

# МІЖНАРОДНИЙ НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ «ІНТЕРНАУКА».

Серія: «Юридичні науки»

INTERNATIONAL SCIENTIFIC  
JOURNAL «INTERNAUKA».

Series: «Juridical sciences»

МЕЖДУНАРОДНЫЙ НАУЧНЫЙ  
ЖУРНАЛ «ИНТЕРНАУКА».

Серия: «Юридические науки»

№ 1 (1) / 2017



**МІЖНАРОДНИЙ НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ  
«ІНТЕРНАУКА».**

**Серія: «Юридичні науки»**

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ  
«ИНТЕРНАУКА».**

**Серия: «Юридические науки»**

**INTERNATIONAL SCIENTIFIC JOURNAL  
«INTERNAUKA».**

**Series: «Juridical sciences»**

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

№ 1 (1)

Київ 2017

ББК 67  
УДК 34  
М-43

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Інтернет  
Вченою радою Науково-дослідного інституту публічного права  
(протокол № 4 від 27 грудня 2016 р.)

**Засновники:**

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

**Видавець:**

ТОВ «Спринт-Сервіс».

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

Адреса: Почайнинська, 28. літ. «Б»

У журналі опубліковані наукові статті з актуальних проблем юридичної науки.

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

Матеріали публікуються мовою оригіналу в авторській редакції.

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

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

© Автори статей, 2017

© Міжнародний науковий журнал «Інтернаука».

Серія: «Юридичні науки», 2017

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

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

### ***Редакційна колегія***

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

### ***Члени редакційної колегії***

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



**№ 1 (1)**

**2017**  
**січень**

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

**ЗМІСТ**

**CONTENTS**

**СОДЕРЖАНИЕ**

**ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ ТА ПРАВА**

**Калюжний Ростислав Андрійович, Шапенко Людмила Олександрівна**  
ПРАВОЗАСТОСОВНА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК СОЦІОКУЛЬТУРНЕ ЯВИЩЕ..... 7

**Дудченко Оксана Сергіївна**  
ВИДИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ  
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА УПРАВЛІННЯ УСРР В ПЕРШІЙ ПОЛОВИНІ 1920-х рр..... 12

**КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО**

**Славна Оксана Володимирівна**  
ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО ЯК ОСНОВА РОЗВИТКУ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ  
В КОНТЕКСТІ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ..... 16

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО, ПОДАТКОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

**Bezzubov Dmytro, Stepankivska Nataliia**  
ENSURING INFORMATION SECURITY BY ENTITIES IN INFORMATION ECONOMY ..... 20

**Горбунова Оксана Юріївна**  
АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ..... 24

**Грохольський Володимир Людвигович**  
ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ЙОГО ВІДМЕЖУВАННЯ  
ВІД СУМІЖНИХ ПОНЯТЬ ..... 28

**Mushenok Victor**  
GENESIS OF LOCAL TAXATION IN UKRAINE..... 33

**Остапенко Олексій Іванович**  
ЗАГРОЗА, РИЗИК ТА ОСОБИСТА БЕЗПЕКА ПРИ ЗАТРИМАННІ ПРАВОПОРУШНИКА..... 37

<b>Світличний Олександр Петрович</b> АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПОСАДОВИХ ОСІБ ТА ФІЗИЧНИХ ОСІБ – ПІДПРИЄМЦІВ ЗА НЕЗАКОННЕ ВИКОРИСТАННЯ ОБ'ЄКТІВ ПРАВА ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ .....	45
---	----

#### ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО, ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

<b>Єлісеєв В'ячеслав Сергійович</b> ПРО ПРАВОВЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ПОКАЗНИКІВ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ .....	50
---	----

<b>Курило Володимир Іванович, Лебідь Валерій Іванович</b> ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ РЕКУЛЬТИВАЦІЇ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ ТА ВІДПОВІДНІСТЬ ВИМОГАМ ЄС .....	59
--	----

#### МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

<b>Шульга Євгеній Вікторович</b> МІЖНАРОДНО-ПРАВОВА ОХОРОНА НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА ВІД ВПЛИВУ ВІЙСЬКОВИХ КОНФЛІКТІВ: ПРОБЛЕМИ ЕФЕКТИВНОСТІ .....	63
--	----

**Калюжний Ростислав Андрійович**

*доктор юридичних наук, професор  
професор кафедри теорії та історії держави і права  
Навчально-наукового Юридичного інституту  
Національний авіаційний університет*

**Калюжний Ростислав Андреевич**

*доктор юридических наук, профессор  
профессор кафедры теории и истории государства и права  
Учебно-научного Юридического института,  
Национальный авиационный университет*

**Kaliuzhnyj Rostyslav**

*Doctor of Law, Professor  
Professor of the Department of Theory and History of State and Law of  
Education and Research Institute of Law  
National Aviation University*

**Шапенко Людмила Олександрівна**

*асистент кафедри теорії та історії держави і права  
Навчально-наукового Юридичного інституту  
Національний авіаційний університет*

**Шапенко Людмила Александровна**

*асистент кафедры теории и истории государства и права  
Учебно-научного Юридического института  
Национальный авиационный университет*

**Shapenko Liudmyla**

*National Aviation University  
Assistant of the Department of Theory and History of State and Law of  
Education and Research Institute of Law  
National Aviation University*

## ПРАВОЗАСТОСОВНА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК СОЦІОКУЛЬТУРНЕ ЯВИЩЕ

## ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КАК СОЦИОКУЛЬТУРНОЕ ЯВЛЕНИЕ

## LAW ENFORCEMENT ACTIVITY AS A CULTURAL PHENOMENON

**Анотація.** Стаття присвячена дослідженню правозастосовної діяльності в межах соціокультурного підходу, який передбачає вивчення впливу цієї діяльності на людську свідомість і поведінку з метою забезпечення належного рівня правової соціалізації особистості та духовної цілісності населення в державі. У результаті наукового пошуку авторами зроблено висновки, що правозастосовна діяльність, маючи соціально-правову природу, є об'єктивно необхідним та соціально корисним юридичним інструментом, який стимулює прогрес у правовій системі, задовольняє конкретні потреби суб'єктів, швидко реагує на суспільні зміни та адаптується до нових потреб трансформаційних процесів у правовій сфері і суспільному житті в цілому.

**Ключові слова:** правозастосовна діяльність, цінність механізму правозастосування, соціальна цінність права, принципи правозастосовної діяльності, правова соціалізація.

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию правоприменительной деятельности в пределах социокультурного подхода, который предусматривает изучение влияния этой деятельности на человеческое сознание и поведение с целью обеспечения надлежащего уровня правовой социализации личности и духовной целостности населения в государстве.



В результате научного поиска авторами сделаны выводы, что правоприменительная деятельность, имея социально-правовую природу, является объективно необходимым и социально полезным юридическим инструментом, который стимулирует прогресс в правовой системе, удовлетворяет конкретные потребности субъектов, быстро реагирует на изменения в обществе и адаптируется к новым потребностям трансформационных процессов в правовой сфере и общественной жизни в целом.

**Ключевые слова:** правоприменительная деятельность, ценность механизма правоприменения, социальная ценность применения права, принципы правоприменительной деятельности, правовая социализация.

**Summary.** The article is devoted to the study of the law enforcement activity in the context of the socio-cultural approach that provides for studying of this activity's influence on human consciousness and behavior so that to ensure a proper level of the legal socialization of a personality and moral values of the population in a state. As the result of the scientific research, the authors have concluded that law enforcement activity being of a socio-legal nature is an objectively essential and socially useful legal instrument, which stimulates the progress of the legal system, satisfies concrete needs of subjects, quickly reacts to social changes and adapts to new needs of transformational processes in the legal field and social life on the whole.

**Keywords:** law enforcement activity, value of the law enforcement mechanism, social value of the law, principles of law enforcement activity, legal socialization.

**Постановка проблеми.** Застосування права досить часто стає предметом наукового аналізу. Адже воно є невід'ємною ланкою юридичного процесу, яка забезпечує реалізацію права та передбачає здійснення індивідуалізації абстрактних правових приписів з метою врегулювання тих чи інших суспільних відносин. Тобто правозастосовна діяльність є важливою складовою механізму правового регулювання, функціональне призначення якої полягає у продовженні розпочатого правотворчістю процесу шляхом переведення закріплених у нормах права ідеальних моделей поведінки в реальну правову дійсність, де відбувається виконання певних завдань та досягнення конкретних цілей задля впорядкування різноманітних відносин в соціумі. Все це свідчить про ключову роль правозастосовної діяльності у функціонуванні правової системи, а також про актуальність вивчення питань застосування права, особливо в умовах модернізації та демократизації українського суспільства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми застосування права неодноразово викликали зацікавленість з боку вчених-правознавців, зокрема М. О. Борисенка, Д. О. Бочарова, Ю. А. Иванова, М. М. Мікуліної, А. М. Перепелюк, О. В. Петришина, С. П. Погребняка, О. Ф. Скакун, В. С. Смородинського, А. В. Старостюк, О. О. Тихомирова та ін. Проте традиційно у наукових працях основна увага акцентована на розгляді окремих питань, зокрема щодо суб'єктів, стадій, структури, цінності механізму правозастосування, його ефективності чи співвідношення з іншими формами реалізації права. Разом з тим, слід відмітити, що більшість дослідників правозастосування в цілому розглядає як діяльність компетентних державних органів та їх посадових осіб, яка суттєво впливає на всі соціальні відносини як на мікро-, так і макрорівні.

Саме це дозволяє говорити про необхідність дослідження застосування права в межах соціокультурного підходу, який нині є одним з найбільш затребуваних у сфері юридичного знання.

**Мета статті** спрямована на визначення ролі правозастосовної діяльності у забезпеченні функціонування вітчизняної правової системи, а також з'ясування властивостей, що зумовлюють її соціальну цінність та значущість.

**Виклад основного матеріалу.** Соціокультурний підхід до вивчення правозастосування виявляється в тому, що воно повинне розглядатися, в першу чергу, як один із способів впливу на людську свідомість та поведінку, а також як одне із засобів соціального контролю, в силу чого правозастосовна політика держави, маючи спільну стратегію з іншими соціальними інститутами, підтримує емоційну стабільність та духовну цілісність серед населення. Важливим при цьому залишається вдосконалення ідеології правозастосування і її постійного роз'яснення потенційним адресатам. Ідеологію в цілому можна трактувати як сукупність ідей, поглядів, принципів, цінностей, що відображають відношення її носіїв до реальної дійсності. Правозастосування по суті є одним із способів виразу і конкретизації правової ідеології і тих її правових цінностей, які в подальшому стають складовими елементами соціальної та індивідуальної правової психології.

Ідеологічна складова правозастосування знаходить свій вираз також і у актах тлумачення правових норм. Оскільки ефективне правове регулювання певних суспільних відносин, узгодження інтересів суспільства, особи і держави у разі існування різноманітних колізій чи прогалин в праві, може бути забезпечене за допомогою його тлумачення, що здійснюється у резуль-

таті прийняття відповідних компромісних рішень. Разом з тим, слід відмітити, що проблема тлумачення у такому випадку вже виходить за межі реалізації права та має соціальний аспект.

Досліджуючи питання соціальної цінності застосування права в умовах демократизації суспільства, варто зазначити, що правозастосовна діяльність, зокрема та, яка спрямована на вирішення завдань та досягнення цілей юридичної відповідальності, не завжди відповідає уявленням щодо соціальної справедливості. Це зумовлено тим, що досить суворі санкції за окремі види злочинів, а також їхній широкий соціальний резонанс виступають не лише мірами державного реагування у випадку протиправної поведінки суб'єктів, а й елементами правової ідеології, об'єктивацією позиції держави відносно найбільш небезпечних з її точки зору суспільних явищ. Звісно така позиція не виключає можливості забезпечення соціальної справедливості у правозастосовній діяльності, але, як правило, лише у тих випадках, коли необхідним є вироблення нових юридичних підходів для її вдосконалення.

Правозастосування, будучи важливим засобом забезпечення реалізації права, містить у собі всі основні цінності, які притаманні праву. Адже, якщо право встановлює та охороняє численні цінності суспільного життя (наприклад, здоров'я, гідність, свободу, сім'ю, приватну власність тощо), то правозастосування слугує інструментом для забезпечення реалізації загальносоціальних цінностей та погодження інтересів між різними членами в суспільстві. Саме ж вивчення соціальних аспектів правозастосовної діяльності потрібно здійснювати через призму соціальної цінності права.

У юридичній літературі цінність права визначається як його спроможність служити метою і засобом задоволення науково обґрунтованих, соціально справедливих загальнолюдських потреб та інтересів громадян і їх об'єднань, а цінності в праві сприймаються як шкала виміру самого права [1, с. 227]. Право впорядковує суспільне життя, забезпечуючи досягнення суспільної злагоди, дотримання балансу інтересів різних суб'єктів, безпеку людини та суспільства [2, с. 101].

Вищезазначене характеризує право з позиції інструментальної цінності, яка полягає у тому, що право є універсальним загальноновизнаним засобом (інструментом) встановлення і забезпечення необхідного суспільного порядку, охорони соціальних цінностей, розв'язання соціальних конфліктів, а також механізмом реалізації суспільних інтересів. З цього випливає, що і правозастосовна діяльність є тим інструментом, який, спрямовуючись на обслуговування механізму переводу загальних приписів в індивідуальну поведінку суб'єктів права, забезпечує реалізацію соціальних інтересів, що втілюються як у нормі права, так

і у конкретному волевиявленні правозастосувача. Разом з тим важливим є той факт, що цінності сприймаються через урахування людських потреб та інтересів і їх забезпечення залежить не лише від якості самого об'єкта, а й від відношення суб'єкта. Все це дозволяє зробити висновок, що правозастосування є невід'ємним засобом реалізації прав і свобод людини і громадянина. Тобто, правозастосування цінне як засіб досягнення соціальних цілей, відриваючись від яких воно не матиме значення. У цьому випадку цінності проектуються через призму людських потреб та інтересів (задоволення соціально справедливих інтересів індивідів чи суспільства загалом, необхідність організації та впорядкування суспільних відносин тощо). Також варто зауважити, що правозастосовна діяльність у порівнянні з безпосередніми формами реалізації права має значно більшу соціальну значимість, оскільки в процесі застосування норм права задовольняються не особисті інтереси осіб, які застосовують право і не лише осіб, що реалізують права і обов'язки, а задовольняються інтереси всього суспільства [3, с. 38–39].

Говорячи про соціальну цінність застосування права, неможливо залишити осторонь питання принципів, завдяки яким забезпечується дієвість даної форми реалізації права. Адже, як слушно зауважує М. О. Борисенко, принципи правозастосовної діяльності є юридичними орієнтирами, які тим чи іншим чином спрямовують діяльність суб'єктів у сфері правозастосування. Науковець, виокремлюючи такі принципи правозастосовної діяльності як принципи справедливості, обґрунтованості, законності, доцільності та верховенства права, робить висновки, що завдяки цим основним положенням в повній мірі відображаються природа та закономірності даної сфери діяльності, її органів і посадових осіб, громадян і їх об'єднань, недержавних утворень з метою правильного вирішення індивідуально-конкретних правових ситуацій [4, с. 25–27].

Дійсно, беручи за основу принцип верховенства права, який ґрунтується на визнанні прав і свобод людини і громадянина найвищою цінністю, правозастосовні органи спрямовують свою діяльність на захист прав і свобод від будь-яких посягань шляхом своєчасного та якісного розгляду юридичних справ, забезпечують пріоритетність прав і свобод людини та громадянина над інтересами держави. Завдяки принципу обґрунтованості досягається всебічне та повне дослідження всіх фактичних обставин, необхідних для прийняття рішення. В свою чергу, принцип законності покликаний забезпечити прийняття цього рішення з дотриманням встановленої законом форми (вирок, рішення, наказ тощо) та його відповідність диспозиції

чи санкції правової норми, що застосовується. Використання принципу доцільності слугує прийняттю справедливого, оптимального та ефективного рішення, зміст якого максимально відповідає межах норм права, що застосовується уповноваженим органом. Керуючись принципом справедливості, забезпечується безсторонність та послідовність при застосуванні права, неупередженість при розгляді справи та прийнятті рішення.

У наукових джерелах поряд з названими принципами правозастосовної діяльності виокремлюються також принципи добросовісності, розумності, пропорційності та своєчасності [2, с. 167–168; 5, с. 268–269], що є відображенням не лише якості, а й необхідності цієї діяльності. Вищевказане дозволяє стверджувати, що дотримання названих вимог до процесу та результату правозастосування дозволяє ефективно на основі правових норм задовольнити соціальні потреби та інтереси конкретного суб'єкта права, а також суспільства в цілому.

З огляду на положення теорії права слід констатувати, що соціальне призначення правозастосовної діяльності, її місце та роль у правовій системі простежується також і у її функціях, тобто у цілеспрямованому впливі на суспільні відносини, що відбувається у результаті цієї діяльності. Причому даний вплив, що має державно-владний характер, може бути досягнутий різними способами, зокрема економічними, політичними, рекомендаційними, заохочувальними, адже правозастосовна діяльність може здійснюватися у виконавчій, правоохоронній, правозахисній чи безпековій формі [2, с. 162–164]. Саме імперативність правозастосовної діяльності забезпечує стабільність та порядок суспільного життя, дотримання гарантій реалізації вимог правових приписів. Беручи до уваги наукові напрацювання Д. О. Бочарова, слід зазначити, що до основних функцій правозастосовної діяльності належать функція індивідуальної піднормативної регламентації суспільних відносин та правозабезпечувальна функція [6, с. 17–18]. Аналізуючи зміст цих функцій, можна зробити висновок, що правозастосування є специфічним видом юридичної діяльності, яка має на меті реалізацію права шляхом використання, виконання та дотримання правових норм. Адже правозастосовний орган, застосовуючи норми права одночасно виконує вимоги правової норми (обов'язок розглянути конкретну справу, прийняти відповідне рішення), використовує, закріплені в нормах, можливості (право прийняти рішення в межах закону), а також дотримується встановлених заборон (недопустимість перевищення владних повноважень) [8, с. 4–12]. Реалізуючи у процесі своєї діяльності зазначені функції, правозастосовний орган здійснює індивідуальне

правове регулювання на рівні конкретних життєвих ситуацій та створює умови для подальшого функціонування самого права. Все це вказує на ключове положення правозастосування у загальному механізмі правореалізації, яке, завдяки впливу компетентних органів держави на суб'єктів права, слугує інструментом регулювання та впорядкування суспільних відносин, управління діяльністю різних індивідів у відповідності з інтересами держави.

Розглянувши принципи, функції, форми та ідеологічну основу правозастосовної діяльності, необхідно відмітити, що важливою соціальною вимогою, яка стосується цієї діяльності є її системність. Вона повинна визначатися не випадковими, фрагментарними, вибірковими інтересами та тенденціями, а спрямовуватися на вдосконалення суспільних відносин за допомогою правових норм. З цього випливає те, що пріоритетними напрямками правозастосовної діяльності повинні бути як вироблення достовірних критеріїв оцінки існуючого правового регулювання суспільних відносин, так і виявлення стратегічних завдань держави для формування правової свідомості особистості в процесі її правової соціалізації, що є важливим елементом загальної соціалізації індивіда. Так, особистість в процесі правової соціалізації повинна усвідомлювати та засвоювати правові норми, основні засади правового життя, цінності та моделі поведінки, що існують у певному суспільстві. Слід відмітити, що правову соціалізацію ні в якому разі не можна ототожнювати з адаптацією індивіда до умов правового середовища, де людині відводиться лише пасивна роль для засвоєння досвіду попередніх поколінь. Мається на увазі, що правову соціалізацію необхідно сприймати як двосторонній процес, в якому людина одночасно є і об'єктом, і суб'єктом соціальних та правових відносин: як об'єкт вона відчуває на собі вплив соціального та правового середовища, а як суб'єкт перетворює його. А в результаті засвоєння соціального досвіду особистість формує власну систему ціннісних пріоритетів та установок.

Критерієм ефективності соціалізації може бути сприйняття чи не сприйняття індивідом існуючих суспільних відносин. Говорити про успішну соціалізацію особистості можна лише тоді, коли вона усвідомлює своє місце в соціумі, свій обов'язок перед суспільством, розуміє сутність та значення своїх вчинків, в тому числі і правових, їх узгодженість зі своїми соціальними та правовими обов'язками. Тобто правова соціалізація передбачає засвоєння особистістю зразків соціальної та правової поведінки, а також встановлення власного ціннісного імперативу. Адже вітчизняною юриспруденцією розроблені теоретико-правові засади, що зорієнтовані на забезпечення прав і свобод лю-

дини, визнання державою, громадськими, політичними і релігійними організаціями людської особистості як вищої цінності, дотримання поваги до її духовного суверенітету, свободи особистісного самовизначення і творчої самореалізації [7, с. 273]. І особистості, що проходить процес правової соціалізації потрібно лише реально сприймати правову дійсність та інші соціальні явища, визначаючи при цьому ціннісні орієнтири.

Звісно, правова соціалізація є лише частиною загальної соціалізації особистості, яка відбувається з урахуванням вже традиційних закономірностей. Разом з тим, враховуючи універсальність права та абстрактність багатьох юридичних категорій, можна говорити про відносну самостійність правової соціалізації. Тобто її сутність полягає у засвоєнні індивідом елементів правової культури, а на їх основі формування власної системи уявлень та установок щодо правових явищ. І як результат — розуміння необхідності правомірної поведінки та забезпеченість громадського порядку.

Вищезазначене дозволяє стверджувати, що особлива роль правозастосовної діяльності у сучасних умовах, які вимагають постійного вдосконалення суспільних відносин, полягає у її спрямованості на встановлення правопорядку у всіх сферах суспільного життя. Даний соціальний ефект досягається:

– по-перше, шляхом роз'яснення широкому колу суб'єктів основних аспектів правової ідеології, зокрема висвітлення охоронної та регулятивної

функцій права, надання інформації адміністративно- та кримінально-правового змісту з метою забезпечення реалізації імперативних норм права;

– по-друге, завдяки стимулюванню правомірної поведінки суб'єктів юридичними засобами;

– по-третє, в результаті проведення у зв'язку з правозастосовною діяльністю різних кампаній (наприклад, «за чисте повітря», «за чисте місто», «проти наркотиків» та ін.), які позитивно впливають на соціальне регулювання суспільних відносин.

**Висновки.** В результаті дослідження, необхідно зауважити, що сталий розвиток сучасного суспільства неможливий без дієвого правового регулювання відносин, що виникають в соціумі. При цьому важливе місце в механізмі правового регулювання займає правозастосовна діяльність, адже від неї головним чином залежить своєчасна та ефективна реалізація нормативно-правових приписів. Маючи соціально-правову природу, застосування права є об'єктивно необхідним та соціально корисним юридичним інструментом, що стимулює прогрес у правовій системі. Його соціальна цінність зумовлюється властивостями, які здатні задовольнити конкретні потреби суб'єкта, необхідні для його нормального існування та стабільного розвитку. Виконуючи важливі завдання у системі праворегулювання, правозастосування швидше, порівняно із правотворчістю, реагує на суспільні зміни, адаптується до нових потреб трансформаційних процесів у правовій сфері та суспільному житті в цілому.

### Література

1. Скакун О. Ф. Юридическая деонтология: [учебник] / Скакун О. Ф. — [2-е, с измен. и доп.]. — Харьков: Эскада, 2006. — 384 с.
2. Теорія держави і права: навч. посіб. для підготовки фахівців з інформ. безпеки / [О. О. Тихомиров, М. М. Мікуліна, Ю. А. Іванов та ін.]; за заг. ред. Л. М. Стрельбицької. — Київ: Кондор-Видавництво, 2016. — 332 с.
3. Перепелюк А. М. Механізм застосування права: структура та критерії ефективності (загальнотеоретичний аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Перепелюк Анна Михайлівна; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — Київ, 2016. — 224 с.
4. Борисенко М. О. Ознаки та принципи правозастосовної діяльності: теоретичний аспект / М. О. Борисенко // Вісник Академії адвокатури України. — 2015. — Том 12. — № 3(34). — С. 23–27.
5. Теорія держави і права: підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О. В. Петришин, С. П. Погребняк, В. С. Смородинський та ін.; за ред. О. В. Петришина. — Х.: Право, 2014. — 368 с.
6. Бочаров Д. Проблемні лекції [Електронний ресурс] / Д. Бочаров. — Дніпропетровськ: АМСУ, 2006. — 73 с. — Режим доступу: file:///C:/Users/Admin/Downloads/RE0000025%20(1).PDF
7. Недюха М. П. Правова ідеологія українського суспільства: Монографія / М. П. Недюха. — К.: «МП Леся», 2012. — 400 с.
8. Старостюк А. В. Застосування норм права: [навч. посібник] / А. В. Старостюк. — Ірпінь: Нац. академія ДПС України, 2007. — 136 с.

**Дудченко Оксана Сергіївна**  
кандидат юридичних наук, доцент  
доцент кафедри політології та права  
Ніжинський державний університет імені Миколи Гоголя

**Дудченко Оксана Сергеевна**  
кандидат юридических наук, доцент  
доцент кафедры политологии и права  
Нежинский государственный университет имени Николая Гоголя  
**Dudchenko Oksana**  
Ph.D., Associate Professor  
Associate Professor of the Department of Political Science and Law  
Nizhyn Gogol State University

## ВИДИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТИВ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА УПРАВЛІННЯ УСРР В ПЕРШІЙ ПОЛОВИНІ 1920-Х РР.

## ВИДЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ ЦЕНТРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ УССР В ПЕРВОЙ ПОЛОВИНЕ 1920-Х ГГ.

## TYPES REGULATIONS OF CENTRAL GOVERNMENT BODIES AND CONTROL SSR IN THE FIRST HALF OF THE 1920 S.

**Анотація.** Стаття присвячена аналізу видів нормативно-правових актів центральних органів державної влади та управління УСРР в першій половині 1920-х рр. Визначено, що Всеукраїнський з'їзд Раг робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Раг та Рага Народних Комісарів УСРР мали право видавати закони та підзаконні акти. Разом з тим, правом законодавчої діяльності, крім Всеукраїнського з'їзду Раг робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, були наділені Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Раг та Рага Народних Комісарів УСРР. Доведено, що нормативно-правові акти характеризувалися недосконалістю, непослідовністю, частим дублюванням норм різними органами державної влади.

**Ключові слова:** декрет, закон, наказ, нормативно-правовий акт, розпорядження.

**Аннотация.** Статья посвящена анализу видов нормативно-правовых актов центральных органов государственной власти и управления УССР в первой половине 1920-х гг. Определено, что Всеукраинский съезд Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов, Всеукраинский Центральный Исполнительный Комитет Советов и Совет Народных Комиссаров УССР имели право издавать законы и подзаконные акты. Вместе с тем, правом законодательной деятельности, кроме Всеукраинского съезда Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов, были наделены Всеукраинский Центральный Исполнительный Комитет Советов и Совет Народных Комиссаров УССР. Доказано, что нормативно-правовые акты характеризовались несовершенством, непоследовательностью, частым дублированием норм различными органами государственной власти.

**Ключевые слова:** декрет, закон, нормативно-правовой акт, приказ, распоряжение.

**Summary.** The article analyzes the normative-legal acts of Central bodies of state power and control of the USSR in the first half of the 1920s. It has been determined that the All-Ukrainian Congress of Soviets of workers, peasants, Red-army-men deputies, All-Ukrainian Central Executive Committee of the Ukrainian SSR enjoyed the right to make laws and bylaws. At the same time, apart from the All-Ukrainian Congress of Soviets of workers, peasants, Red-army-men deputies, the All-Ukrainian Central Executive Committee of the Ukrainian SSR and Council of People's Commissars of the Ukrainian SSR enjoyed the right to legislative activity. It is proved, that the legal acts were characterized by imperfection, inconsistency, and frequent duplication of standards by different public authorities.

**Keywords:** decree, law, decree, normative act, instruction.

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі розбудови та реформування України як незалежної, демократичної, правової, соціальної держави, важливого значення набуває аналіз вітчизняного досвіду формування органів державної влади, особливо на перехідних етапах історії. Правові засади створення та діяльності органів державної влади та управління радянської України довгий час досліджувалися упереджено, через призму положення партійних органів. Сучасні вітчизняні дослідники не проявляють істотного інтересу до проблем радянського державного будівництва. Відтак актуальність дослідження юридичної природи нормативно-правових актів центральних органів державної влади та управління Української Соціалістичної Радянської Республіки та визначення їх місця в ієрархічній структурі системи законодавства, не викликає сумнівів і сприятиме удосконаленню й упорядкуванню правотворчої діяльності парламенту та центральних органів виконавчої влади незалежної України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Радянські вчені В. А. Власов, П. Т. Василенков, Н. А. Волков, П. Т. Вишняков, Ю. М. Козлов, І. М. Кузнецов, В. М. Марчук, В. М. Манохін, С. А. Маєвський, В. С. Проніна, О. В. Шоріна, Ц. А. Ямпольська та ін. досліджували особливості функціонування, систему та повноваження органів державної влади в зазначений період. Поняття та види нормативно-правових актів центральних органів державної влади та управління УСРР в 1920-х рр. розглядалися в їх працях побічно, в зв'язку з розглядом інших проблем, і обов'язково через призму рішень Комуністичної партії (Далі — КП(б)), відтак потребують ретельного, неупередженого аналізу.

Сучасні вчені-правники С. Д. Гусарева, М. С. Кельман, А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, О. Г. Мурашина, А. Ю. Олійник, О. Ф. Скакун, О. Д. Тихомиров та ін. аналізують теоретичні аспекти поняття та класифікації нормативно-правових актів.

Особливостей правотворчої діяльності окремих органів державної влади радянської України досліджено в працях В. Б. Авер'янова, В. Д. Гончаренка, Г. В. Лаврик, В. В. Стрільця, Н. Р. Нижник, В. М. Шаповала та інших вчених.

**Метою статті** є проаналізувати види нормативно-правових актів центральних органів державної влади та управління УСРР в 1920-х рр.

