, p. 79.

19. Tipografiya II otdeleniya Sobstvennoy Ego Imperatorskogo Velichestva Kantselyarii (1830). Ob uprazhdenii prikaza Rudnykh Del i rassylke del onogo po Guberniyam [On Abolition of the Order of Mine Affairs and Distribution of Cases Across Guberniyas]. Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii s 1649 goda. SPb.: Tipografiya II otdeleniya Sobstvennoy Ego Imperatorskogo Velichestva Kantselyarii, vol. 4, no. 2370, p. 690.

20. Tipografiya II otdeleniya Sobstvennoy Ego Imperatorskogo Velichestva Kantselyarii (1830). O bytii Rudnomu prikazu [On Beign of Chamber of Mines]. Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii s 1649 goda. SPb.: Tipografiya II otdeleniya Sobstvennoy Ego Imperatorskogo Velichestva Kantselyarii, vol. 5, no. 2908, p. 157.

21. Kiselev, M. (2009). Organizatsiya i deyatelnost' Rudnoy kantselyarii v 1715–1718 gg. [Organization and activity of Mine clerical office in 1715–1718]. Proceedings of Ural industrial'nyy: Bakuninskie chteniya: materialy IX Vseros. nauch. konf., posvyashchen. 85-letiyu d. i. n., prof. A. V. Bakunina (Russia, Yekaterinburg, October 8–9, 2009). Yekaterinburg: Avtograf, vol. 2, pp. 51–57.

22. Tipografiya II otdeleniya Sobstvennoy Ego Imperatorskogo Velichestva Kantselyarii (1830). Ob uchrezhdenii Berg-Kollegiuma dlya vedeniya v onom del o rudakh i mineralakh [On the Establishment of Berg-Collegium to Conduct Cases on Ores and Minerals in It]. Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii s 1649 goda. SPb.: Tipografiya II otdeleniya Sobstvennoy Ego Imperatorskogo Velichestva Kantselyarii, vol. 5, no. 3464, pp. 760–762.

23. Tipografiya II otdeleniya Sobstvennoy Ego Imperatorskogo Velichestva Kantselyarii (1830). Vysochayshe utverzhdenyy doklad Ministra finansov i proekt Gornogo polozheniya [Report of the Minister of Finance and the Draft of Mining Enactment of Imperial Consolidation]. Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii s 1649 goda. SPb.: Tipografiya II otdeleniya Sobstvennoy Ego Imperatorskogo Velichestva Kantselyarii, vol. 19, no. 22208, pp. 437–630.

24. Tipografiya II otdeleniya Sobstvennoy Ego Imperatorskogo Velichestva Kantselyarii (1835). Polozhenie o Korpuse Gornykh Inzhenerov [Regulation on Body of Mining Engineers]. Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii s 1649 goda. SPb.: Tipografiya II otdeleniya Sobstvennoy Ego Imperatorskogo Velichestva Kantselyarii, vol. 9, no. 6685, pp. 1–8.

25. Tipografiya II otdeleniya Sobstvennoy Ego Imperatorskogo Velichestva Kantselyarii (1886). Ob obrazovanii Yugo-Zapadnogo gornogo okruga [On Education of South-Western Mining Okrug]. Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii s 1649 goda. SPb.: Tipografiya II otdeleniya Sobstvennoy Ego Imperatorskogo Velichestva Kantselyarii, vol. 3, no. 1846, pp. 459–460.

26. Tipografiya II otdeleniya Sobstvennoy Ego Imperatorskogo Velichestva Kantselyarii (1894). Ob uchrezhdenii Gornogo Upravleniya yuzhnoy Rossii [On the Establishment of Mining Administration of South Russia]. Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii s 1649 goda. SPb.: Tipografiya II otdeleniya Sobstvennoy Ego Imperatorskogo Velichestva Kantselyarii, vol. 11, no. 7689, pp. 251.

27. Loranskiy, A. (1900). Kratkiy istoricheskiy ocherk administrativnykh uchrezhdeniy gornogo vedomstva v Rossii 1700–1900 gg. [A brief historical outline of administrative institutions of Mining Department in Russian in 1700–1900]. SPb. [in Russian]

28. Tipografiya II otdeleniya Sobstvennoy Ego Imperatorskogo Velichestva Kantselyarii (1857). Svod zakonov Rossiyskoy Imperii [The Code of Laws of the Russian Empire]. SPb.: Tipografiya II otdeleniya Sobstvennoy Ego Imperatorskogo Velichestva Kantselyarii, vol. 7.

29. Chistyakov, O. (1989). Rossiyskoe zakonodatel'stvo X – XX vekov. [Russian legislation of the X – XX centuries]. Moscow: Yuridicheskaya literatura, vol. 7. [in Russian]

30. Tipografiya II otdeleniya Sobstvennoy Ego Imperatorskogo Velichestva Kantselyarii (1871). O forme odezhdy dlya Gornyykh Inzhenerov pereimenovannykh v grazhdanskie chiny [On Uniforms for Mining Engineers Renamed into Civil Officials]. Polnoe sobranie zakonov Rossiyskoy imperii s 1649 goda. SPb.: Tipografiya II otdeleniya Sobstvennoy Ego Imperatorskogo Velichestva Kantselyarii, vol. 42, no. 44649, pp. 844.

FORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM IN THE SPHERE OF EXTRACTION OF MINERALS IN THE PERIOD OF KIEVAN RUS, THE COSSACKS AND UKRAINIAN LANDS IN THE RUSSIAN EMPIRE

Maksimentseva Nadiia Oleksandrivna,

*Doctoral Candidate of Faculty of Law of
Oles Honchar Dnipro National University,
Candidate of Juridical Sciences*

In this article, the author examined the main historical and legal prerequisites for the development of the system of state management of mineral extraction in different epochs of development of statehood in Ukraine. The author outlined the main institutions and administrative and legal mechanisms in this area through the prism of historical analysis.

Key words: public administration, history of administrative law, mining.

PROFIL KLIENTA PRZEDSĄDOWEJ POMOCY PRAWNEJ W POLSCE: STATYSTYKI A REALNE POTRZEBY

Artykuł poświęcony jest kwestiom bezpłatnej pomocy prawnej w Polsce. Autor analizuje możliwości udzielania przygotowawczego pomocy prawnej w oparciu o doświadczenia organizacji pozarządowych, studentów w jednym z punktów Uniwersytetu pomocy prawnej w Warszawie, a na podstawie jego własnych badań na ten temat. W rezultacie sformułowano wnioski dotyczące poprawy ustawodawstwa krajowego w tej dziedzinie, przewidziano mechanizmy wdrażania prawa osób fizycznych do bezpłatnej pomocy prawnej w poradniach prawnych.

Słowa kluczowe: klient, bezpłatna pomoc prawna, punkty pomocy prawnej, konflikty prawne, poradnia prawna.

Dr Katarzyna

Julia Kowalska,

Adiunkt w Klinice

Prawa Uniwersytetu

Warszawskiego

Pełnomocnik Dziekana

ds. Studenckich Praktyk

Zawodowych WPiA UW

Koordinator Sekcji

Warszawskiej Centrum

Promocji Polskich Nauk

Prawnych

1. Wstęp

Niniejszy artykuł odnosi się do zagadnienia bezpłatnych porad prawnych w Polsce, które udzielane są w ramach ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej i edukacji prawnej¹ (dalej – Ustawa).

Należy rozróżnić ten krąg porad i tę pomoc od pomocy udzielanej zainteresowanym osobom na etapie toczących się już postępowań sądowych przez pełnomocników z urzędu.

Autorka sama udziela porad w ramach działalności organizacji pozarządowych, koordynuje prace studentów w jednej z uniwersyteckich poradni prawnych w Polsce, jak również prowadzi badania tej tematyki na świecie. Taka perspektywa pozwala na formułowanie wniosków w oparciu o doświadczenie zawodowe, jak również wypracowane w tym obszarze światowe standardy.

