



**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

**НАУКОВИЙ ВІСНИК
ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА**

Збірник наукових праць

Збірник засновано у 2015 році

Випуск 5
Том 2

Київ • 2017

НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Збірник наукових праць
Випуск 5, том 2, 2017
Виходить 6 разів на рік

Збірник заснований у вересні 2015 року.
Засновник: Науково-дослідний інститут публічного права.
Свідоцтво про державну реєстрацію – серія KB № 21525-11425 Р від 08.09.2015.
Ухвалено до друку та поширення через мережу Internet
вченою радою Науково-дослідного інституту публічного права
(протокол № 8 від 24.10.2017 р.).

**Збірник наукових праць «Науковий вісник публічного та приватного права»
включено до переліку наукових фахових видань, в яких можуть публікуватися
результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів
доктора і кандидата наук з юридичних дисциплін на підставі
Наказу МОН України від 11 липня 2016 року № 820 (Додаток 12).**

Збірник наукових праць «Науковий вісник публічного та приватного права»
включено до міжнародної наукометричної бази Index Copernicus International
(Республіка Польща).

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Галуцько В.В. – доктор юридичних наук, професор (головний редактор); **Дрозд О.Ю.** – доктор юридичних наук, доцент (науковий редактор); **Биргеу М.М.** – доктор юридичних наук, професор (Республіка Молдова); **Бобрик В.І.** – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник; **Гаруст Ю.В.** – доктор юридичних наук, доцент; **Діхтієвський П.В.** – доктор юридичних наук, професор; **Іншин М.І.** – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України; **Карел Марек** – доктор права, кандидат юридичних наук, професор (Чеська Республіка); **Короед С.О.** – доктор юридичних наук; **Курило В.І.** – доктор юридичних наук, професор, академік АН ВО України; **Лошицький М.В.** – доктор юридичних наук, професор; **Овчарук С.С.** – доктор юридичних наук, доцент; **Прилипка С.М.** – доктор юридичних наук, професор, член Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, академік Національної академії правових наук України, Заслужений діяч науки і техніки України; **Світличний О.П.** – доктор юридичних наук, професор.

Редакційна колегія не завжди поділяє позицію автора.
За точність викладеного матеріалу відповідальність покладається на авторів.

Н 34 Науковий вісник публічного та приватного права : Збірник наукових праць.
Випуск 5. – Т. 2. – К. : Науково-дослідний інститут публічного права, 2017. – 238 с.

У збірнику висвітлюються актуальні питання теорії та історії публічного адміністрування, адміністративного, конституційного, цивільного, трудового, екологічного, кримінального і кримінально-процесуального права.

Видання розраховане на науковців, викладачів, аспірантів і студентів, усіх, хто цікавиться проблемами публічного та приватного права.

Адреса редакції:
Науково-дослідний інститут публічного права
03118, м. Київ, вул. Козацька, 116, к. 206, тел. (044) 228-10-31
www.nvppr.in.ua

**ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО;
ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО**

УДК 349.6

БОНДАР В.В.

**ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ПРИ ВИЗНАЧЕННІ ЕКОЛОГІЧНИХ ОБОВ'ЯЗКІВ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ**

У статті розкрито європейські стандарти регулювання правових відносин у сфері встановлення і реалізації екологічних обов'язків. Вказані стандарти мають враховуватись під час здійснення нормотворчої, правозастосовної і інтерпретаційної діяльності українськими уповноваженими суб'єктами з метою їх імплементації до національної правової системи.

Ключові слова: *європейські стандарти, право ЄС, екологічні обов'язки, гармонізація права, охорона навколишнього природного середовища.*

В статье раскрыты европейские стандарты регулирования правовых отношений в области установления и реализации экологических обязанностей. Указанные стандарты должны учитываться при осуществлении нормотворческой, правоприменительной и интерпретационной деятельности украинскими уполномоченными субъектами с целью их имплементации в национальную правовую систему.

Ключевые слова: *европейские стандарты, право ЕС, экологические обязанности, гармонизация права, охрана окружающей среды.*

The article discloses the European standards for regulating legal relations in the field of establishing and implementing environmental responsibilities. These standards should be taken into account in the implementation of normative, law enforcement and interpretation activities by Ukrainian authorized entities with a view to their implementation in the national legal system.

Key words: *European standards, EU law, environmental responsibilities, harmonization of law, environmental protection.*

Вступ. Прискорення і поглиблення інтеграційних процесів ставлять перед сучасними державами питання про необхідність вироблення оптимальної моделі міжнародно-правової взаємодії, яка дасть змогу найбільш ефективно впровадити зарубіжний досвід до національної правової системи. У галузі регулювання відносин у сфері забезпечення екологічної безпеки необхідність взаємоузгодженості набуває першочергового характеру через єдність природних процесів і явищ і необхідність скоординованих заходів для їх регулювання. Негативні зміни в навколишньому природному середовищі спонукають суспільство віддавати перевагу заходам, спрямованим на правове регулювання екологічно-збалансованого використання природних ресурсів. Саме тому на сучасному етапі розвитку набуває дедалі більшої актуальності пошук шляхів гармонійного співіснування суспільства та живої природи, встановлення балансу між економічними й екологічними інтересами людей. З огляду на це проблеми зближення екологічного законодавства України та ЄС і забезпечення виконання міжнародних зобов'язань у сфері забезпечення права людини на сприятливе навколишнє середовище є важливими і актуальними напрямками наукового дослідження.

Серед цілей, які перед собою ставить Європейський Союз і до яких має прагнути кожна держава, що має намір стати державою-членом, – високий рівень охорони і підвищення якості

© БОНДАР В.В. – кандидат юридичних наук, докторант кафедри екологічного права (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)

навколишнього середовища. Відповідно, розвиток екологічного права України на сучасному його етапі має відбуватися саме у світлі євроінтеграційних процесів.

Загальні засади, на яких має ґрунтуватися, зокрема, регулювання відносин у сфері реалізації екологічної політики ЄС, закріплено в Договорі про Європейський Союз, Договорі про функціонування Європейського Союзу, Хартії основних прав і в Європейській конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Такий широкий круг договірних зобов'язань сприяє забезпеченню балансу між економічними основами розвитку ЄС і охороною природного середовища. Для України є важливим встановлення вказаних закономірностей реалізації відповідних політик і практик в ЄС для їх перенесення до національної правової системи, оскільки питання екологічного права – це далеко не тільки питання правової форми й юридичних процедур. Це, в першу чергу, субстантивне питання: питання великою мірою ціннісного вибору. Крім того, екологічне право ЄС, окрім базових засад функціонування правового порядку ЄС, загалом має свою систему цілей, принципів, специфічних процедур прийняття рішень із широкого кола питань – забруднення навколишнього природного середовища й кліматичні зміни, управління відходами й опарними речовинами, охорона природи й дикого життя. Важливе місце в правовому регулюванні екологічних відносин в ЄС поряд із директивами займає прецедентна практика Європейського суду справедливості, який часто стикається з необхідністю вирішення екологічних питань, доповнюючи і розвиваючи екологічне право ЄС.