**Виклад основного матеріалу.** Після проголошення радянської влади на території України розпочалося формування і нової системи органів державної влади. Відповідно до резолюції I Всеукраїнського з'їзду рад України «Про організацію влади на Україні» від 12 грудня 1917 року центральними органами

влади проголошувались: Всеукраїнський з'їзд рад робітничих, солдатських і селянських депутатів, його Центральний виконавчий комітет і ті органи, які він створить. Згідно з Постановою ЦВК рад України від 17 грудня 1917 року було утворено перший Уряд Радянської України [1, с. 112]. Із встановленням радянської влади, припиняли дію нормативно-правові акти, що діяли до раніше. Це в свою чергу призвело до правового нігілізму та копіювання норм РСФРР. Нові нормативні акти, що швидко приймалися, були недосконалими та суперечливими. Серед нормативно-правових актів, які були видані в той час, це, зокрема, закони, декрети, резолюції, постанови, маніфести, повідомлення про рішення ЦВК та ін. [2, с. 15]. Водночас існували нормативно-правові акти, в назві яких вживалися дві різні за своїм значенням назви, наприклад, Тимчасове положення про соціалізацію землі (Закон)» від 19 березня 1918 р., затверджене II Всеукраїнським з'їздом рад [2, с. 16].

14 березня 1919 р. Всеукраїнським Центральним Виконавчим Комітетом була прийнята Конституція УСРР. Згідно з Конституцією УСРР 1919 р. найвищими центральними органами влади і управління проголошувалися: Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів; Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад (Далі — ВЦВКР, або ВУЦВК); Рада Народних Комісарів [3, с. 140–145]. Більшість норм Конституції УСРР 1919 р., в тому числі і ті, що стосувалися створення та функціонування органів державної влади та управління, дублювалися з Конституції РСФРР 1918 р.

Застосовуючи загальноприйнятту в юридичній науці класифікацію нормативно-правових актів за юридичною силою, проаналізуємо види нормативно-правових актів, які видавалися центральними органами державної влади на управління відповідно до Конституції УСРР 1919 р.

Згідно з Конституцією УСРР 1919 р. законодавчі повноваження центральних органів влади та управління де-юре були розмежовані. Зокрема, Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів проголошувався найвищим державним органом влади УСРР, до виключного відання якого належало, по-перше, затвердження, зміни, доповнення Конституції УСРР, по-друге, оголошення війни і укладання миру. Але у термінових випадках та при неможливості скликати З'їзд ці питання мав право вирішувати ВУЦВК Рад УСРР. Отже, право законодавчої ініціативи було закріплено за Всеукраїнським з'їздом Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, але у випадкових випадках зазначену ініціативу мав і ВУЦВК Рад УСРР.

Крім законодавчих актів, Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів мав право видавати постанови. Наприклад, постанови Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету

«Про конструювання Ради Народних Комісарів» від 14 березня 1919 р. № 205;

«Про затвердження Положення про Раду Народних Комісарів Української Соціалістичної Радянської Республіки» від 12 жовтня 1924 р. та інші.

Також відповідно до ст. 19 Конституції УСРР 1919 р. до повноважень ВУЦВК належало право видання законопроектів про строки і порядок обрання місцевих органів влади, а також їх внутрішньої організації. Проте, в Конституції УСРР 1919 р. нічого не зазначено про компетенції Президії ВУЦВК, але як засвідчує аналіз законодавчої бази та наукової літератури, Президія ВУЦВК УСРР видавала від свого імені законодавчі акти між сесіями ВУЦВК, хоча за проектом повинна була тільки готувати законопроекти [4, с. 70].

Згідно з Конституцією УСРР 1919 р. найвищим виконавчим органом державної влади та управління проголошувалася Рада Народних Комісарів УСРР (Далі — РНК УСРР). Статтею 16 Конституції УСРР 1919 р. передбачалося, що «Рада Народних Комісарів має право брати на свій розгляд питання і справи, що стосуються до законодавства і загального керування країною, але має право вирішувати своєю владою ті чи інші питання, або справи лише з загальним, або спеціальним уповноваженням В.Ц.В.К., а коли нема такого уповноваження, постанови Р.Н.К., даються на затвердження В.Ц.В.К.Р.» [3, с. 143]. Отже, відповідальні дії уряд міг вчиняти на основі повноважень, делегованих ВУЦВК, або за власною ініціативою. Якщо Рада Народних Комісарів діяла за власною ініціативою, акти уряду мав затверджувати Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет. Український вчений В. П. Єрмолін, зазначає, що це свідчило про відмову від принципу розподілу влади, прийняття політико-правової ідеології, стрижнем якої було «поєднання законодавчої і виконавчої державної влади» або «злиття управління із законодавством» [5, с. 111–112]. Крім того, за спеціальним рішенням ВУЦВК Рада Народних Комісарів УСРР мала право видавати закони. Приміткою до ст. 16 Конституції УСРР 1919 р. передбачалося, що питання, передбачені ст. 11 та ст. 18 Конституції УСРР 1919 р. у виняткових випадках могли бути передані Центральним Виконавчим Комітетом на остаточне вирішення РНК УСРР.

Таким чином, РНК УСРР як вищий виконавчий орган державної влади та управління мав право видавати закони. Крім того, РНК мав право видавати

постанови, декрети та положення. Наприклад, Постанова Ради Народних Комісарів від 07.05.1919 р. [6], Постанова Ради Народних Комісарів «Структура й штати Управління Справами Ради Народних Комісарів УСРР і Української Економічної Наради з постійними комісіями при них» від 20 червня 1925 р., декрет «О некоторых изменениях в составе устройства государственных ученых и высших учебных заведений УССР» [7]. Постанови РНК УСРР затверджувалися ВУЦВК УСРР.

Відповідно до ст. 14 Конституції УСРР 1919 р. керівництво окремими сферами життя здійснювали окремі відділи ВЦВКР та народні комісаріати [3, с. 143]. Відповідно до Постанови Всеукраїнського Центрального виконавчого Комітету «Про конструювання Ради Народних Комісарів» від 14 березня 1919 р. № 205 для обслуговування окремих галузей управління країною в РНК УСРР утворювалися відділи — народні комісаріати, зокрема: іноземних справ; військових справ; внутрішніх справ; праці; юстиції; фінансів; соціального забезпечення; народної освіти; шляхів сполучення; землеробства; Рада Народного Господарства; державного контролю; продовольства; охорони здоров'я; пошти і телеграфів; радянської пропаганди [8, с. 282–283].

В положеннях про відповідні народні комісаріати зазначалося про особливості підготовки та видання нормативно-правових актів народними комісаріатами. Зокрема, серед нормативно-правових актів народних комісаріатів, варто назвати, декрети, інструкції, накази, постанови, положення, рішення (постанови) колегій народних комісаріатів, циркуляри. Наприклад, постанова Народних комісаріатів внутрішніх справ і фінансів «Про контрибуції та надзвичайні податки» від 01 березня 1919 р. № 197; постанова Народного комісаріату освіти «Про ревізії бібліотек» від 01 березня 1919 р. № 200; Положення Ради Народного Господарства України «Про текстильний відділ Ради Народного Господарства України» від 01 березня 1919 р. № 202.

Положення про Народний комісаріат юстиції (Далі — НКЮ УСРР), затверджене Постановою ВУЦВК та РНК УСРР «Про Народний комісаріат юстиції» від 5 жовтня 1921 р. закріплювало серед повноважень Наркомюсту УСРР, зокрема, і розробку та розгляд законопроектів, тлумачення законів керівництва у правотворчій діяльності окремих відомств, а також кодифікацію законодавства, публікацію законодавчих актів і постачання законодавчими матеріалами всіх відомств [9]. Положення про Народний комісаріат юстиції УСРР, затверджене Постановою Всеукраїнського Центрального Виконавчого комітету від 01 серпня 1923 р. зазначало, що НКЮ УСРР мало

право видання наказів та інструкцій, що визначали діяльність Найвищого Суду, Народних Судів і всіх взагалі судових установ УСРР [10].

Процедура прийняття нормативно-правових актів центральними органами державної влади та управління регламентувалася Постановою Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету й Ради Народних Комісарів УСРР «Про порядок розгляду і оголошення законодавчих і урядових актів» від 7 жовтня 1925 року [11], що залишалася чинною до 1950 р.

**Висновки.** Таким чином, Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських та червоноармійських

депутатів, Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад та Рада Народних Комісарів УСРР мали право видавати закони та підзаконні акти. Разом з тим, правом законодавчої діяльності, крім Всеукраїнський з'їзд Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, були наділені Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет Рад та Рада Народних Комісарів УСРР. Правотворча діяльність центральних органів державної влади та управління УСРР в першій половині 1920-х рр. характеризувалася недосконалістю, непослідовністю, відмічалася часте дублювання норм різними органами державної влади.

### **Література**

1. Гончаренко В. Д. Хрестоматія з історії держави і права України: навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищ. закл. освіти. — К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2000. Т. 2. 728 с.
2. Вовк Ю. Є. Законодавча діяльність урядів радянської України у 1919–1929 рр. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2012. № 3. С. 15–18.
3. Гончаренко В. Д. Хрестоматія з історії держави і права України: навч. посіб. для юрид. вищих навч. закладів і факульт. — К.: Ін Юре, 1997. Т. 1. 800 с.
4. Нижник Н. Р., Калиновський В. С., Тимцуник В. І. Регіональна виконавча влада України: історія і сучасність. — К.: Секретаріат Кабінету Міністрів України, 2007. 409 с.
5. Єрмолін В. П. Конституційні засади виконавчої влади в Україні (проблеми теорії і практики): дис. кан. юрид. наук: 12.00.02. — К., 2002. 200 с.
6. Известия В. Ц. И. К. и И. К. С. Р. Д. 10 мая 1919 г. № 38 (65).
7. Известия В. Ц. И. К. и И. К. С. Р. Д. 18 мая 1919 г. № 45.
8. Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины. 1919. № 19. 14 марта 1919. С. 282–283.
9. О Народном комиссариате юстиции: Положение Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров от 05.10.1921 г. Собрание узаконений и распоряжений Рабоче-крестьянского правительства Украины. 1921. № 20. Ст. 572.
10. Положення про Народний комісаріат юстиції УСРР: Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого комітету 01.08.1923. LIGAZAKON. 2000. URI: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/КР230019.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/КР230019.html)
11. Про порядок розгляду і оголошення законодавчих і урядових актів: Постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету й Ради Народних Комісарів УСРР від 7 жовтня 1925 року. DOCUMENTUA. 2000. URI: <http://document.ua/pro-porjadok-rozgljadu-i-ogoloshennja-zakonodavchih-i-urjado-doc53862.html>



**Славна Оксана Володимирівна**

*кандидат юридичних наук*

*доцент кафедри конституційного та міжнародного права*

*Національна академія внутрішніх справ*

**Славна Оксана Владимировна,**

*кандидат юридических наук*

*доцент кафедры конституционного и международного права*

*Национальная академия внутренних дел*

**Slavna Oksana**

*Ph.D. in Law*

*Associated Professor of the Department of Constitutional and International Law*

*National Academy of Internal Affairs*

## ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО ЯК ОСНОВА РОЗВИТКУ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ В КОНТЕКСТІ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ

## ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО КАК ОСНОВА РАЗВИТИЯ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА В КОНТЕКСТЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ

## CIVIL SOCIETY AS BASIS OF DEVELOPMENT OF LEGAL STATE IN THE CONTEXT OF CONSTITUTIONAL REFORM

**Анотація.** Наукова стаття присвячена визначенню ролі громадянського суспільства у розвитку правової держави в період конституційної реформи в Україні. В статті розглянуті питання, які стосуються становлення громадянського суспільства та правової держави, а також взаємовідносин держави та громадянського суспільства. Обґрунтовано, що належне функціонування громадянського суспільства та утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина можливо лише в демократичній правовій державі, яка повинна забезпечувати кожному громадянину права і свободи не залежно від раси, кольору шкіри, політичних чи релігійних переконань.

**Ключові слова:** громадянин, громадянське суспільство, законні інтереси, права, правова держава, свободи

**Аннотация.** Научная статья посвящена определению роли гражданского общества в развитии правового государства в период конституционной реформы в Украине. В статье рассмотрены вопросы, касающиеся становления гражданского общества и правового государства, а также взаимоотношений государства и гражданского общества. Обосновано, что надлежащее функционирование гражданского общества и утверждение и обеспечение прав и свобод человека, и гражданина возможно только в демократическом правовом государстве, которое должно обеспечивать каждому гражданину права и свободы независимо от расы, цвета кожи, политических или религиозных убеждений.

**Ключевые слова:** гражданин, гражданское общество, законные интересы, права, правовое государство, свободы

**Summary.** The scientific article is devoted to defining the role of civil society in the development of legal state in the period of constitutional reform in Ukraine. The article considers the issues related to the formation of a civil society and legal state, as well as relations between the state and civil society. The author proves that proper functioning of civil society and the consolidation and enforcement of right and freedoms of human and citizens is possible only in a democratic state that guarantees each citizen rights and freedoms no matter what he or her race, skin colour, political and religious beliefs are.

**Keywords:** citizen, civil society, legitimate interests, law, legal state, freedoms

**Постановка проблеми.** Прагнення української держави стати повноправним членом світового співтовариства, яка розбудовує власну правову державу на засадах гуманізму та справедливості, інтегруючись у світове і європейське співтовариство, досліджує, змінює, відповідно до реалій сьогодення, та наповнює реальним змістом значну кількість правових понять та правових явищ.

Сьогодні в Україні відбуваються масштабні перетворення необхідні для становлення правової держави. Серед них, в умовах конституційної реформи, актуальною проблемою є взаємодія громадянського суспільства і правової держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблематика визначення особливостей громадянського суспільства звертала на себе увагу багатьох вчених-теоретиків, проте, найбільший вклад у дослідження даного інституту зробили такі науковці як М. Баймуратов, В. Барков, Є. Бистрицький, К. Волінка, Ю. Оборотов, М. Орзіх, В. Погорілко, Т. Розова, Ю. Тодика, О. Фрицький та ін. Проте, в умовах проведення конституційної реформи, інститут громадянського суспільства потребує ґрунтовних наукових досліджень.

**Мета статті** полягає у дослідженні характерних особливостей громадянського суспільства як основи розвитку правової держави, враховуючи провідні основи конституційної реформи.

**Виклад основного матеріалу.** Права і свободи людини і громадянина в їх історичному розвитку показує нам, що незважаючи на не одне століття соціально-культурного розвитку людства проблема взаємин індивіду і влади, й досі знаходиться в центрі уваги політологів, філософів, вчених правознавців.

Становлення правової держави та громадянського суспільства тісно пов'язане з відповідними етапами розвитку людства. Громадянське суспільство, яке перебуває за межами регулювання держави, може ефективно функціонувати лише за наявності правової держави, яка зобов'язана, дотримуватися принципу верховенства права і гарантувати існування відповідних інститутів. Тобто, громадянське суспільство становить сферу абсолютної свободи приватних осіб у відносинах один з одним. Воно постає у вигляді соціального, економічного і культурного простору, в якому взаємодіють вільні індивіди, які реалізують приватні інтереси і здійснюють індивідуальний вибір.

Концепція громадянського суспільства притаманна європейському інтелектуальному, культурному й політичному розвитку доби капіталізму. Становлення громадянського суспільства є одним із пріоритетних напрямів розвитку європейського співтовариства. В свою чергу, громадянське суспільство, що склада-

ється з громадян, без яких воно неможливе, виступає своєрідним засновником правової демократичної держави.

Разом із тим, реалії сьогодення свідчать не тільки про недотримання, але й порушення принципів, які були утвердженні міжнародною спільнотою.

Сучасна держава має відповідати певним критеріям прийнятим у наш час світовим співтовариством. Еталоном для такої держави є загальнолюдські цінності: суверенітет народу, демократія, верховенство права, розподіл влади, політичний та ідеологічний плюралізм, соціальна справедливість та інші. З цієї точки зору сучасною є демократична, правова, соціальна держава. Одним із результатів докорінних змін, що відбулися у суспільному розвитку України, як правової держави, є суттєве посилення інтеграційних процесів з європейськими державами у всіх сферах суспільного життя.

Засадами будь-якого громадянського суспільства повинні бути найбільш загальні ідеї і принципи, незалежно від політичного режиму тієї чи іншої країни, які у свою чергу, повинні чітко дотримуватись та гарантуватись правовою державою. До них слід віднести: економічну свободу; різноманіття форм власності; утвердження та захист природних прав і свобод людини і громадянина; легітимність і демократичний характер влади; рівність перед законом та правосуддям; юридичну захищеність особистості; правову державу, яка заснована на принципі поділу і взаємодії влади; політичний і ідеологічний плюралізм, наявність легальної опозиції, свободу слова і друку; незалежність засобів масової інформації; невтручання держави в приватне життя громадян; партнерство і національна згода; ефективна соціальна політика, яка забезпечуватиме гідний рівень життя людей.

Досвід найрозвиненіших держав свідчить про те, що конституційно-правова регламентація та регулювання у країнах з демократичним державно-політичним устроєм спрямовані на підтримку громадянського суспільства, а також про те, що становлення і розвиток громадянського суспільства у позадержавній сфері суспільних відносин не означають його ізольованості від державно-правових інститутів, а допускають або передбачають сталий та інтенсивний взаємозв'язок громадянського суспільства і держави [1].

На нашу думку, основоположною ознакою і засадами громадянського суспільства є утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина, які повинні бути пріоритетом у взаємовідносинах з державою. В свою чергу, ступінь розвитку громадянського суспільства, становить рівень гарантованості прав і свобод людини і громадянина з боку держави. Самостійність особистості і соціуму в цілому,

повинно протегувати створенню належних умов, вироблення правових механізмів і процедур для повної і безперешкодної реалізації кожною особою прав і свобод, а також виступати в якості єдиного законного джерела.

Слід зазначити, що громадянське суспільство це складна структурована плюралістична система і наявність в ній різноманітних суспільних форм і інститутів [2], повинна не тільки дозволити, але й гарантувати реалізацію різноманітних потреб та інтереси індивіда, забезпечити можливість прояву кожним своєї індивідуальності.

В свою чергу, громадянське суспільство тісно пов'язане як з державою, так і з правом. Держава покликана створювати найоптимальніші умови для розвитку громадянського суспільства, не втручатись у сферу реалізації приватних інтересів, а розвинене громадянське суспільство є соціальною базою демократичної, правової соціальної держави [2]. Особливе місце в Конституції України посідає закріплення прав і свобод людини і громадянина. Так, стаття 3 проголошує: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [3].

Таким чином, при розгляді питання становлення в Україні громадянського суспільства і правової держави в аспекті конституційної реформи в Україні, головним завданням держави є, насамперед, реалізація та гарантування прав і свобод людини і громадянина. Як бачимо, громадянське суспільство пов'язане не тільки з державою і правом, а й безпосередньо з правами людини, яке базується на абсолютному пріоритеті людини і її прав. Людина з її потребами й інтересами, правами й свободами — центральний суб'єкт суспільства, а права людини визнаються тим абсолютним, універсальним кордоном, перетинати який не може ніхто, що кардинально відрізняється від радянської позиції, яка визнавала пріоритет суспільства над особою, суспільних і державних інтересів над інтересами людини [4].

Слід констатувати, що за для належних взаємовідносин держави та громадянського суспільства, окрім утвердження та гарантованості прав і свобод людини і громадянина з боку держави, необхідні належні умови для формування громадянського суспільства, які полягають у стабільності та облаштованості українського соціуму, що є для України стратегічним напрямом побудови демократичної держави.

Наразі, формування громадянського суспільства, а також утвердження прав і свобод людини і громадянина, унеможлиблюється відсутністю дієвого механізму правової держави. На нашу думку, усі структурні частини й елементи правової держави повинні

функціонувати на основі поділу влади, чітко у відповідності зі своїм цільовим призначенням. Структурні частини та елементи правової держави, наділені владними повноваженнями, у своїй специфічній формі діяльності повинні реалізовувати тільки волю народу відповідно до чинного законодавства. Посадові особи повинні нести персональну відповідальність, відповідно до чинного законодавства, за зазіхання на права і свободи людини і громадянина, які в свою чергу гарантуються конституцією України.

Крім цього держава повинна створити умови для розвитку громадянського суспільства, яке б полягало в реальному здійсненні всіх прав і свобод фізичних та юридичних осіб, тобто створення сприятливого правового поля, за для належного функціонування громадянських інститутів.

Таким чином, функції правової держави реалізуються за допомогою її механізму, а механізм повинен бути засобом її існування.

На шляху інтеграції до світового співтовариства сьогодні одним із важливіших інструментів створення в Україні нової правової системи та громадянського суспільства є адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Тобто, українське громадянське суспільство, в період конституційної реформи, насамперед потребує розробки наукової концепції розвитку українського законодавства із зазначенням механізму переорієнтації чинного законодавства на правове забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також приведення чинного законодавства у відповідність до міжнародних стандартів у сфері прав людини. Вирішити ці завдання можуть лише висококваліфіковані професіонали, які мають не лише відповідні знання, уміння, навички професійної діяльності, а й таку мотивацію та самосвідомість, що відображають ставлення до людини як до найвищої цінності.

Розвиток в Україні правової держави вимагає також створення матеріальних гарантій прав і свобод, без яких їх конституційне проголошення залишиться порожньою декларацією. Важливе значення у втіленні в життя принципів правової держави має докорінна перебудова діяльності органів державної влади, передусім органів виконавчої влади, прокуратури, суду. За інерцією вони продовжують захищати головним чином державу, а щодо громадян виступають знаряддям примусу і покарання, тоді як у правовій державі їх основною функцією не тільки може, а й повинна бути захист прав і свобод людини, в тому числі й від посягань на них з боку держави.

Сьогодні в умовах євроінтеграції України в світове співтовариство, в статтях Конституції України закріплені основні положення, які є основою для

громадянського суспільства, а саме: права і свободи людини і громадянина зумовлюють сутність та напрямок діяльності держави; відповідальність держави перед людиною; головним обов'язком держави є насамперед утвердження та забезпечення прав і свобод людини і громадянина; право громадян на свободу об'єднань у політичні партії та громадські організації; гарантування державою права на свободу світогляду і віросповідання, управління державними справами, а також забезпечення прав на звернення до органів державної влади.

**Висновки.** Основні ідеї про права і свободи людини і громадянина утверджуються не тільки, як індивідуальні права окремої людини держави, а трансформуються і втілюються в життя вже в громадянському суспільстві через інституції, які мають статус юридичних осіб. Належне функціонування громадянського суспільства та утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина можливо лише в демократичній правовій державі, яка повинна забезпечувати кожному громадянину права і свободи не залежно від раси, кольору шкіри, політичних чи релігійних переконань і т.п.

#### Література

1. Бистрицький Є. К. Передчуття громадянського суспільства. Дзеркало тижня. 2007. № 42.
2. Волинка К. Г. Теорія держави і права: навч. посіб. — К.: МАУП, 2003. 240 с.
3. Конституція України. Відомості Верховної Ради України 1996. № 30. Ст. 141.
4. Славна О. В. Деякі аспекти взаємодії громадянського суспільства з органами виконавчої влади. Актуальні проблеми формування громадянського суспільства та становлення правової держави: збірник наукових праць міжнародної науково-практичної конференції, (м. Черкаси, 2010 р.). — Черкаси: ЧНУ ім. Б. Хмельницького, 2010. — С. 202–204.

**Bezzubov Dmytro**

*National Aviation University*

*Doctor of Science of Law, Associate Professor*

*Professor of the Commercial, Air and Space Law Department*

*Education and Research Institute of Law*

*National Aviation University*

**Беззубов Дмитро Олександрович**

*доктор юридичних наук, доцент*

*професор кафедри господарського, повітряного та космічного права*

*Навчально-наукового Юридичного інституту*

*Національний авіаційний університет*

**Беззубов Дмитрий Александрович**

*доктор юридических наук, доцент*

*професор кафедры хозяйственного, воздушного и космического права*

*Учебно-научного Юридического института*

*Национальный авиационный университет*

**Stepankivska Nataliia**

*4th year student*

*Education and Research Institute of Law*

*National Aviation University*

**Степанківська Наталія Олександрівна,**

*студентка 4 курсу*

*Навчально-наукового Юридичного інституту*

*Національний авіаційний університет*

**Степанковская Наталья Александровна**

*студентка 4 курса*

*Учебно-научного Юридического института*

*Национальный авиационный университет*

## ENSURING INFORMATION SECURITY BY ENTITIES IN INFORMATION ECONOMY

### ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ СУБ'ЄКТАМИ ГОСПОДАРЮВАННЯ В УМОВАХ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ЕКОНОМІКИ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СУБЪЕКТАМИ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ ИНФОРМАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ

**Summary.** The article tells about the problem of providing information security by entities. It determines the methodological and legal vision of it. It formulates offers for further research in the field of information security.

**Keywords:** entrepreneurship, information security, information economy, information security.

**Анотація.** В статті розглядається проблема забезпечення інформаційної безпеки суб'єктами господарювання. Визначається методичне та юридичне бачення забезпечення інформаційної безпеки суб'єктами господарювання. Формулюються пропозиції щодо подальших досліджень у сфері інформаційної безпеки суб'єктами господарювання.

**Ключові слова:** підприємницька діяльність, інформація, безпека, інформаційна економіка, інформаційна безпека.

**Аннотация.** В статье рассматривается проблема обеспечения информационной безопасности субъектами хозяйствования. Определяется методическое и юридическое видение обеспечения информационной безопасности субъектами хозяйствования. Формулируются предложения по дальнейшим исследованиям в области информационной безопасности субъектами хозяйствования.

**Ключевые слова:** предпринимательская деятельность, информация, безопасность, информационная экономика, информационная безопасность.

**Formulation of the problem.** The changes that have occurred in public life, political, economic, scientific field in recent years resulted in a significant increase in the amount of information. The rate of information changes has increased along with the latter. Under such conditions there has formed a situation according to which there appeared a gap between the amount of information that characterizes modern life and our ability to learn and use it effectively. There appeared a problem of informational disorientation, which complicated significantly the making of objective decisions and a possibility of forming an adequate behavior. Comprehensive informatization has led to new forms of political, economic and social relations, the emergence of so-called «information industry» related to providing the information to different types of activities.

Information and communication technologies have become widespread. They form information resources and preserve them, transfer information, provide various kinds of information services. This situation expanded significantly the possibilities of forming knowledge. Consequently it gave citizens, business entities, society, states the possibility of creation of intangible assets. The latter with their power are vital for the creation of benefits on any market or in any relationship.

**Analysis of recent research and publications.** Taking into account that information problems faced by society in recent years have become quite relevant, a significant amount of researches in various fields were dedicated to them. Considering the business we can draw attention to the works by Aristova I., Berlach A., Kohut Y., Kormich B., Maruschak A., Kurylo V., Nikolayuk S., Nykyforchuk D., Pozdnyshev E., Vertuzayev M. (Ukraine), Tsyganov V., Bukharin S., Yarochkin V., Odintsov A., Shavayev A., Doronin O., Nezhdanov I. (Russia), Bogan K., English M. Prescott D., Miller S. (UK). Useful materials can be found in the works by Ukrainian scientists such as: Panchenko O. and Banchuk M., Eshchenko P. and Arseyenko A., Prybutko P., Luk'yanets I. and Ostroukhov V.

At the same time the problem of information security, including the transport sector, remains open.

The **purpose of this paper** is to reveal the nature of information security in an information economy, to determine the legal and economic components of such an activity.

**Presenting main material.** One of the activities of economic entities in transport sector is to ensure a stable income by posting information about them on the Internet. Such an activity has several directions: the first one is purely informative (creating pages on the Internet); the second one is advertising, the creation of information portal about the company with advanced features (the possibility of registration); the third one is commercial (creating opportunities of portal goods selling via the Internet, payment for goods or services by bank cards and other services).

This activity was called — e-commerce or an information economy as a kind of a state economy.

In today's economy e-commerce is a must for ensuring proper competitiveness of the enterprise of transport industry.

Ukrainian scientist points out that “the emergence of information creates the threats for information sphere. These threats are a part of the information environment and economic activities of all people of law. The threats lead to the emergence of the category of information security, but it includes many elements” [1].

Explaining their position scientists suggest that it is based on the following factors:

- a) limited natural resources;
- b) looming economic disaster;
- c) demographic imbalance;
- d) increasing unevenness in the economic, industrial and information development of various countries and their growing instability;
- e) accelerated development of high technologies and information processes in a small number of the most developed countries.

Under such conditions, the mass introduction of new methods of management, reasonable regulation of market economy and sustainable global modeling and continuous monitoring of economic and socio-economic processes are the only ways to avoid negative phenomena and their consequences in the economy. All this, in terms of scientists, could be achieved through global informatization. That is, the informatization of all spheres of society. This applies to the transport sector as well (freight transportation, logistics, mail service).

Business entities in the transport sector are companies of all forms of ownership and all legal forms which provide transport services.

Enterprises of transport industry must develop to meet the requirements of not only competition in the domestic market, but European transportation market as well. Therefore, the enterprises of the transport sector mostly take an active part in the development of information economy.

The question of the information economy and information security is a key aspect in ensuring the stability of the economic sphere growth of the country. These issues correlate as general and partial.

Information security of a transport sector company is a state of absence of threats and dangers to enterprises, establishments and organizations in the transport industry taking into account the likelihood of getting restricted information by people who can potentially harm the enterprise.

In fact, information security has three main components: the first component is normative (a set of state regulations and their application to ensure the protection of information); the second component is organizational (active organizational work by means of holding enterprise events dedicated to information security) and the third component is economic (i.e. financial support of information security activities).

At present, a new segment of economic relations is formed in the economic sphere. It is based on the development and implementation of purely informational products. A new type of a product has appeared in the market i.e. information in its various forms.

As for the economic problems of economic relations in the economic sphere, Eshchenko P. and Arseyenko A. mention that information economy is an economy based on information and knowledge, in which the majority of the gross domestic product is provided by the production, processing, storage and spread of information and knowledge [2]. We no longer speak about information as a commodity, but the information provision of production of gross domestic product.

Taking into account that the vast majority of information exists and performs its functions in electronic form, a specific so-called digital economy appeared in economic relations. Its concept is defined in terms of the development strategy of information society in Ukraine. In particular, a digital economy refers to a form of economic relations in the spheres of production, distribution, exchange, consumption of goods and services provided in an electronic form by means of information and communication technologies [3]. Obviously, this form of economic relations in business was called e-commerce. The latter has gained a widespread distribution, including the establishment of an electronic market.

Speaking of state principles, Strategy of information society development in Ukraine considers the development of e-economy one of its major areas. Here the state stimulates the development of electronic economic activity or its other kinds using ICT.