W Polsce od wielu lat prowadzone były prace zmierzające do zapewnienia obywatelom dostępu do bezpłatnej pomocy prawnej na etapie przedsądowym. Warto podkreślić, że równoległe do prac grup eksperckich i inicjatyw legislacyjnych (Wiaderek, Araszkiewicz, Bojarski i inni) działały w całej Polsce punkty udzielające porad – mam tu na myśli organizacje pozarządowe, które porad udzielały, biura bezpłatnych porad obywatelskich, uniwersyteckie poradnie prawne. Pomoc można było uzyskać również w ramach systemu pomocy społecznej, a także – w bardzo ograniczonym zakresie nawet w sądach. Nie był to jednak żaden system, a

¹ Dz. U. z 2015, poz. 1255.

niejednokrotnie wręcz bazowanie na uprzejmości i empatii osób pracujących w konkretnych miejscach. Obecnie, od 1 stycznia 2016 r., obowiązuje Ustawa i na jej podstawie już w pierwszym roku działania utworzono w Polsce ponad 1 500 punktów, w których potrzebujący mogą uzyskać pomoc.

2. Ustawa a profil klienta nieodpłatnej pomocy prawnej

W art. 3 Ustawa określiła zakres spraw i formę pomocy, którą otrzymać można w tych punktach, polegać może ona na: „poinformowaniu osoby uprawnionej o obowiązującym stanie prawnym, o przysługujących jej uprawnieniach lub o spoczywających na niej obowiązkach lub wskazaniu osobie uprawnionej sposobu rozwiązania jej problemu prawnego, lub udzieleniu pomocy w sporządzeniu projektu pisma w sprawach, o których mowa w pkt 1 i 2, z wyłączeniem pism procesowych w toczącym się postępowaniu przygotowawczym lub sądowym i pism w toczącym się postępowaniu sądowoadministracyjnym, lub sporządzeniu projektu pisma o zwolnienie od kosztów sądowych lub ustanowienie pełnomocnika z urzędu w postępowaniu sądowym lub ustanowienie adwokata, radcy prawnego, doradcy podatkowego lub rzecznika patentowego w postępowaniu sądowoadministracyjnym”.

Z raportu Stowarzyszenia „DOGMA”, które prowadzi punkty poradnictwa na terenie kilku województw wynika, wynika, że najwięcej spraw w 2016 r. dotyczyło materii prawa cywilnego (Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych, 2016).

W punktach nieodpłatnej pomocy prawnej, które powstały w oparciu o ustawę z dnia 5 sierpnia 2016 r. o pomoc starać się mogą osoby:

- którym w okresie 12 miesięcy poprzedzających zwrócenie się o udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej zostało przyznane świadczenie z pomocy społecznej i wobec której w tym okresie nie wydano decyzji o zwrocie nienależnie pobranego świadczenia lub;

- posiadające ważną Kartę Dużej Rodziny;
- kombataneci, ofiary represji wojennych i okresu powojennego, weterani;
- osoby, które nie ukończyły 26 lat lub takie które ukończyły 65 lat;
- osoby, które w wyniku wystąpienia klęski żywiołowej, katastrofy naturalnej lub awarii technicznej znalazły się w sytuacji zagrożenia lub poniosła straty;
- oraz kobiety w ciąży.

W 2016 r. najwięcej porad udzielonych zostało osobom, które nie ukończyły 26 lat lub też ukończyły 65–70,77%. Następną grupą były osoby korzystające ze świadczeń pomocy społecznej – udzielono im 8,51% wszystkich porad. Osoby posiadające Kartę Dużej Rodziny stanowiły 8,45% wszystkich beneficjentów. Osobom należącym do grup dotkniętych klęską żywiołową, katastrofą naturalną lub awarią techniczną udzielono – 1,15% w skali wszystkich porad, zaś weteranom i kombatanom – 0,42% (Stowarzyszenie „DOGMA”, 2017).

3. Przykład prac organizacji pozarządowych i instytucji publicznej nad zapewnieniem obywatelom dostępu do efektywnej pomocy na etapie przedsądowym

Nadmienienia i krótkiego opisu wymaga realizowany w ostatnich latach projekt systemowy Pt. „Opracowanie kompleksowych i trwałych mechanizmów wsparcia dla poradnictwa prawnego i obywatelskiego w Polsce”. Liderem tego projektu był Departament Pożytku Publicznego MPiPS, a partnerami organizacje pozarządowe: INPRIS – Instytut Prawa

i Społeczeństwa, Związek Biur Porad Obywatelskich, Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych oraz Instytut Spraw Publicznych. Projekt realizowany był na terenie całej Polski. W jego ramach przeprowadzono badania eksperckie, prowadzono działania mające na celu opracowanie modeli bezpłatnego poradnictwa, które mogłyby funkcjonować w Polsce oraz prowadzono szereg działań upowszechniających wyniki projektu (<https://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/organizacje-pozarzadowe/art,6440,bezpłatne-poradnictwo-prawne.html>).

W ramach projektu opracowano trzy koncepcje modelu: 1) beneficjenci systemu musieliby spełniać kryterium dochodowe, system oparty byłby o powiat, powstałaby Rada Pomocy Prawnej – jako organ nadzorujący realizację zadań systemu; 2) z Ministrem Pracy i Polityki Społecznej odpowiedzialnym za system, wspierane przez Radę Pomocy Prawnej i Obywatelskiej, z dużym polem do działania organizacji pozarządowych; 3) trzeci model zakładający powszechność jedynie niektórych usług podstawowych (edukacja prawna przy spełnianiu dodatkowych kryteriów), odpowiedzialn: minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego, powstanie Agencji Poradnictwa Prawnego i Obywatelskiego (<https://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/organizacje-pozarzadowe/art,6440,bezpłatne-poradnictwo-prawne.html>).

Bardzo ważne były głosy środowiska akademickiego (np. „Komu ma służyć poradnictwo prawne, Rzeczpospolita, 4 marca 2015, W. Florczak, J. Winczorek: <http://archiwum.rp.pl/artykul/1270027-Komu-ma-sluzyc-poradnictwo--prawne.html>), autorzy wskazywali na konieczność takiego określenia Ustawy, aby w jak najszerszym stopniu zapewniała obywatelom łatwy dostęp do pomocy prawnej. Niestety w pracach legislacyjnych nad Ustawą, która obowiązuje obecnie głos środowiska akademickiego oraz wypracowany dorobek organizacji pozarządowych nie został wzięty pod uwagę.

4. Proces legislacyjny

Proces legislacyjny – czyli prace nad ustawą, w ramach których powyższa opinia została przedłożona rozpoczął się 16 kwietnia 2015 r. Odbyły się trzy czytania na posiedzeniu Sejmu, następnie ustawę uchwalono. 427 posłów głosowało za przyjęciem ustawy, jeden głos przeciw i jeden się wstrzymał (Polski Sejm liczy 460 posłów). Następnie ustawa przekazana została do Senatu i Prezydenta (<http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=BC11109427EAA2CFC1257E2F002D541B>). W stanowisku Senatu warte przytoczenia są wnioski odnoszące się do treści tej ustawy, a mianowicie: „Senat stoi na stanowisku, że uprawnionymi do nieodpłatnej pomocy prawnej powinny być osoby fizyczne, które zamieszkują na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (poprawka nr 3). Warto przy tym podnieść, iż przesłanka związana z zamieszkiwaniem na obszarze państwa polskiego nie stanowi novum normatywnego i jest stosowana ustawodawstwie w szczególności dla określenia kręgu podmiotów, którym przysługuje prawo podmiotowe do świadczeń o charakterze socjalnym (zob. art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej)”².

Następnie toczyła się praca w Komisjach sejmowych nad stanowiskiem Senatu, proces zwieńczyło przekazanie ustawy po przyjęciu części poprawek przez Sejm Prezydentowi i podpisanie tego aktu prawnego przez Prezydenta.