Постановка завдання. Метою цієї статті є визначення стандартів ЄС у сфері правового регулювання екологічних обов'язків громадян для їх подальшого використання в національній правовій системі України.

Результати дослідження. Екологічне право ЄС на сучасному етапі є всебічно розвиненим і передовим, на противагу до позиції інших економічно розвинених держав (зокрема, США та Японії). Позиція Співтовариства є орієнтиром в екологічній сфері для світового співтовариства. Європейський Союз діє у межах тієї компетенції, яка надана йому установчими договорами. У них визначена сфера його повноважень, а також сфери, в яких ЄС і його держави-члени мають змішану компетенцію. Отже, довкілля є тією сферою, в якій повноваження поділені між державами-членами і Співтовариством. У разі, коли в законодавстві ЄС відсутні норми, що регулюють дії в окремій сфері охорони довкілля, країни-члени можуть самостійно приймати відповідні закони. Утім, у врегульованих сферах правові акти ЄС мають верховенство, вони є обов'язковими для виконання державами-членами. Європейський Союз є учасником багатьох міжнародних угод і конвенцій, повноваження для укладання яких випливають зі ст. 228 Договору про Європейське Співтовариство. Вимогою для прямої дії міжнародно-договірних норм є чіткість і ясність формулювань, відсутність необхідності прийняття спеціального акта і визначеність адресата. Правові норми ЄС загалом і екологічні правові норми зокрема, які зобов'язують країни-члени вживати природоохоронних заходів, складаються з чотирьох основних груп правових актів: директиви, рішення, регламенти, рекомендації та резолюції. До них належать також численні опубліковані інформаційні матеріали та документи програмного характеру, які є вагомим інструментом регулювання екологічної політики ЄС. Варто зазначити, що директиви є основним і найдієвішим видом правових актів, оскільки зобов'язують країни-члени ЄС узгодити національні правові системи, тобто змінити їх або доповнити, з прийнятими директивами упродовж визначеного часового терміну. Вони охоплюють собою такі питання: моніторинг рівнів забруднення та оцінка стану природного довкілля; система інформації про стан довкілля; боротьба з локальним, регіональним і транскордонним забрудненням атмосферного повітря та води; стає, ефективне та екологічно безпечне виробництво та використання енергії; безпека підприємств; зменшення обсягів, утилізація та безпечне знищення відходів; захист лісів; збереження біологічної розмаїтості, раціональне використання біологічних ресурсів та управління ними; застосування економічних і фінансових важелів; глобальні кліматичні зміни; екологічна освіта і виховання тощо.

Нині ЄС зважає на те, що відповідна держава має забезпечити, щоб її чинне та майбутнє законодавство відповідало праву ЄС настільки, наскільки це є максимально можливим. Результатом гармонізації є те, що у різних держав з'являється спільна система не лише загальних, а й галузевих принципів права, спільні цілі та завдання у зовнішніх політиках, єдиний механізм правового регулювання суспільних відносин. Відповідно, тільки знання директив ЄС замало. Перш за все, є необхідним розгляд екологічного права ЄС у більш широкому контексті завдань і зобов'язань, спрямованих на забезпечення стійкого розвитку, високого рівня захисту, процесів інтеграції, реалізації загальних принципів функціонування європейського співтовариства, забезпечення основоположних прав людини. Західноєвропейські дослідники нині абсолютно

справедливо підкреслюють, що екологічні питання не можуть зводитися суто до технічних стандартів: вони тісно переплетені із проблематикою прав людини й не можуть розглядатися в сучасному світі поза зв'язком із нею, в нейтральному, суто формальному аспекті. Хоча доктрина прав людини і теорія екологічного права тривалий час розвивалися ніби паралельно, в наш час вони дедалі більше перетинаються. Загалом ми маємо визначити: навколишнє природне середовище не є абстракцією, воно є простором людського життя, який визначає якість існування і стан здоров'я людей, включаючи ненароджені покоління.

Варто зауважити, що початком відліку часу формування та розвитку екологічного права Європейського Співтовариства можна вважати Стокгольмську конференцію ООН 1972 р., на якій державами-членами Європейського Економічного Співтовариства було прийнято Декларацію щодо програми дій із навколишнього середовища. Було ухвалено кілька послідовних програм, заснованих на вертикальному та галузевому підходах до вирішення екологічних проблем. Так, в 1973 та 1977 рр. прийнято Першу і Другу програми дій Співтовариства у сфері навколишнього середовища, які містили основні цілі політики Європейського Співтовариства, зокрема запобігання забрудненню, зменшення використання природних ресурсів і природи, що може суттєво вплинути на екологічний баланс, запровадження принципу «забруднювач платить», врахування впливу на довкілля на ранніх етапах прийняття рішень, уникнення трансграничного впливу, визначення довготермінової концепції європейської екологічної політики тощо [4, с. 43]. Тоді, у 70-х рр. XX ст. формувалася європейська концепція екологічного права як непрямий результат компромісу двох підходів, на перший погляд, несумісних один з одним. Один із цих підходів заснований на об'єктивних показниках, що, в свою чергу, мають в основі наукові критерії стану охорони природи, порогових рівнів забруднення, екосистемного підходу, стійких урожаїв, загальних допустимих уловів тощо. Ці критерії спрямовані на захист біосфери як такої й виробляються на підставі наукового аналізу видів екологічного ризику. Такий науковий підхід перебуває в опозиції до суб'єктивного бачення відносин між людством і навколишнім природним середовищем (зокрема з точки зору економічних, естетичних, культурних і рекреаційних аспектів), за яким увага здебільшого приділяється виміру якості життя. Відповідно, ті чи інші аспекти навколишнього середовища мають бути захищені не з огляду на ту роль, яку вони відіграють в екосистемі, а з огляду на їх роль у житті людини або їх економічну вартість. Зрештою, захист біосфери залежить від інтересів людства. Балансування конкуруючих соціальних, економічних і природоохоронних інтересів стало елементом концепції стійкого розвитку, що є основною європейської політики [5, р. 23].