According to the Law of Ukraine “On the Fundamentals of Information Society Development in Ukraine for 2007–2015” the important task of forming digital economy is the development of e-business [4]. Specifically, the development and application of technologies and e-commerce tools by companies, implementation of remote services, information security. However, we should mention that the rapid development of information and receiving and use of new knowledge in the economy has led to excessive amounts of specific knowledge related primarily to technologies of getting profits. Unmanaged use of these technologies creates a threat of inadequately intensive use of certain resources: natural, energetic, human.

One of the main regulations in the field of information security is the Law of Ukraine “On information”. It outlines the key ways to achieve the state of absence of threats and dangers to information space at the macro level (the state) and micro level (enterprises, institutions and organizations) [5].

That is, in the economy there is a risk of uncontrolled development of information technologies and excessive accumulation of knowledge and their inadequate use according to existing conditions. Thus, the basis of the development of information and information economy should be providing information security. The latter should be focused on both on adequate use of information for the economic growth of societies and an adequate regulation of information development, particularly in those areas that can pose a threat to society (energetic, environmental, spiritual, cultural).

At the same time, referring to the information economy we should pay attention to its dynamics and pace of development. Success comes to that person who not only gets good results, but also continuously focuses on improvement of tools and technologies to achieve such results.

We should make two interim conclusions here:

1. Objective understanding of the present and future prospects cannot be achieved only by professional knowledge, there is a need for greater knowledge of social, economic and political processes, analysis of their effects that occur in society and the world.

2. The current economy is impossible to stabilize in general, it must transform constantly depending on how deep is our knowledge.

The main role in the information economy performs difference, a new idea, which carries a potential value regardless of whether it is a product itself or it will be used to create more goods. In other words, a new cost is formed of the differences of information potential of entities.

However, understanding the differences may only exist under conditions of openness of information. The idea that no one is familiar with cannot have the advantages or benefits or of these benefits will be temporary. It is difficult to

navigate in uncertainty, let alone succeed. The level of benefits will also depend on how a particular business entity is powerful in information. In this case, the ones who spread their ideas initiated at a high intellectual level and implement them in their activities will be powerful. Openness of such ideas can not deprive its owner of the benefits because it is not so much the essence of ideas as a creative approach to their use and the possibility to benefit from this approach. Nobody needs an idea or a new knowledge which cannot benefit, whether they are known or kept secret.

One of the properties of the information economy is its growing “virtualization.” The latter makes it possible to simulate different market situations, analyze market needs and fill it with required products rapidly. Moreover products can have different characteristics, down to individual orders. That is, market goes away from consumer products and begins to target specific consumers in information economy. We can say that there is a constant reengineering.

Information of production processes has led to the transition from collective to individual work, has created a kind of autonomy, its independence and self-determination in production processes, thereby it has increased the safety of production and at the same time it strengthened the responsibility of every employee for the level of his knowledge and results. Today’s professionals must be able to work independently, make appropriate decisions by themselves, be professionally highly qualified for it, evaluate production and social situations correctly and be ready to take responsibility for decisions. Such professional qualities are a key to their ability to perform duties at work. Given the very high dynamics of information changes professionals should always ensure their self-development and self-improvement.

We should pay attention to one more feature of the information economy. The latter is characterized by payments made not by money but information about it. A large part of the money in circulation is nothing like information about them. In addition, the majority of this information except the money itself is assured by nothing more. The portion of such payments (cash flows) is growing. The National Bank of Ukraine gradually introduces restrictions on cash payments, making citizens and legal entities to use modern information technology. The prospect of such properties of information economy is obviously a significant decrease in cash payments even in everyday life.

However, some experts are concerned about such rapid development of information of economic relations, especially taking into account the overproduction of information. They compare such a situation with overproduction of goods leading to a corresponding crisis in the economy.

There are two threats:

1. Complexity and even a general inability to ensure effective management of economic development or activities of individual entities. Robots are involved in production and its management and a man is unable to intervene in production processes actively and on time. It can cause serious man-made problems.

2. Competition among the subjects of information relations highlights motivated information more and more. Specific product characteristics are substituted by internet comments about their use. The more effect such information has, the more attractive become the products.

Ensuring counteraction against the threats is an active behavior of an entity to ensure economic and information security of its business. Information security of an entity in the transport sector should reflect threats and dangers correctly. There are such directions of ensuring security against threats in terms of information:

1. Introduction of limited access to commercial information;
2. Creation of a system of limited access to commercial information;
3. Regulatory activities regarding information security (orders, instructions).

**Conclusions.** We can draw the following conclusions from the foregoing:

1. Information economy is increasingly turning into impression economy, just because information technology in the economic sphere has found a new use of information.

2. Certain markets have introduced low-quality products for which the information about the brand manufacturer, use prestige of its products, service (not free) help and related services has been spreading.

3. In addition to its positive qualities, there are some negative ones which can form very specific risks and threats in the economic field.

4. Securing business activities in the transport sector is a vigorous activity of business entities for the protection of classified information.

#### References

1. Begun, Anatoliy. Information Security: course manual. — Kyiv: Kyiv National University of Trade and Economics, 2008. — 280 p.
2. Kormych, Borys. Information Security: Organizational and Legal Basis. — Kyiv: Condor, 2004. — 384 p.
3. Modern Security Threats to Companies and Banks. — Kyiv: Consulting Company «SIDCON» Ltd, 2014. — 90 p.
4. Nesterenko, Olexander. Problems of National Information Infrastructure and Ensuring its Security. — www.iprkiev.ua
5. Panchenko, Oleg. Information Security of a Person. — Kyiv: KIT, 2011. — 672 p.



**Горбунова Оксана Юріївна**

*кандидат юридичних наук*

*старший викладач кафедри організації охорони громадського порядку*

*Національна академія внутрішніх справ*

**Горбунова Оксана Юриевна**

*Кандидат юридических наук*

*старший преподаватель кафедры организации охраны общественного порядка*

*Национальная академия внутренних дел*

**Gorbunova Oksana**

*Ph.D. In Law*

*Senior Lecturer of the Department of Security of Public Order*

*National Academy of Internal Affairs*

**АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ  
НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ**

**АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ  
НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИЦИИ УКРАИНЫ**

**ADMINISTRATIVE AND JURISDICTIONAL ACTIVITY  
OF UKRAINE NATIONAL POLICE**

**Анотація.** Статтю присвячено особливостям адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції України. Визначено що адміністративна юрисдикція Національної поліції України має здійснюватися та базуватися на пріоритеті прав людини, удосконаленні адміністративно-юрисдикційних методів захисту її прав, свобод та законних інтересів. Сформовано, що адміністративна юрисдикція Національної поліції України – це спеціальний (особливий) спосіб охорони суспільних відносин і у той же час спосіб застосування норм адміністративного права в системі органів виконавчої влади.

**Ключові слова:** адміністративна юрисдикція, правопорушення, поліція, правоохоронна діяльність, стягнення.

**Аннотация.** Статья посвящена особенностям административно-юрисдикционной деятельности Национальной полиции Украины. Определено, что административная юрисдикция Национальной полиции Украины должна осуществляться и базироваться на приоритете прав человека, совершенствовании административно-юрисдикционных методов защиты его прав, свобод и законных интересов. Сформировано, что административная юрисдикция Национальной полиции Украины – это специальный (особый) способ охраны общественных отношений и в то же время способ применения норм административного права в системе органов исполнительной власти.

**Ключевые слова:** административная юрисдикция, правонарушения, полиция, правоохранительная деятельность, взыскания.

**Summary.** The article is devoted to the peculiarities of administrative and jurisdictional activity of the National Police of Ukraine. It was determined that the administrative jurisdiction of the National Police of Ukraine should be carried out and based on the primacy of human rights, improvement of administrative and jurisdictional protection methods of his rights, freedoms and legitimate interests. It has been determined that the administrative jurisdiction of the National Police of Ukraine is a specialized (special) way to protect social relations and at the same time a way of applying administrative regulations in the system of bodies of executive bodies.

**Keywords:** the administrative jurisdiction of the offense, the police, law enforcement, penalties.

**Постановка проблеми.** Серед повноважних суб'єктів адміністративної юрисдикції особливе місце займає Національна поліція України як різновид органів виконавчої влади, що покликані виконувати основне навантаження у сфері правоохоронної діяльності держави, у тому числі щодо боротьби з найбільш поширеною категорією протиправних проявів, якими є адміністративні правопорушення. Це забезпечується постійним здійсненням внутрішнього адміністрування, що і дозволяє представляти інтереси організаційної структури у відносинах з іншими учасниками управління. Таке особливе положення Національної поліції України як суб'єкта адміністративної юрисдикції обумовлюється насамперед двома важливими обставинами: більшим, порівняно з іншими суб'єктами, обсягом суспільних відносин, які охороняються цими органами, що відображається значною кількістю підвідомчих їм справ про адміністративні правопорушення, а також значно ширшими повноваженнями щодо застосування ними різних адміністративних стягнень та складання протоколів про адміністративні правопорушення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В адміністративно-правовій доктрині деякі питання адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції України досліджували різні науковці у своїх працях, серед них: В.Б. Авер'янов, А.П. Алехин, В.М. Бевзенко, А.А. Кармолицкий, Л.В. Коваль, Ю.М. Козлов та ін. Проте, аналізованої нами проблематики вони торкалися лише опосередковано, досліджуючи інші більш загальні, спеціальні чи суміжні чинники.

Мета статті — на основі теорії адміністративного права, аналізу відповідних нормативно-правових актів, праць вчених та інших джерел охарактеризувати адміністративно-юрисдикційну діяльність Національної поліції України.

**Виклад основного матеріалу.** На сьогодні потребують удосконалення традиційні способи захисту прав людини — судові та адміністративні. А тому дослідження проблем адміністративної юрисдикції Національної поліції України має здійснюватися та базуватися на пріоритеті прав людини, удосконаленні адміністративно-юрисдикційних методів захисту її прав, свобод та законних інтересів.

Особливість адміністративної юрисдикції Національної поліції України, яка обумовлює її правовий зміст, полягає у тому, що, як різновид загальної юрисдикції, адміністративна юрисдикція поліції у той же час є складовою діяльності органів виконавчої влади. В зазначеному понятті інтегруються ознаки як виконавчої влади загалом, так і юрисдикційної діяльності зокрема.

Для з'ясування концептуальної моделі, у тому числі і правової природи адміністративної юрисдикції Національної поліції України, принципову роль відіграє взаємозв'язок зазначеного правового явища з цілями та завданнями виконавчої влади. Безпосередньо на органах виконавчої влади, до яких згідно зі ст. 1 закону «Про Національну поліцію» [1] належить і Національна поліція України, лежить основний тягар із практичної реалізації та виконання таких цілей і завдань: забезпечення особистої безпеки громадян, суспільства, держави; створення сприятливих умов щодо забезпечення благополуччя громадян, суспільства, розвитку економіки, держави; створення сприятливих умов для реалізації фізичними і юридичними особами їх прав, свобод та законних інтересів. У свою чергу, адміністративна юрисдикція Національної поліції України має більш спеціалізовані (галузеві) цілі та завдання, які визначені законодавством (ст.ст.1, 245 КУпАП) [2], але у деяких випадках вони багато у чому співпадають із цілями та завданнями органів виконавчої влади. Досягнення зазначених цілей та завдань проявляється більшою мірою через правозастосовчу діяльність виконавчих органів.

Адміністративна юрисдикція Національної поліції України генетично пов'язана з реалізацією виконавчої влади, з формами реалізації права і найбільш — з примусовим способом правозастосування, з його правоохоронною формою. Таким чином, адміністративна юрисдикція Національної поліції України є різновидом як правозастосування, так і правоохоронної діяльності. А тому їй характерні ознаки, властиві діяльності органів виконавчої влади, зокрема такі, як наділення юридично владними повноваженнями, без яких неможливе здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності, державно-владний, організуючий, предметний, повсякденний та безперервний характер. Як зазначає Ю.М. Козлов, викорінення негативних обставин, охорона громадського порядку, безпеки, захист прав особи, суспільства, держави є одними з основних завдань управління [3, с. 22], реалізація яких передбачена, зокрема, певними процесуальними формами.

Як відомо, органи і підрозділи Національної поліції України, виконуючи покладені на них завдання по здійсненню правоохоронної діяльності, реалізують основні функції, а саме: адміністративну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, виконавчу, профілактичну та охоронну. Правові форми здійснення яких обумовлені їхнім безпосереднім цільовим призначенням, що визначені нормативними актами. Якщо в якості критеріїв класифікації видів юрисдикційної діяльності Національної поліції України вибрати характер, особливості і ступінь складності фактичної сторони адміністративних правопорушень та

пов'язану з цим складність юрисдикційної процедури (мається на увазі її об'єм і межі), то можна навести таку класифікацію адміністративно-юрисдикційних проваджень в Національній поліції України: а) загальне (повне) провадження; б) скорочене (прискорене) провадження; в) ускладнене (розширене) провадження; г) провадження в органах другої інстанції (наприклад, посадовою особою вищого рангу (посади), порівняно з працівником, який первинно розглядав матеріали адміністративної справи).

Єдина за своєю суттю адміністративна юрисдикція Національної поліції України має певні відмінності в порядку вирішення адміністративних справ, що свідчить про різнобічність процесуальної форми цього виду діяльності. В цілому необхідно зазначити те, що юрисдикційний процес в Національній поліції України має особливості, пов'язані з: його правовою регламентацією, великим обсягом повноважень посадових осіб та їх чисельністю, порядком розгляду справ, порядком оскарження. В Національній поліції України не всі служби і їх посадові особи користуються юрисдикційними повноваженнями, що істотно відрізняє адміністративну юрисдикцію цих органів від юрисдикції органів правосуддя. Але, незважаючи на це, адміністративна юрисдикція в Національній поліції України усе ж здійснюється великим колом суб'єктів, що відповідно до нормативно-правових актів мають право розглядати та вирішувати адміністративні суперечки, предметом яких є порушення певних прав.

Для діяльності Національної поліції України характерним є те, що, крім юрисдикційних дій (розгляд і вирішення конкретних справ, здійснення повноважень щодо накладення адміністративних чи дисциплінарних стягнень або прийняття інших рішень тощо), вона також пов'язана з реалізацією компетенції не юрисдикційного характеру як самими суб'єктами адміністративної юрисдикції, так і іншими посадовими особами Національної поліції України, що не мають юрисдикційних повноважень. Зокрема, поліцейським відповідно до ст. 32 Закону України «Про Національну поліцію» [1] надано право: здійснювати перевірку документів особи; ст. 34 Закону України «Про Національну поліцію» здійснювати поверхневу перевірку тощо. Не юрисдикційні дії поліцейських мають багатозначний (неоднорідний) характер. В одних випадках Національна поліція України «обслуговує» сама себе (затримання порушника публічного порядку і безпеки поліцейським та ін.). В інших — здійснюють не юрисдикційні дії для забезпечення необхідних умов реалізації адміністративної юрисдикції іншими її суб'єктами (оформлення протоколів про адміністративні правопорушення для суду, адміністративних копій та ін.).

В юридичній літературі виділяються такі особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності поліції [4, с.74]: широке коло суспільних відносин, що охороняються адміністративно-юрисдикційним способом; великий обсяг прав щодо накладання адміністративних стягнень, порівняно з іншими суб'єктами юрисдикції; широке коло посадових осіб, які мають право застосовувати адміністративно-правові санкції; визначена нормативно-правовими актами спеціалізація щодо розгляду адміністративних справ; право накладати адміністративні стягнення на місці вчинення правопорушення.

Аналіз науково-юридичної літератури та практичної діяльності органів і підрозділів Національної поліції України дозволяє виділити такі особливості їх адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Передусім, адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України певною мірою обумовлена завданнями, функціями і характером управлінської діяльності поліції, є частиною їх виконавчо-розпорядчої діяльності. Останню, як відомо, з урахуванням конкретизації її завдань і змісту в адміністративно-правовій науці визначають як адміністративну діяльність поліції.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України, як і будь-яка інша їх діяльність, є підзаконною. Вона ґрунтується на суворому дотриманні чинного законодавства. Компетентні посадові особи Національної поліції України, які реалізують надані їм адміністративно-юрисдикційні повноваження, зобов'язані діяти в рамках законів та інших нормативних положень. Відступ від цих положень призводить, як правило, до порушень принципу законності і, як наслідок — скасування постанови (рішення) по справі. Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України не тільки базується на суворому дотриманні норм права, але й реалізується шляхом застосування таких норм, тобто є діяльністю правозастосовчою. За своїм основним призначенням вона також є діяльністю правоохоронною.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України здійснюється в офіційному порядку від імені держави в особі того чи іншого поліцейського. Предметом адміністративної юрисдикції Національної поліції України є в основному розгляд та вирішення підвідомчих їм адміністративних спорів. Її зміст характеризує збирання, дослідження та оцінка інформації щодо певної події, а також прийняття рішення по справі в установлених законом формах і порядку. Встановлення і доказування події та інших обставин правопорушення, їх юридична оцінка, винесення постанови по справі та її виконання відбуваються в рамках адміністративно-процесуального регламенту. Тому адміністративно-юрисдикційні норми,

а також адміністративно-юрисдикційні правовідносини ділять на матеріальні та процесуальні.

Юрисдикція Національної поліції України завжди є адміністративною, яка здійснюється спеціально уповноваженими органами і посадовими особами. Отже, до її здійснення тією чи іншою мірою причетна значна кількість поліцейських.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність Національної поліції України характеризується тим, що завжди має винятково державно-владний характер і здійснюється тільки в офіційному порядку. Для її здійснення Національна поліція України наділяється широким колом повноважень, у рамках яких вони реалізують належне їм право щодо вирішення адміністративних спорів.

До числа особливостей адміністративної юрисдикції Національної поліції України варто віднести тільки одноособове її здійснення. Якщо деякі органи адміністративної юрисдикції володіють винятково колегіальними повноваженнями (адміністративні комісії, виконавчі комітети селищних, сільських рад), то Національній поліції України властива тільки одноособова форма адміністративної юрисдикції.

Дослідження перерахованих вище особливостей адміністративно-юрисдикційної діяльності є необхідним у першу чергу тому, що застосування юридичних санкцій, які є в більшості випадків результатом юрисдикційної діяльності, порушує питання про законність дій правозастосовувача і як наслідок виникає проблема дотримання прав і свобод людини. Аналіз зазначених вище особливостей адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції України дозволяє зробити висновок, що вони взаємозалежні, як правило, одні особливості є похідними від інших.

**Висновки.** Підбиваючи підсумок сутності та специфіки адміністративної юрисдикції Національної поліції України, зазначимо таке:

- під адміністративно-юрисдикційною діяльністю Національної поліції України необхідно розуміти самостійний вид державної, підзаконної, правозастосовчої та правоохоронної діяльності, що полягає у розгляді та вирішенні в передбаченому нормативно-правовими актами порядку правових спорів з метою охорони публічних відносин у різноманітних галузях управління;
- загальні і відмінні ознаки видів адміністративної юрисдикції в Національній поліції України мають свій специфічний зміст, що відокремлює цю діяльність від юрисдикції інших державних органів та визначає особливий характер і призначення Національної поліції України в системі органів виконавчої влади;
- адміністративна юрисдикція Національної поліції України – це спеціальний (особливий) спосіб охорони суспільних відносин і у той же час спосіб застосування норм адміністративного права в системі органів виконавчої влади;
- специфічним є і нормативне регулювання адміністративно-юрисдикційної діяльності Національної поліції України, механізм якого включає, крім законодавчих актів, і відомчі нормативні акти, у тому числі накази, інструкції тощо. Окремі його сторони урегульовано спеціальними (відомчими) нормативними актами, які визначають порядок юрисдикційної діяльності окремих служб і підрозділів Національної поліції України.

#### Література

1. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. Відом. Верхов. Ради України. 2015. № 40–41. Ст. 379.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Кодекс України від 7.12.1984 р. № 8073-X. Відом. Верхов. Ради Укр. РСР. 1984. Дод. № 51. Ст. 1122.
3. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право: учебник 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Зерцало, 1999. 671 с.
4. Коваль Л. В. Административно-деликтные отношения. К.: Высшая школа, 1979. 230 с.
5. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон України від 22.02.2006 № 3460-IV. Відом. Верхов. Ради України. 2006. № 29. Ст. 245.

**Грохольський Володимир Людвигович**

*доктор юридичних наук, професор  
професор кафедри кібербезпеки та інформаційного забезпечення  
Одеський державний університет внутрішніх справ*

**Грохольський Владимир Людвигович**

*доктор юридических наук, профессор  
профессор кафедры кибербезопасности и информационного обеспечения  
Одесский государственный университет внутренних дел*

**Groholskyj Volodymyr**

*Doctor of Science of Law, Professor  
Professor of the Department of Cybersecurity and Providing of Information,  
Odessa State University of Internal Affairs*

## ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ЙОГО ВІДМЕЖУВАННЯ ВІД СУМІЖНИХ ПОНЯТЬ ОПРЕДЕЛЕНИЕ СУТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ЕГО ОТМЕЖЕВАНИЕ ОТ СМЕЖНЫХ ПОНЯТИЙ DEFYING THE ESSENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION AND MARKING IT OFF FROM RELATED NOTIONS

**Анотація.** У науковій статті досліджується сутність і зміст державного управління та його співвідношення з правом. Досліджено співвідношення понять «державне управління», «публічна влада», «менеджмент», «адміністрація (адміністрування)».

**Ключові слова:** управління, державне управління, менеджмент, публічна влада, адміністрація, адміністрування.

**Аннотация.** В научной статье исследуется сущность и содержание государственного управления и его соотношение с правом. Исследовано соотношение понятий «государственное управление», «публичная власть», «менеджмент», «администрация (администрирование)».

**Ключевые слова:** управление, государственное управление, менеджмент, публичная власть, администрация, администрирование.

**Summary.** In the scientific article examines the nature and content of public administration and its relationship with the law. We investigated the relationship between the concepts of «public administration», «public authority», «management», «administration (administration)».

**Keywords:** management, public administration, management, public power, administration, administration.

**Постановка проблеми.** За період незалежності України, серед науковців різних галузей наук (юридичних, політологічних, з державного управління та ін.), досить часто застосовуються такі терміни як: «державне управління», «публічна влада», «менеджмент», «адміністрація (адміністрування)». Звісно, що усі ці терміни пов'язані з управлінням. Водночас, виникає запитання, чи можна їх розглядати як слова синоніми, і чи є їх змістовне наповнення однаковим?

Найбільш вживаним терміном, на сьогодні, є управління. У теорії управління виділяють соціальне,

біологічне і технічне управління, яке у загальному розумінні забезпечує збереження їх структур, підтримку режиму діяльності, реалізацію програм, мети та ін. Усі три системи управління пов'язані між собою. У сфері соціального управління можна розглядати управління суспільством, державне управління, управління в громадських організаціях, управління у сфері виробництва, правоохоронної діяльності та інших сферах.

Будь-яка спільна діяльність людей — виробництво, оборонна, правоохоронна, соціальна та інші сфери — потребує погодження, координації, упорядкування

і цілеспрямовані індивідуальних та групових зусиль і волі, тобто відповідного управління. Без системи управління існування суспільства неможливе, також як і без матеріального виробництва. Коли система управління суспільством порушується, в суспільстві виникають кризові явища, які проявляються, перш за все, в занепаді виробництва, падінні духовності, моралі, зростанні злочинності та ін.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У вітчизняній адміністративно-правовій науці проблемам дослідження сутності і змісту державного управління в адміністративно-правовому вимірі присвячені праці В. Б. Авер'янова, Н. Р. Нижник, В. М. Селіванова, А. М. Бандурки та інших вчених-правознавців.

**Метою статті** є поглиблене дослідження сутності і змісту державного управління та його співвідношення з правом, а також співвідношення понять «державне управління», «публічна влада», «менеджмент», «адміністрація (адміністрування).

**Виклад основного матеріалу.** Управління як наука і практична діяльність людства має давні коріння. Ще у 20-х роках ХХ століття навколо учених: О. К. Гастєва, П. М. Керженцева, Н. А. Вітке, О. Ф. Розмірович почали формуватися перші школи управління. Уже в ті роки вчені і практики викладали ідеї, гіпотези, які визначили основні довгострокові напрями розвитку науки управління. Однак перспективи розвитку, на той час, для вітчизняної науки і практики управління змінилися розгромом непу і подальшим державно-монополістичним адмініструванням. У 30-ті роки центр наукового управління перемістився до Америки, де була оцінена теоретична значимість і практична цінність управління. Управлінська діяльність перетворилась на професію, галузь знань — на самостійну дисципліну, а соціальний прошарок управлінців — на вельми впливову суспільну силу. З тих часів, узагальнюючи передовий досвід управління, в тому числі і вітчизняний, вивчаючи досвід управління в різних країнах, наука управління розпочала формуватися як цілісне вчення, включаючи різні методологічні підходи до вивчення об'єктів і суб'єктів управління.

З огляду на минуле слід зауважити, що теорія управління при тоталітарному режимі за часів СРСР була обмежена рамками ідеології, що існувала. Тому після розпаду СРСР, усі колишні його республіки зіткнулися в державному управлінні майже з однаковими проблемами — невідповідністю керівників держави до самостійної діяльності, що призвело, зокрема в Україні, до неефективної зовнішньої діяльності, економічної кризи, загострення у суспільних відносинах, зростання злочинності, розвитку організованої злочинності, корупції та інших негативних наслідків і тенденцій.

Для більш глибокого розуміння сутності і змісту державного управління, його можна розглядати в історичному, політичному і правовому аспектах. Історичний аспект дає можливість оцінити роль і місце державного управління у різні періоди і у різних типах людської цивілізації, при вирішенні різних соціальних, релігійних, національних та інших проблем. Політичний аспект характеризує можливість державного управління розподіляти цінності (пріоритети) та упорядковувати суспільні процеси. Правовий аспект дає можливість розглядати державне управління з правової точки зору, оцінити обґрунтованість регулювання суспільних відносин, прийнятих окремих управлінських рішень, визначає сам процес управління, відносини між суб'єктами і об'єктами управління тощо.

Серед усіх поглядів та аспектів державного управління, правові мають перевагу, тому що їх незнання (або ігнорування) нівелює управлінські рішення і сам процес державного управління. Тут ми цілком погоджуємось з думкою О. Є. Луньова, що не можна визнати достатнім і правильним аналіз проблем управління поза правом і поза зв'язком з правом [1, с. 45].

Зв'язок і співвідношення права і управління є одним з основних питань таких фундаментальних і комплексних наук, як теорія держави і права, філософія права, теорія управління, конституційне, адміністративне право та ін.

В. М. Селіванов зазначає, що юридичні й управлінські відносини як конкретні соціальні явища пізнаються різними способами, методами і формами, тому що завжди одночасно існують декілька протилежних, відмінних один від одного способів суспільного мислення, які намагаються витлумачити юридичні та управлінські «істини», дані їм у досвіді, на свою користь. Саме тому інтерпретація понять права і соціального управління ніде, ніколи не була й сьогодні не лишається однозначною [2, с. 83].

Ці питання набувають особливої актуальності в наші дні, коли відбуваються великі зміни в соціально-політичній, економічній, духовній, організаційній і науковій сферах суспільства й держави. Дедалі виразніше відчувається необхідність пошуку таких організаційно-функціональних засад, які б гарантували стійкий розвиток суспільства і держави, відображали їх сутність і зміст.

Наукове визначення сучасного поняття державного управління і права, їх принципів, методів застосування у процесі демократичної трансформації українського суспільства, формування якісно нової національної системи державного управління та самоуправління, тобто розроблення сучасної парадигми управління і права, може сприяти забезпеченню досягнення ефективного державного управління.

Будучи елементом механізму державного управління, право по відношенню до управляючої підсистеми є засобом і формою її організації, виконання управлінської діяльності, по відношенню до підсистеми, якою управляють, засобом організуючого впливу на свідомість та діяльність об'єктів, якими управляють. Саме тому право є не тільки формою, але і найважливішим засобом управлінського впливу.

Державне управління, як відомо, становить значну частину юридичної діяльності. За допомогою правових норм регулюється основна частина суспільних відносин, різних соціальних колективів, що виникають у процесі здійснення управлінських функцій.

Н. Р. Нижник підкреслює, що державно-управлінські відносини — це особливий вид суспільних відносин, що виникають у процесі державного управління — діяльності свідомо-вольового й організаційного характеру, відносини, що встановлюються у ході взаємної діяльності та відповідають меті держави, визначаються економічними та політичними основами суспільного устрою. Далі автор виділяє деякі характерні особливості державно-управлінських відносин, як: інтереси, потреби, права й обов'язки учасників цих відносин, що пов'язані з виконавчою та розпорядчою діяльністю держави, з державним управлінням, виконавчою владою та місцевим управлінням; у цих відносинах однією з сторін завжди виступає суб'єкт державного управління (орган виконавчої влади, посадова особа, службовці, що наділені державно-владними повноваженнями та інші) [3, с. 120–121].

Аналізуючи різні форми і напрями державного управління за допомогою правових засобів, легко можна встановити, що конкретний зміст і вибір форм залежить від предмета правового регулювання, який одночасно є і об'єктом управлінських відносин. Дійсно, міра правової впорядкованості, наприклад, у сфері організації матеріального виробництва, і управління у сфері правоохоронної діяльності, внаслідок специфіки виконуваних операцій, не можуть бути однаковими. При цьому зовсім немає необхідності виходити з того, чий результат праці важливіший для суспільства. Існують певні об'єктивні параметри, які показують необхідність урегулювання суспільних відносин за допомогою правових норм.

Концепція соціально-правової держави України, в центрі якої домінує законодавчий порядок регулювання суспільних відносин, має основоположне значення для організаційно-правової діяльності органів влади й управління, під якою розуміється: законодавче регулювання організаційної структури державного управління; нормативне визначення суб'єктів державного управління, їх прав, обов'язків, компетенції і повноважень; правове регулювання управлінських

процесів центральних і місцевих органів управління тощо.

Дослідженню проблем державного управління присвячено багато праць науковців, але й досі проблеми державного управління залишаються до кінця не вирішеними.

Що ж стосується поняття «державного управління», то, за даними вітчизняної та зарубіжної літератури, стале та загальновизнане поняття державного управління ще не склалося. Одні автори, наприклад, трактують його з погляду суті, реального змісту, а інші — з погляду зовнішніх форм, яких воно набуває, або різноманітних зовнішніх проявів його функціонування тощо [4, с. 28–30].

Найсуттєвішою ознакою державного управління, яка відрізняє його від, наприклад, технічного або біологічного, є те, що воно соціальне за характером і здійснюється шляхом впливу на свідомість і волю людини або групи людей чи суспільства в цілому.