Już w treści opinii prawnej *dotyczącej projektu ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnej informacji prawnej oraz edukacji prawnej społeczeństwa, która była*

² Uchwała Senatu z dnia 24 lipca 2015 r. (druk nr 3751).

przedłożona przez Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu w trakcie prac legislacyjnych (druk nr 3338) wskazano, że: „Rozwiązania zamieszczone w projekcie ustawy wymagają doprecyzowania, w szczególności należy rozważyć przyjęcie szerszego sposobu określenia kręgu uprawnionych do bezpłatnej pomocy prawnej, najlepiej poprzez odwołanie do wyraźnego, zdefiniowanego kryterium majątkowego”³. W rozwinięciu tej argumentacji ekspert oceniający projekt legislacyjny stwierdził ponadto, że rozszerzenie to osiągnąć można poprzez: „odejście od kryterium uzyskiwania świadczenia z pomocy socjalnej na rzecz uzależnienia prawa do pomocy od uzyskiwanych dochodów w stosunku do kwoty minimalnego wynagrodzenia za pracę, ustalanego na podstawie ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Dochód w postaci ustalonego procenta ww. wynagrodzenia (obecnie 1750 zł brutto) umożliwiłby skorzystanie z pomocy prawnej większemu kręgowi osób, które znajdowałyby się w trudnej sytuacji majątkowej. Uwzględnienie postulowanego rozwiązania wymagałoby zmiany przepisów projektowanej ustawy w zakresie, w jakim osoba zwracająca się o udzielenie pomocy zobowiązana jest do przedstawienia właściwej decyzji czy też zaświadczenia – właściwszym wydaje się złożenie oświadczenia o wysokości średniego miesięcznego dochodu osiągniętego w okresie 12 miesięcy poprzedzających zwrócenie się o udzielenie nieodpłatnej pomocy prawnej, ewentualnie zaświadczenia o uzyskiwanych dochodach czy też przedłożenia zeznania PIT za poprzedni rok”⁴.

Pomimo powyższej oceny krąg podmiotów, które mogą ubiegać się o pomoc w ramach Ustawy jest ograniczony.

5. Realne potrzeby klientów bezpłatnej pomocy prawnej

Niewątpliwie takie określenie katalogu odbiorców, z jakim mamy do czynienia w finalnej wersji Ustawy nie pokrywa potrzeb wszystkich osób potrzebujących, które starają się znaleźć dla siebie pomoc na etapie przesądowym. Jako praktyk od lat działający w fundacjach i stowarzyszeniach i udzielający bezpłatnych porad beneficjentom tych podmiotów muszę stwierdzić, że wiele grup osób, które borykają się z problemem wykluczenia społecznego nie kwalifikuje się do otrzymania pomocy na podstawie ustawy. Te grupy to np. osoby bezdomne, osoby przebywające w noclegowniach (poza miejscem zamieszkania), osoby borykające się z uzależnieniem, osoby wychodzące z uzależnienia, ofiary przemocy ekonomicznej.

Tak naprawdę wiele sytuacji nie znajduje odzwierciedlenia w Ustawie, dlatego właściwsze powinno być określenie grupy osób, jako osób niezamożnych, które bez uszczerbku dla swego domowego budżetu nie mogą starać się o odpłatną pomoc prawną – dla potwierdzenia tego faktu wystarczyłoby złożenie przez te osoby konkretnego oświadczenia danej treści. Takie rozwiązanie z powodzeniem funkcjonuje w uniwersyteckich poradniach prawnych od 20 lat. Oświadczenie takie jest podpisywane przez wszystkich klientów poradni – jednocześnie w przypadku wątpliwości odnośnie faktycznego stanu majątkowego można poprosić o odcinek renty, emerytury, czy też kopię złożonego w uprzednim roku rocznej deklaracji podatkowej.

Moje osobiste doświadczenie zawodowe pokazuje jasno, że klienci, którzy zwracają się do punktów bezpłatnej pomocy to inna grupa niż ta która zgłasza się do siedzib

³ Opinia BAS z 25 maja 2017 r.

⁴ Opinia BAS, s. 3.

kancelarii prawnych. Oczywiście zawsze należy wprowadzić takie rozwiązania, które nie będą powodowały nadużyć w kwestii otrzymywania pomocy w ramach systemu przez osoby do tego nieuprawnione. Duży ciężar oceny będzie zatem spoczywał na osobach tych porad udzielających, w obecności których klienci mieliby składać oświadczenia.

Bardzo istotne jest również to, żeby pomoc udzielana wszystkim odbiorcom była efektywna. Należy zatem zawsze pamiętać, że osobie bezdomnej zależeć może nie tylko na pomocy prawnej, ale czasami będzie chciała skorzystać z łazienki (jeśli jest taka możliwość w siedzibie), nadto osoby starsze i schorowane często nie mają jak robić notatek ze spotkania, nie są w stanie same utrzymać długopisu, osoby, które przychodzą z noclegowni, a także wszystkie osoby, które wyrażą zainteresowanie powinny otrzymać w punkcie nie tylko poradę, ale w miarę możliwości również koperty. Osoby, które w ocenie osoby udzielającej porady nie poradzą sobie same z prawidłowym zaadresowaniem koperty powinny taką pomoc otrzymać. Widać więc, że pomoc w punkcie nieodpłatnej pomocy jest pomocą bardzo rozbudowaną. Wymaga ogromnej empatii, jak również rozumienia sytuacji, w jakiej znajduje się klient.

6. Profil klienta uniwersyteckich poradniach prawnych

Działająca w Polsce Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych, która otacza opieką parasolową wszystkie działające w Polsce poradnie prawnej na wyższych uczelniach corocznie sporządza sprawozdanie, na podstawie informacji statystycznych przekazanych przez poradnie. Sprawozdanie to jest źródłem wiedzy o potrzebach osób zwracających się do kliniki z prośbą o pomoc.

Zgodnie z danymi podanymi w sprawozdaniu za rok akademicki 2015/2016 poradnie prawne w całej Polsce przyjęły 8 424 sprawy⁵, działało w nich 1912 studentów⁶, pracowało 299 opiekunów poradni⁷. Jako rodzaje spraw, z którymi najczęściej zwracali się klienci wskazano (kolejność przypadkowa):

- Karne (tymczasowo aresztowani, wykroczenia, wyrok łączny);
- Ogólne z zakresu prawa cywilnego (w tym prawa zobowiązań i rzeczowego);
- Rodzinne (rozwoły, alimenty, opieka nad dzieckiem itp.);
- Spadkowe;
- Związane z pracą, ubezpieczeniami społecznymi i bezrobociem;
- Związane ze świadczeniami z pomocy społecznej;
- Dotyczące prawa i postępowania administracyjnego;
- Z zakresu prawa lokalowego i spółdzielczego (w tym: eksmisje, sprawy bezdomnych);
- Z dziedziny prawa finansowego (podatki, zadłużenia, kredyty itp.);
- Związane z przemocą wobec kobiet;
- Z dziedziny praw uchodźców i cudzoziemców;
- Związane z prawami osób niepełnosprawnych;
- Dotyczące kontaktów ze służbą zdrowia (w tym błędy w sztuce itp.);
- Z zakresu pomocy organizacjom pozarządowym (NGO – szeroko rozumiana pomoc ekspercka i poradnicza)⁸.

⁵ Sprawozdanie FUPP.

⁶ Sprawozdanie FUPP.

⁷ Sprawozdanie FUPP.

⁸ Slajd nr 20.

Trzy najczęściej występujące obszary prawa to: sprawy cywilne, karne i rodzinne. Specyfika tych spraw została określona następująco.

Z zakresu spraw cywilnych najczęściej potrzebujący zwracali się z prośbą o pomoc w:

– „analizy umów zawieranych przez klientów poradni, sporządzanie, treść i wykonanie, prawa i obowiązki stron, wady oświadczeń woli, niewykonanie i nienależyte wykonanie określonych umów, odstąpienia od umowy, wypłata wynagrodzenia z umowy zlecenia;

– pisma procesowe, w tym na temat kosztów sądowych (wysokość, zwolnienia);
– terminy w postępowaniu cywilnym;
– odszkodowania i zadośćuczynienia;
– uprawnienia z tytułu rękojmi za wady fizyczne rzeczy;
– nieruchomości (np. służebności, ochrona posiadania, postępowania wieczystoksięgowe, zniesienie współwłasności, zasiedzenie nieruchomości);
– postępowanie egzekucyjne (egzekucje komornicze);
upadłość konsumencka”⁹.