На сучасному етапі євроінтеграційного процесу головним орієнтиром виступає Угода про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого (Закон України про ратифікацію від 16.09.2014 р. № 1678-VII). Загалом та частина Угоди про асоціацію, яка стосується природоохоронних законодавчих документів, охоплює широкий спектр проблем, і серед них такі «важковаговики», як директиви про всеохоплююче запобігання і контроль забруднень, захоронення відходів, якість води, очищення міських стічних вод і деякі інші [7, с. 8]. Угода визначає основні напрями подальшого розвитку двосторонньої співпраці України та ЄС у сфері охорони довкілля і включає, зокрема, зміну клімату, екологічне врядування, якість повітря і води, відходи, охорону природи, забруднення і хімічні речовини, ГМО, шумове забруднення, цивільний захист населення, екологічні збори тощо.

21 серпня 2014 р. Мінприроди представило «Національну стратегію наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля». Її сфокусовано на положеннях ст. 363 Глави 6 «Навколишнє середовище» та Додатку XXX до Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Виконання цього міжнародно-правового зобов'язання України включає два етапи, а саме: (а) транспозицію, тобто перенесення, де це необхідно, положень відповідних джерел права ЄС (двадцяти дев'яти директив і регламентів ЄС, зазначених у Додатку XXX до Угоди про асоціацію) до законодавства України. Цьому повністю відповідає зобов'язання «прийняття національного законодавства та визначення уповноваженого (компетентного) «прийняття національного законодавства та визначення уповноваженого (компетентного) органу (органів)», встановлене окремо для кожного джерела права ЄС, наведеного у Додатку XXX до Угоди про асоціацію, з визначенням контрольних строків. Механізмом реалізації заходів з транспозиції, зокрема інституційним, є Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затверджена Законом України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV; (б) імплементацію, тобто впровадження транспонованих положень

у повсякденну практику регулювання як невід'ємної складової частини реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища. Додатком ХХХ до Угоди про асоціацію визначено індивідуальні строки імплементації стосовно окремих положень джерел права ЄС (від 2–3 до 5–6 років, а в окремих випадках до 8–10 років). Імплементація в цьому контексті ідентифікується зі створенням на національному ґрунті комплексу передумов – нормативно-правових, інституціональних і певною мірою організаційно-економічних, що забезпечують постановку і реалізацію завдань із практичного виконання встановлених вимог [8, с. 69].

Висновки. Нині ЄС зважає на те, що відповідна держава має забезпечити, щоб її чинне та майбутнє законодавство відповідало праву ЄС настільки, наскільки це є максимально можливим [9, с. 106; 10, с. 17]. Результатом гармонізації є те, що у різних держав з'являється спільна система не лише загальних, а й галузевих принципів права, спільні цілі та завдання у зовнішніх політиках, єдиний механізм правового регулювання суспільних відносин [1, с. 340]. Відповідно, тільки знання директив ЄС замало. Перш за все, є необхідним розгляд екологічного права ЄС у більш широкому контексті завдань і зобов'язань, спрямованих на забезпечення стійкого розвитку, високого рівня захисту, процесів інтеграції, реалізації загальних принципів функціонування європейського співтовариства, забезпечення основоположних прав людини. Варто зазначити, що західноєвропейські дослідники нині абсолютно справедливо підкреслюють, що екологічні питання не можуть зводитися суто до технічних стандартів: вони тісно переплетені з проблематикою прав людини й не можуть розглядатися в сучасному світі поза зв'язком із нею, в нейтральному, суто формальному аспекті [11, р. 6]. Хоча доктрина прав людини й теорія екологічного права тривалий час розвивалися ніби паралельно, в наш час вони дедалі більше перетинаються. Загалом ми маємо визначити: навколишнє природне середовище не є абстракцією, воно є простором людського життя, який визначає якість існування і стан здоров'я людей, включаючи ненародженні покоління [12, р. 294].

Список використаних джерел:

1. Пархоменко Н.М. Гармонізація законодавства України з європейським та міжнародним правом: методи, етапи, види. Часопис Київського університету права. 2012. № 1. С. 338–342.
2. Lange B. Implementing EU Pollution Control: Law and Integration. Cambridge University Press, 2008. 344 p.
3. Фонарюк Д.В. Адаптація українського законодавства ЄС як фактор швидкого розвитку євроінтеграції. URL: <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=58284>.
4. Адаптація вітчизняного законодавства до норм права Європейського Союзу : навч. посіб. / авт. кол. : І.А. Грицяк, О.Ю. Оржель, К.К. Баранцева та ін.; за заг. ред. І.А. Грицяка. К., 2011. 60 с.
5. Cordonier Segger M.C. Sustainable Development Law. Principles, Practices, and Prospects / M.C. Cordonier Segger, Ashfaq Khalfan. Oxford, 2004. 496 p.
6. Оцінка екологічної складової двостороннього співробітництва між Україною та ЄС / Під ред. Андрусевич Н. Львів, 2013. 202 с.
7. Міщенко В. Методологія вартісних оцінок імплементації екологічних директив ЄС в Україні. Економіка природокористування і охорони довкілля. 2014. № 1. С. 6–9.
8. Національна стратегія наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля. Київ, 2014. 93 с.
9. Кравчук І.В. Гармонізація національних правових систем з правом ЄС / І.В. Кравчук, М.В. Парапан. К., 2005. 319 с.
10. Яковюк І.В. Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу: проблеми теорії і практики / Європейський Союз і Україна: особливості взаємовідносин на сучасному етапі. Х., 2012. Розд. 1. С. 5–47.
11. de Sadeleer N. EU Environmental Law and the Internal Market. Oxford, 2014. 499 p.
12. Glazebrook S. Human Rights and the Environment. Victoria University of Wellington Law Review. 2009. Vol. 40. P. 293–355.

УДК 351.743 (477)

ШТИКЕР Я.Ю.

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

У статті проаналізовано правові позиції вчених щодо розуміння правового регулювання органів публічної адміністрації у сфері суспільних відносин. Нормативно-правові акти, якими урегульовані дозвільні відносини у сфері земельних відносин, систематизовані за ознакою предмета регулювання: а) загальні; б) спеціальні; в) особливі. Розглянуто систему нормативно-правових актів, якими регламентується дозвільна діяльність у сфері земельних відносин.

Ключові слова: дозвільна діяльність, правове регулювання, сфера земельних відносин, дозвіл, зобов'язання.