Проте державне управління співвідноситься з соціальним управлінням, як загальне і конкретне, й суттєво відрізняється від нього чіткою нормативністю і гарантованою обов'язковістю, що забезпечується примусовою силою держави. Норми ж, на яких базується суто соціальне управління на відміну від державного, в основному є: організаційними, моральними, звичаєвими.

Державне управління — це дуже складне, комплексне й багатогранне явище і водночас процес. Аналіз специфічних аспектів управління у багатьох галузях науки дозволяє дійти висновку, що управління є певним видом людської діяльності і здійснюється із спеціальними цілями. Зі зміною державного режиму відповідних змін зазнають і основні положення науки управління. Так, за умов функціонування авторитарного державного режиму колишнього Радянського Союзу, управління ототожнювалося з організацією. Наводилося, що термін «управління» походить від латинського «адміністрування». Ю. М. Козлов відмічає, що терміни «адміністрація» та «управління» практично збігаються [5, с. 28; 6, с. 6]. Такого висновку дотримується і В. Ф. Опришко, апелюючи до того, що практично в усіх випадках, коли вживається корінь терміна «адміністрація», мова йде, насамперед, про управлінську, організуючу діяльність (адміністративні органи, адміністрація підприємства) [7, с. 7]. Рядом авторів державне управління розглядалося як одна з форм діяльності державних органів — виконавчо-розпорядча і організуюча [8, с. 15].

З наведеного видно, що підхід до управління відповідає основним рисам чинного на той час державного устрою.

Окремі автори державне управління визначають як здійснення виконавчої влади [4, с. 432]. На наш

погляд, таке уявлення звукує поняття державного управління. Управлінська діяльність держави виявляється в дії усіх органів державної влади, тому державне управління доцільно розглядати з позицій дії усіх органів державної влади: законодавчої, виконавчої і судової. Влада — це вольові, передбачені і врегульовані соціальними нормами двосторонні відносини, у яких ті, хто має владу, визначають, використовуючи різні засоби і методи, поведінку підвладних для задоволення суспільно корисних інтересів, цілей і завдань [9]. Поняття «влада» об'єднує три основні елементи, а саме: суверенність, тобто самостійність її носія; волю, яка є панівною, а також силу, яка забезпечує здійснення цієї волі, коли вона не виконується добровільно. Влада — це, по-перше, завжди двосторонні відносини, тобто відносини між суб'єктом, що має владу, і підвладним (підлеглим), по-друге, підвладному суб'єкту адресується вольовий обов'язковий для виконання припис, який він під загрозою застосування примусу повинен виконати [10].

Аналізуючи положення Конституції України слід відмітити, що владні повноваження здійснюють: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, суди. Це дає підстави для розширення визначення державного управління як того, що його призначення — здійснювати управління на основі використання правового механізму. Кожна із зазначених гілок влади, в межах своєї компетенції і повноважень здійснює як безпосереднє так й опосередковане управління.

Таким чином, враховуючи вище викладене можна сказати, що державне управління за своєю сутністю є соціальним і охоплює усі сфери соціального життя, здійснюється системою спеціально визначених органів державної влади і управління, які наділені певними владними повноваженнями, їх рішення є обов'язковими для виконання як у добровільному так і примусовому порядку.

Щодо суміжних понять, таких як: «менеджмент», «публічна влада», «адміністрація (адміністрування)», які сьогодні використовуються у різних наукових працях — як заміна «державному управлінню» слід відмітити, що у юридичній енциклопедії наводиться визначення «менеджменту» — під яким розуміється система управління сучасним виробництвом, яка заснована на використанні наукових методів управління. З терміном «менеджмент» пов'язаний термін «менеджер», під яким у спеціальній управлінській літературі розуміється особа, яка в структурі управління будь-якої ділової організації чи державного органу несе відповідальність за вироблення, прийняття і виконання рішень, спрямованих на забезпечення ефективного

виконання завдань, які стоять перед його підлеглими і певною структурою у цілому [11, с. 616]. Слід відмітити, що термін «менеджмент» має декілька значень, але їх сутність, в основному, зводиться до управління у сфері виробництва. І якщо ми навіть візьмемо іншу сферу, то всерівно менеджмент не є таким комплексним поняттям як державне управління.

Публічна влада визначається як суспільно-політична влада, народовладдя. Термін «публічна влада» аналогічний терміну «народовладдя» [12, с. 196]. Народовладдя проявляється у різних формах, наприклад: вибори, референдуми, здійснення контролю та ін. Однак, ототожнювати це з державним управлінням не можна. Під час здійснення народовладдя не застосовуються такі важливі складові державного управління як: принципи, форми, методи, функції, процес державного управління. Навіть, наприклад, рішення про проведення виборів, під час яких здійснюється народовладдя, народом не приймається.

Адміністрація (адміністрування — виділено Г.В.Л.) (лат. *adminisratio* — керування, управління) — інституції, які здійснюють функції управління у різних сферах суспільного життя. Існує кілька аспектів використання терміна «адміністрація». 1) У словосполученні «державна адміністрація» іноді вживається для визначення системи органів виконавчої влади. Зокрема, розрізняють центральну «адміністрацію» (Кабінет Міністрів, міністерства та ін. центральні органи) й місцеву «адміністрацію» (органи виконавчої влади адміністративно-територіальних одиниць в Україні. За Конституцією України виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють відповідні місцеві державні адміністрації. 3) Із введенням в Україні інституту президентства створено робочий апарат глави держави, який має назву Адміністрація Президента України. 4) Найпоширеніша назва органу управління підприємства, установи, організації. У цьому останньому значенні адміністрація виконує певні владні повноваження лише в межах конкретного підприємства, установи, організації і очолюється його керівником. До складу адміністрації входять, крім керівника, його заступники, а також керівники провідних структурних підрозділів підприємства. Основними обов'язками адміністрації у здійсненні виконавчо-розпорядчих функцій є організація і нормування праці; забезпечення працівників засобами виробництва з метою найефективнішого використання їхньої праці; ознайомлення працівників з їхніми правами та обов'язками, з правилами внутрішнього трудового розпорядку; визначення працівникам їхніх робочих місць і проведення інструктажу з техніки безпеки, виробничої санітарії, гігієни праці



та протипожежної охорони. До обов'язків адміністрації належить також впровадження технічно обґрунтованих норм, механізація важких і трудомістких робіт, здійснення заходів охорони праці, своєчасне нарахування і виплата зарплати, піклування про поліпшення житлово-побутових умов працівників [13, с. 196]. Як бачимо, цей термін охоплює, в основному, тільки окремі аспекти управлінської діяльності органів виконавчої влади, а також адміністрації (керівництва) окремих підприємств, організацій, установ, що є тільки окремою складовою у досить масштабному розумінні державного управління.

**Висновки.** Таким чином, виходячи з аналізу вище наведених понять можна зробити висновок, що «державне управління», «публічна влада», «менеджмент» та «адміністрація (адміністрування)» пов'язані між собою як загальне — «державне управління» і доповнюючі його складові, за окремими напрямками — «публічна влада», «менеджмент» та «адміністрація (адміністрування)». Тому не можна погодитись з тим, що ці терміни можна використовувати як слова синоніми, а підміна поняття «державне управління» іншими, наведеними вище термінами, тільки нівелює сутність, зміст і процес державного управління.

### Література

1. Лунёв А. Е. Правовые проблемы науки управления. — М.: Наука, 1966. — 275 с.
2. Селіванов В. М. Теоретико-методичні засади реформування державного управління // Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Колектив авторів / Наук. керів. Цветков В. В. — К.: Оріяни, 1998. — 364 с.
3. Нижник Н. Р. Природа та зміст адміністративної реформи в Україні // Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи (Колектив авторів. Наук. керівн. Цветков В. В.). — К.: Оріяни, 1998. — 364 с.
4. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: «Юрінком», 1998. — 432 с.
5. Козлов Ю. М. Научная организация управления и право / Козлов Ю. М., Фролов Е. С. — М.: Изд-во Московского университета, 1986. — 247 с.
6. Козлов Ю. М. Предмет советского административного права / Ю. М. Козлов. — М.: МГУ, 1967. — 160 с.
7. Опрышко В. Ф. Народнохозяйственный комплекс: управление и право / В. Ф. Опрышко. — К.: Политиздат Украины, 1983. — 167 с.
8. Советское административное право. Общая и особенная часть: [учебник] / Алехин А. П., Василенков П. Т., Квиткин В. Т., Козлов Ю. М., Мальков В. В., Пахомов И. Н., Сорокин В. Д. / Под ред. Ю. М. Козлова. — М.: Юрид. лит., 1973. — 624 с.
9. Загальна теорія держави і права: [навчальний посібник] / Колодій А. М., Копейчиков В. В., Лисенков С. Л. / за ред. В. В. Копейчикова. — К.: Юрінком Інтер, 1997. — 320 с.
10. Медведчук В. В. Державна влада в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку / В. В. Медведчук. // Право України, 1998. — № 4. — С. 5–9.
11. Юридична енциклопедія: В 6 т., Т. 3 / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К.: «Укр. Енцикл.», 2001. — 792 с.
12. Юридична енциклопедія: В 6 т., Т. 5 / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К.: «Укр. Енцикл.», 2003. — 736 с.
13. Юридична енциклопедія: В 6 т., Т. 1 / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К.: «Укр. Енцикл.», 1998. — 672 с.

**Mushenok Victor**

*Ph.D. in Law, Associated Professor*

*Associate Professor of the Department of General Legal Disciplines*

*Kyiv National University of Trade and Economics*

**Мушенко Віктор Васильович**

*кандидат юридичних наук, доцент*

*доцент кафедри загально-правових дисциплін*

*Київський національний торговельно-економічний університет*

**Мушенок Виктор Васильевич**

*кандидат юридических наук, доцент*

*доцент кафедры загально-правових дисциплін*

*Киевский национальный торгово-экономический университет*

## GENESIS OF LOCAL TAXATION IN UKRAINE

### ГЕНЕЗА СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО ОПОДАТКУВАННЯ В УКРАЇНІ

### ГЕНЕЗИС СИСТЕМЫ МЕСТНОГО НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ В УКРАИНЕ

**Summary.** The author has analysed the development of the legal and regulatory framework of local taxation, determined the peculiarities of fiscal and economic functions of local taxes and fees and suggested ways how to further improve the mechanism for legal regulation of the system of local taxes and fees. It has been determined that the regulatory system of local taxation needs reforming using the two following principles: ensure the fiscal function of local taxes and fees so that to better satisfy financial demands of local territorial communities, carry out tasks of the regional development as well as to ensure a favourable socio-economic policy for the development of business activity of business entities.

**Keywords:** local budget, local taxes and fees, tax system, Tax code of Ukraine, fiscal and economic function of taxes.

**Анотація.** У статті здійснено аналіз розвитку нормативно-правового регулювання місцевого оподаткування, визначено особливості фіскальної та економічної функції місцевих податків і зборів та запропоновано шляхи подальшого удосконалення механізму правового регулювання системи місцевих податків і зборів. Визначено, що вітчизняна нормативно-правова система місцевого оподаткування повинна реформуватись, дотримуючись таких двох основних принципів – це забезпечення фіскальної функції місцевих податків та зборів для задоволення фінансових потреб місцевих територіальних громад, виконання завдань регіонального розвитку, а також гарантування сприятливої соціально-економічної політики для розвитку ділової активності суб'єктів підприємницької діяльності.

**Ключові слова:** місцевий бюджет, місцеві податки і збори, податкова система, Податковий кодекс України, фіскальна та економічна функція податків.

**Аннотация.** В статье проведен анализ развития нормативно-правового регулирования местного налогообложения, определены особенности фискальной и экономической функции местных налогов и сборов и предложены пути дальнейшего совершенствования механизма правового регулирования системы местных налогов и сборов. Определено, что отечественная нормативно-правовая система местного налогообложения должна реформироваться, соблюдая следующие два основных принципа – это обеспечение фискальной функции местных налогов и сборов для удовлетворения финансовых потребностей местных территориальных общин, выполнения задач регионального развития, а также обеспечения благоприятной социально-экономической политики для развития деловой активности субъектов предпринимательской деятельности.

**Ключевые слова:** местный бюджет, местные налоги и сборы, налоговая система, Налоговый кодекс Украины, фискальная и экономическая функция налогов.

Local taxes and fees is a part of the system of local government in Ukraine and are for providing the economic development of local communities, creating conditions for the life and increasing welfare of the population at the local level. Formation of local taxes and fees began almost at the same time with the proclamation of the independence of Ukraine. Today, political vector of our country is strengthening the role of local governments through decentralization of power and the establishment of all necessary legal, social, economic, political and other conditions for the operation and development of integrated communities.

Launched in our country the process of decentralization of power to move away from the centralized model of governance in the state, building an effective system of governance at the level of local communities, implementation and realization of fundamental principles of the Charter [1] can not properly take place without effective use and improvement of the institution of local tax, which, in turn, will contribute to the accumulation of financial resources necessary for the development of local government.

During the period of establishment of our state in the modern era, the study on improving legal regulation of filling the local budgets funds using tax mechanism was carried out in a large number of scientific articles and monographs. Scientific and theoretical basis for relevant research work are the investigations of range of national experts in the field of finance, such as E. O. Alisov, L. K. Voronova, A. P. Hetmanets, O. O. Dmytryk, I. B. Zaveruha, V. I. Kurylo, M. P. Kucheriavenko, O. A. Lukasheva, O. A. Muzyka-Stefanchuk, V. V. Mushenok, A. A. Nechay, O. P. Orlyuk, P. S. Patsurkivskyy, M. A. Perepelitsa, N. Y. Pryshva, V. D. Chernadchuk and others.

However, the issue of increasing the importance and role of local taxes and fees to the level of state in terms of new government initiatives expanding the functions and powers of local governments is not enough investigated in the works of national scientists, because innovation and dynamism the topics requires more extensive further studies of these issues.

Based on the problems of investigation, **the purpose** of the article is to study the genesis of local taxation for the period of construction the independence in our country in terms of economic and fiscal importance of local taxes and fees in the formation of local budgets and their role in the state socio-economic processes and also to identify the ways of improving the legal framework of local taxes and fees.

To achieve this goal, the task of the study which lies in the detailed consideration of legislation that was carried out and implemented to date regulation and the reform of local taxes and fees in our country are detailed.

**Research results.** Since 1991 the regulation of local taxes and duties is carried out by law of the USSR "On taxation system" [2], in which 3 local taxes and 12 local assemblies were approved. This law can be considered both initial and fundamental for a certain period, as a part of building the system of local taxation in Ukraine.

Since 1993 the existing tax system is undergoing a reform through the adoption of new regulations, the purpose of which was to increase the revenue portion of the State budget of Ukraine and local budgets of local communities. By 1994 the system of local taxes and fees, introduced by the Decree of the Cabinet of Ministers "On local taxes and charges" had been formed. This Decree was aimed at strengthening the system of local taxation, as it determined the kinds of local taxes and fees and clearly set their boundary dimensions and procedure of calculation [3, p. 50].

However, in our opinion, formed in this way system of local taxation had a number of significant shortcomings. Firstly, such system had a pronounced tendency to expand the list of local taxes and fees; and secondly – local charges were not enough fiscally directed, that is ineffective as operating mechanisms for the filling of budgets (the fee for the issuance of a warrant for an apartment, the fee for the right to host film and TV recordings, the fee for participating in the run on the racetrack) and they are enough costly concerning the administration (collection from dog owners, resort fee).

Besides, in regulations adopted by government about the collecting certain types of local taxes and fees the range of taxpayers, objects of taxation were not accurately outlined, the boarding tax rates were changed, the mandatory stipulated taxes and charges were not imposed, the economic, social and demographic development of some regions of the country were not taken into account and so on. The existence of these deficiencies and violations pointed to the urgent need of improving the legal regulation of the local tax system both at the national and at the local levels.

Extending in some way the boundary of this study, one should informationally note that the axiom of the tax system in our country is the fact that the development of the system of local taxes and duties can be divided into two phases: before and after the adoption of the Tax Code of Ukraine (the PC of Ukraine) [4].

Therefore, starting from 2011 the system of local taxation was reorganized by taking PC Ukraine and making changes to the list of local taxes and fees. Innovations in the mechanism of local taxation has led to both positive and negative changes in this part of the revenues of local budgets. In the PC Ukraine 2011 the list of local taxes and fees was significantly reduced (14–5), two of which were the local taxes (taxes on real property, other than

land plot, which started functioning from 1st January 2014; the common tax) and 3 local charges (charges for conducting certain types of entrepreneurial activity; fee for parking vehicles; tourist tax) [4].

The reformation of local taxation sample of 2011 can not be considered as very effective, because together with the liquidation of the above mentioned low-performing taxes, the local taxes and fees which accounted for 90% of the income of such budgets (municipal tax, fee collection, market authorization for the placement of objects of trade) [5] were abolished, and the proceeds from payment of introducing taxes and fees for various reasons quite minimal provided the necessary financial resources to local communities [6].

Starting from 01.01.2015 according to the article № 10 PCS of Ukraine the fee of certain types of entrepreneurial activity was cancelled and tax on real property other than land plot is replaced by a tax on property, which, in turn, includes a tax on property as the part of the vehicle tax, payments for land, tax on real property, other than land plot. Therefore, the current list of local statutory payments looks like this. Local taxes include a tax on property and a common tax and local fees — charges for parking vehicles; tourist tax. [4].

In our opinion, this list of local taxes and fees is far from optimal and will be changed by the bodies of the legislature in the nearest future. The main argument for the necessity of such dynamic changes is a fact of failure by fiscal function formed at present system of local taxes and fees. In fact, despite some growth in tax revenues of local budgets in Ukraine, the share of local taxes and fees in these revenues is 7%, and the main factor of increasing this proportion is only growing revenue from paying single tax [3].

Major and the brightest examples of the shortcomings of the system of local taxation for the period of construction of the tax system has been repeatedly discussed by scholars and practitioners grouped by O. M. Dumchikov in the following way:

- a slight fiscal role of local taxes and fees and their narrow list. The list of local taxes and fees is proposed to expand due to the introduction of duties (cleaning and street lighting, garbage disposal, organizing of parks and cemeteries);
- the lack of legal mechanisms in the bodies of local self-government to introduce on their territory their own taxes and fees that can positively influence on the policies of local authorities [7].

In our opinion, except for the listed disadvantages, radically improving of the system of local taxation, which is a part of the tax system of the state and at the same time is a required financial part of the local government and self-government, is possible under the condition of over-

coming the systemic problems of the modern paradigm of taxation in Ukraine. Such problems are not focused on the positive foreign experience, strategies of effective regulation of the modern local taxing entities, the foundation of which is overcoming the stereotype of inferiority of local taxes and fees in comparison with the national ones.

To solve the problems in the formation and administration of local taxes and fees in Ukraine is necessary to reform the local taxation in the part of transferring some of the state taxes to local level and to establish a more equitable distribution of inter-regional share of taxes.

So, the process of reform of local taxation is uncompleted and needs further improvement in terms of policy of transferring a large part of powers to local authorities and removal from the state budget the obligatory financing a number of cost on local authorities. Prudent and balanced fiscal policy of fiscal support of the local budgets is one of the basic tools that will provide the economic stability of the local communities [8, p. 14].

In addition, the increasing efficiency of functioning the system of local taxation is possible due adapting this system to European standards. In modern conditions of permanent crisis phenomena in the economy of the state, the formation of a high-quality system of local taxation oriented on the European model is one of the key goals. Because in developed foreign countries the local taxes appear as a real source of financial self-sufficiency of local communities, and do not perform a supporting role in state taxation.

**Conclusions.** Summing up the genesis system of local taxation in Ukraine, it is worth noting that this process has been and remains complicated, inconsistent and controversial. Positive result of today is a tendency to reduce the local taxes and fees by eliminating inefficient, from the point of the view of fiscal orientation and costly during the administration of the state fiscal authorities. Changing the status of the state taxes in local ones is important and necessary in terms of fiscal adequacy and financial provision of local budgets. That is, the present system of local taxation is at the stage of adaptation to the norms of EU legislation.

Currently and in the nearest future the system of local taxation needs to be reformed in order its further improvement and maximum adaptation to European standards. Based on the positive and negative experience of previous years the formation of Ukrainian statehood, national regulatory system of local taxation should be reformed following such two basic principles — is to ensure the fiscal responsibilities of local taxes and fees for satisfaction the financial needs of local communities, the fulfillment of the tasks of regional development and also guaranteeing the favorable social and economic policy for the development of business activity of business entities.

#### References

1. Evropejska hartia misceвого samovriaduvannia vid 15.10.1985. Oficijnuj visnik Ukrainu / 2015. № 4.
2. Pro systemu opodatkovannia: Zakon URSR vid 25.06.1991 № 1251-XII. VRY: oficijnuj veb-portal.200.URI: //http: zakon4.rada.gov.ua
3. Kyrulo V. I., Mushenok V. V. Znachennia miscevykh podatkov y procesi reformuvannia misceвого samovriaduvannia ta terytorialnoi organizacii vlady v Ukraini [zbirnyk materialiv konferencii] – 2016. С. 49–51.
4. Podatkovyj kodeks Ukrainy. Zakon vid 02.12.2010 № 2755-VI VRY: oficijnuj veb-portal.200.URI: //http: zakon.rada.gov.ua
5. Derzhavna fiskalna sluzhba Ukrainu. oficijnyj veb-portal.200. URI: //http: sts.gov.ua
6. Budzhetnyj monitoring: Analiz vykonannia budzhetu za 2013 rik. . URI: //http: ibser.org.ua
7. Dumchykov M. O. Teoretychni zasady istorychnogo aspektu rozvytku cyctemy miscevykh podatkov. Urydychnyj elektronnyj naukovyj gurnal. 2015. № 5. URI: //http: ibser.org.ua
8. Kyrulo V. I., Goculiak E. M., Mushenok V. V. Provagennia po cpravach pro administratyvnu vidpovidalnist za nevykonannia podatkovogo oboviazku: Monografia / za zah. red. V. I. Kurylo. – Nizhyn. NDU im. M. Gogolia, 2015. – 169 с.

**Остапенко Олексій Іванович**

*доктор юридичних наук, професор*

*професор кафедри адміністративного та інформаційного права*

*Навчально-наукового Інституту права та психології*

*Національний університет «Львівська політехніка»*

**Остапенко Алексей Иванович**

*доктор юридических наук, профессор*

*профессор кафедры административного и информационного права*

*Учебно-научного Института права и психологии*

*Национальный университет «Львовская политехника»*

**Ostapenko Oleksij**

*Doctor of Science of Law, Professor*

*Professor of the Department of Administrative and Informative Law of*

*Institute of Jurisprudence and Psychology*

*Lviv Polytechnic National University*

## **ЗАГРОЗА, РИЗИК ТА ОСОБИСТА БЕЗПЕКА ПРИ ЗАТРИМАННІ ПРАВОПОРУШНИКА**

## **УГРОЗА, РИСК И ЛИЧНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ ПРИ ЗАДЕРЖАНИИ ПРАВОНАРУШИТЕЛЯ**

## **THREATS, RISKS AND PERSONAL SAFETY DURING THE ARREST OFFENDERS**

**Анотація.** У статті розглядаються питання, пов'язані із загрозою, ризиком та особистою безпекою при затриманні правопорушника. Особлива увага звертається на застосування вогнепальної зброї при затриманні правопорушника. Дії працівників сучасних правоохоронних органів не завжди є своєчасними і відповідними, особливо при застосуванні вогнепальної зброї, що призводить до порушення умов правомірності застосування зброї. В окремих випадках працівники правоохоронних органів при використанні вогнепальної зброї не володіють тактикою і прийомами її застосування. Застосування громадянами вогнепальної зброї в межах необхідної оборони чи крайньої необхідності у більшості випадків не відповідає реальному протиправному посяганням, а сам збройний напад може бути уявним. Ці та інші фактори свідчать про недостатню правову обізнаність громадян в частині застосування вогнепальної зброї в умовах самозахисту.

**Ключові слова:** вогнепальна зброя, загроза, особиста безпека, працівник поліції, ризик.

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы, связанные с угрозой, риском и личной безопасностью при задержании правонарушителя. Особое внимание обращается на применение огнестрельного оружия при задержании правонарушителя. Действия работников современных правоохранительных органов не всегда своевременные и соответствующие, особенно при применении огнестрельного оружия, что приводит к нарушению условий правомерности применения оружия. В отдельных случаях работники правоохранительных органов при использовании огнестрельного оружия не владеют тактикой и приемами ее применения. Применение гражданами огнестрельного оружия в пределах необходимой обороны или крайней необходимости в большинстве случаев не соответствует реальному противоправному посягательству, а сам вооруженное нападение может быть мнимым. Эти и другие факторы свидетельствуют о недостаточной правовой осведомленности граждан в части применения огнестрельного оружия в условиях самозащиты.

**Ключевые слова:** огнестрельное оружие, угроза, личная безопасность, работник полиции, риск.

**Summary.** The article deals with issues related to threat, risk and personal security during the arrest of the offender. Particular attention is paid to the use of firearms during the arrest of the offender. Actions of modern public safety officers are not always well-timed and adequate especially when it comes to the use of firearms that causes the violation of lawfulness of the firearms use. Sometimes public safety officers

when using firearms do not know tactics and methods of firearms handling. Citizens using firearms within limits of justifiable defence or extreme necessity normally cannot be viewed as a real deed of crime and the armed assault itself can be imaginable. These and other factors clearly indicate that the legal awareness of citizens regarding of the firearms use for self-defence leaves something to be desired.

**Keywords:** firearms, threats, personal safety, police officer, risk.

**Постановка проблеми.** Сучасний стан захисту прав, свобод і законних інтересів громадян від протиправних посягань характеризується як незадовільний. Питання самозахисту громадян від протиправних посягань потребують поглибленого вивчення, особливо в частині характеристики умов правомірності застосування вогнепальної зброї при затриманні правопорушника. Застосування вогнепальної зброї працівниками правоохоронних органів свідчить про недостатній рівень їх професійної та психологічної підготовки, незнання тактики і застосування прийомів при затриманні та перевищення повноважень в умовах необхідної оборони та крайньої необхідності.

Затримання правопорушника, який посягає на права, свободи і законні інтереси особи та держави залишається одним із важливих напрямів професійної діяльності працівників правоохоронних органів. Так, ще за часів Української Народної Республіки було розроблено проект Адміністративного кодексу, де юридичними підставами затримання особи була підозра у вчиненні або вчинення злочину (п. а) Артикул 79) [1, с. 72].

**Аналіз дослідження проблеми.** Теоретичні напрацювання та аналіз чинного законодавства з питань, що пов'язані з загрозою, ризиком та особистою безпекою при затриманні правопорушника залишаються актуальними, особливо в умовах сьогодення. Це спонукало

провести аналіз чинного законодавства та теоретичних напрацювань О. Баганця, Д. Беззубова, О. Березюка, В. Кікотя, В. Коробкіна, С. Лебедева, В. Ліпкана, Н. Румянцевої, А. Святенко, С. Старенького, І. Тацішина, М. Хавронюка, Л. Чистоклетова, А. Шишко, які з нових позицій оцінюють стан боротьби зі злочинністю та умови правомірності застосування вогнепальної зброї при затриманні правопорушників.

**Мета статті.** Проаналізувати сутність понять «загроза», «ризик», «особиста безпека» та умови правомірності застосування вогнепальної зброї при затриманні правопорушника.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасна криміногенна ситуація, що має місце в Україні є загрозовою, ризиковою і небезпечною не лише для її державних інститутів але й для всього населення країни. Про неефективність державної політики у соціальних і гуманітарних сферах мова йшла у Законі України «Про основи національної безпеки» від 19 червня 2003 року [2]. Про те що змін на краще не відбувається свідчать праці, наукові повідомлення практичних працівників і вчених. На підтвердження цієї тези наведемо думку відомого юриста О. Баганця стосовно того, що «... саме держава є відповідальною за вчинені злочини і заподіяння ними шкоди людині означає, що її політика кримінального запобігання була неефективною» [3, с. 11].

Таблиця 1

Рейтинг 36 країн ОЕСР за рівнем безпеки жителів («How's Life?»), 2013 р<sup>1</sup>.

Місце	Країна	Індекс	Місце	Країна	Індекс	Місце	Країна	Індекс
1	Ісландія	98	13	Іспанія	93	25	Ізраїль	89
2	Ірландія	96	14	Бельгія	92	26	Словаччина	89
3	Великобританія	95	15	Фінляндія	92	27	Бразилія	88
4	Австралія	94	16	Німеччина	92	28	Росія	87
5	Австрія	94	17	Словенія	92	29	Естонія	86
6	Канада	94	18	Швеція	92	30	Італія	86
7	Данія	94	19	Люксембург	91	31	Португалія	85
8	Нідерланди	94	20	Польща	91	32	Чилі	82
9	Швейцарія	94	21	Угорщина	90	33	Греція	81
10	Франція	93	22	Японія	90	34	Корея	77
11	Нова Зеландія	93	23	США	90	35	Мексика	76
12	Норвегія	93	24	Чехія	89	36	Туреччина	73

<sup>1</sup> [http://rating.rbc.ru/articles/2013/11/18/34063968\\_tbl.shtml?2013/11/18/34063958](http://rating.rbc.ru/articles/2013/11/18/34063968_tbl.shtml?2013/11/18/34063958).

Додатковим підтвердженням цього висновку є те, що Україна за рівнем безпеки знаходиться за межами 36-ти країн.

Позитивним є зміст таблиці 2, до якого ще не потрапила Україна за рівнем найнебезпечніших країн світу.

Сутність суспільної безпеки залежить від стану суспільного середовища, за якого відсутні загрози і небезпека. Характерними ознаками суспільної безпеки на думку Д. Беззубова є: 1) активність в реалізації повноважень через вплив на зовнішнє середовище; 2) цілеспрямованість дій на досягнення результату; 3) постійність дій у просторі і часі [4, с. 179]. Ще одним із багатьох підтверджень цієї позиції в частині недостатнього захисту прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина в Україні є те, що відбувається драматичне зростання злочинності (О. Березюк, В. Ліпкан, С. Старенький, М. Хавронюк) [5, с. 10.]