Z zakresu spraw karnych:

– „sporządzanie pism w zakresie postępowania karnego (np. zawiadomienia o popełnieniu przestępstwa, apelacje, kasacje, wnioski o wydanie wyroku łącznego);
– środki zapobiegawcze (warunki, uchylenie);
– wykonywanie kary (odroczenia, zwolnienia, przerwy, zawieszenia, umorzenie, przeniesienie do innego zakładu karnego, widzenia, dozór elektroniczny);
– wyjaśnienie wybranych zagadnień prawa karnego;
– uprawnienia policji;
– stalking;
– zastosowania prawa łaski przez Prezydenta RP”¹⁰.

Z zakresu spraw rodzinnych:

– „rozwodowe i dotyczące separacji (przede wszystkim pozwy w tym zakresie oraz małżeńskie zagadnienia majątkowe po ustaniu małżeństwa);
– ubezwłasnowolnienia;
– ustanowienie, ograniczenie i pozbawianie władzy rodzicielskiej;
– ustalanie lub zaprzeczanie ojcostwa;
– tematyka przysposobienia, opieki i kurateli (w tym także w odniesieniu do cudzoziemców);
– alimentacja (przesłanki, ustalanie, podwyższanie, obniżanie, zaliczki alimentacyjne)”¹¹.

Klienci uniwersyteckich poradni prawnych aż w 93 procentach (kobiety) i 87 procentach (mężczyźni) nie korzystali wcześniej z pomocy prawników należących do samorządów zawodowych¹².

7. Podsumowanie

Wprowadzony Ustawą system nieodpłatnej pomocy prawnej wymaga dalszych prac, tak, by mógł stać się systemem efektywnym i adresowanym do wszystkich potrzebujących.

⁹ Slajd nr 23.

¹⁰ Slajd nr 22.

¹¹ Slajd nr 24.

¹² Slajd nr 89.

Równolegle konieczne jest wprowadzenie również odpowiednio sprofilowanych kampanii informacyjnych i realizowanie działań z zakresu edukacji prawnej, które są przewidziane w Ustawie. Edukacja taka powinna dotyczyć informacji m.in.:

- 1) możliwościach dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej;
- 2) prawach i obowiązkach obywatelskich;
- 3) działalności krajowych i międzynarodowych organów ochrony prawnej;
- 4) mediacji oraz sposobach pozasądowego rozwiązywania sporów;
- 5) możliwościach udziału obywateli w konsultacjach publicznych oraz w procesie stanowienia prawa¹³.

Tylko kompleksowe pokrycie zapotrzebowania na porady wraz z odpowiednią edukacją prawną zapewni pełną realizację celów Ustawy, poprzez którą ustawodawca rozumiał również dostęp do wymiaru sprawiedliwości, stwierdzając, że: „co istotne, dostęp do pomocy prawnej na etapie przedsądowym jest powiązany z zagadnieniem rzeczywistego i efektywnego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, który to wymóg ma swoje oparcie w dokumentach unijnych i międzynarodowych – np. art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz Zalecenie nr R (93) Komitetu Rady Ministrów Rady Europy dla państw członkowskich co do efektywnego dostępu do prawa i sprawiedliwości dla najuboższych (<https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/266350/266384/266385/dokument156043.pdf>). Mam nadzieję, że dalsze prace nad treścią Ustawy oraz praktyka udzielania nieodpłatnych porad umożliwią wypełnienie tego założenia.

Lista używanych źródeł:

1. Wiaderek G., Araszkiewicz M., Bojarski Ł., Florczak W., Maranowski P., Winczorek J. Poradnictwo prawne i obywatelskie – system, koszty, innowacje. URL: http://www.inpris.pl/fileadmin/user_upload/documents/Analiza_INPRIS__1_.pdf.
2. Roczne sprawozdanie z działalności uniwersyteckich poradni prawnych w roku akademickim 2015/2016 / Fundacja Uniwersyteckich Poradni Prawnych. URL: www.fupp.org.pl.
3. Raport z realizacji przez Stowarzyszenie DOGMA nieodpłatnej pomocy prawnej w 2016 r. na terenie województwa śląskiego oraz wybranych powiatów województwa małopolskiego i dolnośląskiego: Stowarzyszenie „DOGMA”, 2017.
4. Bezpłatne poradnictwo prawne. URL: <https://www.mpips.gov.pl/aktualnosci-wszystkie/organizacje-pozarzadowe/art,6440,bezpłatne-poradnictwo-prawne.html> (dostęp na dzień 31.08.2017).
5. Rządowy projekt ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnej informacji prawnej oraz edukacji prawnej społeczeństwa. URL: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=BC11109427EAA2CFC1257E2F002D541B>.
6. Uzasadnienie (za zgodność pod względem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym). URL: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/266350/266384/266385/dokument156043.pdf>.

¹³ Rozdział IV Ustawy.

ПРОФІЛЬ КЛІЄНТА ДОСУДОВОЇ ПРАВОВОЇ ДОПОМОГИ В ПОЛЬЩІ: СТАТИСТИКА ТА РЕАЛЬНІ ПОТРЕБИ

Катаржина Юлія Ковальска,

доктор права, асистент юридичної клініки Варшавського університету,
уповноважений декана факультету права та адміністрації Варшавського університету з
питань професійної практики для студентів,
координатор секції у м. Варшава Центру досліджень польської правової доктрини
Факультету права і адміністрації Варшавського університету (Республіка Польща)

Статтю присвячено питанням надання безкоштовної правової допомоги в Польщі. Автор аналізує особливості надання досудової правової допомоги, базуючись на досвіді роботи в неурядових організаціях, зі студентами в одному з університетських пунктів надання правової допомоги у Варшаві, а також на основі проведення власних наукових досліджень із цієї тематики. Як наслідок, сформульовано висновки щодо вдосконалення національного законодавства в цій сфері, надано механізми реалізації права приватних осіб на безкоштовну правову допомогу в юридичних клініках.

Ключові слова: клієнт, безкоштовна правова допомога, пункти надання правової допомоги, правові колізії, юридична клініка.

THE CUSTOMER PROFILE OF PRE-JUDICIAL LEGAL ASSISTANCE IN POLAND: STATISTICS AND REAL NEEDS

Katarzyna Yulia Kovalska,

Doctor of Law, Assistant of Legal Clinic of University of Warsaw,
Representative Dean of Faculty of Law and Administration for Professional Practice for
Students of University of Warsaw,
Coordinator of Section in Warsaw of the Centre for Promotion of Polish Legal Doctrines of
Faculty of Law and Administration, University of Warsaw (the Republic of Poland)

Article tries to answer the following question: can we now talk about a system that provides real access to free legal assistance at the pre-litigation stage? In Poland, for many years, free legal help has been carried out by non-governmental organizations, citizens advice offices, universities legal clinics. Some assistance could also be obtained as part of the social assistance system and, to a very limited extent, even in courts. However, it was not a system, and often based on the kindness and empathy of people working in specific places. Article refers to this kind of free legal help which is provide in Poland under the newest legislation. Starting from January 2016 there have been created more than 1 500 points in which free legal advice can be given to people in need. Personal professional experience of the Author clearly shows that clients who turn for free legal help need much more help and empathy than those who can apply for help to the law firms. Author provides free legal advice – that is run by one of the non-governmental organization, she coordinate work of students in one of the university legal clinics in Poland, and as well conduct research on this subject in the world. Such a perspective allows to formulate conclusions based on professional experience as well as global standards developed in this area.

Key words: client, free legal aid, points of legal assistance, legal conflicts, legal clinic.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ГОСУДАРСТВА В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ИМУЩЕСТВЕННЫХ ПРАВ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ

Статья посвящена исследованию конституционных обязательств государства в сфере защиты имущественных прав физических лиц. Установлено, что нотариусы безосновательно отказываются удостоверять завещания, предметом которых являются имущественные права физических лиц, что приводит к сужению их прав и законных интересов. Сделан вывод, что физические лица, как свидетельствует национальная практика, не могут должным образом защитить свои имущественные права. Следовательно, государство обязано не только формально в конституционном порядке признавать всех субъектов права собственности равными перед законом, но и урегулировать на законодательном уровне механизмы защиты прав физических лиц и гарантировать обеспечение этих прав. Обоснованы законодательные предложения по урегулированию этих отношений путем внесения изменений в Гражданский кодекс Украины в части расширения объема наследства, которое должно наследоваться по завещанию.