В статье проанализированы правовые позиции учёных относительно понимания правового регулирования органов публичной администрации в сфере общественных отношений. Нормативно-правовые акты, которыми урегулированы разрешительные отношения в сфере земельных отношений, систематизированы по признаку предмета регулирования: а) общие; б) специальные; в) особые. Рассмотрена система нормативно-правовых актов, которыми регламентируется разрешительная деятельность в сфере земельных отношений.

Ключевые слова: разрешительная деятельность, правовое регулирование, сфера земельных отношений, разрешение, обязательства.

The article analyzes the legal positions of scientists regarding the understanding of the legal regulation of public administration bodies in the field of public relations. Regulatory legal acts regulating permissive relations in the field of land relations are systematized on the basis of the subject of regulation: a) general; b) special; c) special. The system of normative legal acts, which regulates permissive activity in the field of land relations, is considered.

Key words: permissive activity, legal regulation, sphere of land relations, permission, commitment.

Вступ. Створення нової системи земельних відносин на основі власності на землю, забезпечення рівності прав власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад і держави – основа земельної реформи, головний вектор ринкової економіки держави, ключ до вступу України в європейські та світові інституції співпраці. За роки реформування земельних відносин в Україні відбулися принципові, докорінні зміни форм власності на землю, максимально розв'язана проблема забезпечення громадян земельними ділянками, введена платність за землекористування, створені передумови для формування ринку земель [1]. Поряд із цим видається необхідним дослідження правового регулювання дозвільної діяльності у сфері земельних відносин, оскільки це забезпечить вирішення завдань раціонального використання земельних ресурсів як найважливішого фактора виробництва, створення правових, економічних, організаційно-технічних та інших умов для відтворення й підвищення родючості ґрунтів, забезпечення зростання виробництва.

Необхідно зазначити, що дослідженню правового регулювання дозвільної діяльності органів публічної адміністрації у відповідних сферах суспільних відносин присвятили свої праці багато вітчизняних науковців, зокрема В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, Я.Г. Воронін, Д.С. Денисюк, О.В. Джафарова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, М.М. Романяка, В.О. Резніченко, О.П. Рябченко, А.О. Селіванов, М.М. Тищенко, В.В. Чмелюк, А.П. Хряпинський, Т.І. Шапочка, С.О. Шатрава тощо.

© ШТИКЕР Я.Ю. – начальник (Міськрайонне управління в Харківському районі та місті Люботині Головного управління Держгеокадастру в Харківській області)

Постановка завдання. Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу теорії адміністративного права та практики діяльності органів публічної адміністрації дослідити правове регулювання дозвільної діяльності у сфері земельних відносин.

Результати дослідження. Правове регулювання визначається як особлива категорія, яка очолює специфічний понятійний ряд: «механізм правового регулювання», «правові способи», «правовий режим» та інше. Його правова природа є специфічним різновидом соціального регулювання, націленим на досягнення певних результатів у житті суспільства. Правове регулювання здійснюється за допомогою цілісної системи засобів, які реально виражають саму матерію позитивного права як нормативного інституційного утворення – регулятора. Крім того, воно здійснюється за допомогою особливого «інструментарію» – механізму, призначеного юридично гарантувати досягнення цілей, які ставив законодавець, видаючи або санкціонуючи юридичні норми, у межах певних типів, «моделей» юридичного впливу [2, с. 348].

Представники теорії держави та права під категорією «правове регулювання» переважно розуміють здійснюване державою за допомогою права та сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорону й розвиток [3, с. 529].

С.С. Алексєєв зазначав, що під правовими засобами розуміються об'єктивовані субстанціональні правові явища, які мають фіксовані властивості, дозволяють реалізувати потенціал права, його силу. Через правові засоби розкривається соціальна сила права [2, с. 349–350]. Первинні засоби правового впливу на поведінку людей, пов'язані з наділенням їх суб'єктивними юридичними правами та покладанням на них суб'єктивних юридичних обов'язків, розуміються як способи правового регулювання. До основних способів правового регулювання належать дозволи, зобов'язання, заборони [4, с. 427; 3, с. 496].

Дозвіл полягає в наданні особі суб'єктивного юридичного права самостійно приймати рішення щодо реалізації передбачених правовими нормами варіантів власної поведінки. Дозволи переважають у тих галузях права, які належать до приватного права. Зобов'язання й заборони знаходять свій вияв у покладенні на учасників, регламентованих правом суспільних відносин, суб'єктивних юридичних обов'язків активного та пасивного змісту. Так, зобов'язання (веління) – покладання на особу обов'язку активної поведінки («роби тільки так»). Заборона – покладання на особу обов'язку утримуватися від учинення дій певного роду («тільки так не роби») [3, с. 488].

Слід зауважити, що використання таких правових засобів, як дозволи та заборони в їх абсолютному значенні, сьогодні не може в повному обсязі забезпечити виконання правом своїх функцій. Тому доцільніше говорити про зобов'язання, які мають проміжне значення між дозволами та заборонами [5, с. 23]. Саме зобов'язання є основним правовим засобом, за допомогою якого реалізуються права, свободи та законні інтереси фізичних і юридичних осіб, що закріплені в Конституції України; права, свободи та законні інтереси іншої групи фізичних і юридичних осіб, а також національні інтереси, що не порушуються і перебувають під захистом держави. Таким чином, зобов'язання можна розглядати як свободу, тією чи іншою мірою обмежену обов'язками [5, с. 25].

Наявність зобов'язань як різновиду правових засобів регулювання відносин певною мірою створює перешкоду для реалізації прав громадян або звужує ступінь свободи реалізації громадянами своїх прав, тому запровадження останнього має здійснюватися з обов'язковим дотриманням положення ч. 1 ст. 64 Конституції України: «Конституційні права й свободи людини й громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України» [5, с. 28].

В.І. Сіверін наголошує, що правове регулювання відносин у сфері надання дозвільних послуг в Україні потребує вдосконалення з метою забезпечення його відповідності чинному законодавству. Зазначене стосується таких ключових питань: 1) необхідності звуження кола органів, посадових осіб, уповноважених надавати дозвільні послуги; 2) наближення правового режиму оплати за надання дозвільних послуг до вимог ч. 1 ст. 4 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» в частині встановлення платності чи безоплатності видачі документа дозвільного характеру; строку прийняття рішення про видачу або відмову в погодженні документа дозвільного характеру; вичерпного переліку підстав для відмови у видачі й анулювання документа дозвільного характеру; 3) мінімізації кількості документів на законодавчому та регуляторному рівні, що дасть можливість уникнути протиріч і дублювання, спростить їх використання та контроль, що зробить адміністративну процедуру за надання дозвільних послуг відкритою для громадськості; 4) удосконалення правового регулювання відповідальності суб'єктів надання дозвільних послуг [6, с. 51].