Низька ефективність державної політики у боротьбі зі злочинністю, в першу чергу, зачіпає особисті права і свободи людини, сутність яких на думку І. Тащишина полягає у виконанні громадянами дія, спрямованих на задоволення особистих потреб [6, с. 52], в тому числі і на захист від протиправних посягань. Так, у 2014 році було зареєстровано 529139 лише кримінальних правопорушень, а у 2015 році – 565182. Зростання злочинності в Україні за вісім місяців поточного року у порівнянні з таким же періодом 2016 року збільшилося на 26,9%. Жахливі за змістом є дані про дорожньо-транспортні пригоди в Україні, у яких за період від 01.01.2016 року до 31.08.2016 року загинули 4264 особи. У засобах масової інформації України висвітлюється інформація про те, що 49% громадян України стурбовані за свою особисту безпеку. Наведені дані свідчать про існування причин та умов, які спонукають громадян до вчинення правопорушень.

У більшості випадків ці причини мають суб'єктивне походження, а за своїм змістом у них є політичне, соціальне та економічне наповнення.

Чинне законодавство України за останні роки передбачило правові норми, дотримання яких покликано суттєво зменшити загальний рівень злочинності та окремі його види. Разом з тим правовий нігілізм населення, недостатня ефективність діяльності правоохоронних органів, які перебувають у стані постійних «реформ», «сприяють» зростанню кількості правопорушень та підвищенню їх суспільної небезпеки. Відтік примусовий і добровільний професіоналів із цих органів створюють загрози і небезпеку для населення України. Громадяни України в окремих випадках протидіють правопорушникам на «свій розсуд», ризикуючи при цьому своїм здоров'ям та життям.

Право на охорону і захист свого життя, здоров'я та власності, а також здоров'я, життя та власності інших осіб може реалізуватися за допомогою специфічних засобів, до яких належить зброя, зокрема, короткоствольна нарізна та короткоствольна гладкоствольна зброя для стрільби гумовими кулями [7, с. 16]. В українському законодавстві відсутнє чітке визначення критеріїв самозахисту. Часто, захищаючи себе, особа стає обвинуваченою. Це відбувається у тих випадках, коли нападник або гине, або отримує тяжкі тілесні пошкодження [8]. Тим більше, що ч. 2 ст. 27 Конституції України передбачає, що «кожен має право захищати своє життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань» [9].

Сучасний стан правового забезпечення безпеки як вважає Д. Беззубов має наступні складові елементи: 1) загальність (діяльність обов'язкова для всіх); 2) суб'єктне спрямування; 3) ситуаційність – проміжок часу відсутності ризиків і небезпек та ймовірності виникнення ситуацій і загроз в майбутньому;

Таблиця 2

Топ-20 найнебезпечніших країн світу, 2013 р<sup>1</sup>.

Місце	Країна	Місце	Країна
1	Сомалі	11	Алжир
2	Пакистан	12	Таїланд
3	Ірак	13	Філіппіни
4	Афганістан	14	Росія
5	Південний Судан	15	Судан
6	Ємен	16	Іран
7	Палестинські території	17	Бурунді
8	Конго	18	Індія
9	Центральна Африканська Республіка	19	Нігерія
10	Колумбія	20	Ізраїль

<sup>1</sup> <http://rating.rbc.ru/articles.shtml?2011/08/04/3337662>.



4) функціональність — для органів влади; 5) цілепокладання — як основа існування суспільства; 6) начітність — коли відсутні загрози і небезпеки (для них властиві час і місце) [4, с. 178] Забезпечення безпеки особи — це одна із основних функцій діяльності спеціально уповноважених на те органів і посадових осіб, скерована на виконання зовнішніх і внутрішніх організаційних завдань і функцій, які повинні забезпечити її всебічну особисту та майнову недоторканість [10, с. 10]. Наведене нами визначення є досить складним за змістом. Основу його складають вимоги на забезпечення безпеки громадян зі сторони органів влади в межах, дозволених законодавством. Дії сучасних працівників патрульної поліції при затриманні правопорушників у більшості випадків є непрофесійними, що створює загрозу та небезпеку для оточуючого їх середовища а також для них самих. При доборі поліцейського на посаду згідно Закону України «Про національну поліцію» [11], мова йде про рівень фізичної підготовки (пункт 2, ст. 49), медичне обстеження (ст. 50) та інші вимоги до особи. Питання професійної підготовки поліцейського стають актуальними лише після призначення його на посаду. Разом з тим, загальною залишається проблема загрози, ризику та особистої безпеки при затриманні правопорушників як для громадян, так і для працівників правоохоронних органів.

Звернемо увагу на етимологічний зміст термінів «безпека», «загроза», «ризик», «небезпека». У Великому тлумачному словнику сучасної української мови мають місце наступні пояснення вказаних термінів: «безпека» — це стан, коли кому-чому-небудь ніщо не загрожує [12, с. 35], «загроза» — груба, зухвала обіцянка заподіяти яке-небудь зло, а також можливість або неминучість виникнення чогось небезпечного [12, с. 233], «небезпека» — це можливість якогось лиха, нещастя..., стан, коли кому-чому-небудь щось загрожує [12, с. 416], «ризик» — це усвідомлена можливість небезпеки [12, с. 588]. Кожен із позначених термінів містить у собі пояснення стану, можливої протиправної дії, спрямованої на фізичний чи інший матеріальний об'єкт посягання.

Загальне розуміння безпеки як громадянами, так і працівниками правоохоронних органів повинно бути чітким і зрозумілим, незважаючи на його складність наукового тлумачення та практичного застосування. Одним із перших, хто здійснив аналіз безпеки на рівні чисто фізичного явища був Томас Гоббс. Він звернув увагу на взаємозв'язок та взаємообумовленість між поведінковими діями особи і результатом від цих дій. Основним результатом проведеного Т. Гоббсом аналізу безпеки фізичної особи є її соціальна сутність, врегульована нормами поведінки та захищена державою. Питання, пов'язані з безпекою людини були і залишаються актуальними на індивідуальному рівні

поведінки особи з урахуванням її психологічних особливостей, фізичного стану та професійної підготовки. Існуюча система безпеки передбачає вирішення завдання, яке пов'язано з безпекою людини, реалізацією її потреб та інтересів, а також усуненням загроз і ризиків, спрямованих проти неї.

Розглядаючи поняття безпеки суб'єктів господарювання Л. Чистоклетов звертає увагу на мінімальну вразливість щодо загроз та створення оптимальних умов для забезпечення безпеки [13]. Особиста безпека громадян та працівників правоохоронних органів при затриманні правопорушників повинна передбачати врегульований нормами права стан захищеності конституційних прав, свобод і законних інтересів особи, суспільства, держави, під час якого відсутні загрози ризиків та небезпека, які сприяють виникненню і вчиненню протиправних посягань.

Звернемо увагу лише на один із аспектів затримання правопорушників працівниками правоохоронних органів та застосування при цьому вогнепальної зброї. Вогнепальна зброя — це різновид стрілецької ствольної зброї калібром до 20 мм, що призначена для ураження цілі металевим снарядом, який викидається зі ствола порохом зарядом або його заміником, має достатню вражаючу дію для заподіяння серйозних тілесних ушкоджень [14, с. 122–123].

Існуюча на сьогодні класифікація заходів адміністративного примусу відносить застосування вогнепальної зброї при затриманні правопорушника до поліцейських заходів примусу (пункт 1.3 ст. 42 Закону України «Про національну поліцію») [11], а саме — припинення. Правовою основою застосування працівниками поліції вогнепальної зброї при затриманні правопорушника є Закон України «Про національну поліцію». Застосований працівником поліції поліцейський захід повинен бути професійним (п. 5 ст. 29 Закону України «Про національну поліцію») [11], адекватним посяганням правопорушника на особу, яка захищає права, свободи і законні інтереси громадян та держави. Це означає, що основною метою при застосуванні працівниками правоохоронних органів вогнепальної зброї є припинення небезпечних протиправних дій особи, її затримання та притягнення до відповідальності. Загальний порядок припинення протиправних дій особи передбачено ст. 43 вказаного Закону. Можна вважати, що він містить у собі прямі елементи втручання у протиправні дії правопорушника з метою їх припинення. З урахуванням ситуації та елементів небезпеки, які мають місце при затриманні правопорушника, доцільно застосовувати психологічний вплив на особу, заздалегідь попередивши її про застосування вогнепальної зброї, що в окремих випадках сприяє припиненню протиправних дій.

Законодавець передбачив випадки коли зволікання у застосуванні вогнепальної зброї працівником поліції на відміну від застосування заходів фізичного впливу та спеціальних засобів містить у собі реальну небезпеку та можливі шкідливі наслідки. На сьогодні законодавець передбачив застосування вогнепальної зброї (ст. 46 Закону України «Про національну поліцію») [11]: 1) тільки після попередження; 2) без попередження. Попередження як один із різновидів запобіжних застережливих заходів [12, с. 525] працівника поліції при затриманні правопорушника передбачає припинення особою вчинення протиправних дій. Законодавець вимагає від працівника поліції заздалегідь попередити особу про застосування вогнепальної зброї з тим, щоб надати їй час для виконання його вимоги. Попередження може бути зроблено голосом, а за значної відстані або звернення до великої групи людей — через гучномовні установки, підсилювачі звуку (п. 2 ст. 43 Закону України «Про національну поліцію») [11]. Відповідно до п. 5 ст. 46 вказаного Закону поліцейський уповноважений застосовувати вогнепальну зброю тільки після попередження про необхідність припинення протиправних дій. В минулому одним із попереджувальних заходів працівника міліції при затриманні правопорушника було право на оголення вогнепальної зброї та приведення її у готовність за умови, якщо в обстановці, яка склалася, можуть виникнути обставини для її застосування [15, с. 70]. Крім права на оголення вогнепальної зброї та приведення її у готовність працівник міліції при затриманні правопорушника залежно від ситуації мав право зробити попереджувальний постріл. Вказана міра попереджувального заходу припинення протиправних дій правопорушником залишається, на наш погляд, актуальною, а її застосування не суперечить вимогам ст. 3 Конституції України про те, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю» [9].

Законодавством України передбачено ряд випадків застосування працівниками правоохоронних органів вогнепальної зброї без попередження. Така можливість застосування вогнепальної зброї не суперечить рішенням Європейської Конвенції про захист прав людини та основних свобод. Так, п. 2 ст. 2–1 Європейської Конвенції передбачає, що «позбавлення життя не розглядається як вчинене у порушення даної статті, якщо воно є результатом застосування сили, абсолютно необхідної: а) для захисту будь-якої особи від незаконного насильства» [16]. Важливим, на наш погляд, є використання без змін вимог щодо застосування вогнепальної зброї без попередження (п. 6 ст. 46 Закону України «Про національну поліцію»):

1) при спробі особи, яку затримує поліцейський із вогнепальною зброєю в руках, наблизитися до нього, скоротивши визначену ним відстань, чи доторкнутися до зброї;

2) у разі збройного нападу, а також у разі раптового нападу із застосуванням бойової техніки, транспортних засобів та інших засобів, що загрожують життю чи здоров'ю людей;

3) якщо особа, затримана або заарештована за вчинення особливо тяжкого чи тяжкого злочину, втікає із застосуванням транспортного засобу;

4) якщо особа чинить збройний опір;

5) для припинення спроби заволодіти вогнепальною зброєю.

В. Коробкін, А. Святенко, вивчаючи питання застосування вогнепальної зброї без попередження, звертають увагу на те, що працівник правоохоронних органів має підстави привести її у готовність при перевірці документів у підозрілих людей. Це буде для них попередженням про можливість застосування вогнепальної зброї [15, с. 70]. Спірними з приводу затримання правопорушника та застосування проти нього вогнепальної зброї без попередження є питання щодо «визначення відстані» та «доторкання до зброї». Залежно від ситуації, яка виникає під час затримання із застосуванням вогнепальної зброї, такі дії особи, що проводить затримання, у більшості випадках залишаються одним із вагомих аргументів для їх оскарження, а також для захисту прав затриманої особи.

Правовою основою застосування вогнепальної зброї для працівників правоохоронних органів є також стан необхідної оборони (ст. 36 Кримінального кодексу України) та крайньої необхідності (ст. 39 КК України) [17], при захисті прав, свобод і законних інтересів громадян, держави, власного життя та інше. Ознаки необхідної оборони та крайньої необхідності відображають зовнішню сторону ситуації, що виникає при затриманні правопорушника і свідчать про правомірність або неправомірність дій особи, яка проводить затримання. Умови правомірності необхідної оборони в певній мірі є класичними в системі права. Пропонуємо шляхом порівняння виявити спільні та особливі ознаки необхідної оборони, що закріплені в адміністративному та кримінальному законодавстві України.

Спільним є те, що законодавець, в першу чергу, визначає активну за змістом дію, яка спрямована на відвернення чи припинення протиправних дій правопорушника. Особливою ознакою необхідної оборони у кримінальному законодавстві України є нормативне закріплення суспільної безпеки, яка є одним із основних критеріїв при оцінці та кваліфікації дій правопорушника.

Використання вогнепальної зброї при затриманні правопорушника в умовах необхідної оборони повинно завжди передбачати наявну ступінь суспільної небезпеки. Наявність посягання передбачає безпосередню, на відміну від уявної, реальну загрозу виконання протиправних дій в межах певного часу. В особи, яка захищається не повинно бути ніяких сумнівів у неминучості і реальності протиправного посягання. Посягання залишається наявним, навіть якщо на деякий час воно припинено, але є небезпека, що посягання може розпочатися знову.

Право на необхідну оборону завершується з моменту вчинення протиправних дій посягаючим. Важливою ознакою правомірності необхідної оборони є дійсність посягання. Дійсність протиправного посягання повинна бути об'єктивно реальною а не уявною. Про уявний зміст оборони мова йде у ст. 37 КК України. Законодавець під уявною обороною визнає «...дії, пов'язані із заподіянням шкоди за таких обставин, коли реального суспільно небезпечного посягання не було, і особа, неправильно оцінюючи дії потерпілого, лише помилково припускала наявність такого посягання» [17]. Слід зазначити, що при уявній обороні особа, яка захищається передбачає застосування вогнепальної зброї для припинення суспільно небезпечного посягання. Суб'єктивний зміст уявної оборони при затриманні правопорушника можна умовно розділити на наступні види:

1) особа, яка захищається від протиправного посягання невірно оцінює ситуацію, в якій, начебто, здійснюється посягання, що призводить до помилкового усвідомлення про наявність посягання;

2) особа, яка захищається від протиправного посягання, не усвідомлює, що це посягання є уявним, але разом з тим ця особа могла і повинна була усвідомити, що посягання є уявним, а дії особи, що начебто посягає не є суспільно небезпечними.

Заподіяння шкоди особі, яка посягає, повинно бути відповідним і необхідним у розмірах, що впливають на припинення правопорушення. Якщо шкода при затриманні заподіяна іншим (третім), непричетним до цього особам, то особа, яка затримувала правопорушника може бути притягнена до відповідальності. З цього приводу дискусійним залишається питання

щодо співрозмірності між захистом і протиправним посяганням, яку можна пояснити як величину вияву чого-небудь [12, с. 593]. З урахуванням цього захист не повинен перевищувати меж необхідної оборони, а заподіяну при захисті шкоду слід вважати правомірною з умови необхідності її вчинення для припинення правопорушення та затримання правопорушника.

Крайня необхідність виконує важливу захисну функцію щодо особи, яка затримує правопорушника. Крайня необхідність є правомірною за умови усунення небезпеки, яка загрожує правоохоронюваним інтересам та усуває небезпеку, передбаченими та дозволеними законом способами. При поясненні стану крайньої необхідності слід вивчати властиві для неї умови:

1) небезпека повинна бути для особи, яка затримує правопорушника, реальною і проявляти себе в конкретних діях;

2) наявний характер небезпеки від протиправних дій правопорушника свідчить про загрозу не лише для особи, яка його затримує, але й для інших громадян, матеріальних об'єктів та інше;

3) дійсний, а не уявний зміст небезпеки характеризує реальні протиправні дії правопорушника;

4) працівник правоохоронних органів, що затримує правопорушника вчиняє дії для усунення небезпеки, яка може загрожувати йому безпосередньо, а також з метою захисту прав, свобод інших людей та суспільних і державних інтересів;

5) заподіяння при затриманні шкоди правопорушнику у межах крайньої необхідності не є злочином, якщо при цьому не було перевищено заходів для затримання такої особи (п. 1 ст. 38 КК України).

Стаття 18 КУпАП до умов правомірності крайньої необхідності відносить дії, вчинені для усунення небезпеки, яка загрожує правам і свободам людини. Заподіяна шкода повинна бути менш значною, ніж відвернена шкода. Загальним з цього приводу є те, що законодавець, характеризуючи стан крайньої необхідності, у першу чергу, звертає увагу на рівень суспільної небезпеки для суспільних відносин, на які посягає правопорушник, а також на умисно заподіяну йому шкоду, яка повинна бути не меншою та відповідною протиправному посяганням.

Таблиця 3

Умови правомірності необхідної оборони

Стаття 19 КУпАП	Стаття 36 КК України
1) дія...вчинена при захисті; 2) особі, яка посягає заподіюється шкода; 3) недопущення перевищення меж оборони (а саме явна невідповідність характеру і суспільній шкідливості посягання)	1) дія...вчинена з метою захисту; особою, яка захищається від суспільно-небезпечного посягання; 2) шкода заподіюється тому, хто посягає для негайного відвернення чи припинення посягання; 3) розмір заподіяної шкоди повинен мати необхідну і достатню межі

Для працівників правоохоронних органів право на заподіяння шкоди при затриманні правопорушника виникає за наступних умов: наявність існування реальної небезпеки від протиправних дій правопорушника; ухилення особи, яка вчинила суспільно небезпечні протиправні дії від відповідальності; відсутність можливості затримання правопорушника одним із передбачених законодавством засобів. Працівники поліції, що проводять затримання, мають право (ст. 42 Закону України «Про національну поліцію») застосувати такі заходи примусу: 1) фізичний вплив (сила); 2) застосування спеціальних засобів; 3) застосування вогнепальної зброї.

Звернемо увагу лише на порядок застосування працівником поліції вогнепальної зброї, яка є одним із найсуворіших заходів примусу. В ст. 46 Закону України «Про національну поліцію» закріплено положення про виняткові випадки застосування вогнепальної зброї, як з попередженням про її застосування, так і без попередження. Це означає, що законодавець встановив лише умови і межі застосування вогнепальної зброї без регулювання порядку її застосування. Загальне визначення порядку застосування вогнепальної зброї можна розуміти як певну послідовність, злагодження чи узгодження [12, с. 527], юридично значимих дій працівника правоохоронних органів при виникненні обставин, за яких закон передбачає можливість застосування вогнепальної зброї. Послідовність дій особи, яка затримує правопорушника із застосуванням вогнепальної зброї умовно можна поділити на періоди, що можуть бути різними за тривалістю у часі:

- перший період — дії працівника правоохоронного органу безпосередньо перед застосуванням вогнепальної зброї. Так, п. 11 ст. 46 Закону України «Про національну поліцію» передбачає для працівника поліції можливість привести у готовність вогнепальну зброю та попередити особу про її застосування. Попередження може бути здійснено з доведенням до відома особи (якщо така можливість існує) про те, що перед нею знаходиться працівник правоохоронного органу (демонстрація службового посвідчення);
- другий період — застосування вогнепальної зброї як з попередженням, так і без попередження при затриманні правопорушника вимагає від особи, яка проводить затримання оцінки обставин, у яких відбувається затримання (місце, час, оточуюче середовище та інше), визначення умов правомірності застосування вогнепальної зброї (рівень суспільної небезпеки у протиправних діях правопорушника, можливі шкідливі наслідки та інше);
- третій період — це дії особи, яка провела затримання правопорушника після застосування вогнепальної зброї. До них слід віднести:

1) усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення правопорушення;

2) вживання всіх можливих заходів для надання медичної допомоги особам, які постраждали чи опинилися в ситуації, небезпечній для їх життя та здоров'я;

3) вживання заходів щодо осіб, які не здатні через стан здоров'я або інші обставини повідомити про себе (сім'ю, родичів, близьких знайомих за місцем праці та проживання);

4) забезпечення охорони місця застосування вогнепальної зброї, коли є випадки смерті, поранення особи, яка напала, або заподіяні значні матеріальні збитки;

5) забезпечення безпеки взятих під захист осіб;

6) вживання заходів для запобігання та припинення насильства над затриманою особою;

7) за необхідності здійснення охорони об'єктів державної власності;

8) здійснення за необхідності вилучення вогнепальної, холодної зброї та інших предметів, які використовувалися правопорушником під час нападу;

9) поліцейський зобов'язаний у письмовій формі повідомити свого керівника про застосування вогнепальної зброї (п. 10 ст. 46 Закону України «Про національну поліцію»).

Розглянуті нами періоди застосування вогнепальної зброї при затриманні правопорушника передбачають затримання і виконання комплексу тактичних дій та прийомів, що дозволяє провести затримання особи з максимальною безпекою для працівника правоохоронного органу та заподіяння мінімальної шкоди особі, яка затримується.

Різноманітність ситуацій, у яких відбувається затримання озброєного правопорушника, свідчить не лише про суспільну небезпеку вчинених особою протиправних дій [18, с. 12], але й про самостійність прийняття рішення щодо застосування вогнепальної зброї особою, яка затримує правопорушника, про доцільні і послідовні варіанти її дій та професійну майстерність.

Загальне поняття тактики містить у собі багато сторін практичної людської діяльності за допомогою визначених у чинному законодавстві засобів, прийомів і способів її здійснення для досягнення певної мети [12, с. 635]. До загальних ознак тактики затримання правопорушника можна віднести: 1) лінію поведінки працівника правоохоронного органу, під час якої використовуються найбільш ефективні прийоми і засоби затримання правопорушника. Слід зазначити, що при виникненні реальної небезпеки для життя чи здоров'я поліцейського необхідно діяти рішуче, виявляти психологічну стійкість при використанні вогнепальної зброї.

Працівник правоохоронного органу, вступаючи у стадію затримання правопорушника, завжди стає об'єктом посягання, що містить у собі смертельну загрозу; 2) врахування особливостей ситуації, відповідно до якої здійснюється вибір і застосування прийомів і засобів, найбільш доцільних при затриманні правопорушника; 3) міркування щодо вибору засобів припинення протиправної поведінки правопорушника (застосування вогнепальної зброї, фізичних засобів (силу) та інше).

Предметом тактики застосування вогнепальної зброї є всебічні і міцні знання, практичні навички та уміння працівника правоохоронного органу провести комплексні дії по затриманню правопорушника [19, с. 185–187]. Доцільно запропонувати наступне визначення тактики застосування вогнепальної зброї — це сукупність передбачених чинним законодавством правил, прийомів і засобів найбільш ефективних і оптимальних під час затримання правопорушника, для усунення реальної небезпеки та припинення протиправних дій.

**Висновки.** Наявність передбачених Конституцією України гарантій захисту прав, свобод і законних інтересів громадян можна вважати достатньою, однак їх реалізація, особливо в частині на їх посягання, залиша-

ється незадовільною. Низька ефективність охоронної функції держави призвела до зростання злочинності у найбільш суспільно небезпечних формах. Загроза, ризик і недостатня особиста безпека громадян та працівників правоохоронних органів була і залишається однією з багатьох негативних проблем в українському суспільстві. Має місце значне поширення застосування вогнепальної зброї правопорушниками, що заподіює шкоду життю, здоров'ю громадян. Дії працівників сучасних правоохоронних органів не завжди є своєчасними і відповідними, особливо при застосуванні вогнепальної зброї, що призводить до порушення умов правомірності застосування зброї. В окремих випадках працівники правоохоронних органів при використанні вогнепальної зброї не володіють тактикою і приемами її застосування. Застосування громадянами вогнепальної зброї в межах необхідної оборони чи крайньої необхідності у більшості випадків не відповідає реальному протиправному посягання, а сам збройний напад може бути уявним. Ці та інші фактори свідчать про недостатню правову обізнаність громадян в частині застосування вогнепальної зброї в умовах самозахисту.

#### Література

1. Адміністративне право і процес в екзилі; невідома правнича спадщина України / Укладачі: Грищенко І. С., Бевзенко В. М., Коваль С. О. та ін.; заг. редакцією д.ю.н., професора Грищенко І. С. — К.: Дакар, 2015. — 500 с.
2. Про основи національної безпеки: Закон України від 19 червня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 351.
3. Баганець О. Чому правоохоронна система в Україні стала безпорадною, а злочинність динамічно захоплює регіони // Юридичний вісник України. — 2016. — 21–27 жовтня. — № 42 (1110). — С. 10–11.
4. Безубов Д. О. Суспільна безпека (організаційно-правові засади): монографія. — К.: МП «Леся», 2013. — 452 с.
5. Дудко В. Дев'яності повертаються // «Експрес». — 2016. — 6–13 жовтня. — С. 10.
6. Тацішин І. Б. Адміністративне право України: навч. посібник. — Львів: «Новий світ-2000», 2011. — 307с.
7. Параниця С. П. Адміністративно-правові засади обігу зброї та пристроїв для відстрілу патронів, споряджених гумовими снарядами: автореф. дис. канд. юрид. наук / С. П. Параниця; Ірпінь: Національний ун-т держав. податкової служби України, 2009. — 21 с.
8. Мажуріна С. Даже дед преклонных лет выбирает пистолет // Газета «КП в Украине». — 2016. — 26.10.
9. Конституція України: чинне законодавство станом по 10 серпня 2015 р.; Офіц. текст. — К.: Алерта, 2015. — 80 с.
10. Шишко А. О. Адміністративно-правові засади забезпечення особистої безпеки працівників суду в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук / А. О. Шишко; Львів: Льв. ДУВС, 2010. — 16 с.
11. Закон України «Про національну поліцію». — С.: ТОВ «ВВП НОТІС», 2016. — 84 с.
12. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. О. Єрошенко. — Донецьк: ТОВ «Глорія», 2012. — 864 с.
13. Чистоклетов Л. Г. Адміністративно-правове забезпечення безпеки суб'єктів господарювання в Україні: автореф. дис. доктора юрид. наук // Л. Г. Чистоклетов; Дніпро: МВС України, Дніпропетровський державний ун-т внутр. справ, 2016. — 36 с.
14. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. — 2-ге вид. переробл. і доповн. — К.: Вид-во «Юридична думка», 2012. — 1020 с.
15. Святенко А. А., Коробкін В. Ф. Посібник старшого інспектора патрульної служби. — Донецьк: ДЮІ ЛДУВС, 2006. — 336 с.
16. Європейська Конвенція про захист прав людини та основних свобод: з поправками, внесеними згідно положень Протоколу № 11. — Донецьк: «Донецький меморіал», 2000. — 40 с.
17. Кримінальний кодекс України: чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 13 червня 2013 року (офіц. текст). — К.: ПАЛИВОДА А. В., 2013. — 212 с.
18. Бандурка О. М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції: автореф. дис. канд. юрид. наук. // О. М. Бандурка; Харків, 1994. — 20 с.
19. Предупреждение преступлений и административных правонарушений органами внутренних дел: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» и «Правоохранительная деятельность» // под ред. В. Я. Кикотя, С. Я. Лебедева, Н. В. Румянцева. — 2-е изд. перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. — 487 с.

**Світличний Олександр Петрович**

*доктор юридичних наук, доцент*

*професор кафедри цивільного та господарського права*

*Національний університет біоресурсів і природокористування України*

**Светличный Александр Петрович**

*доктор юридических наук, доцент*

*профессор кафедры гражданского и хозяйственного права*

*Национальный университет биоресурсов и природопользования Украины*

**Svitlychnyj Oleksandr**

*Doctor of Science of Law, Associate Professor*

*Professor of the Department of Civil and Commercial Law*

*National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine*

## **АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПОСАДОВИХ ОСІБ ТА ФІЗИЧНИХ ОСІБ – ПІДПРИЄМЦІВ ЗА НЕЗАКОННЕ ВИКОРИСТАННЯ ОБ'ЄКТІВ ПРАВА ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ**

## **АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ И ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ – ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ ЗА НЕЗАКОННОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ОБЪЕКТОВ ПРАВА ИНТЕЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ**

## **ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY OF OFFICIALS AND PHYSICAL PERSONS – ENTREPRENEURS ILLEGAL USE OF OBJECTS OF INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS**

**Анотація.** У статті на підставі аналізу теоретичних питань та адміністративного законодавства аналізуються основні питання притягнення до адміністративної відповідальності посадових та фізичних осіб – підприємців за незаконне використання об'єктів права інтелектуальної власності. У статті зазначено, що крім ст. 156–3 КУпАП, окремі властивості посадової особи та фізичної особи – підприємця не входять до складу проступку, але є важливими у разі притягнення особи до відповідальності за вчинене правопорушення. Крім загальних ознак, у складах досліджуваних адміністративних правопорушень, суб'єкт характеризується ще й додатковими, специфічними властивостями, які є характерними для посадових осіб та фізичних осіб – підприємців. Крім загального суб'єкта, також є посадові особи та фізичні особи – підприємці, які підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, передбачені нормами указаних статей.

**Ключові слова:** адміністративна відповідальність, посадові особи, фізичні особи – підприємці, інтелектуальна власність, незаконне використання.

**Аннотация.** В статье на основании анализа теоретических вопросов и административного законодательства анализируются основные вопросы привлечения к административной ответственности должностных и физических лиц – предпринимателей за незаконное использование объектов права интеллектуальной собственности. В статье указано, что кроме ст. 156–3 КУоАП, отдельные свойства должностного лица и физического лица – предпринимателя не входят в состав проступка, но являются важными в случае привлечения лица к ответственности за совершенное правонарушение. Кроме общих признаков, в составах исследуемых административных правонарушений, субъект характеризуется еще и дополнительными, специфическими свойствами, которые характерны для должностных лиц и физических лиц – предпринимателей. Кроме общего субъекта, также должностные лица и физические лица – предприниматели, которые подлежат административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные нормами указанных статей.

**Ключевые слова:** административная ответственность, должностные лица, физические лица – предприниматели, интеллектуальная собственность, незаконное использование.

**Summary.** In the article on the basis of the analysis of theoretical issues and administrative law examines the key issues of bringing to administrative responsibility of officials and physical persons – entrepreneurs for illegal use of objects of intellectual property rights. Also, it is stated in the article that except for article 156–3 of the Administrative Offence Code of Ukraine some characteristics of civil servants and natural persons – entrepreneurs does not constitute a component element of a crime but is important if administrative action is being brought against him for a committed wrongdoing. Besides general characteristics, in component elements of being studied administrative offences, an offender is characterised by additional, specialized characteristics that are inherent to civil servants and natural persons – entrepreneurs. Besides a general subject, there are civil servants and natural persons – entrepreneurs against which administrative action may be brought for administrative offences envisaged by the enumerated articles.