Ключевые слова: конституционные обязанности государства, имущественные права, физическое лицо, право собственности, завещание.



**Матвийчук
Анатолий Васильевич,**
доцент кафедры
правосудия
Государственного
университета
инфраструктуры и
технологий,
кандидат юридических
наук, доцент

1. Введение

Конституция Украины установила исходные принципы правового регулирования института права собственности в государстве. Украинское государство обязано укреплять, развивать и гарантировать социальную направленность экономики, обеспечивать защиту конституционных прав субъектов права собственности и хозяйствования, признавать всех субъектов права собственности равными перед законом (ч. 4 ст. 13 Конституции Украины). Законы Украины, подзаконные нормативно-правовые акты, корпоративные и иные правовые акты в основном конкретизируют и развивают нормы Основного Закона государства, благодаря чему нарабатывается соответствующая правоприменительная практика. Вместе с тем правовой порядок в Украине основывается на началах, согласно которым подзаконные правовые акты не могут противоречить положениям Конституции и законам Украины. Такой подход к правовому регулированию отношений в обществе соответствует общепризнанным принципам верховенства права и законности. Однако практика национального государства, особенно в аспекте функционирования института

права собственности, свидетельствует о том, что подзаконные правовые акты нередко «по-своему» конкретизируют нормы Конституции и законов Украины, что приводит к неоднозначной правоприменительной практике, нарушению имущественных и иных прав человека и гражданина.

Государство в лице компетентных органов и их должностных лиц взяло на себя конституционные обязательства обеспечить права и свободы человека и гражданина, гарантии этих прав и свобод, а также правовой режим собственности, в том числе режим законности и системности правового регулирования имущественных отношений в государстве. Однако практика доказывает, что физическое лицо, заключая тот или иной гражданско-правовой договор, нередко лишено права выбора, в частности, оно вынуждено заключать договор, содержание которого фактически в императивной форме предлагает субъект хозяйствования, или вообще отказаться от заключения такого договора. При этом условия предлагаемого договора нередко таковы, что их содержание вызывает сомнения с точки зрения соответствия нормативно-правовым актам государства. Таким образом, государство остается в стороне, при этом существующие права и свободы физических лиц неоправданно сужаются, что прямо противоречит предписаниям, определенным ст. 22 Конституции Украины.

Институт конституционных обязанностей государства не получил должного освещения в национальной и зарубежной доктрине права. Ученые в основном исследовали отдельные аспекты правового регулирования и защиты имущественных и других прав физических лиц. К числу таких авторов относятся А.В. Дзера, А.Ф. Лапчевская, Р.А. Майданник, В.Ф. Погорелко, Я.Н. Шевченко, С.И. Шимон и другие. Научный багаж перечисленных и других ученых заслуживает внимания, поскольку предмет их исследования очерчен как общетеоретическими наработками института имущественных прав, так и анализом отдельных гражданских, конституционных аспектов таких прав.

Положительно оценивая очерченные предметные доктринальные достижения в области юриспруденции, следует отметить, что необходимость исследования конституционных обязательств государства в сфере защиты имущественных прав физических лиц обусловлена тем, что отношения собственности, приспосабливаясь к новым государственно-политическим, социально-экономическим и другим вызовам социума, постоянно эволюционируют и меняются, к тому же обновляется практика в этой сфере правоотношений, что приводит к частичному нивелированию предыдущих предметных научных исследований.

Задача этой публикации состоит в осуществлении сравнительного анализа национального гражданского законодательства и договорной правотворческой практики в аспекте защиты прав физических лиц, которые вынуждены заключать гражданско-правовые договоры на условиях, которые заранее определены субъектами хозяйственной деятельности, а цель — в выработке законодательных предложений с целью оптимизации этих отношений в национальной сфере правового регулирования в аспекте выполнения государством своих конституционных обязательств и защиты конституционных прав таких физических лиц.

2. Национальное гражданское законодательство и договорная правотворческая практика в аспекте защиты прав физических лиц

Исследование вопроса в аспекте соответствия национального гражданского законодательства и договорной правотворческой практики относительно защиты прав физических лиц, заключающих гражданско-правовые договора на условиях, которые заранее определены субъектами хозяйственной деятельности, попытаемся провести на примере Типичного договора об участии в фонде финансирования строительства ООО «Финансовая компания «Житло-Капитал» (застройщик ООО «Укрбуд девелопмент»).

Украинская государственная строительная корпорация «Укрбуд» создана постановлением Кабинета Министров Украины (от 1991 г.) как правопреемник Министерства строительства УССР. Корпорация «Укрбуд» объединяет организации и предприятия различных форм собственности, расположенные во многих городах Украины, и активно осуществляет жилищное и промышленное строительство практически по всей территории Украины. Сейчас корпорацией «Укрбуд» строятся 23 жилых проекта, каждый из которых содержит сотни квартир, инвесторами которых в основном являются физические лица, на собственный риск заключающие договора об участии в фонде финансирования такого строительства. Таким образом, сотни физических лиц (граждане Украины, иностранцы, апатриды), а также ряд юридических лиц выступают субъектами заключения договоров, предмет правового регулирования которых составляют вопросы условий и гарантий финансирования строительства.

Положениями пп. 7.8 Типичного договора об участии в фонде финансирования строительства ООО «Финансовая компания «Житло-Капитал» (застройщик ООО «Укрбуд девелопмент») установлено: «В случае смерти Доверителя – физического лица (ликвидации Доверителя – юридического лица) управление имуществом прекращается с даты смерти Доверителя – физического лица (даты исключения из ЕГРПОУ Доверителя – юридического лица). В этом случае Управляющий обязуется произвести расчеты с наследниками (правопреемниками) Доверителя. При этом сумма средств, подлежащая возврату наследникам (правопреемникам) Доверителя, определяется Управляющим на условиях и в порядке, определенными разделом 8 настоящего Договора. Управляющий может рассмотреть предложение наследника (физического лица) относительно изменения сторон в Договоре, если это не будет противоречить действующему законодательству Украины и интересам Сторон». Сторонами в этом типичном договоре выступают ООО «Финансовая компания «Житло-Капитал» с одной стороны и доверитель (физическое лицо, юридическое лицо) – с другой. При этом застройщик категорически отказывается от предложения доверителя непосредственно в самом договоре указать лицо и/или лиц, которые бы наследовали имущественные права в случае смерти доверителя.

Из условий приведенного типичного договора выясняется, что управляющий может как рассмотреть предложение наследника (физического лица) относительно изменения сторон в договоре, так и не рассмотреть. В последнем случае доверитель возвращает денежные средства наследнику за вычетом суммы вознаграждения доверителя (это от 1,5% до 3% стоимости закрепленных за доверителем из-

меримых единиц объекта инвестирования по текущей цене измеримой единицы объекта инвестирования). Следовательно, из условий типичного договора вытекает следующее: управляющий оставляет за собой окончательное право решения вопроса в аспекте изменения сторон в договоре в случае смерти доверителя.

Учитывая вышесказанное, необходимо ответить на вопрос о том, каким образом доверитель, в том числе физическое лицо, может защитить свои имущественные права и интересы в отношении объекта строительства (квартиры, дома), которые принадлежали ему при жизни, чтобы гарантировать их получение своими наследниками после своей смерти.

Одним из таких способов является составление завещания. Завещанием, согласно ст. 1233 Гражданского кодекса Украины от 16 января 2003 г., является личное распоряжение физического лица на случай своей смерти. Возникает вопрос: распоряжение чем, то есть что является предметом такого завещания? Ответ таков: положения Гражданского кодекса Украины установили, что завещатель имеет право охватить завещанием права и обязанности, которые ему принадлежат на момент составления завещания, а также те права и обязанности, которые могут ему принадлежать в будущем (ст. 1236).

3. Суть понятия «имущественные права»

Для того чтобы дать ответ на вопрос о том, могут ли имущественные права составлять предмет завещания, необходимо выяснить содержание понятия «имущественные права». Ответ на этот вопрос содержит ст. 3 Закона Украины «Об оценке имущества, имущественных прав и профессиональной оценочной деятельности в Украине» от 12 июля 2001 г. № 2658-III, согласно которой имущественные права – это права, связанные с имуществом, отличные от права собственности, в том числе права, которые являются составными частями права собственности (права владения, распоряжения, пользования), а также другие специфические права (права на осуществление деятельности, использование природных ресурсов) и права требования (Ведомости Верховной Рады Украины, 2001).