Ученими підтримується позиція, що правове регулювання дозвільної діяльності у відповідній сфері суспільних відносин має бути зорієнтоване на забезпечення належного стану захищеності

життєво важливих інтересів громадян, суспільства та держави. Основним завданням суб'єкта публічної адміністрації є завдання вдосконалення правового регулювання надання дозвільних послуг із метою збереження та раціонального використання об'єктів дозвільної системи [7, с. 30].

Варто навести позицію Є.В. Петрова, який, досліджуючи феноменологію адміністративно-господарського права України, доводить, що відповідно до змін підходів до праворозуміння система джерел адміністративно-господарського права складається таким чином: першим елементом є міжнародні угоди (договори), ті міжнародно-правові акти, ратифіковані Верховною Радою України, які відповідно до ст. 9 Конституції України є частиною національного законодавства. Наступним рівнем джерел адміністративно-господарського права є норми, які сконцентровані в межах права Європейського Союзу. Підставою для цього висновку став ретельний аналіз норм права Європейського Союзу та розділу V Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України та Європейського Союзу». Наступним рівнем джерел адміністративно-господарського права є національне право, у змісті якого запропоновано виділяти писані та неписані норми права. Перші – це норми, зосереджені в Конституції України, законах, державних програмах, державних планах, підзаконних нормативних актах. До неписаних норм права належать ті, які зосереджено у звичаях (звичаєве право) і судових рішеннях (судове право) [8, с. 11]. Є.В. Петров наголошує, що звичай стає джерелом тільки в чітко визначених випадках та в межах дії принципу верховенства права. Але під час включення судового права до джерел адміністративно-господарського права йдеться не про судовий прецедент, в основу якого покладене вирішення лише однієї справи, а про абстрактні правила, які склалися за час тривалої судової практики. Формувати судове право, яке є джерелом адміністративно-господарського права, можуть Конституційний Суд України, Вищий адміністративний суд України, місцеві адміністративні суди, Європейський Суд із прав людини [8, с. 11].

Отже, під правовим регулюванням у відповідній сфері діяльності органів публічної адміністрації слід розуміти комплекс правових засобів, що знаходять своє закріплення в нормах права, за допомогою яких держава визначає права й обов'язки учасників відповідних правовідносин, а також порядок їх реалізації [5, с. 127; 9, с. 46].

Норми права традиційно розглядаються як загальнообов'язкові, формально визначені правила поведінки, що визнаються та забезпечуються державою й визначають права й обов'язки учасників суспільних відносин [10, с. 147]. Норми права містяться головним чином у нормативно-правових актах – офіційних документах органів державної законодавчої, виконавчої чи судової влади правотворчого характеру. Норми права становлять продукт творчої діяльності, унаслідок чого не тільки відображається об'єктивна реальність, але й формуються ідеї про її доцільну зміну. Вони створюють умови для відслідковування процесу перебігу подій у відповідних сферах життя суспільства і являють собою об'єктивну, самостійну категорію в системі соціальних норм. Їм властиві й характерні структурні ознаки, що, насамперед, залежать від сутності адміністративного права, частиною якого вони є. Властива нормам і певна юридична своєрідність, зумовлена цілями та сферою застосування [11, с. 34].

На підставі викладеного слід зробити проміжний висновок, що нормативно-правові акти, якими врегульовано відносини у земельній сфері, зокрема й у сфері дозвільної діяльності, доцільно систематизувати за ознакою предмета регулювання [12, с. 69]: а) загальні, які визначають правовий режим функціонування земельних відносин, зокрема відповідальність за порушення загальнообов'язкових правил у цій сфері та порядок її застосування, а також порядок вирішення публічно-правових спорів за участі суб'єктів владних повноважень; б) спеціальні, що стосуються врегулювання відносин у досліджуваній сфері; в) особливі, що стосуються правового режиму дозвільної діяльності у сфері земельних відносин.

Варто розглянути систему нормативно-правових актів, якими регламентується дозвільна діяльність у сфері земельних відносин:

1) міжнародні угоди (договори) України та міжнародно-правові акти, ратифіковані Верховною Радою України, які відповідно до ст. 9 Конституції України є частиною національного законодавства. Закріплення цього положення в Конституції України свідчить про те, що Україна визнала та враховує в правотворчій і правозахисній діяльності принцип пріоритету міжнародного права над національним (наприклад, Директива № 89/106/ЄЕС Ради ЄС від 21.12.1988 р. № 89/106/ЄЕС про зближення законодавчих, нормативних і адміністративних положень держав – членів ЄС.). Подібний крок є абсолютно виваженим і доцільним із будь-яких позицій, оскільки вирішення всіх тих світових проблем, які сьогодні мають місце, є просто неможливим без тісного міждержавного співробітництва [13, с. 72];

2) визначальне місце в системі правового регулювання дозвільної діяльності у сфері земельних відносин посідає Конституція України, яка є основним законом громадянського суспільства й держави, що має найвищу юридичну силу, через який затверджуються основи суспільного й державного ладу й механізми їхньої дії, спрямовані на зміцнення держави й забезпечення прав і свобод громадян [3, с. 326]. Звернення до ст. 14 Конституції України дає можливість констатувати, що земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Право власності на землю гарантується. Це право набувається й реалізується громадянами, юридичними особами та державою відповідно до закону [14]. У той же час ст. 41 Конституції України регламентує, що кожен має право володіти, користуватися й розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом. Громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону. Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним. Використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам і гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію й природні якості землі [14].

Отже, під час установаження земельних відносин визначаються форми власності, їх суб'єкти й об'єкти, характер і зміст володіння землею, що значною мірою формує рівень раціональності використання земельних ресурсів і становить об'єкт дозвільної системи у сфері земельних відносин [15, с. 26];

3) одним із основних законодавчих актів України, що регулює дозвільну діяльність у сфері земельних відносин, є Земельний кодекс України, який дає змогу визначити мету й завдання регулятивної політики у сфері регулювання земельних відносин під час використання й охорони земель; принципи формування регулятивної політики у сфері земельних відносин; основи дозвільної діяльності щодо регулювання охорони земель та управління земельними ресурсами; законодавче регулювання окремих категорій земель, повноваження органів публічної адміністрації в регулюванні дозвільної діяльності у сфері земельних відносин [16]. Варто відмітити, що незважаючи на наявність Земельного кодексу України та цілої низки нормативно-правових документів, в Україні відсутня цілісна система галузевого законодавства. Багато важливих аспектів дозвільної діяльності у сфері земельних відносин регулюються вибірково, фрагментарно та з порушенням юридичної техніки [15, с. 112];

4) до нормативно-правових актів, що регулюють дозвільну діяльність у сфері земельних відносин, належить низка Законів України, серед яких можна відзначити Закони України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень», «Про державний земельний кадастр», «Про землеустрій», «Про іпотеку», «Про оренду землі», «Про особисте селянське господарство», «Про охорону земель», «Про оцінку земель», «Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)», «Про розмежування земель державної та комунальної власності».