**Keywords:** administrative responsibility, officials, physical persons – entrepreneurs, intellectual property, illegal use.

**Постановка проблеми.** Питання адміністративної відповідальності посадових та фізичних осіб – підприємців за незаконне використання об'єктів права інтелектуальної власності до цього часу не були предметом окремих досліджень вчених-адміністративістів. Особливості посадової особи щодо юридично-владних повноважень і відповідальності в цій сфері та відповідальності фізичних осіб – підприємців висвітлюються сучасними авторами на рівні коментування і, як правило, є дещо фрагментарними, залежно від об'єкта адміністративного правопорушення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Інститут адміністративної відповідальності вказаних осіб досліджували багато вчених, зокрема, В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, С. Т. Гончарук, Е. Ф. Демський, В. В. Зуй, Р. А. Калюжний, Т. О. Коломєць, В. К. Колпаков, В. І. Курило, Д. М. Лук'янець, О. О. Погрібний та інші. Проте, відсутність відповідних правових засад та певна обмеженість наукових досліджень з цієї проблеми є причиною існування прогалів у правовому регулюванні пов'язаних із адміністративною відповідальністю посадових осіб та фізичних осіб – підприємців за незаконне використання об'єктів права інтелектуальної власності.

**Метою статті** є дослідження юридичного змісту складу статей КУпАП, норми якого передбачають адміністративну відповідальність посадових осіб та фізичних осіб – підприємців за незаконне використання об'єктів права інтелектуальної власності.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до ст. 14 КУпАП посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, зв'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків [1].

В даному випадку посадова особа виступає спеціальним суб'єктом адміністративного правопорушення. Невизначеність поняття «посадова особа» та «службова особа» в КУпАП, не означає, що вказані

терміни не знаходять свого відображення в інших нормативно-правових актах. Вказані терміни містяться в Конституції України (ст. ст. 40, 56) [2].

Вирішення питання щодо різних доктринальних підходів до визначення понять «посадова особа» та «службова особа», як на нашу думку ми знаходимо в КК, у примітці до ст. 364 якого міститься, що службовими особами є особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також обіймають постійно чи тимчасово в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною особою підприємства, установи, організації, судом або законом [3].

Поняття «службова особа», яке міститься в КК слід розглядати у широкому розумінні. Тоді як у вузькому розумінні визначення поняття «посадова особа», відповідно до специфіки діяльності системи державної служби та господарських товариств, надається в частині другій ст. 89 ГК [4]. У питанні визначення «посадова особа» та «службова особа», ми погоджуємося з думкою О. О. Погрібного, який стверджував, що принципової відмінності між ними не існує, тому їх можна вважати синонімічними [5, с. 28].

Крім загальних ознак, у конкретних складах адміністративних правопорушень за незаконне використання об'єктів права інтелектуальної власності. Наприклад, за порушення законодавства, що регулює виробництво, експорт, імпорту дисків для лазерних систем зчитування, експорт, імпорту обладнання чи сировини для їх виробництва (ст. 164–13 КУпАП), посадова особа може характеризуватися ще й додатковими, специфічними властивостями.

Відсутність спеціальних ознак суб'єкта, коли така обставина передбачена законом, виключає наявність складу адміністративного делікту в скоєному. У таких випадках спеціальні ознаки суб'єкта виступають невід'ємною (конструктивною) ознакою складу делікту, їх встановлення у процесі адміністративно-правової кваліфікації є обов'язком [6, с. 4].

Основні ознаки утворюють так звані основний склад. Якщо необхідно, законодавець доповнює склад кваліфікуючими ознаками, за наявності яких діяння може кваліфікуватися за статтею, що передбачає суворіше покарання. Склади з такими ознаками називають кваліфікованими. Вчений до кваліфікуючих ознак відносить: повторність; наявність або можливість настання шкідливих наслідків; учинення дій посадовою особою [7, с. 45].

На законодавчому рівні адміністративна відповідальність посадових та фізичних осіб — підприємців у досліджуваній сфері закріплена ст. 156–3 КУпАП. Проте, це не значить, що посадові особи та фізичні особи — підприємці не є суб'єктами адміністративних правопорушень у разі незаконного використання об'єкта прав інтелектуальної власності, передбачених нормами інших статей, зокрема, ст. ст. 51–2, 164–3; 164–6, 164–7, 164–9, 164–13 КУпАП.

У підтвердження цієї тези В. В. Зуй стверджує, що у деяких статтях КУпАП спеціальний суб'єкт не називають, хоча мають на увазі [8, с. 179].

З метою з'ясування адміністративної відповідальності посадової особи та ФОП як суб'єктів адміністративного правопорушення, проаналізуємо норми вказаних статей КУпАП. У ст. 51–2, КУпАП, склад включених об'єктів права інтелектуальної власності, охоплює майже всі об'єкти, що охороняється законом, і дає підстави стверджувати, що суб'єктом цього правопорушення, крім громадян, можуть бути і посадові особи підприємств, організацій та установ різних форм власності, а також фізичних осіб — підприємців.

Об'єктом правопорушення, передбаченого нормами ст. 164–3 КУпАП, є суспільні відносини у сфері захисту суб'єктів господарювання від недобросовісної конкуренції. Недобросовісна конкуренція безпосередньо пов'язана із діяльністю суб'єктів господарювання різних форм власності, неможлива без діяльності спеціальних суб'єктів господарювання. А отже, за певних обставин, суб'єктом адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 164–3 КУпАП можуть бути посадові особи та інші суб'єкти адміністративної відповідальності.

Ст. 164–6 КУпАП передбачає адміністративну відповідальність за вчинення активних дій пов'язаних із демонструванням фільмів або розповсюдженням фільмів шляхом продажу чи передачі в прокат філь-

мокопій без державного посвідчення на право розповсюдження і демонстрування фільмів. Право на демонстрування фільмів або розповсюдження фільмів шляхом продажу чи передачі в прокат фільмокопій потребує державного посвідчення, яке, в законний спосіб може отримати юридична особа чи/або фізична особа — підприємець. Вказані можуть є суб'єктами правопорушення у разі, якщо вони не мають державного посвідчення на право розповсюдження і демонстрування фільмів.

Об'єктом правопорушення, передбаченого ст. 164–7 КУпАП, є суспільні відносини, пов'язані з виробництвом, розповсюдженням, зберіганням і демонструванням фільмів. Суб'єктом цього правопорушення може бути, як посадова особа суб'єкта господарювання, так і фізична особа — підприємець, якій у встановленому порядку видано державне посвідчення на право розповсюдження і демонструванням фільмів.

Ст. 164–9 КУпАП визначає об'єктом правопорушення суспільні відносини у сфері охорони авторських та суміжних прав. У коментарі до норм цієї статті Т. Є. Мироненко вказує, що суб'єктами цього правопорушення є особи, яким виповнилося 16 років [9, с. 297]. Тобто, суб'єктом цього правопорушення визначено особу, яка має загальні ознаки, які властиві будь-якому суб'єкту адміністративного правопорушення. Однак, аналіз Закону України «Про розповсюдження примірників аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних» від 23 березня 2000 р. [10], дає підстави стверджувати, що склад адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 164–9 КУпАП, характеризується ще й додатковими, специфічними властивостями, які називаються спеціальними, і є характерними для посадових осіб та фізичних осіб — підприємців.

Вказаний Закон визначає, що право на одержання контрольних марок мають також імпортери, експортери та відтворювачі примірників аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних. Вказані об'єкти права інтелектуальної власності за наявності законних підстав (зовнішньоекономічних договорів, контрактів тощо) також можуть вивозитися за межі митної території України, за умови без їх розповсюдження на території України. Вивезення з митної території України примірників аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних, виготовлених згідно з договором підяду, здійснюється безпосередньо виробником, тобто суб'єктом господарювання. Наведене вказує, що діяльність пов'язана із розповсюдженням примірників аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних, є підприємницька, яку здійснюють суб'єкти підприємницької діяльності.



Питання про те, чи є діяльність посадової особи чи фізичної особи — підприємця, яка притягується до адміністративної відповідальності за ст. 164–9

КУпАП, а у разі порушення митних правил за ст. 459 МК України, вирішується у кожному випадку з урахуванням чи є така діяльність підприємницькою, чи відповідає вона взятим у єдності ознакам, закріпленим у господарському законодавстві [11].

Ст. 164–13 КУпАП, передбачає відповідальність за порушення законодавства, що регулює виробництво, експорт, імпорту дисків для лазерних систем зчитування, експорт, імпорту обладнання чи сировини для їх виробництва, загального суб'єкта. Закон України «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування» [12], визначає, що діяльність у цій сфері здійснюють суб'єкти господарської діяльності, які у разі експорту (імпорту) обладнання та сировини для виробництва дисків для лазерних систем зчитування та матриць, зобов'язані отримати ліцензію, що видається для здійснення зовнішньоекономічної операції. Тобто, що склад адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 164–13 КУпАП, характеризується ще й додатковими, специфічними властивостями. Ст. 4 цього Закону встановлює вимоги до діяльності суб'єктів господарювання по виробництву дисків для лазерних систем зчитування та матриць, відповідно до якого такий суб'єкт, зокрема, зобов'язаний: виробляти диски лише на сертифікованому обладнанні; проставляти на кожному виготовленому диску для лазерних систем зчитування із записом інформації — спеціальний ідентифікаційний код згідно з цим Законом; а на кожному виготовленому диску для лазерних систем зчитування без запису інформації — код прес-форми, з якої його було виготовлено; технологічно забезпечити нанесення на диски для лазерних систем зчитування спеціального ідентифікаційного коду; виробляти диски для лазерних систем зчитування, які містять об'єкти авторського права та/або суміжних прав, лише за наявності дозволу осіб, яким належить авторське право чи суміжні права; вести облік обсягів виробництва дисків для лазерних систем зчитування, матриць, а також придбання, зберігання, використання сировини для їх виробництва; зберігати облікові документи про виробництво дисків для лазерних систем зчитування, матриць протягом строку, встановленого законодавством, та надавати два обов'язкових безоплатних примірники виготовлених дисків для лазерних систем зчитування із записом на них інформації ДСІВ тощо.

Одним із обов'язків суб'єкта господарювання є надання посадовим особам ДСІВ документів, що сто-

суються предмета перевірки. У разі такої перевірки керівник суб'єкта господарювання або уповноважена ним особи зобов'язана забезпечити доступ до приміщень умови для проведення перевірки. Крім того, норми Закону та Положення про державного інспектора з питань інтелектуальної власності Державної служби інтелектуальної власності, вказують, що державний контроль за додержанням суб'єктами господарської діяльності законодавства у сфері інтелектуальної власності, в тому числі у сфері виробництва, експорту/імпорту дисків для лазерних систем зчитування, матриць, здійснюють державні інспектори з питань інтелектуальної власності. [13]. Державний інспектор в межах своїх повноважень, крім іншого, видає суб'єктам господарювання обов'язкові для виконання розпорядження (приписи) щодо усунення порушень законодавства у сфері інтелектуальної власності, виявлених під час проведення перевірок діяльності зазначених суб'єктів, пов'язаної з використанням ОПІВ, застосовує до суб'єктів господарювання у разі порушення ними законодавства про виробництво дисків спеціальні заходи в межах наданих йому повноважень; проводить планові та позапланові перевірки суб'єктів господарювання у процесі використання ОПІВ та ін.

Спираючись на положення ст. 4 Закону України «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування», до складу адміністративних правопорушень, передбачених нормами ст. 164–13 КУпАП, крім загального суб'єкта, слід віднести і спеціального суб'єкта, тобто, посадову особу суб'єкта господарювання, а також фізичну особу — підприємця.

**Висновки.** Аналіз теоретичних питань адміністративної відповідальності за незаконне використання об'єктів права інтелектуальної власності дозволив з'ясувати, що крім ст. 156–3 КУпАП, окремі властивості посадової особи та фізичної особи — підприємця не входять до складу проступку, але є важливими у разі притягнення особи до відповідальності за вчинене правопорушення. Це стосується і ст. ст. 51–2, 164, 164–3, 164–6, 164–7, 164–9, 164–13 КУпАП. Зміст вказаних статей дає підстави встановити, що крім загальних ознак, у складах адміністративних правопорушень, суб'єкт характеризується ще й додатковими, специфічними властивостями, які є характерними для посадових осіб та фізичних осіб — підприємців

Суб'єктом адміністративних правопорушень у складах указаних статей КУпАП, крім загального суб'єкта, також є посадові особи та фізичні особи — підприємці, які підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, передбачені нормами указаних статей.

### Література

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Постанова Верховної Ради Української РСР від 7 грудня 1984 року // Відомості Верховної Ради України. — 1984. — № 51. — Ст. 1122.
2. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. — К.: Преса України, 1997. — 80 с.
3. Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квітня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 25–26. — Ст. 131.
4. Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 18–22. — Ст. 144.
5. Погрібний О. О. Кодекс України про адміністративні правопорушення: науково-практичний коментар / Р. А. Калюжний, А. Т. Комзюк, О. О. Погрібний та ін.; — 2-ге вид. — К.: «Правова єдність», 2008. — 655 с.
6. Гуржій Т. Встановлення ознак суб'єкта адміністративного делікту в процесі адміністративно-правової кваліфікації / Т. Гуржій // Право України. — 2003. — № 5. — С. 1–7.
7. Гончарук С. Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України: навчальний посібник / С. Т. Гончарук. — К., 1995. — 136 с.
8. Битяк Ю. П. Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий В. М. Гаращук; за ред. Ю. П. Битяка. — Харків: Право, 2001. — 528 с.
9. Мироненко Т. Є. Кодекс України про адміністративні правопорушення: науково-практичний коментар / Т. Є. Мироненко, Р. А. Калюжний, М. І. Іншин та ін.; — К.: Алерта, 2013. — 976 с.
10. Про розповсюдження примірників аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних: Закон України від 23 березня 2000 року // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 24. — Ст. 183.
11. Митний кодекс України: Закон України від 13 березня 2012 року // [Електронний ресурс] // LIGAZAKON. — 2012. — Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T124495.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T124495.html)
12. Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування: Закон України від 17 січня 2002 року // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 17. — Ст. 121.
13. Положення про державного інспектора з питань інтелектуальної власності Державної служби інтелектуальної власності: постанова Кабінету Міністрів України № 674 від 17 травня 2002 року. [Електронний ресурс] // ВРУ: офіційний веб-портал. — 2002. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/674-2002-п>

**Елісеєв В'ячеслав Сергійович**

*доктор юридичних наук, доцент*

*професор кафедри екологічного і природоресурсного права*

*Московський державний юридичний університет імені О. Є. Кутафіна*

**Елісеєв Вячеслав Сергеевич**

*доктор юридических наук, доцент*

*професор кафедры экологического и природоресурсного права*

*Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина*

**Eliseev Viacheslav**

*Doctor of Science of Law, Associate Professor*

*Professor of the Department of Ecological and Environmental Law*

*Kutafin Moscow State Law University*

**ПРО ПРАВОВЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ПОКАЗНИКІВ ЕФЕКТИВНОСТІ  
ВИКОРИСТАННЯ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ  
О ПРАВОВОМ ЗАКРЕПЛЕНИИ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ  
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ЗЕМЕЛЬ  
ON THE LEGAL CONFORMATION OF INDECIES OF EFFECTIVENESS  
OF THE AGRICULTURAL LANDS USE**

**Анотація.** стаття присвячена аналізу критеріїв ефективності використання земель сільськогосподарського призначення. Автор пропонує визначення цільових показників ефективності використання сільськогосподарських земель, виділяє сільськогосподарські, економічні та юридичні критерії, розкриває їх види.

**Ключові слова:** землі сільськогосподарського призначення, критеріїв ефективності використання сільськогосподарських земель, цільові показники ефективності використання сільськогосподарських земель.

**Аннотация.** статья посвящена анализу критериев эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения. Автор предлагает определение целевых показателей эффективности использования сельскохозяйственных земель, выделяет сельскохозяйственные, экономические и юридические критерии, раскрывает их виды.

**Ключевые слова:** земли сельскохозяйственного назначения, критерии эффективности использования сельскохозяйственных земель, целевые показатели эффективности использования сельскохозяйственных земель.

**Summary.** The article analyzes the criteria of efficiency of use of agricultural land. The author proposes a definition of targets for efficient use of agricultural land, allocates agricultural, economic and legal criteria, reveals their views.

**Keywords:** agricultural land, criteria for the use of agricultural land, targets efficient use of agricultural land.

**Постановка проблеми.** Перспективи розвитку сільського господарства краю зависят від ефективності використання сільськогосподарських земель: неправильне і неконтрольоване землепольовання являється основною причиною деградації і вичерплення земельних ресурсів. Практикуване в нинішнє часе землепольовання в Росії часто не використовуються фактичні можливості оброблюваних земель, їх продуктивність, не завжди приймаються во увагу фактори, обмежуючі використання земельних ресурсів, а також їх просторове

різноманітність: недостатньо враховуються критерії, які безпосередньо впливають на сільськогосподарське виробництво і використання сільськогосподарських земель по прямому призначенню.

**Аналіз досліджень і публікацій:** даної проблеми в тій чи іншій ступені зв'язана з роботами учених в області аграрного і земельного права, в тому числі роботи С.А. Боголюбова, Е.Л. Мініної [1], Е.А. Болтанової [2], Г.Е. Быстрої [3], Н.Г. Жаворонкової, Г.В. Выпханової, О.А. Романової, І.О. Краснової [4], Г.Л. Землякової [5], В.В. Устю-

ковой [6], Г.Г. Файзуллина [7], других представителей данных отраслей земельного, аграрного и иных отраслей права.

**Целью статьи** является анализ критериев эффективного использования сельскохозяйственных земель, подготовка рекомендаций по их систематизации и выработка предложений по совершенствованию соответствующего законодательства.

**Изложение основного материала.** Россия обладает серьезным и мощнейшим сельскохозяйственным потенциалом, прежде всего, в связи с ее уникальным геополитическим положением: на ее долю приходится 20% воспроизводимых плодородных земель мира с 55% мировых природных запасов чернозема, которые по своей ценности превосходят невозпроизводимые запасы углеводов [8].

Земельные ресурсы в сельском хозяйстве обладают рядом специфических особенностей, которые существенно отличают их от других средств производства и оказывают большое влияние на экономику сельскохозяйственного производства. Поэтому эффективность использования земель выходит на первый план, — ее невозможно эффективно использовать, не выработав определенные критерии (показатели), по которым можно оценить, насколько те или иные лица, использующие земельные участки на определенных титулах (на праве собственности, пожизненно-наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования, безвозмездного пользования или аренды), выполняют свои обязанности, принимают необходимые, научно-обоснованные меры по повышению плодородия почвы и повышению урожайности сельскохозяйственной продукции.

При этом необходимы только такие **критерии, которые непосредственно влияют на сельскохозяйственное производство и использование сельскохозяйственных земель по прямому назначению.**

При этом **критерии, переходят в целевые показатели** в том случае, если они достигают черты (выражаясь юридическим языком: «формируют состав»), необходимой для воздействия органов государственной (муниципальной) власти, — последние нуждаются в обязательном нормативном закреплении.

Таким образом, применительно к землям сельскохозяйственного назначения, **под целевыми показателями их использования и охраны следует понимать достигающие определенных значений критерии (количественные или (и) качественные составы) позитивного или негативного использования и охраны сельскохозяйственных земель, закрепленные нормативно, которые позволяют органам государственной (муниципальной) власти принимать в отношении собственников, землев-**

**ладельцев, землепользователей, арендаторов или иных участников земельных отношений властные решения позитивного либо негативного характера, в том числе, выдавать обязательные указания по устранению нарушений, привлекать к ответственности, а также принимать иные меры, предусмотренные нормативными правовыми актами.**

Совокупность критериев эффективного использования земель сельскохозяйственного назначения выработана, прежде всего, в сельскохозяйственных и экономических науках, которые между собой тесно связаны. Однако, существуют также и сугубо юридические критерии, которые также препятствуют использованию сельскохозяйственных земель по прямому назначению, что позволяет говорить о **сельскохозяйственных, экономических и юридических критериях** эффективного использования сельскохозяйственных земель.

1. В соответствии с Положением о Министерстве сельского хозяйства РФ (Минсельхоз России) [9] полномочия по утверждению порядка осуществления государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и его осуществлению (п. 5.2.25.8), а также порядка государственного учета показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения возложены на региональные органы власти.

Согласно п. 14 Порядка осуществления государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения, утвержденного Приказом Минсельхоза России от 24 декабря 2015 г. № 664 [10] установлена следующая система показателей мониторинга использования земель, которая относится **к системе сельскохозяйственных критериев:**

- общая площадь земель (земельных участков);
- общая площадь сельскохозяйственных угодий;
- общая площадь земельных участков, имеющих соответствующий вид разрешенного использования (в случае, если государственный мониторинг земель сельскохозяйственного назначения проводится в отношении земельных участков, имеющих определенный вид разрешенного использования);
- площадь земель или земельных участков, в отношении которых выявлено использование их не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;
- площадь земель или земельных участков, в отношении которых выявлено неиспользование земель и земельных участков;
- площадь земель или земельных участков, в отношении которых выявлены иные нарушения земельного законодательства;

- площадь распределения земель по формам собственности, исходя из данных Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
- иные показатели, определенные в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Данные критерии получили свое развитие и закрепление в *Системе показателей государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения*, утвержденной Распоряжением Минсельхоза РФ от 22 декабря 2011 года № 110-р [11]. Система устанавливает естественные показатели, характеризующие качественные характеристики сельскохозяйственных земель, к которым, в свою очередь, относятся: во-первых, общие показатели, характеризующие площадные и количественные характеристики сельхозземель; во-вторых, показатели плодородия почв; в-третьих, показатели загрязнения почв и, в-четвертых, показатели негативных процессов, — все указанные критерии сведены в соответствующую таблицу 1.

Остановимся, прежде всего, на *сельскохозяйственных критериях*, касающихся, прежде всего, плодородия почв, — в экономических науках речь идет о *«естественном плодородии»*.

Непосредственно поддержке плодородия земель посвящен Федеральный закон от 16.07.1998 № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» [12], который определил *«плодородие земель сельскохозяйственного назначения»* как *«способность почвы удовлетворять потребность сельскохозяйственных культурных растений в питательных веществах, воздухе, воде, тепле, биологической и физико-химической среде и обеспечивать урожай сельскохозяйственных культурных растений»*.

Правовую основу для наблюдения за эффективным использованием сельскохозяйственных земель создает ст. 67 Земельного кодекса РФ, которая рассматривает «государственный мониторинг земель» как часть государственного экологического мониторинга (государственного мониторинга окружающей среды), и представляет его как «систему наблюдений, оценки и прогнозирования, направленных на получение достоверной информации о состоянии земель, об их количественных и качественных характеристиках, их использовании и о состоянии плодородия почв. Объектами государственного мониторинга земель являются все земли в Российской Федерации».

Следует отметить, что до 1 апреля 2015 г. мониторинг земель осуществлялся на основании Положения об осуществлении государственного мониторинга земель, утв. Постановлением Правительства РФ от

28 ноября 2002 г. № 846 [13], которое «достаточно неглубоко регулировало данные отношения: в частности, не были определены цели мониторинга, поверхностно была отражена роль региональных и муниципальных органов исполнительной власти; не содержалось обязательных параметров структуре информационного обеспечения мониторинга земель, критериев оценки состояния земель, а также перечня наименований видов работ, обследований, съемок и исследований, которые могут или должны проводиться в процессе мониторинга, результаты которых должны представляться уполномоченными органами. Как отмечается в науке земельного права, «отсутствовала четкость в том, на каком этапе и кем должны были систематизироваться данные, полученные в ходе проведения государственного мониторинга земель, не было установлено кто является хранителем государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства» [5, с. 81].

Однако в процессе его использования и с учетом того, что Земельный кадастр при трансформации в Государственный кадастр недвижимости [14] потерял значительное количество характеристик качественного состояния земель, стало очевидно, что регулирование земель сельскохозяйственного назначения по общим правилам невозможно и влечет серьезные негативные экономические последствия.

Проблемы в правовом регулировании мониторинга земель по большей части были устранены Порядком осуществления государственного мониторинга земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения, утвержденного Приказом Минэкономразвития России от 26 декабря 2014 г. № 852 [15]. в частности, п. 4 Порядка осуществления государственного мониторинга земель устанавливает, что государственный мониторинг земель подразделяется на мониторинг использования земель и мониторинг состояния земель.

Как отмечается в литературе, «в рамках мониторинга использования земель осуществляется наблюдение за использованием земель и земельных участков в соответствии с их целевым назначением. При осуществлении государственного мониторинга земель необходимые сведения получают, в том числе, с использованием сведений, содержащихся в государственном кадастре недвижимости и землеустроительной документации (п. 8 Порядка осуществления государственного мониторинга земель). Полученные сведения используются при осуществлении государственного земельного надзора (п. 5 Порядка осуществления государственного мониторинга земель)» [5, с. 82].

В настоящее время важнейшим нормативным документом данного направления является Концепция

Таблица 1

Система показателей государственного мониторинга сельскохозяйственных земель

№ п/п	Показатель	Субъект власти, формирующий информацию
	<b>Общие показатели</b>	
1.	Площадь земель	Росреестр
2.	Площадь земель, используемых хозяйствующими субъектами, занимающихся производством сельскохозяйственной продукции	Росреестр
3.	Количество земель	Росреестр
4.	Площадь орошаемых земель Площадь осушаемых земель	Росреестр
5.	Площадь мелиорируемых земель, на которых требуется улучшение земель и технического уровня мелиоративных систем	Росреестр
6.	Площадь земель сельскохозяйственного назначения	Минсельхоз России
7.	Площадь земель сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения	Минсельхоз России
8.	Площадь используемых сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения	Минсельхоз России
9.	Площадь неиспользуемых сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения	Минсельхоз России
10.	<b>Показатели плодородия почв</b>	
10.1	Площадь почв, с различным содержанием органического вещества в пахотном горизонте	Минсельхоз России
10.2	Площадь почв, с различными уклонами поверхности	Минсельхоз России
10.3	Площадь почв, с различным уровнем кислотности-щелочности	Минсельхоз России
10.4	Площадь почв, с различным содержанием подвижного фосфора	Минсельхоз России
10.5	Площадь почв, с различным содержания обменного калия	Минсельхоз России
10.6	Площадь почв, с различной емкостью катионного обмена Площадь почв, с различной степенью насыщенности основания (для почв с рН <sub>2</sub> НО < 6)%	Минсельхоз России
10.7	Площадь почв, с различным гранулометрическим составом	Минсельхоз России
10.8	Площадь почв различной агрегированности	Минсельхоз России
10.9	Площадь почв различной предельной полевой влагоемкости	Минсельхоз России
10.10	Площадь почв, с различной плотностью	Минсельхоз России
12.	<b>Показатели негативных процессов</b>	
12.1	Площадь сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, обследованных на деградацию	Росреестр
12.2	Площадь эрозионно-опасных сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения Площадь почв, подверженных водной эрозии	Росреестр Минсельхоз России
12.3	Площадь дефляционно-опасных сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения Площадь почв, подверженных ветровой эрозии	Росреестр Минсельхоз России
12.4	Площадь сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения, подверженных совместно водной и ветровой эрозии	Росреестр
12.5	Площадь переувлажненных сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения	Росреестр, Минсельхоз России
12.6	Площадь заболоченных сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения	Росреестр
12.7	Площадь засоленных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения	Росреестр, Минсельхоз России
12.8	Площадь солонцеватых сельскохозяйственных угодий и солонцеватых комплексов в составе земель сельскохозяйственного назначения	Росреестр, Минсельхоз России
12.9	Площадь каменистых сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения	Росреестр, Минсельхоз России
12.10	Площадь мелкозема	Минсельхоз России
12.11	Площадь закустаренных сельхозугодий	Минсельхоз России
12.12	Площадь залесенных сельхозугодий	Минсельхоз России
12.13	Площадь сельхозугодий, заросших сорняками	Минсельхоз России

развития государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, и формирования государственных информационных ресурсов об этих землях на период до 2020 года [16].

В частности, Концепция РФ отметила, что «в настоящее время в большинстве субъектов Российской Федерации продолжается снижение плодородия почв, ухудшается состояние земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства. Почвенный покров, особенно сельскохозяйственных угодий, подвержен деградации и загрязнению, теряет устойчивость к разрушению, способность к восстановлению свойств и воспроизводству плодородия. в связи с приватизацией земельных участков, появлением большого количества собственников земли и наличием сельскохозяйственных товаропроизводителей различных форм собственности задачи управления сельскохозяйственным производством стоят как никогда остро, а эффективное их решение невозможно без осуществления государственного мониторинга сельскохозяйственных земель».

Как указано в Концепции РФ «государственный мониторинг сельскохозяйственных земель включает в себя систематические наблюдения»: во-первых, «за состоянием и использованием полей севооборотов, сельскохозяйственных полигонов и контуров, а также за параметрами плодородия почв и развитием процессов их деградации (изменением реакции почвенной среды, содержанием органического вещества и элементов питания, разрушением почвенной структуры, засолением, осолонцеванием, заболачиванием, переувлажнением, подтоплением земель, развитием водной и ветровой эрозии, загрязнением почв пестицидами, тяжелыми металлами, радионуклидами, промышленными, бытовыми и иными отходами, изменением других свойств почв)»; во-вторых, «за изменением состояния растительного покрова на пашне, залежах, сенокосных и пастбищных угодьях (изменением видового состава, структуры урожая, типов и качества растительности, степени устойчивости к антропогенным нагрузкам)».

Особенностью сельскохозяйственного показателя является то обстоятельство, что он относится к области специальных познаний, которые могут выявлять только специализированные организации, т.н. «Государственные центры агрохимической службы», на базе которых создана региональная система обеспечения воспроизводства плодородия почвы и сохранения земель сельскохозяйственного назначения, составной частью которой является мониторинг состояния плодородия и сохранения земель сельскохозяйственного

назначения, которая опирается на научно-методическое обеспечение [17, с. 87–95].

Региональная система мониторинга (наблюдения) плодородия почв, как правило, включает в себя: мониторинг почвенного покрова, в основе которого его агрохимическое состояние; мониторинг гумусного состояния, наличия питательных веществ и реакции почвенного раствора; агроэкологический мониторинг; мониторинг земель, подверженных эрозии; мониторинг подтопленных, переувлажненных и заболоченных земель; мониторинг засоленных земель; мониторинг физических свойств; мониторинг состояния почв сенокосов и пастбищ; мониторинг биологических свойств.