Сопоставляя приведенные выше положения Гражданского кодекса Украины от 16 января 2003 г. и Закона Украины «Об оценке имущества, имущественных прав и профессиональной оценочной деятельности в Украине» от 12 июля 2001 г., приходим к выводу, что имущественные права составляют предмет завещания.

Логика и проблематика данного научного исследования также требуют изучения доктринальной позиции в контексте возможности признания имущественных прав предметом завещания. Обобщенный анализ доктрины права содержит обоснования о том, что имущественные права фактически являются ничем иным, как «правом на другие права» (Галов, Зинченко, 2003). Только после обретения и реализации этих прав их владелец сможет достичь до ожидаемой цели – приобретения имущества (вещи), получения результата работ, предоставления услуг и так далее. Такое «имущественное право собственности», как доказывают ученые, имеет свой смысл, который должен выражаться через товарную правомочность в той мере, в какой это право становится определенным продуктом, в частности товаром (Шимон, 2012). Вместе с тем товар имеет определенную меновую стоимость, которая определяет стоимость имущественного права собственности. Таким образом, ло-

гика доктринального дослідження доводить, що майнові права можуть становити предмет заповідування.

4. Заключення заповідувань, предметом правового регулювання яких є майнові права

В контексті запропонованого дослідження доцільно освітити практику заклаування заповідувань, предметом правового регулювання яких є майнові права. В Україні, к сожалению, нотариусы отказываются удостоверять заповідування, предметом яких є майнові права фізических и/или юридических лиц, а не само имущество таких лиц. Нотариусы (государственные и/или частные) мотивируют свой отказ в нотариальном удостоверении таких заповідувань (в том числе в контексте приведенного выше положения пп. 7.8 Типичного договора об участии в фонде финансирования строительства ООО «Финансовая компания «Житло-Капитал») тем, что адрес объекта строительства и почтовый адрес введенного в эксплуатацию этого же (построенного) жилого объекта являются разными, что ставит под сомнение целесообразность заключения подобных заповідувань.

5. Выводы

Таким образом, хотя Конституция Украины установила исходные принципы правового регулирования института права собственности в Украине, однако физические лица, как свидетельствует национальная практика, не могут должным образом защитить свои майнові права. Следовательно, государство обязано не только формально признавать всех субъектов права собственности равными перед законом, но и урегулировать на законодательном уровне механизмы защиты конституционных прав физических лиц и гарантировать обеспечение этих прав. Поэтому целесообразно внести изменения в Гражданский кодекс Украины от 16 января 2003 г. в части расширения объема наследства, которое должно наследоваться по заповідуванию.

Список использованных источников:

1. Об оценке имущества, майновіх прав и профессиональной оценочной деятельности в Украине: Закон Украины от 12 июля 2001 г. № 2658-III / Верховная Рада Украины. Ведомости Верховной Рады Украины. 2001. № 47. Ст. 251.
2. Галов В.В., Зинченко С.А. Собственность и производные вещные права: теория и практика: монография. Ростов-на-Дону: Изд-во СКАГС, 2003. 200 с.
3. Шимон С.І. Майнові права в контексті сучасних концепцій права власності в цивільності. Часопис Київського університету права. 2012. № 2. С. 192–195.

References:

1. Vedomosti Verkhovnoy Rady Ukrainy (2001). Ob otsenke imushchestva, imushchestvennykh prav i professional'noy otsenочноy deyatel'nosti v Ukraine ot 12 iyulya 2001 g. № 2658-III / Verkhovnaya Rada Ukrainy. Vedomosti Verkhovnoy Rady Ukrainy [On Valuation of Property, Property Rights and Professional Valuation Activities in Ukraine dated July 12, 2001 No 2658-III]. Vedomosti Verkhovnoy Rady Ukrainy, no. 47, art. 251.
2. Galov, V. V., Zinchenko, S. A. (2003). Sobstvennost' i proizvodnye veshchnye prava: teoriya i praktika: monografiya [Property and derivate real rights: theory and practice: monograph]. Rostov-on-Don: Izd-vo SKAGS. [in Russian]

3. Shymon, S. I. (2012). Mainovi prava v konteksti suchasnykh kontseptsii prava vlasnosti v tsyvilistytsi [Property rights in the context of modern concepts of the right to property in civil law]. Chasopys Kyivskoho universytetu prava, no 2, pp. 192–195.

CONSTITUTIONAL OBLIGATIONS OF THE STATE IN THE SPHERE OF PROTECTION OF THE PROPRIETARY RIGHTS OF INDIVIDUALS

Matviychuk Anatoliy Vasilevich,

Senior Lecturer at the Department of Justice of
State University of Infrastructure and Technology,
Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor

The article is devoted to the investigation of the state's constitutional obligations in the sphere of protection of property rights of individuals. It is established that notaries groundlessly refuse to certify wills, the subject of which are the property rights of individuals, which leads to a narrowing of their rights and legitimate interests.

In the article the comparative analysis is made of the national civil legislation and contract law-making practice in the aspect of protecting the rights of individuals that are forced to enter into civil law contracts on conditions that are predetermined by business entities have been formulated, legislative proposals have been formulated to optimize these relations in the national sphere of legal regulation in aspect of the state's fulfillment of its constitutional obligations and the protection of constitutional rights of such physicists people.

It is concluded that individuals can not properly protect their property rights. The Ukrainian state is obliged to strengthen, develop and guarantee the social orientation of the economy, ensure the protection of the constitutional rights of subjects of property rights and management, recognize all subjects of property rights equal before the law.

Laws of Ukraine, by-laws, corporate legal acts specify and develop the norms of the Basic Law of the state, due to which law-enforcement practice is formed. But subordinate legal acts can not contradict the Constitution and laws of Ukraine. This approach to the legal regulation of relations in society corresponds to the generally recognized principles of the rule of law and legality. However, the practice of the national state testifies that by-laws often quite "in their own way" specify the norms of the Constitution and laws of Ukraine, which leads to ambiguous law enforcement practice, violation of property rights of a person.

Practice proves that an individual, when concluding a civil law contract, often does not have the right to choose. An individual is compelled to enter into a contract, the contents of which are proposed by the economic entity in an imperative form, or to refuse to conclude such an agreement. At the same time, the terms of the proposed contract are often such that their content raises doubts from the point of view of compliance with regulatory and legal acts of the state. Thus, the state remains aloof, while the existing rights and freedoms of individuals are unjustifiably narrowed, which directly contradicts the prescriptions defined in Article 22 of the Constitution of Ukraine.

Legislative proposals for the settlement of these relations are substantiated by amending the Civil Code of Ukraine with regard to the extension of the scope of the inheritance, which must be inherited by will.

Key words: constitutional duties of the state, property rights, physical person, property right, will.

**РЕЦЕНЗІЯ НА МОНОГРАФІЮ КАНДИДАТА ЮРИДИЧНИХ НАУК
БАЙК ОКСАНИ ІВАНІВНИ «ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНИЙ
АПАРАТ ПОДАТКОВОГО ПРАВА УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЕ
ДОСЛІДЖЕННЯ»**

На сучасному етапі розвитку нашої держави на значну увагу заслуговує функціонування податкового права, яке є одним із найбільш динамічних у системі права України. З прийняттям Податкового кодексу України сфера податкових відносин зазнала помітних змін, а податкове законодавство – суттєвої трансформації.

У свою чергу більшість наукових праць, які були опубліковані до прийняття Податкового кодексу України, тепер слугують основою для дослідження, а тодішні нормативно-правові акти, якими врегульовувалось оподаткування в Україні, сьогодні сприймаються лише в ретроспективі. Однак продовжує існувати потреба в доопрацюванні податкового законодавства в частині як встановлення податків, зборів, платежів, їх адміністрування, так і термінологічного узгодження понять і категорій, які використовуються в цьому законодавстві. Це не може не позначитись на податковому праві загалом, тому сучасне дослідження його понятійно-категоріального апарату суттєво збагатить цей напрям права, що свідчить про актуальність монографії О.І. Байк.