Варто також указати, що Законом України від 08.12.2015 р. № 863-VIII з метою вдосконалення дозвільної діяльності у сфері земельних відносин було внесено зміни до ст. 50 Закону України «Про землеустрій» щодо спрощення процедури виготовлення проектів землеустрою для відведення земельних ділянок [17].

Крім того, Законом України від 08.12.2015 р. № 862-VIII [18] внесено зміни до Земельного кодексу України щодо вдосконалення механізму передачі земельних ділянок, відчужених для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, яким було надано повноваження органам, що прийняли рішення про викуп земельних ділянок для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності, передавати такі земельні ділянки у власність чи користування.

Із метою розширення повноважень органів місцевого самоврядування й оптимізації надання адміністративних послуг було прийнято Закон України від 10.12.2015 р. № 888-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» [19]. Цим Законом спрощена процедура отримання інформації з Державного земельного кадастру. При цьому звертається увага, що право на надання такої інформації мають посадові особи органів місцевого самоврядування, зокрема й адміністратори центрів надання адміністративних послуг;

5) згідно з Конституцією України Президент видає укази й розпорядження, які є обов'язковими до виконання на всій території країни. Але на тлі швидких змін у політичних,

економічних, соціальних, екологічних відносинах у земельному законодавстві виникають прогалини, які усуваються саме актами Президента України. Неповний перелік таких актів щодо регулювання дозвільної діяльності у сфері земельних відносин указує на місце цього виду джерел права у формуванні регуляторної політики у сфері земельних відносин в останні роки [20, с. 106]. Серед Указів Президента, що справляють значний вплив, варто відзначити такі: «Про деякі питання організаційно-правового забезпечення формування та регулювання ринку землі та захисту прав власників земельних ділянок» [21], «Про невідкладні заходи щодо захисту власників земельних ділянок та земельних часток (паїв)» [22], «Про заходи щодо створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру» [23], «Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням і охороною» [24] тощо;

6) серед суб'єктів правотворчої діяльності у сфері земельних відносин варто назвати Кабінет Міністрів України. Проведений аналіз доводить, що протягом останніх років урядом України було прийнято низку нормативних актів із питань урегулювання дозвільної діяльності у сфері земельних відносин, зокрема Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 р. № 743-р «Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року» [25], Постанова Кабінету Міністрів України від 02.11.2011 р. № 1134 «Про затвердження Порядку розроблення проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь» [26], Постанова Кабінету Міністрів України від 17.12.2012 р. № 1207 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері землеустрою і визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною службою з питань геодезії, картографії та кадастру» [27], Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2012 р. № 513 «Про затвердження Порядку проведення інвентаризації земель» [28], Постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 р. № 1051 «Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру» [29], Постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 р. № 15 «Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру» [30], Постанова Кабінету Міністрів України від 07.06.2017 р. № 413 «Стратегія удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними» [31] тощо;

7) важлива роль у правовому регулюванні земельних відносин належить відомчим нормативно-правовим актам центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин (Наказ Держгеокадастру від 04.06.2015 р. № 95 «Про деякі питання взаємодії між територіальними органами Держгеокадастру/Держземагентства під час розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності» [32], Наказ Держгеокадастру від 14.02.2017 р. № 68 «Про затвердження Порядку ведення довірчої роботи в Держгеокадастрі, його територіальних органах, на підприємствах, установах, організаціях, що належать до сфери управління Держгеокадастру» [33], Наказ Держгеокадастру від 25.04.2016 р. № 114 «Про затвердження Плану заходів щодо організації надання адміністративних послуг, які надаються Держгеокадастром і його територіальними органами в електронній формі через Єдиний державний портал адміністративних послуг та інтеграції до нього власних інформаційних систем», Наказ Держгеокадастру від 20.04.2016 р. № 108 «Про введення в дію рішень колегії Держгеокадастру від 30.03.2016 р.», наказ Держгеокадастру від 23.10.2017 р. № 215 «Про затвердження типових Інформаційних і Технологічних карток адміністративних послуг, які надаються Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру» тощо.

Висновки. Основним завданням правового регулювання дозвільної діяльності у сфері земельних відносин є створення таких правових умов, які дадуть можливість для раціонального й ефективного використання земельних ресурсів, їх охорони, підвищення якості земель, рівноправного розвитку всіх форм власності на землю й господарювання, забезпечення права на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад і держави, збереження та відтворення родючості ґрунтів, поліпшення природного середовища [34].

Отже, правове регулювання дозвільної діяльності у сфері земельних відносин здійснюється шляхом запровадження й реалізації приписів правових і техніко-юридичних норм, які встановлюються й охороняються державою для закріплення й регулювання відносин, що виникають і розвиваються в процесі здійснення дозвільної діяльності суб'єктами публічної адміністрації у сфері земельних відносин.

Список використаних джерел:

1. Макєєва Л.М. Теоретичні аспекти державного регулювання використання та охорони земель. Теорія та практика державного управління. 2011. Вип. 3 (34). URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2011-3/doc/1/14.pdf>.
2. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. 712 с.
3. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Х.: Консум, 2001. 656 с.
4. Цвік М.В., Ткаченко В.Д., Рогачова Л.Л. та ін. Загальна теорія держави і права: підруч. / за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. Х.: Право, 2002. 432 с.
5. Джафарова О.В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: адміністративно-правові засади: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Х., 2015. 572 с.
6. Сиверін В.І. Адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічних адміністрацій: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2010. 193 с.
7. Резніченко В.О. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності у сфері містобудування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2015. 198 с.
8. Петров Є.В. Адміністративно-господарське право як підгалузь адміністративного права України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Х., 2013. 40 с.
9. Джафарова О.В. Правове регулювання дозвільної діяльності органів публічної адміністрації в Україні. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2015. Сер.: Юридичні науки. Вип. 6. Т. 2. С. 45–49.
10. Общая теория права и государства: учебник / под ред. В.В. Лазарева. М.: Юристъ, 1996. 472 с.
11. Ярмачі Х.П. Адміністративно-наглядова діяльність міліції в Україні: моногр. О.: Юрид. літ-ра, 2006. 336 с.
12. Воронін Я.Г. Дозвільна діяльність у нафтогазовому комплексі України: адміністративно-правовий аспект: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Х., 2016. 486 с.
13. Петров Є.В. Феноменологія адміністративно-господарського права: моногр. Х.: Діса плюс, 2012. 392 с.
14. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/254>.
15. Петрук О.В. Формування соціальних пріоритетів у сфері реформування земельних відносин в Україні: дис. ... канд. наук з держ. управ.: 25.00.02. К., 2017. 280 с.
16. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
17. Про внесення зміни до статті 50 Закону України «Про землеустрій» щодо спрощення процедури виготовлення проектів землеустрою для відведення земельних ділянок: Закон України від 08.12.2015 р. № 863-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/863-19>.
18. Про внесення зміни до Земельного кодексу України щодо удосконалення механізму передачі земельних ділянок, відчужених для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності: Закон України від 08.12.2015 р. № 862-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/862-19>.
19. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України від 10.12.2015 р. № 888-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/888-19>.
20. Боклаг В.А. Формування та розвиток державної політики у сфері управління земельними ресурсами в Україні: дис. ... доктора наук з держ. управл.: 25.00.02. Запоріжжя, 2015. 423 с.
21. Про деякі питання організаційно-правового забезпечення формування та регулювання ринку землі та захисту прав власників земельних ділянок: Указ Президента України від 25.07.2006 р. № 644/2006. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/644/2006>.
22. Про невідкладні заходи щодо захисту власників земельних ділянок та земельних часток (паїв): Указ Президента України від 19.08.2008 р. № 725/2008. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/725/2008>.
23. Про заходи щодо створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру: Указ Президента України від 17.02.2003 р. № 134/2003. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/134/2003>.
24. Про вдосконалення системи державного управління земельними ресурсами та контролю за їх використанням і охороною: Указ Президента України від 19.08.2002 р. № 720/2002. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/720/2002>.

25. Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку земельних відносин в Україні на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.06.2009 р. № 743-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/743-2009-%D1%80>.

26. Про затвердження Порядку розроблення проектів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозміни та впорядкування угідь: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.11.2011 р. № 1134. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1134-2011-%D0%BF>.

27. Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері землеустрою і визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) Державною службою з питань геодезії, картографії та кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.12.2012 р. № 1207. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1207-2012-%D0%BF>.

28. Про затвердження Порядку проведення інвентаризації земель: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.05.2012 р. № 513. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/513-2012-%D0%BF/paran8#n8>.

29. Про затвердження Порядку ведення Державного земельного кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 р. № 1051. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/laws/show/1051-2012-%D0%BF/paran19#n19>.

30. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 р. № 15. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-%D0%BF>.

31. Стратегія удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними: Постанова Кабінету Міністрів України № 413 від 7.06.2017 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/413-2017-%D0%BF>.

32. Про деякі питання взаємодії між територіальними органами Держгеокадастру/Держземагентства під час розпорядження землями сільськогосподарського призначення державної власності: Наказ Держгеокадастру від 04.06.2015 р. № 95. URL: <http://land.gov.ua/info/nakaz-derzhheokadastru-vid-04-06-2015-95-pro-deiaki-pytannia-vzaiemodii-mizh-terytorialnymy-orhanamy-derzhheokadastruderzhzemahentstva-pid-chas-rozporiadzhennia-zemliamy-silskohospodarskoho-pryzn/>.

33. Про затвердження Порядку ведення договірної роботи в Держгеокадастрі, його територіальних органах, на підприємствах, установах, організаціях, що належать до сфери управління Держгеокадастру: Наказ Держгеокадастру від 14.02.2017 р. № 68. URL: <http://land.gov.ua/info/nakaz-derzhheokadastru-vid-14-02-2017-68-pro-zatverdzhennia-poriadku-vedennia-dohovirnoi-roboty-v-derzhheokadastri-ioho-terytorialnykh-orhanakh-na-pidpriemstvakh-ustanovakh-orhanizatsiakh/>.

34. Бабміндра Д.І., Слінчук В.О., Євграфов О.Є. та ін. Проблеми регулювання земельних відносин та діяльність органів місцевого самоврядування. Землевпорядний вісник. 2006. № 4. С. 31–34.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.951:351.82

БІЛИК Л.Л.

ІСТОРІЯ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ, ЩО НАДАЮТЬСЯ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті розглядаються питання становлення та розвитку надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування в Україні. Оцінено вплив законодавчих актів та інших нормативно-правових актів щодо надання адміністративних послуг громадянам. Детально вивчено питання діяльності органів місцевого самоврядування з метою вдосконалення надання якості адміністративних послуг. Зроблено аналіз кращих вітчизняних та зарубіжних практик із питання надання адміністративних послуг.

Ключові слова: адміністративна послуга, адміністративна реформа, органи державної влади, органи місцевого самоврядування.

В статье рассматриваются вопросы становления и развития предоставления административных услуг органами местного самоуправления в Украине. Оценено влияние законодательных актов и других нормативно-правовых актов по предоставлению административных услуг гражданам. Детально изучены вопросы деятельности органов местного самоуправления с целью совершенствования предоставления качества административных услуг. Сделан анализ лучших отечественных и зарубежных практик по вопросу предоставления административных услуг.

Ключевые слова: административная услуга, административная реформа, органы государственной власти, органы местного самоуправления.

The article deals with the formation and development of administrative services by local authorities in Ukraine. The effect of laws and other legal acts on providing administrative services to citizens. Studied in detail the issue of local government to improve the provision of quality administrative services. The analysis of the best domestic and foreign practices on the issue of administrative services.

Key words: administrative service, administrative reform, public authorities, local self-government.

Вступ. У процесі глобалізації і стрімких змін у суспільстві формування дієвої системи юридичних засобів, які створюють механізм реалізації громадянських прав, свобод і законних інтересів, система надання адміністративних послуг пройшла різні етапи свого становлення, що пов'язується з різними пріоритетами діяльності урядів. Для теорії та практики надання адміністративних послуг важливим є вивчення питань виникнення та історичної еволюції системи надання адміністративних послуг в Україні.