Кроме информации о почвенном составе мониторинг проводится по наземной корректировке границ полигонов земель сельскохозяйственных угодий и по неиспользуемой пашне.

В этой связи в настоящее время поступают предложения о разработке **Государственного плана территориального землеустройства**, который должен стать фундаментом сохранения земель сельскохозяйственного назначения, рационального их использования и повышения плодородия почв, — теоретически подобный документ предусматривается ст. 19 Федерального закона от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ «О землеустройстве» [18], но ввиду отсутствия обязательных требований к нему такие планы отсутствуют, а сами работы по повышению плодородия почв и сохранению земель сельскохозяйственного назначения носят бессистемный, не комплексный характер, а государственные, да и частные средства, выделяемые на эти цели, используются с низкой эффективностью. Поэтому, поступают предложения о решении данного вопроса за счет государства, в частности, агрохимцентры могут стать инициаторами создания государственных планов землеустройства для всех сельских муниципальных территорий России, которые в дальнейшем должны иметь статус закона или другого нормативного документа, обязательного для исполнения всеми юридическими и физическими лицами, использующими земли сельскохозяйственного назначения [19].

В процессе улучшения обработки почвы, развития химизации и мелиорации количество используемых питательных веществ растениями может быть увеличено. Следовательно, плодородие почвы, созданное в результате активной деятельности человека, представляет собой искусственное плодородие, которое зависит от уровня развития аграрного производства.

В сельскохозяйственном производстве искусственное плодородие обеспечивается путем проведения орошения и почвозащитных работ, известкования, внесения органических и минеральных

удобрений и других мероприятий. в результате обработанные почвы становятся плодородными, а урожайность сельскохозяйственных культур на них неизменно возрастает, юридическую основу для данной деятельности составляют указанные выше законы о плодородии почв, Федеральный закон от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» [20], а также Федеральный закон от 10 января 1996 года № 4-ФЗ «О мелиорации земель» [21].

**Показатели проведения агрохимических работ** на землях сельскохозяйственного назначения, закрепленные в упомянутой «Системе показателей государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения», отражены в таблице 2.

Собственно, методики внесения различных удобрений являются предметом специальных наук, а соответствующие предложения выносятся специализированными организациями на основе исследований почвы [22].

2. Естественное и искусственное плодородие существуют в органическом единстве и способствуют развитию растениеводства и, в совокупности, представляют собой **экономическое (эффективное) плодородие**.

В аграрных экономических науках принято различать такие понятия как «**общая земельная площадь**» и «площадь сельскохозяйственных угодий». В состав общей земельной площади относят всю территорию, закрепленную за сельскохозяйственным предприятием, а сельскохозяйственные угодья представляют собой земли, которые используются для производства продукции сельского хозяйства, – в состав последних входят пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими), которые, согласно п. 1 ст. 79 Земельного кодекса РФ имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране.

Соотношение отдельных видов земельных угодий в общей земельной площади принято называть

Таблица 2

**Показатели проведения агрохимических работ**

№ п/п	Показатель	Субъект, формирующая информация
1.	Внесено минеральных удобрений (в пересчете на 100% питательных веществ) по видам сельскохозяйственных культур (тыс. т)	Росстат Минсельхоз России
2.	Поступление минеральных удобрений (в действующем веществе) по химическому составу (тыс. т)	Минсельхоз России
3.	Площадь, удобренная минеральными удобрениями (физическая) по видам культур (тыс. га)	Росстат
4.	Площадь, удобренная минеральными удобрениями (физическая) по видам сельхозугодий (тыс. га)	Минсельхоз России
5.	Площадь применения органических удобрений по видам сельскохозяйственных культур (тыс. га)	Росстат
6.	Площадь применения органических удобрений по видам сельхозугодий (тыс. га)	Минсельхоз России
7.	Внесено органических удобрений по видам сельскохозяйственных культур (тыс. т)	Росстат
8.	Внесено органических удобрений по видам сельхозугодий (тыс. т)	Минсельхоз России
9.	Внесено сельскохозяйственными организациями органических удобрений на 1 га посевов (т)	Росстат
10.	Площадь проведения агрохимических работ (га)	Минсельхоз России
11.	Проведено фосфоритование почв (тыс.га)	Росстат
12.	Площадь проведения фосфоритования почв по видам сельхозугодий (га)	Минсельхоз России
13.	Проведено гипсование почв (тыс.га)	Росстат
14.	Площадь проведения гипсования почв по видам сельхозугодий (га)	Минсельхоз России
15.	Проведено известкование почв (тыс.га)	Росстат
16.	Площадь проведения известкования почв по видам сельхозугодий (га)	Минсельхоз России
17.	Внесено известняковой муки и других известковых материалов (тыс. т)	Росстат
18.	Внесено гипса, фосфогипса и других гипсосодержащих пород материалов (тыс. т)	Росстат
19.	Проведена мелиоративная обработка (тыс. га)	Минсельхоз России
20.	Площадь, обработанная пестицидами по видам сельхозугодий (га)	Минсельхоз России



*структурой земельной площади*, а процентное отношение отдельных видов угодий в общем размере сельскохозяйственных угодий представляет собой *структуру сельскохозяйственных угодий*, в частности для сравнения сельскохозяйственных угодий с разной структурой в экономических науках используют такие показатели, как *«условная пашня»*, с помощью которой сглаживаются различия в структуре сельскохозяйственных угодий, и *«соизмеримая пашня»*.

*Экономическая оценка земли* отражает сравнительную ценность ее как особого средства производства в сельском хозяйстве, исходя из объективных условий в соответствующих природно-экономических районах. в основе экономической оценки лежат различия в качестве почв, вызванные как природными, так и экономическими условиями производства. При экономической оценке земли определяются степень влияния качества почвы на такие важнейшие экономические показатели, как валовую продукцию, валовой и чистый доход, прибыль и др.

Значительное количество экономических показателей нашли официальное отражение в указанной выше *«Системе показателей государственного мониторинга сельскохозяйственных земель»* (табл. 1).

3. Наконец *юридические критерии*, к которым относятся такие показатели, образующие составы административных правонарушений, которые закреплены в Кодексе РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ [23] (КоАП РФ), в региональных законах, в частности, в Законе Ставропольского края от 10 апреля 2008 года № 20-кз «Об административных правонарушениях в Ставропольском крае» [24] (ЗоАП Ставропольского края).

В КоАП РФ представлены две главы, касающиеся сельскохозяйственных земель: глава 7 «Административные правонарушения в области охраны собственности» и глава 8 «Административные правонарушения в области охраны окружающей среды и природопользования».

Для сельскохозяйственных земель юридическими критериями могут выступать следующие составы административных правонарушений, закрепленных в КоАП РФ (в скобках: орган, ответственный за анализ):

- Статья 7.1 «Самовольное занятие земельного участка» (Росреестр);
- Статья 7.7 «Повреждение объектов и систем водоснабжения, водоотведения, гидротехнических сооружений, устройств и установок водохозяйственного и водоохранного назначения» (Росприроднадзор);
- Статья 8.3 «Нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами» (Россельхознадзор);

- Статья 8.6 «Порча земель» (Россельхознадзор);
- Статья 8.7 «Невыполнение обязанностей по рекультивации земель, обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв (Россельхознадзор)»;
- Статья 8.8 «Использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению» (Россельхознадзор);
- Статья 8.30 «Уничтожение лесной инфраструктуры, а также сенокосов, пастбищ» (Рослесхоз);
- Указанный перечень следует дополнить следующими дополнить нормами регионального законодательства, на примере ЗоАП Ставропольского края:
  - Ст. 2.3 «Нарушение правил выпаса и прогона сельскохозяйственных животных и птицы»;
  - Ст. 10.1.1 «Нарушение правил рационального использования земель сельскохозяйственного назначения в Ставропольском крае»;
  - Ст. 10.1.2 «Нарушение правил трансформации сельскохозяйственных угодий».

Важно обратить внимание также на Письмо Роскомзема от 1994 года «Определения основных понятий видов нарушений земельного законодательства» [25]<sup>1</sup>, которое тогда систематизировало земельные правонарушения, которые для земель сельскохозяйственного назначения трансформируются в следующие:

- самовольное занятие земельных участков из состава земель сельскохозяйственного назначения;
- нерациональное использование сельскохозяйственных земель;
- невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих состояние почв;
- использование сельскохозяйственных земель не по целевому назначению, а также способами, приводящими к порче земель;
- захламливание сельскохозяйственных земель;
- порча и уничтожение плодородного слоя почвы;
- нарушение сроков возврата временно занимаемых сельскохозяйственных земель, невыполнение обязанностей по приведению их в состояние, пригодное для использования по целевому назначению;
- проектирование, размещение, строительство и ввод в эксплуатацию объектов, отрицательно влияющих на состояние сельскохозяйственных земель;
- уклонение от исполнения или несвоевременное исполнение предписаний, выданных должностными

<sup>1</sup> Письмо Роскомземом от 29 марта 1994 г. № 3-14-1/404 // ИПС КонсультантПлюс.

лицами органов, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной сельскохозяйственных земель по вопросам устранения нарушений земельного законодательства.

**Выводы.** Указанные выше критерии являются основанием для государственного (муниципального)

воздействия на субъекты сельского хозяйства, а также третьих лиц, которые допускают те или иные нарушения земельного и аграрного законодательства. Их законодательное закрепление позволит, на наш взгляд, повысить эффективность использования земель сельскохозяйственного назначения.

### Литература

1. Аграрное право: Учеб. / Под ред. С. А. Боголюбова, Е. Л. Мининой. — М.: Эксмо, 2008.
2. Болтанова Е. С. Юридическая ответственность за земельные правонарушения // Журнал российского права. 2014. № 12 (216). С. 88–97.
3. Земельное право: учебник / Под ред. Г. Е. Быстрова, Р. К. Гусева. — М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006.
4. Жаворонкова Н. Г., Краснова И. О., Агафонов В. Б., Быковский В. К., Ведышева Н. О., Выпханова Г. В., Гусев Р. К., Дубовик О. Л., Елисеев В. С., Зиновьева О. А., Кривоносова О. Ю., Максимов Е. Л., Мищенко В. Л., Палладина М. И., Пашова М. С., Петрова Т. В., Романова О. А., Устюкова В. В., Шпаковский Ю. Г. Земельное право. Учебник для бакалавров / Москва, 2016. Сер. 58.
5. Землякова Г. Л. Формирование кадастровых сведений о земельных участках как основы управления в сфере использования и охраны земель: проблемы теории и практики / Дисс. докт. юр. наук: 12.00.06. — М.: ИГП РАН, 2016.
6. Устюкова В. В. Ответственность за нарушение земельного законодательства: некоторые проблемы // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2015. № 1. С. 130–142.
7. Файзуллин Г. Г. Реализации государственной политики в области управления сельским хозяйством // Аграрное и земельное право. 2013. № 6 (102). С. 116–147.
8. Доклад группы экспертов Изборского клуба под руководством академика РАН С. Ю. Глазьева «О продовольственной безопасности России». Электронный ресурс. Доступ для чтения: <http://www.dynacon.ru/content/articles/1725/> (дата обращения: 26.12.2016 г.).
9. Положением о Министерстве сельского хозяйства РФ, утв. Постановлением Правительства РФ от 12 июня 2008 г. № 450 «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 25. Ст. 2983; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>. 07.07.2016.
10. Порядка осуществления государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения, утвержденного Приказом Минсельхоза России от 24 декабря 2015 г. № 664 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. № 18. 02.05.2016.
11. Система показателей государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения, утв. Распоряжением Минсельхоза РФ от 22 декабря 2011 года № 110-р // Документ опубликован не был // КонсультантПлюс, 2016.
12. Федеральный закон от 16.07.1998 № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» // СЗ РФ. 1998. № 29. Ст. 3399; 2016. № 15. Ст. 2066.
13. Положения об осуществлении государственного мониторинга земель, утв. Постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2002 г. № 846 // СЗ РФ. 2002. № 49. Ст. 4882. Постановление утратило силу.
14. Федеральный закон от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» // СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4017; Российская газета. № 146. 6.07.2016 г.
15. Порядок осуществления государственного мониторинга земель, за исключением земель сельскохозяйственного назначения, утв. Приказом Минэкономразвития России от 26 декабря 2014 г. № 852 // Официальный интернет-портал правовой информации // <http://www.pravo.gov.ru> (Дата доступа: 16.06.2016).
16. Концепция развития государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, и формирования государственных информационных ресурсов об этих землях на период до 2020 года, утв. Распоряжением Правительства РФ от 30.07.2010 № 1292-р // СЗ РФ. 2010. № 32. Ст. 4366; 2014. № 23. Ст. 3043.
17. Подколзин, А. И. Плодородие чернозёмов Центрального Предкавказья и пути его регулирования. / В. Г. Минеев, А. И. Подколзин // Агрехимия, М. 2010. № 8. С. 87–95.
18. Федерального закона от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ «О землеустройстве» // СЗ РФ. 2001. № 26. Ст. 2582; 2015. № 29 (часть I). Ст. 4378.
19. Официальный сайт Агрехимцентра «Ставропольский» // <http://www.stavagroland.ru/activity/planning/>

- 
20. Федеральный закон от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами» // СЗРФ. 1997. № 29. Ст. 3510; 2015. № 29 (часть I). Ст. 4359.
21. Федеральный закон от 10 января 1996 года № 4-ФЗ «О мелиорации земель» // СЗРФ. 1996. № 3. Ст. 142; 2016. № 15. Ст. 2066.
22. Минеев В. Г. Агрохимия: Учебник. — М.: МГУ, 2006 г. — 751 с.
23. Кодексе РФ об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗРФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; 2015. № 29 (часть I). Ст. 4359.
24. Закон Ставропольского края от 10 апреля 2008 года № 20-кз «Об административных правонарушениях в Ставропольском крае» // Консорциум «Кодекс» Электронный фонд правовой нормативной и технической документации // <http://docs.cntd.ru/document/461501916> (Дата доступа: 28.12.2016)
25. Письмо Роскомзема от 1994 года от 29 марта 1994 г. № 3-14-1/404 «Определения основных понятий видов нарушений земельного законодательства» // ИПС КонсультантПлюс.//

**Курило Володимир Іванович**

*доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України  
завідувач кафедри адміністративного та фінансового права  
Національний університет біоресурсів і природокористування України*

**Курило Владимир Иванович**

*доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Украины  
заведующий кафедрой административного и финансового права  
Национальный университет биоресурсов и природопользования Украины*

**Kurylo Volodymyr**

*Doctor of Science of Law, Professor  
Chair of the Department of Administrative and Financial Law  
National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine*

**Лебідь Валерій Іванович**

*кандидат юридичних наук, доцент  
завідувач кафедри цивільно-правових та господарсько-правових дисциплін  
Національна академія внутрішніх справ*

**Лебедь Валерий Иванович**

*кандидат юридических наук, доцент  
заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин и хозяйственно-правовых дисциплин,  
Национальная академия внутренних дел*

**Lebid Valerij**

*Ph.D. in Law  
Chair of the Department of Civil law and Commercial Law Disciplines  
National Academy of Internal Affairs*

**ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ  
РЕКУЛЬТИВАЦІЇ ЗЕМЕЛЬ В УКРАЇНІ ТА ВІДПОВІДНІСТЬ ВИМОГАМ ЄС**

**ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ  
РЕКУЛЬТИВАЦИИ ЗЕМЕЛЬ В УКРАИНЕ И СООТВЕТСТВИЕ ТРЕБОВАНИЯМ ЕС**

**SOME ASPECTS OF LEGAL REGULATION OF RELATION IN SPHERE OF LAND  
RECLAMATION IN UKRAINE AND CONFORMITY WITH EU REQUIREMENTS**

**Анотація.** В статті визначено, що проведення рекультивації у випадку погіршення якісних характеристик ґрунту та кож може розглядатись як обов'язок землекористувача. Якщо такий землекористувач не здійснює дій щодо покращення або відновлення якісних характеристик ґрунту, то рекультивація може здійснюватись і за рішенням суду, де позивачем виступає відповідна рада, але чинне законодавство України не достатньо чітко визначає критерії, при настанні яких відповідна рада має право вимагати, а землекористувач зобов'язаний здійснити рекультивацію земельної ділянки. Такі критерії можуть бути встановлені у Порядку ведення агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки, який затверджено Наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 11.10.2011 № 536.

**Ключові слова:** відповідність вимогам ЄС, землі України, правове регулювання, проведення рекультивації, рекультивація.

**Аннотация.** В статье определено, что проведение рекультивации в случае ухудшения качественных характеристик почвы также может рассматриваться как обязанность землепользователя. Если такой землепользователь не осуществляет действий по улучшению, восстановлению качественных характеристик почвы, то рекультивация может осуществляться и по решению суда, где истцом выступает соответствующий совет, но действующее законодательство Украины не достаточно четко определяет критерии, при наступлении которых соответствующий совет вправе требовать,

а землепользователь обязан осуществить рекультивацию земельного участка. Такие критерии могут быть установлены в Порядке ведения агрохимического паспорта поля, земельного участка, утвержденного Приказом Министерства аграрной политики и продовольствия Украины от 11.10.2011 № 536.

**Ключевые слова:** земли Украины, правовое регулирование, проведение рекультивации, рекультивация, соответствии требованиям ЕС.

**Summary.** The article is determined that the conduct of reclamation in case of deterioration of qualitative characteristics of the soil can also be seen as the responsibility of the landholder. If a land user does not carry out actions to improve, restore the quality characteristics of the soil, the remediation can be carried out by a court decision where the claimant is appropriate council, but the current Ukrainian legislation does not sufficiently clearly define the criteria, upon the occurrence of which the relevant Council has the right to demand, and land users are obliged to implement reclamation of land. Such criteria may be established in the Procedure for conducting agrochemical passports field land, approved by Order of the Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine of 11.10.2011 № 536.

**Keywords:** carrying out reclamation, compliance with EU requirements, land of Ukraine, legal regulation, reclamation.

**Постановка проблеми.** Земельні ресурси, на використанні яких формується майже 95% обсягу продовольчого фонду та 2/3 фонду товарів споживання, вважаються первинним фактором виробництва й основою економіки України. Частка земельних ресурсів у складі продуктивних сил держави становить понад 40%. Земельний фонд складається із земель, що мають різноманітне функціональне використання, якісний стан і правовий статус.

Нормативи відведення земельних ділянок для потреб промисловості, транспорту, енергетики в 2,5–2,7 рази перевищують нормативи, прийняті в країнах Західної Європи. Значні території зайняті відходами виробництва, відвальними породами. Широке застосування відкритого способу добування корисних копалин спричинює до знищення ґрунтового покриву на значних площах. Обмеженість і вичерпність територіальних земельних ресурсів, поступове зменшення площі продуктивних земель загострює в окремих регіонах України проблему землезабезпечення. За останні 30–40 років площа ріллі, що припадає на одного мешканця України, скоротилася в середньому на 30%. У Закарпатській, Київській та Львівській областях на одного мешканця припадає 0,16; 0,36 і 0,33 га ріллі відповідно, що за нормативами Міжнародної комісії з продовольства ФАО при ООН оцінюється як недостатньо, а в областях Донецько-Придніпровського регіону — на рівні нижньої межі [1].

Недостатньо реалізовується одне з головних завдань земельної реформи — раціональне використання та охорона земель. В Україні залишається найвищою в світі розораність сільськогосподарських угідь — 78 відсотків. Роботи щодо раціоналізації землекористування та охорони земель проводяться досить повільно і як результат — деградація ґрунтового покриву деяких територій досягла критичного стану [2].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичною основою дослідження цієї проблеми є пра-

ці І.І. Ваганова, О.П. Гавриленка, П.Ф. Кулинич, І.В. Маєвської, А.Л. Місінкевича, М.М. Поповича. Суміжно дана проблематика досліджувалась В.І. Андрейцевим, А.Б. Качинським, А.Г. Бобковою, В.Г. Дідиком, М.І. Малишком, Т.Г. Ковальчуком та іншими. Проте, аналізованої нами проблематики всі вони торкалися лише опосередковано, досліджуючи інші більш загальні, спеціальні чи суміжні чинники.

**Мета статті** — на основі теорії права, аналізу відповідних нормативно-правових актів, праць вчених та інших джерел охарактеризувати окремі аспекти правового регулювання рекультивациі земель в Україні та відповідність вимогам ЄС.

**Виклад основного матеріалу.** Серед різновидів заходів з охорони земель статтею 166 Земельного кодексу України (далі ЗКУ), статтею 52 Закону України «Про охорону земель» [3] передбачено проведення рекультивациі порушених земель. У цьому зв'язку важливим є з'ясування змісту правовідносин щодо здійснення рекультивациі порушених земель як одного з виду заходів по покращенню якісного стану земель та відповідність існуючому в Україні правовому регулюванню законодавству ЄС.

Земельне законодавство встановлює, що землі, які зазнали змін у структурі рельєфу, екологічному стані ґрунтів і материнських порід та у гідрологічному режимі внаслідок проведення гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт, підлягають рекультивациі.

Традиційно у навчально-науковій літературі зазначається, що рекультивация здійснюється після проведення гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт, які не пов'язані із сільськогосподарським використанням земель. У такому випадку до початку вказаних робіт розробляються та затверджуються у встановленому порядку із обов'язковим залученням державних органів робочі проекти

з рекультивациі і ре культивациійні роботи здійснюються відповідно до таких проектів. Фінансування таких робіт відбувається за рахунок суб'єктів, які проводять гірничодобувні, геологорозвідувальні, будівельні та інші роботи.

Є ряд заходів, які направлені на раціональне використання земель, не допущення погіршення їх якісних характеристик. Серед таких заходів можна виділити дотримання сівозмін, здійснення обробітку ґрунту відповідно до агротехнічних вимог тощо. Але землекористувачі [4] з метою отримання сьогоденних прибутків не завжди виконують нормативно-правові та агротехнічні вимоги. Такі суб'єкти ніколи з власної ініціативи та без наявності імперативних вимог компетентних державних органів не будуть витратити кошти на проведення рекультивациі земель.

У цьому зв'язку виникає питання чи може здійснюватись рекультивациа земель, які зазнали порушень не при здійсненні гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт, а, наприклад, зазнали змін у екологічному стані ґрунтів внаслідок нераціонального сільськогосподарського використання земель за цільовим призначенням землекористувачами та чи може здійснюватись рекультивациа силами та за рахунок землекористувачів саме за вимогою компетентних державних органів.

Частина 2 ст. 166 ЗКУ передбачає, що землі, які зазнали змін у структурі рельєфу, екологічному стані ґрунтів і материнських порід та у гідрологічному режимі внаслідок проведення гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт, підлягають рекультивациі. При цьому словосполученням «інші роботи» можна розуміти будь-яку господарську діяльність у тому числі й сільськогосподарську, що фактично означає використання земельної ділянки без дотримання агротехнічних, екологічних та інших вимог виключно з метою отримання прибутку і можливість поширення вимоги щодо проведення рекультивациі на землекористувачів, які використовували земельну ділянку сільськогосподарського призначення за її цільовим призначенням, але недотримувались, наприклад сівозмін.

Переважає більшість нормативно-правових актів вказує на здійснення рекультивациі [5] або відповідальність за її не здійснення [6] особами, що проводять гірничодобувні, геологорозвідувальні, будівельні та інші роботи, що передбачають механічне пошкодження ґрунтового покриву. Тоді як ЗКУ фактично в даному випадку встановлює імперативність на проведення рекультивациі і не виключає можливість здійснення рекультивациі добровільно.

У науковій літературі вказується на те, що рекультивацию можна здійснювати і щодо еродованих ґрунтів [7], але у земельно-правовій літературі фактично

розуміється рекультивациа як дії по нанесенню ґрунтової маси на земельні ділянки [8] або із роботами, які «безперечно, пов'язані з порушенням поверхневого ґрунтового покриву» [9].

Ще раз підкреслимо, що вилучення з господарського обігу земельних ділянок та проведення їх рекультивациі тягне за собою для відповідного землекористувача додаткові фінансові витрати, оскільки роботи з рекультивациі потребують підвищених фінансових витрат. Зокрема, під час здійснення робіт по рекультивациі земельна ділянка не використовується за безпосереднім цільовим призначенням і не приносить доходу (прибутку) її законному землекористувачу. Як наслідок землекористувачі не зацікавлені у проведенні робіт з рекультивациі.

Чинне земельне законодавство надає право уповноваженим органам встановлювати певні обмеження щодо земельних ділянок. Так, серед можливих видів обмеження у використанні земель, які можуть встановлюватись ЗКУ у ст. 111 передбачає встановлення заборона на провадження окремих видів діяльності; встановлення умов додержання природоохоронних вимог або виконання визначених робіт. Законна вимога компетентного державного органу до землекористувача щодо здійснення рекультивациі належної землекористувачу земельної ділянки може розглядатись як різновид тимчасового обмеження у використанні земельної ділянки або встановлення умов виконання визначених робіт.

Згідно статті 12 ЗКУ до повноважень сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин на території сіл, селищ, міст належить, зокрема, здійснення контролю за використанням та охороною земель комунальної власності, додержанням земельного та екологічного законодавства; обмеження, тимчасова заборона (зупинення) використання земель громадянами і юридичними особами у разі порушення ними вимог земельного законодавства.

Ні Державне агентство земельних ресурсів України, ні Міністерство аграрної політики та продовольства України, ні місцеві державні адміністрації подібних повноважень не мають. Але ради не реалізують свої повноваження щодо зобов'язання суб'єктів здійснювати рекультивацию. Судова практика з цього питання відсутня.

Підставою для звернення до суду місцевої ради з вимогою до землекористувача здійснити рекультивацию належної йому земельної ділянки може бути інформація про погіршення якісних характеристик земельної ділянки. Така інформація міститься у агрохімічному паспорті поля, земельної ділянки [10].

Агрохімічна паспортизація орних земель здійснюється через кожні 5 років, сіножатей, пасовищ

і багаторічних насаджень — через кожні 5–10 років і є обов'язковою для всіх землевласників та землекористувачів. Агрохімічний паспорт поля, земельної ділянки видається у двох примірниках, один з яких зберігається у землевласника або землекористувача, а інший — у центральному органі виконавчої влади з питань формування та забезпечення реалізації державної аграрної політики. Спеціально уповноважені державні органи таким чином мають необхідну інформацію про динаміку якісних характеристик поля, земельної ділянки за значний період часу, звичайно, при умові наявності агрохімічного паспорта поля земельної ділянки.

Законодавство України не встановлює чітких критеріїв, які свідчать про необхідність проведення рекультивациі, якщо погіршення якісних характеристик земельної ділянки відбувається поступово протягом тривалого часу, наприклад від 5 і більше років.

За аналогією права у цьому питанні можуть бути використані Основні показники, що характеризують ґрунтові властивості і зумовлюють необхідність консервації земель за природно-сільськогосподарськими зонами, які затверджено Наказом Держкомзему України «Про Порядок консервації земель» від 17.10.2002 р. № 175 [11].

У Директиві Європейського парламенту та Європейської ради від 22.09.2006 р. закріплюються загальні

принципи охорони ґрунту в Європейському Співтоваристві. Зокрема, передбачається закріплення вимоги створення в державах-членах ЄС національних програм охорони та рекультивациі ґрунтів, які повинні переглядатись як мінімум раз в 5 років.

Щодо України, то прийняття таких програм з рекультивациі дозволило б не тільки констатувати покращення чи погіршення стану ґрунтів, а й визначати відповідальних державних суб'єктів або органи місцевого самоврядування за проведення відповідних робіт або контроль за їх проведенням.

**Висновки.** Таким чином, проведення рекультивациі у випадку погіршення якісних характеристик ґрунту також може розглядатись як обов'язок землекористувача. Якщо такий землекористувач не здійснює дій щодо покращення або відновлення якісних характеристик ґрунту, то рекультивациа може здійснюватись і за рішенням суду де позивачем виступає відповідна рада, але чинне законодавство України не достатньо чітко визначає критерії, при настанні яких відповідна рада має право вимагати, а землекористувач зобов'язаний здійснити рекультивацию земельної ділянки. Такі критерії можуть бути встановлені у Порядку ведення агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки, який затверджено Наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 11.10.2011 № 536.

### Література

1. Гавриленко О. П. Екогеографія України: навч. пос. — К.: Знання, 2008. — 646 с.
2. Постанова Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань «Сучасний стан та перспективи розвитку земельних відносин в Україні» // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 48. — Ст. 494.
3. Закон України «Про охорону земель» від 19.06.2003 // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 349.
4. Тимчасове положення щодо рекультивациі порушених земель у м. кривому розі, затверджене рішенням Криворізької міської ради Дніпропетровської області від 29 вересня 2004 року № 2268. [Електронний ресурс] // Офіційний веб-сайт Криворізької міської ради. — 2004. — Режим доступу: [http://kr.gov.ua/sesii\\_miskradi/sesii\\_miskoi\\_radi\\_za\\_2004\\_rik/khx\\_sesiya\\_miskoi\\_radi\\_29.09.2004/rishennya\\_%E2%84%962268\\_vid\\_29.09.2004](http://kr.gov.ua/sesii_miskradi/sesii_miskoi_radi_za_2004_rik/khx_sesiya_miskoi_radi_29.09.2004/rishennya_%E2%84%962268_vid_29.09.2004)
5. ГОСТ 17.5.3.04-83 «Охрана природы. Земли. Общие требования к рекультивации земель». [Електронний ресурс] // DOCUMENTUA. — 2014. — Режим доступу: <http://document.ua/ohrana-prirody.-zemli.-obshie-trebovaniya-k-rekultivacii-zem-nor13673.html>
6. Постанова Кабінету Міністрів від 17 грудня 2008 р. № 1098 «Про визначення розміру збитків, завданих унаслідок не проведення робіт з рекультивациі порушених земель» // Урядовий кур'єр. — 2008. — № 245.
7. Ваганов І. І., Маєвська І. В., Попович М. М. Інженерна геологія та охорона навколишнього середовища: навч. посібн. — Вінниця: ВНТУ, 2014. — 266 с.
8. Кулинич П. Ф. Правові проблеми охорони ґрунтів України // Бюлетень Міністерства юстиції України. — 2009. — № 2(88). — С. 79–88.
9. Місінкевич А. Л. Поняття рекультивациі земель як юридичної категорії // Науковий вісник Чернівецького університету. — 2011. — Випуск 559. — С. 83–88.
10. Порядок ведення агрохімічного паспорта поля, земельної ділянки: затверджено Наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України від 11 жовтня 2011 року № 536. [Електронний ресурс] // ВРУ: офіційний веб-портал. — 2011. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1517-11>
12. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the protection of soil and amending Directive 2004/35/EC. [Електронний ресурс] // EUR-LEX. — 2004. — Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52006PC0232>.