Варто зазначити, що складність податкового законодавства України та загалом податкового права полягає в поєднанні особливостей економічних понять і категорій із правовою природою податкових відносин, а також із специфікою правового регулювання цих відносин. Багато норм податкового права, які закріплені як у Податковому кодексі України, так і в інших нормативно-правових актах, якими регулюється сфера оподаткування, несуть у собі важке термінологічне навантаження та є досить складними для розуміння не лише пересічними громадянами України – платниками податків, зборів, платежів, а й фахівцями цієї сфери. Тому рецензована монографія є актуальною також із цієї позиції.

У монографічному дослідженні автором розкриваються концептуальні засади понятійно-категоріального апарату податкового права України, в основу яких закладено виокремлення податкового права як підгалузі фінансового права. Вважаємо, що така позиція є цілком слушною в умовах сьогодення, адже в сучасних наукових дослідженнях дедалі частіше податкове право розглядається не як складний інститут фінансового права, що було характерним для радянського часу та періоду становлення незалежності України, а як його підгалузь.

Важливим результатом цієї праці вважаємо розроблення наукового обґрунтування доцільності висвітлення понятійно-категоріального апарату податкового права України.

На основі аналізу доктрини податкового права України з урахуванням особливостей податково-правових відносин у монографії розглянуто актуальні питання понятійно-категоріального апарату податкового права України та запропоновано слушні висновки й пропозиції, спрямовані як на подальший розвиток теоретичних положень, так і на їх законодавче доопрацювання.

Вважаємо, що в монографії автором проведено комплексне дослідження понятійно-категоріального апарату податкового права України, адже в роботі представлено та обґрунтовано формування й розвиток податкового права України, зокрема його основних понять і категорій, проаналізовано теорії розвитку податкового права та його становлення в країнах світу. Також висвітлено сучасний стан податкового права в Україні, розкрито сутність правового регулювання податкових правовідносин та охарактеризовано їх суб'єкти й об'єкти, визначено юридичні факти та їх розгляд у податковому законодавстві України, проаналізовано податково-правові норми. У монографії викладено правові підходи щодо вдосконалення відповідальності за порушення податкового законодавства України.

Однак рецензована розвідка, як і будь-яка інша робота такого роду, не позбавлена певних недоліків. Зокрема, вважаємо, що в ній автор, цитуючи погляди та наукові підходи вчених, інколи уникає їх авторського оцінювання та дискусування, не висловлює власну позицію з обговорюваної проблематики, яка б відрізнялась від висвітлених поглядів.

Загалом монографія О.І. Баїк «Понятійно-категоріальний апарат податкового права України: теоретико-правове дослідження» є завершеною науковою працею, у якій пропонується вирішення актуальної наукової проблеми, пов'язаної з необхідністю аналізу, систематизації та оцінки історіографічних, теоретичних, енциклопедичних і законодавчих джерел, які становлять її підґрунтя.

Також варто зазначити, що після прийняття Податкового кодексу України настільки об'ємного висвітлення проблемних аспектів із податкового права, зокрема його понятійно-категоріального апарату, у вітчизняній науці ще не було. Ця обставина слугує підставою для позитивної оцінки монографії О.І. Баїк та визнання її корисною в науковому й практико-прикладному аспектах.

Ми переконані, що матеріал роботи може застосовуватись як для наукових розробок, так і для використання під час підготовки й вивчення навчальних курсів «Фінансове право», «Податкове право» тощо.

Отже, монографію можна рекомендувати науковцям, практичним працівникам, викладачам, аспірантам, докторантам, студентам вищих навчальних закладів, а також усім, хто цікавиться проблематикою податкового права України, зокрема й у частині його понятійно-категоріального апарату.

*Микитюк Микола Андрійович,
кандидат юридичних наук, доцент,
начальник кафедри організації державної охоронної діяльності та безпеки
Інституту Управління державної охорони України
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

ДО УВАГИ АВТОРІВ

До друку приймаються наукові статті провідних фахівців у галузі публічного права, представників юридичної практики, молодих науковців.

Технічні вимоги до оформлення статті:

Формат А 4; поля – 2 см (нижнє) x 2 см (верхнє), 3 см (ліве) x 1,5 см (праве); абзац – 1,25 см; міжрядковий інтервал – 1,5 см; шрифт – Times New Roman; кегль – 14.

Обсяг статті – від 10 до 20 сторінок.

У тексті слід використовувати символи за зразком: лапки «...», дефіс (-), тире (–), апостроф (').

Послідовність розміщення структурних елементів у науковій статті:

1. Вказується мовою статті:

назва;

прізвище, ім'я, по батькові автора (-ів) статті (не більше двох осіб);

посада, місце роботи/навчання, науковий ступінь, вчене звання (за наявністю), електронна адреса;

анотація та ключові слова.

2. Текст статті:

Вступ (Introduction) є обов'язковою частиною роботи, в якій автор вказує новизну теми та актуальність наукових рішень. Мета дослідження повинна бути чітко вказана поряд з науково-дослідницькими завданнями. Необхідно вказати методологію дослідження, логіку уявлення дослідженого матеріалу.

Основний текст повинен бути поділений на змістовні розділи з окремими заголовками (до 4-6 слів).

Стаття повинна містити висновки з проведеного дослідження (Conclusions), в яких представлені розгорнуті конкретні висновки за результатами дослідження і перспективи подальших досліджень у цьому напрямку.

3. Список використаних джерел. Бібліографічний опис списку оформлюється з урахуванням розробленого в 2015 році Національного стандарту України ДСТУ 8302:2015 «Інформація та документація. Бібліографічне посилання. Загальні положення та правила складання». За умови неправильного оформлення списку використаних джерел стаття може бути відхилена рецензентами.

4. References. Оформлюється відповідно до стандарту APA (APA Style Reference Citations). Автор (трансліт), назва статті (трансліт), назва статті (в квадратних дужках переклад англійською мовою), назва джерела (трансліт), вихідні дані (місто з позначенням англійською мовою), видавництво (трансліт). Наприклад:

Dikhtievskyi, P. V., Lahniuk, O. M. (2015). Kadrove zabezpechennia sudiv zahalnoi yurysdyksii: administrativno-pravovyi aspekt [Staff assistance of of courts of general jurisdiction: administrative and legal aspect]. Kherson: Helevetyka. [in Ukrainian]

Bondarenko, I. (2002). Sudova systema Ukrainy ta yii reformuvannia v suchasnykh umovakh [Judicial system of Ukraine and its reforming in the modern conditions]. Pravo Ukrainy, no. 8, pp. 37–39.

Транслітерація імен та прізвищ з української мови здійснюється відповідно до вимог Постанови Кабінету Міністрів України «Про впорядкування транслітерації українського алфавіту латиницею» від 27 січня 2010 р. № 55.

Транслітерація з російської мови здійснюється відповідно до ГОСТ 7.79-2000. Система стандартів по информации, библиотечному и издательскому делу. Правила транслитерации кирилловского письма латинским алфавитом.

5. Вказується англійською мовою:

назва;

прізвище, ім'я, по батькові автора (-ів) статті (не більше двох осіб);

посада, місце роботи/навчання, науковий ступінь, вчене звання (за наявністю), електронна адреса;

розширена анотація та ключові слова. В анотації повинно бути зазначено: предмет дослідження, методологія, мета і висновок дослідження. Мінімальний обсяг анотації 350 слів.

Посилання на літературу подаються у тексті тільки в круглих дужках відповідно до прикладу:

При цьому кожен громадянин України, який відповідає встановленим вимогам до кандидата на посаду прокурора, має право звернутися до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів із заявою про участь у доборі кандидатів на посаду прокурора (ЗУ «Про прокуратуру», 2015).

Усі статті, що надходять до редакції проходять закрите рецензування та перевіряються на плагіат.

Редколегія вправі рецензувати, редагувати, скорочувати та відхиляти статті. У разі недотримання зазначених вимог щодо оформлення рукописів редакція залишає за собою право не розглядати їх. Редакція не завжди поділяє позицію авторів публікацій. Передрук статей можливий лише з дозволу редакції.

ВНИМАНИЮ АВТОРОВ

К печати принимаются научные статьи ведущих специалистов в области публичного права, представителей юридической практики, молодых ученых.

Технические требования к оформлению статьи:

Формат А 4; поля – 2 см (нижнее) x 2 см (верхнее), 3 см (левое) x 1,5 см (правое) абзац – 1,25 см; межстрочный интервал – 1,5 см; шрифт – Times New Roman; кегль – 14.

Объем статьи – от 10 до 20 страниц.

В тексте следует использовать символы по образцу: лапки «...», дефис (-), тире (–), апостроф (').

Последовательность размещения структурных элементов в научной статье:

1. Указывается на языке статьи:

название;

фамилия, имя, отчество автора (-ов) статьи (не более двух человек);

должность, место работы / учебы, ученая степень, ученое звание (при наличии), электронный адрес;

аннотация и ключевые слова.

2. Текст статьи:

Введение (Introduction) является обязательной частью работы, в которой автор указывает новизну темы и актуальность научных решений. Цель исследования должна быть четко указана рядом с научно-исследовательскими задачами. Необходимо указать методологию исследования, логику представления исследованного материала.

Основной текст должен быть разделен на содержательные разделы с отдельными заголовками (до 4-6 слов).

Статья должна содержать выводы из проведенного исследования (Conclusions), в которых представлены развернутые конкретные выводы по результатам исследования и перспективы дальнейших исследований в этом направлении.

3. Список использованных источников. Библиографическое описание списка оформляется с учетом разработанного в 2015 году Национального стандарта Украины ДСТУ 8302: 2015 «Информация и документация. Библиографическая ссылка. Общие положения и правила составления». При неправильном оформлении списка литературы статья может быть отклонена рецензентами.

4. References. Оформляется в соответствии со стандартом APA (APA Style Reference Citations). Автор (транслит), название статьи (транслит), название статьи (в квадратных скобках перевод на английский язык), название источника (транслит), выходные данные (город с обозначением на английском языке), издательство (транслит). К примеру:

Dikhtievskiy, P. V., Lahniuk, O. M. (2015). Kadrove zabezpechennia sudiv zahalnoi yurysdyksii: administratyvno-pravovyi aspekt [Staff assistance of of courts of general jurisdiction: administrative and legal aspect]. Kherson: Helevetyka. [In Ukrainian]

Bondarenko, I. (2002). Sudova systema Ukrainy ta yii reformuvannia v suchasnykh umovakh [Judicial system of Ukraine and its reforming in the modern conditions]. Pravo Ukrainy, no. 8, pp. 37-39.

Транслитерация имен и фамилий с украинского языка в соответствии с требованиями Постановления Кабинета Министров Украины «Об упорядочении транслитерации украинского алфавита латиницей» от 27 января 2010 № 55.

Транслитерация с русского языка осуществляется в соответствии с ГОСТ 7.79-2000. Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Правила транслитерации кирилловского письма латинским алфавитом.

5. Указывается на английском языке:

название;

фамилия, имя, отчество автора (-ов) статьи (не более двух человек);

должность, место работы / учебы, ученая степень, ученое звание (при наличии), электронный адрес;

расширенная аннотация и ключевые слова. В аннотации должно быть указано: предмет исследования, методология, цель и вывод исследования. Минимальный объем аннотации 350 слов.

Ссылки на литературу даются в тексте только в круглых скобках в соответствии с примером:

При этом каждый гражданин Украины, который соответствует установленным требованиям к кандидату на должность прокурора, вправе обратиться в квалификационно-дисциплинарной комиссии прокуроров с заявлением об участии в отборе кандидатов на должность прокурора (ЗУ «О прокуратуре», 2015).

Все статьи, поступающие в редакцию проходят закрытое рецензирование и проверяются на плагиат.

Редколлегия вправе рецензировать, редактировать, сокращать и отклонять статьи. В случае несоблюдения указанных требований по оформлению рукописей редакция оставляет за собой право не рассматривать их. Редакция не всегда разделяет позицию авторов публикаций. Перепечатка статей возможна только с разрешения редакции.

FOR AUTHORS

We accept articles of leading specialists in the sphere of public law, representatives of legal practice, young scientists.

Technical requirements for article composition:

Size A 4; fields – 2 cm (bottom) x 2 cm (top), 3 cm (left) x 1,5 cm (right); indentation – 1,25 cm; line spacing – 1,5 cm; font – Times New Roman; size – 14.

The article volume is from 10 to 20 pages.

It should be used symbols as follows: quotes “...”, hyphen (-), dash (–), apostrophe (’).

Sequence of placement of structural elements in a research article:

1. It is indicated in the language of the article:

title;

surname, name, patronymic of author (-s) of the article (no more than two persons); job position, place of employment/study, academic degree, rank (if any), e-mail; summary and key words.

2. Text of the article:

Introduction is an obligatory part of the research, where the author indicates topicality of the subject and actuality of scientific decisions. Goal of research should be clearly indicated along with the research tasks. It is necessary to specify the methodology of research, the logic of presentation of the investigated material.

The main text should be divided into content-rich sections with separate headings (up to 4-6 words).

The article should contain conclusions from the study, which present detailed findings from the study and the prospects for further research in this direction.

3. Bibliography. Bibliography description is carried out taking into account the National Standard of Ukraine DSTU 8302: 2015 “Information and documentation. Bibliographic reference. General principles and rules of composition”. Reviewers can reject an article in the case of improper execution of bibliography.

4. References. It is composed according to standards APA (APA Style Reference Citations). There is an author (transliteration), title of the article (in square brackets, English translation), source name (transliteration), source data (city with the English mark), publishing house (transliteration). For example:

Dikhtievskyi, P. V., Lahniuk, O. M. (2015). Kadrove zabezpechennia sudiv zahalnoi yurysdyksii: administrativno-pravovyi aspekt [Staff assistance of of courts of general jurisdiction: administrative and legal aspect]. Kherson: Helevetyka. [in Ukrainian]

Bondarenko, I. (2002). Sudova systema Ukrainy ta yii reformuvannia v suchasnykh umovakh [Judicial system of Ukraine and its reforming in the modern conditions]. Pravo Ukrainy, no. 8, pp. 37–39.

Transliteration of names and surnames is carried out in accordance with the requirements of the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On Normalization of Transliteration of the Ukrainian Alphabet by Means of the Latin Alphabet” dated January 27, 2010, No. 55.

Transliteration from Russian is carried out in accordance with GOST 7.79-2000. System of standards on information, librarianship and publishing. Rules of transliteration of Cyrillic script by Latin alphabet.

5. It is indicated in English:

title;

surname, name, patronymic of author (-s) of the article (no more than two persons);

job position, place of employment/study, academic degree, rank (if any), e-mail;

extended summary and key words. Summary has to contain: subject of research, methodology, goal and conclusions of research. The minimum volume of summary is 350 words.

References to the literature are given in the text only in parentheses in accordance with the example:

At the same time, every citizen of Ukraine, who meets the established requirements for a candidate for a post of prosecutor, has the right to appeal to the Qualification Disciplinary Commission of Public Prosecutors with application of participation in the selection of candidates on the post of prosecutor (The Law of Ukraine "On Public Prosecution Service", 2015).

All articles, which are sent to editorial office, pass a close review and are tested for plagiarism presence.

Editorial board has the right to review, edit, reduce and reject the article. In the case of neglect of mentioned requirements regarding manuscripts composition, editorial board reserves the right to skip them. Editorial staff not always shares a position of authors. Republication of articles is possible only with the consent of editorial board.

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ НОТАТОК

Наукове видання



Адміністративне **ПРАВО І ПРОЦЕС**

науково-практичний журнал

№ 1(20)/2018

Коректура • О. Скрипченко
Комп'ютерна верстка • Н. Кузнєцова

Автори опублікованих матеріалів несуть повну відповідальність за підбір,
точність наведених фактів, цитат, економіко-статистичних даних,
власних імен та інших відомостей.

Формат 70/100/1/16. Ум.-друк. арк. 12,09. Наклад 300 прим. Замов. № 0518/44.
Гарнітура Times. Папір офсет. Цифровий друк. .
Підписано до друку 23.03.2018.

Видавничий дім «Гельветика»
73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105.
Телефон +38 (0552) 39-95-80
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 4392 від 20.08.2012 р.