**Шульга Євгеній Вікторович**

*кандидат юридичних наук*

*доцент кафедри міжнародного права та порівняльного правознавства*

*Національний університет біоресурсів і природокористування України*

**Шульга Евгений Викторович**

*кандидат юридических наук*

*доцент кафедры международного права и сравнительного правоведения*

*Национальный университет биоресурсов и природопользования Украины*

**Shulga Ievgenii**

*PhD in Law*

*Associate Professor of the Department of International and Comparative Law*

*National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine*

## МІЖНАРОДНО-ПРАВОВА ОХОРОНА НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА ВІД ВПЛИВУ ВІЙСЬКОВИХ КОНФЛІКТІВ: ПРОБЛЕМИ ЕФЕКТИВНОСТІ МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВАЯ ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ОТ ВЛИЯНИЯ ВОЕННЫХ КОНФЛИКТОВ: ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ INTERNATIONAL LEGAL PROTECTION OF THE ENVIRONMENT FROM THE EFFECTS OF MILITARY CONFLICTS: PROBLEMS OF EFFICIENCY

**Анотація.** У статті здійснюється аналіз ефективності міжнародно-правового захисту навколишнього середовища від руйнівних наслідків, що спричиняються збройними конфліктами. Звертається увага на об'єктивні та суб'єктивні фактори послаблення ефективності міжнародно-правових природоохоронних норм. Здійснюється спроба пошуку дієвих механізмів міжнародно-правового захисту навколишнього середовища від загрозливих наслідків військових дій, реалізації міжнародно-правових природоохоронних актів та впливу міжнародних організацій на окремі держави, що порушують міжнародно-правові принципи. Робиться акцент на необхідності визначення загальних інтересів людства та природного середовища перед інтересами окремої держави.

**Ключові слова:** військовий вплив на навколишнє середовище, державний суверенітет, екологічні права людини, механізми реалізації міжнародно-правових норм, міжнародне право навколишнього середовища, міжнародно-правова охорона навколишнього середовища.

**Аннотация.** В статье проводится анализ эффективности международно-правовой защиты окружающей среды от разрушительных последствий, вызванных вооруженными конфликтами. Обращается внимание на объективные и субъективные факторы ослабления эффективности международно-правовых природоохранных норм. Осуществляется попытка поиска действенных механизмов международно-правовой защиты окружающей среды от угрожающих последствий военных действий, реализации международно-правовых природоохранных актов и влияния международных организаций на отдельные государства, нарушающие международно-правовые принципы. Делается акцент на необходимости определения общих интересов человечества и природной среды перед интересами отдельного государства.

**Ключевые слова:** военное влияние на окружающую среду, государственный суверенитет, экологические права человека, механизмы реализации международно-правовых норм, международное право окружающей среды, международно-правовая охрана окружающей среды.

**Summary.** This article represents the review of the international legal instruments aimed to ensure the protection of the environment from the devastating effects caused by armed conflicts. The attention is drawn to the objective and subjective factors that weaken the efficiency of international legal environmental regulations. The attempt is implemented to find the effective mechanisms for international legal protection of the environment from dangerous effects of hostilities, implementation of international legal environmental instruments and impact of international organizations on separate states that violate the



*international legal principles. The emphasize is made on the necessity to identify the common interests of mankind and the environment to the interests of separate states.*

**Keywords:** *international environmental law, international legal protection of environment, military impact on the environment, national sovereignty, environmental human rights, mechanisms of implementation of international legal norms.*

**Постановка проблеми.** Навколишнє природне середовище є унікальним та єдиним середовищем існування людини як біологічного виду. Від стану складових його елементів залежить виживання людства в цілому. Без перевищення можна стверджувати, що екологічні права людини є першоосновою життя, в той час як економічні, політичні та інші є похідними, адже їх забезпечення можливе лише за умов біологічної безпеки, здорового стану ґрунтів, чистої води, повітря та інших природних благ необхідних для існування. Однак, в період сьогодення, не заважаючи на велику кількість міжнародно-правових угод щодо забезпечення охорони навколишнього середовища та природоохоронних, правоохоронних та правозахисних організацій природа продовжує знищуватися.

Все це вказує на те, що проблема захисту природних ресурсів і навколишнього середовища від військових конфліктів постала як ніколи гостро, і її вирішення, очевидно слід шукати в межах міжнародно-правового поля.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Загальнотеоретичні та практичні питання міжнародно-правової протидії військового впливу на навколишнє середовище були об'єктом досліджень науковців у галузі міжнародного права, а саме таких як О. Задорожній, В. Василенко, М. Медведєва, Ю. Шемшученко, Дж. В'ят, В. Тара, К. Бранч, Е. Мрема, Дж. Даймонд, Й. Дінштейн тощо.

**Мета статті** — проаналізувати основні заходи міжнародно-правового захисту навколишнього середовища від загрозливого впливу військових дій, виявити їх слабкі та сильні риси. Визначити шляхи посилення їх ролі.

**Виклад основного матеріалу.** Серед негативних факторів впливу на навколишнє середовище особливе місце посідають збройні конфлікти різноманітних рівнів, що супроводжуються не лише численними людськими жертвами, знедоленням та масовими міграційними процесами у світі [1], а й забрудненням, руйнуванням та знищенням навколишнього середовища [2]. Значним чином, проблеми збройних конфліктів та їх екологічних наслідків актуалізуються на фоні змагання за природні ресурси, широкого ряду релігійних та політичних суперечок. Наразі, активні бойові дії мають місце на територіях різних континентів, передусім Близького Сходу, Африки та Східної частини Європи [3].

Від збройних конфліктів страждає не лише населення та навколишнє середовище конкретної території, де вони проводяться, а і вся природна екосистема Землі в цілому. Адже, слід нагадати, що природа не ділиться адміністративними кордонами, а отже не можна розділяти її на окремі ділянки або частини. Екосистема має жити в гармонії як цілісне явище, що охоплює усі види природних ресурсів, що є на планеті. Знищуючи окремі території втрачається гармонічний баланс, до того ж, як би цинічно це не звучало, але рано чи пізно війни закінчуються, а екологічні наслідки залишаються, та є невідворотними. Більше того, зменшення запасів природних ресурсів та екологічно-чистих регіонів на Землі може призвести в майбутньому до третьої світової війни війни за залишки природних ресурсів.

Беручи до уваги потреби людства в розрізі віддаленого майбутнього, наскільки ми взагалі в змозі досягнути, маємо підстави стверджувати, що ця проблема набуває характеру загрозливого виклику часу [4, с. 155].

Звертаючись до історії можна помітити, що на протязі всього часу існування людської цивілізації, війни між державами, етнічними групами та народами були і залишаються постійним атрибутом кожного етапу її розвитку. Водночас, люди намагаються знайти і протидію військовим конфліктам, держави створюють міжнародні організації, миротворчі контингенти, підписують договори тощо. Навмисне руйнування навколишнього середовища в збройних конфліктах, стало з появою так званої «стратегії тотальної війни». Проте, питанню міжнародно-правової охорони навколишнього середовища від руйнівного впливу спричиненого військовими діями почали приділяти увагу лише на початку ХХ ст. Так, у 1913 р. відбулася перша природоохоронна конференція в Берні, яка офіційно ознаменувала початок міжнародного співробітництва в сфері охорони довкілля [4, с. 134].

Зброя, за допомогою якої здійснювалися військові сутички розвивалася одночасно з розширенням спектрів інтересів людства, що ставали об'єктом посягання. В перших примітивних збройних сутичках були задіяні найпростіші типи озброєння, передусім холодна зброя, а об'єктом посягання виступало життя, свобода, майно або певна територія. Внаслідок промислової революції та подальшого науково-технічного прогресу спектр інтересів воюючих сторін значно розширився, це передусім розподіл сфер впливу між

світовими супердержавами та природні копалини. Сучасне озброєння, наразі здатне не лише винищувати значну кількість людей, проте і всю живу флору і фауну та тій території, де вона застосовуються, роблячи дану територію непридатною до життя. Так, наприклад системи залпового вогню «ураган» здатна знищувати все живе на території 22090 м<sup>2</sup>, при дальності польоту до 40 000 м. Подолання наслідків застосування ядерної зброї взагалі можуть тривати тисячоліття.

Перше масштабне використання зброї масового ураження відбулося в ході I світової війни в 1915 р, і полягало в застосуванні отруйних газів, що дало початок широкого її використання в різноманітних збройних конфліктах<sup>1</sup>. Прийняття та підписання 17 червня 1925 р. Женевського протоколу про заборону застосування на війні задушливих, отруйних або інших подібних газів та бактеріологічних засобів, не змогло в повній мірі зупинити її застосування країнами підписантами<sup>2</sup>.

Навіть наслідки II світової війни не були в змозі зупинити її використання в продовж другої половини XX ст. Більш того, арсенал зброї масового ураження значно розширився. Зброя почала цілеспрямовано використовуватися для знищення природи. Так, військовими діями у В'єтнамі було завдано надзвичайної шкоди навколишньому середовищу [5]. За своїми наслідками для екології дані дії можна охарактеризувати як спустошливі та негуманні, до того ж знищення відбувалося масово та широкомасштабно, а саме, було застосовано ядохімікати [6] та напалм, через що 40% рослинного покриву використовуваних площ було знищено, і тим самим завдано значної матеріальної та екологічної шкоди [7, с. 52–53].

Останні сто років людство зіткнулось із новою проблемою застосування зброї масового ураження окремими державами на власних територіях, пояснюючи це міжнародним принципом суверенітету держави та не втручання у її внутрішні справи<sup>3</sup>.

Отже, звернемося до міжнародно-правових актів, що покликані регулювати дані відносини. На сьогоднішній день, міжнародно-правовий захист навколишнього природного середовища під час збройних конфліктів здійснюється з позиції таких блоків міжнародного права, як: міжнародне гуманітарне право, міжнародне кримінальне право та міжнародне право охорони навколишнього середовища [8]. В організації

<sup>1</sup> Так, У 1921–1924 роках Франція та Іспанія застосовували хімічну зброю для придушення антиколоніальних виступів берберів у Марокко.

<sup>2</sup> Так, 3 жовтня 1935 року Італія розпочала другу війну проти Ефіопії, а у 1937 році Японська імперія розпочала озброєне вторгнення у Китай. В обох збройних конфліктах сторони застосовували зброю масового ураження.

<sup>3</sup> Війна в Сирії.

ях міжнародного природоохоронного співробітництва важлива роль належить міжнародному праву охорони навколишнього середовища. Воно, являє собою сукупність двосторонніх і багатосторонніх угод, якими регулюються різноманітні відносини держав щодо раціонального використання природних ресурсів і боротьби із забрудненням навколишнього середовища [7, с. 3–6].

Наразі, в світі існують понад 500 багатосторонніх угод, присвячених забороні використання зброї масового ураження, забезпеченню раціонального природокористування, захисту та охороні навколишнього середовища від наслідків військових дій. Серед них широкий ряд міжнародно-правових актів універсального характеру становлять договори і конвенції, що стосуються запобігання негативному впливу зброї та іонізуючої радіації на навколишнє середовище. До них, зокрема, належать Конвенція про захист працюючих від іонізуючої радіації (Конвенція про захист від радіації) (1960 р.), Віденська конвенція про цивільну відповідальність за ядерну шкоду (1963 р.), Договір про заборону випробування ядерної зброї в атмосфері, в космічному просторі і під водою (1963 р.), Договір про нерозповсюдження ядерної зброї (1968 р.). Конвенція про заборону розробки, виробництва та накопичення запасів бактеріологічної (біологічної) зброї і токсинів та їх знищення (1972 р.), Конвенція про заборону воєнного чи будь-якого іншого ворожого використання засобів впливу на природне середовище (1977 р.), Конвенція про фізичний захист ядерного матеріалу (1980 р.). Відповідно до останньої з цих конвенцій держави-учасниці зобов'язалися не застосовувати відповідні засоби впливу на природне середовище з метою запобігти непередбачуваним і широкомасштабним екологічним наслідкам такого застосування. Вони домовилися також консультуватися і співпрацювати у вирішенні будь-яких питань, що випливають з положень цієї конвенції. Окрім того, Генеральною Асамблеєю ООН у 1982 р. було прийнято Всесвітню хартію природи, що закликає утримуватися від військових дій, що завдають шкоди природі. Більшість з зазначених актів присвячені протидії свавіллю держав-учасниць, внаслідок збройних конфліктів та шкідливим наслідкам навколишньому середовищу.

Проте, аналізуючи питання їх ефективності слід зазначити, що збройні конфлікти з застосуванням зброї масового ураження продовжують мати місце<sup>4</sup> [5]. Окрім того, порушують фундаментальні принципи міжнародного права, а саме, принципи екологічної поведінки держав [9] та надзвичайно важливі принципи захисту навколишнього середовища при виникненні

<sup>4</sup> Конфлікт у Косово.

збройних конфліктів, що закріплений у Декларації Ріо-де-Жанейро 1992 [10]. Так, шкода, завдана навколишньому середовищу під час Чеченської війни сягає загрозливих масштабів<sup>5</sup>, несуть надзвичайну загрозу екологічній системі [11].

Крім того, викликає занепокоєння факт, що порушення міжнародних норм стає все більш і більш відкритим. Так, війна на Донбасі, що триває з травня 2014 року, посилює екологічну небезпеку й без того депресивного регіону. Наразі, тут спостерігаються руйнування очисних споруд, затоплення шахт, загроза розгерметизації газо-нафто-аміакопроводів, хімічне та радіаційне забруднення водних ресурсів, забруднення повітря та ґрунтів, знищення ландшафтів, рослинності, родючого шару ґрунтів, знищення значних площ лісових насаджень — усе, що може мати незворотні наслідки [12, с. 118–123].

Дані факти вказують на недовіру чинних міжнародно-правових актів у сфері охорони навколишнього середовища. Зокрема, спостерігається відсутність механізму їх реалізації, фактична неспроможність застосування примусу до виконання взятих на себе зобов'язань з боку держав-підписантів та міжнародних організацій. Підсилює безпорадність ситуації і те, що компенсації та санкції за невиконання зустрічаються так само рідко, як і передбачена можливість вирішення спорів незалежною третьою стороною, рішення якої має носити обов'язковий характер для диспутуючих сторін.

Відомий вчений-юрист В. Коестер, аналізуючи міжнародні договори у сфері навколишнього середовища, зокрема вказує на недосконалість їх в частині контролю за їх дотриманням, що, на його думку залишається за державою [13, с. 78–91]. Тобто, держава, прикриваючись суверенітетом та принципом невтручання у внутрішні справи, що закріплений у п. 7 статті 2 Статуту ООН [14] може самостійно вирішувати дотримуватися чи не дотримуватися підписаних угод і саме це контролювати, нехтуючи при цьому суверенітетом інших держав. На нашу думку, це пряме зловживання ознакою державного суверенітету, підміняючи при цьому значення даної правової категорії.

Розглядаючи проблему детальніше, слід звернути увагу, що відповідно до загальної теорії міжнародного права «суверенітет держави» це її право в межах власної території здійснювати законодавчу, виконав-

чу і судову владу без якогось втручання з боку інших держав, а також самостійно проводити свою зовнішню політику, окрім того, кожна держава зобов'язана поважати суверенітет інших учасників системи, тобто. Відповідно до Декларації про принципи міжнародного права 1970 року поняття суверенної рівності включає такі елементи: а) держави юридично рівні; б) кожна держава користується правами, властивими повному суверенітету; в) кожна держава зобов'язана шанувати правосуб'єктність інших держав; г) територіальна цілісність і політична незалежність держави недоторкані; ґ) кожна держава має право вільно вибрати і розвивати свої політичні, соціальні, економічні і культурні системи; д) кожна держава зобов'язана виконувати цілком і сумлінно свої міжнародні зобов'язання і жити у злагоді з іншими державами.

Проте, слід мати на увазі, що деякі військові конфлікти, що відбуваються в межах території однієї держави, можуть кваліфікуватися Радою Безпеки ООН як не стосовні винятково до внутрішньої компетенції останньої. Так, наприклад, якщо Рада безпеки ООН констатує, що вони загрожують міжнародному миру і безпеці, такі події перестають бути внутрішньою справою даної держави і дії Об'єднаних Націй по відношенню до цих подій не будуть втручанням у внутрішні справи держави. Таким чином, концепція невтручання не означає, що держави можуть довільно відносити до своєї внутрішньої компетенції будь-які питання. Міжнародні зобов'язання держави, у тому числі і їхні зобов'язання за Статутом ООН, є критерієм, що дозволяє правильно підходити до вирішення цього питання. А отже, коли мова заходить про навколишнє середовище, держави проявляють активність у захисті власного суверенітету. На нашу думку, навіть якщо військові конфлікти мають місце в середині держави, проте несуть загрозу навколишньому середовищу мають автоматично охоплюватися юрисдикцією міжнародного права.

Але, на звичайного розширення юрисдикції міжнародно-правових норм щодо локальних конфліктів вбачається не достатнім. Задля того, щоб міжнародно-правові норми не почали носити суто символічний характер слід забезпечити неодмінне їх виконання. Тому, наступним обов'язковим фактором виступає практична можливість їх реалізації.

На наш погляд, питання ефективності реалізації міжнародних природоохоронних норм має лежати в площині заохочення або примушення держави до виконання норм міжнародного природоохоронного права, і тим самим підвищення ефективності даних норм. З цього приводу варто погодитися з думкою Д. Боданського, що у зв'язку зі складністю та погіршенням глобальних екологічних проблем зростає необхідність

<sup>5</sup> Внаслідок військових дій у Чечні на межі ХХ–ХХІ століття у багатьох регіонах забруднені практично всі водні джерела, зникла половина цілощих джерел, 40 відсотків земель стали непридатними для обробітки. За час військових дій на чеченських нафтових свердловинах згоріло 37 тис. т нафти, в атмосферу викинуто 150 млн куб. м шкідливих для неї газів. Нафта розлилася по поверхні землі і водойм, отруйні речовини попали в підземні води, внаслідок чого можуть бути втрачені запаси прісних вод.

у створенні інституцій з більшими повноваженнями, які б ефективно впроваджували міжнародні норми, однак для їх сприйняття міжнародним співтовариством необхідним є обґрунтування їх легітимності, або законності. Таким чином, автор шукає пояснення факторам збільшення ефективності правореалізації в легітимності міжнародних інститутів та створених ними режимів, при цьому під легітимністю він розуміє, крім традиційної згоди держав, також демократичність режиму, участь громадськості та прозорість ухвалення рішень, заснованість певного режиму на науково-технічній експертизі [15, с. 704–723].

Наразі, існує декілька теорій, щодо мотиваційних факторів дотримання міжнародно-правових угод державами. Ж. Вігнерон виділяє теорію раціоналістів та інституціоналістів [16, с. 581–623]. Так, реалісти стверджують, що держави дотримуються міжнародних природоохоронних угод лише в тому випадку, якщо це відповідає їх інтересам, дотримання цих угод відбувається більш ефективно тоді, коли вони відображають інтереси найбільш впливових держав; інституціоналісти вважають, що самі міжнародні договори впливають на мотивацію держав у дотриманні їх положень, або через існування об'єктивної необхідності у їх дотриманні, або через існування об'єктивної необхідності у їх дотриманні, або через усвідомлення взаємозалежності інтересів всієї світової спільноти.

Управлінська теорія, що на яку звертає увагу А. Чейз являє собою теорію дотримання міжнародних угод, яка спирається на механізми співробітництва у розв'язанні проблем з імплементацією, а не на систему примусу. Автори стверджують, що стратегії з підвищення ефективності правореалізації повинні базуватися на аналізі та врахуванні причин недотримання державами своїх зобов'язань та вирішувати ці проблеми «позитивними» не конфронтаційними засобами. Недотримання державами угод — результат прорахунків та незапланованих обставин, а не навмисне бажання порушити умови договорів, тому найефективніший спосіб відновлення ситуації — не санкції, а система заохочень [17, с. 3]. На противагу цій теорії, Дж. Данс, Д. Рокі та П. Барсум обстоюють протилежну позицію: лише дієва система правозастосування, включаючи санкції, спроможна попередити недотримання та відновити попередній стан. Особливо необхідною, на думку авторів, виявляється система санкцій у тому випадку, коли існують сильні стимули для недотримання державами міжнародних угод [18, с. 379–406].

Теза про те, що обов'язок держав щодо охорони довкілля під час збройних конфліктів є нормою звичаю, підтверджується відомим дослідженням норм звичаєвого міжнародного гуманітарного права, здійсненим Міжнародним Комітетом Червоного Хреста у 2005 р.

(правила 43–45). На сьогоднішній день, попередньо вже сформульовано деякі принципи, які говорять про обов'язок застосовувати до охорони довкілля під час збройних конфліктів такі норми звичаєвого МГП, як принцип обережності в атаках, розрізнення, пропорційності, а також норми стосовно військової необхідності, які застосовуються як до міжнародного, так і не міжнародного збройного конфлікту. При цьому, екологічні міркування повинні братися до уваги при оцінці того, що є необхідним та пропорційним у досягненні законних військових цілей [19].

Проблема дотримання природоохоронних договорів ще більше ускладнюється тим, що зобов'язання в них досить часто формулюються таким чином, що їх невиконання не несе за собою відповідальності держави-порушника, якщо не було завдано збитків навколишньому середовищу іншої держави, а лише навколишньому середовищу держави-порушника. Зобов'язання в договорах, деколи формулюються таким чином, що необхідною є їх особлива інтерпретація та аналіз їх змісту, що б встановити, чи не порушується суть обов'язків. Тому, окремі науковці бачать можливість забезпечення виконання міжнародно-правових норм шляхом реформування самої системи міжнародно-правових норм. Пропонуючи ідею формування більш ефективної системи норм — Глобального права навколишнього середовища, автори під останньою розуміють систему правових принципів, розроблених національними, міжнародними та транснаціональними системами регулювання охорони навколишнього середовища та використання природних ресурсів [20, 615–664].

Ефективність розв'язання глобальних екологічних проблем та забезпечення раціонального природокористування залежить від узгодження різних національних цілей, які, врешті-решт повинні відповідати загальним інтересам у збереженні екосистеми Землі та виживанні всього людства. Держави повинні розуміти, що досягнення тимчасової економічної вигоди, наприклад, у результаті неприєднання до природоохоронної угоди чи організації, зрештою принесуть їм перманентні витрати, які будуть у багато разів перевищувати ці вигоди. У зв'язку з цим, основним засобом досягнення спільної мети має бути посилення міжнародного співробітництва шляхом обмеження національного суверенітету та створення відповідних дієвих механізмів, навіть з наднаціональним компонентом. Л. Сусскінд підтверджує цю тезу, відзначаючи, що доки принцип національного суверенітету розвиватиметься в межах як національних кордонів, так і спільних районів, доти буде складно досягти ефективної правотворчості у сфері охорони навколишнього середовища [21, с. 23]. Дж. ДіМенто погоджується, що для забезпечення ефективності міжнародного екологічного права

механізм його дотримання не може бути добровільним і вибірковим, розуміючи під першим необхідність в обмеженнях національного суверенітету, під другим — небажання застережень [22, с. 48–49].

На нашу думку, дуже влучно у своєму посланні у 2006 р. зазначив Генеральний секретар ООН «незважаючи на те, що сторони збройного конфлікту несуть відповідальність за дотримання міжнародних норм угод, таких, як Женевські конвенції, які регулюють ведення війни, проте, в цілому екологічні наслідки війни ігноруються сучасними законами. Настав час переглянути міжнародні угоди, що стосуються воєн і збройних конфліктів з метою забезпечення стабільного екологічного захисту, щоб угоди також охоплювали проблеми не лише навмисного, але і ненавмисного спричинення збитку довкіллю» [23].

**Висновки.** Правовий аналіз показує, що міжнародно-правові угоди природоохоронного спрямування є, по суті основним джерелом сучасного міжнародного права навколишнього середовища. Проте, наразі спостерігається їх неефективність щодо попередження шкідливого, руйнівного впливу на навколишнє середовище. Неефективність міжнародних природоохоронних угод обумовлена об'єктивними та суб'єктивними факторами. До об'єктивних слід віднести: неоднозначність трактувань понять, закріплених в міжнародних договорах. Даний фактор надає поле для зловживань та інтерпретації міжнародних актів на власну користь з боку держав та відсутність санкцій у разі коли шкода не заподіюється навколишньому середовищу інших держав.

До суб'єктивних факторів можна віднести спроби окремих держав підняти значення принципів

«суверенітету» та «невтручання у внутрішні справи держави» в класичному їх розумінні на можливість самостійного вирішення дотримуватися чи не дотримуватися підписаних угод, нехтуючи при цьому суверенітетом інших держав. Окрім того, зазначений «квазі-суверенітет» держави не дозволяє здійснювати контроль за виконанням конвенцій з боку міжнародної спільноти, адже розробка випробувань нових видів зброї зазвичай є засекреченими, через що неможливо проконтролювати та виміряти шкідливість впливу на природне середовище. Це є прямим зловживанням ознакою державного суверенітету, підміняючи при цьому значення даної правової категорії.

Основним засобом досягнення спільної мети має бути посилення міжнародного співробітництва та обмеження національного суверенітету, створення відповідних дієвих механізмів з наднаціональним компонентом, адже забезпечення ефективності міжнародного екологічного права та механізм його дотримання не може бути добровільним і вибірковим. Внутрішні або міждержавні військові конфлікти, що несуть загрозу навколишньому середовищу мають автоматично охоплюватися юрисдикцією міжнародного права. Тому, слід напрацювати дієву систему правозастосування, включаючи санкції, що буде спроможна попередити недотримання міжнародних природоохоронних норм та відновити попередній стан, визначити настання відповідальності не залежно від адміністративних кордонів. Міжнародне право має відігравати координаційну роль у відношенні до національного суверенітету усіх країн світу. Це обумовлено єдністю законів природи і впливаючих з цього екологічних вимог.

### Література

1. Suhrke Astri. 1983. «Global Refugee Movement sand Strategies of Response». In U.S. Immigration and Refugee Policy: Global and Domestic Issues, edited by Mary Kitz: Heath.
2. Austin, Jay E., and Carl E. Bruch (eds.), *The Environmental Consequences of War* Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2000.
3. Playing a Give-Away Game? The Undeclared Russian — Ukrainian War in Donbas. Tatyana Malyarenko Journal Article December 23, 2015 URI: <http://smallwarsjournal.com/>
4. Shulga Y. V. The institute of administrative responsibility as a tool ensuring administrative law rational use and protection of natural resources. *Pro Futuro Oswiata I nauka bez granic. Scientific issue of education, knowledge, Law and Management* #1 (1) / 2013.
5. *The Environmental Consequences of War: Legal, Economic, and Scientific Perspectives* 1st Edition by Jay E. Austin (Editor), Carl E. Bruch (Editor).
6. Committee on Blue Water Navy Vietnam Veterans and Agent Orange Exposure; Board on the Health of Select Populations; Institute of Medicine. P. 158.
7. Шемпученко Ю. С. Міжнародні аспекти охорони природи. Вища школа, — К. 1985. 56 с.
8. Protecting the environment during armed conflict. An inventory and analysis of international law November 2009, United Nations Environment Programme.

9. Report of the United Nations Conference on the Human Environment Stockholm, 5–16 June 1972 United Nations. URI: <http://www.un-documents.net/aconf48-14r1.pdf>
10. Dinah Shelton Stockholm Declaration (1972) and Rio Declaration (1992) Oxford Public International Law. URI: <http://opil.ouplaw.com/>
11. July 24, 2014:19PM EDT Ukraine: Unguided Rockets Killing Civilians Stop Use of Grads in Populated Areas. URI: <https://www.hrw.org/news/>
12. Кравченко О., Василюк О., Норенко К. Дослідження впливу військових дій на довкілля на сході України. Буття на межі: особливості соціальної та екзистенціальної ситуації в умовах східно-українського конфлікту. С. 118–123.
13. Koester V. Pactas und Servanda. Environ. Policy and Law. 1996. № 2–3.
14. Charter of the United Nations and Statute of the International Court of Justice San Francisco 1945. URI: <https://treaties.un.org/>
15. Bodansky D. Legitimacy. The Oxford Hand book of International Environmental Law/ Daniel Bodansky, Jutta Brunne, and Ellen Hey (eds.). Oxford: Oxford University Press, 2007. P. 704–723.
16. Vigeron G. Compliance and international environmental agreements: A case study of the 1995 United Nations Straddling Fish Stocks Agreement. Georgetown International Environmental Law Review. 198. Vol. 10. P. 581–623.
17. Chayes A. The new sovereignty: Compliance with international regulatory agreements. Harvard: Harvard University Press, 1995. 417 p.
18. Downs G. Is the good news about compliance good news about cooperation? International Organization. 1996. Vol. 50. P. 379–406.
19. Second report on the protection of the environment in relation to armed conflicts, Submitted by Marie G. Jacobsson, Special Rapporteur, International Law Commission, Sixty-seventh session, Geneva, 4 May –5 June and 6 July-7 August 2015, A/CN. 4/ 685. 92 p.
20. Yang T. The emergence of global environmental law. Ecology Law Quarterly. 2009. Vol.36, Issue 3. P. 615–664.
21. Suskind L. Environmental diplomacy: Negotiating more effective global agreement. New York, Oxford: Oxford University, 1994. 201 p.
22. DiMento J. The global environment and international law. Texas: The University of Texas Press, 2003. 250 p.
23. Послание Генерального секретаря в связи с Международным днем предотвращения эксплуатации окружающей среды во время войны и вооруженных конфликтов 6 ноября 2006 г. Сайт ООН. URI: <http://www.un.org/russian/>

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

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

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

№ 1 (1)

Головний редактор — *Омельчук В. А.*

Київ 2017

**Видано у авторській редакції**

---

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

Підписано у друк 18.01.2017. Формат 60×84/8  
Папір офсетний. Гарнітура PetersburgС. Друк офсетний.  
Умовно-друкованих аркушів 8,14. Тираж 100. Заказ № 215.  
Ціна договірна. Надруковано з готового оригінал-макета.