Однією з найбільш гострих проблем України є недостатнє наукове осмислення та практичне впорядкування наявності сукупності державних послуг, важливою складовою частиною яких є адміністративні послуги. В умовах реалізації курсу держави на формування правової соціальної держави, особливої актуальності і соціальної значимості набувають

питання, пов'язані з підвищенням ефективності діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування з надання адміністративних послуг. Трансформаційний стан державних інституцій України визначає напрям удосконалення державного управління щодо формування системи надання адміністративних послуг з урахуванням кращого світового та вітчизняного теоретичного і практичного досвіду. Протягом останніх років питання адміністративних послуг, які надаються громадянам, досліджували такі науковці, як В. Гусєв, І. Коліушко, В. Тимошук, В. Толкованов. Та нині питання історичної еволюції системи надання адміністративних послуг потребує подальших досліджень.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення аналізу реалізації адміністративної реформи та реформи місцевого самоврядування в Україні, виявлення причинно-наслідкових ланок її впливу на удосконалення якості надання громадянам адміністративних послуг, узагальнення та поширення кращих практик щодо різних аспектів надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування.

Результати дослідження. Донедавна нормативно-правове регулювання такої важливої сфери діяльності держави, як надання адміністративних послуг, в Україні перебувало на низькому рівні. Окремі питання надання адміністративних послуг було врегульовано Законом України «Про оподаткування прибутку підприємств» [1], постановами Кабінету Міністрів України «Про порядок використання коштів, отриманих органами державної влади від надання ними послуг відповідно до законодавства, та її розміри» [2] та «Про затвердження переліку груп власних надходжень бюджетних установ, вимог щодо їх утворення та напрямів використання» [3] тощо.

Інститут адміністративних послуг було запроваджено Концепцією адміністративної реформи, затвердженою Указом Президента України від 22 липня 1998 р.

Після затвердження Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади питання надання адміністративних послуг стало одним із першочергових у діяльності Президента України й уряду.

Концепцією визначалося, що метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дасть їй змогу стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою було формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам [4].

У Концепції не дарма є згадка про європейські й інші країни, адже, починаючи з 1980-х рр., більшість західних демократій у тій чи іншій формі вдалися до спроби реформування власних управлінських систем.

Фактично всі сучасні спроби реформувати систему державного управління зводяться до своєрідної «європеїзації», оскільки Україна взяла на себе зобов'язання щодо реформування чинного законодавства в цій сфері у разі підписання Угоди про партнерство і співробітництво з європейськими співтовариствами та їх державами-членами, ратифікованої Верховною Радою України 10 листопада 1994 р.

Загалом за період підготовки адміністративної реформи в Україні напрацьовано солідну правову базу, прийнято значну кількість нормативно-правових актів, причому кілька – на міжнародному рівні (наприклад, Меморандум про взаєморозуміння між Кабінетом Міністрів України і Міжнародним банком реконструкції та розвитку стосовно співробітництва у сфері державної служби та адміністративної реформи від 27 травня 2004 р. тощо [5]).

Формування сучасної системи надання адміністративних послуг в Україні розпочалося з 2005 р.

6 вересня 2005 р. Верховною Радою України було ухвалено Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», який надав могутній імпульс централізованому утворенню єдиних дозвільних центрів, що діють за принципом організаційної єдності в одному приміщенні. Ця політика була спрямована на покращення умов для отримання адміністративних послуг суб'єктами господарювання і загалом відбувалася згідно із загальними підходами до створення універсамів послуг.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.02.2006 р. № 90-р було затверджено Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, яка дала сучасне визначення адміністративних послуг як важливої складової частини державних і муніципальних послуг.

Концепція розділила публічні послуги на державні та муніципальні.

У згаданій концепції Урядом України зафіксовано теоретичні аспекти доктрини адміністративних послуг (поняття та ознаки, принципи надання адміністративних послуг) та визначено основні завдання, а саме: законодавча та практична спрямованість.

Кабінет Міністрів декларував наміри здійснити кілька кроків і, зокрема, максимально децентралізувати надання адміністративних послуг із метою їх наближення до мешканців конкретної адміністративно-територіальної одиниці. Такий напрям політики має бути реалізований шляхом делегування відповідних функцій органам місцевого самоврядування. Інше важливе завдання, яке ставилося у Концепції, – запровадити найбільш ефективні форми надання адміністративних послуг. Однією з таких форм є впровадження універсальних послуг (центрів надання адміністративних послуг).

У 2007 р. було затверджено План заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, яким передбачалося здійснити такі заходи: переглянути переліки платних послуг і розмежувати їх на адміністративні та господарські; розробити стандарти надання адміністративних послуг; законодавчо врегулювати передачу повноважень центральних органів виконавчої влади на місцевий рівень; визначити собівартість послуг та з її урахуванням встановити розміри плати платних адміністративних послуг; впровадження системи електронного документообігу з надання адміністративних послуг за допомогою інтернету.

У 2009 р. Кабінет Міністрів України у пошуках додаткових ресурсів звернувся до тематики платних державних послуг (у тому числі адміністративних). Так, було видано низку нормативно-правових актів, реалізація яких передбачала такі заходи: спрямування усіх коштів за державні платні послуги до державного бюджету, заборона передачі повноважень із надання державних платних послуг суб'єктам господарювання; ліквідація суб'єктів господарювання, утворених для надання цих послуг. Зокрема, це Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування надання державних платних послуг» від 25.02.2009 р. № 251 та Постанова Кабінету Міністрів «Деякі питання платних державних послуг» від 11.03.2009 р. № 234.

Головним управлінням державної служби в Україні було ініційовано утворення Реєстру адміністративних послуг. Спроби створити такий реєстр робилися протягом 2009–2011 рр.

Зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України від 27.04.2009 р. № 532 було затверджено Положення про Реєстр державних та адміністративних послуг. Передбачалося, що Реєстр буде єдиною комп'ютерною базою даних про державні та адміністративні послуги, які надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами та організаціями, а також органами місцевого самоврядування у процесі виконання ними делегованих державою повноважень.

Протягом тривалого часу згаданий реєстр адміністративних послуг був доступний у текстовому режимі і давав змогу здійснювати пошук інформації за суб'єктами надання послуги (за органами виконавчої влади), сферами, а також видом (назвою) послуги. Щоправда, питання про зручність користування Реєстром, його повноту, а також практичну цінність залишаються відкритими.

Водночас тривалий час процедуру надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в межах делегованих їм органами виконавчої влади повноважень, підприємствами, установами та організаціями, на які, згідно з нормативно-правовими актами, покладено повноваження надавати адміністративні послуги, було визначено лише Тимчасовим порядком надання адміністративних послуг [6].

У цьому Порядку Урядом було визначено, що послуги, які надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами та організаціями в порядку виконання ними делегованих державою згідно з нормативно-правовими актами повноважень, належать до державних послуг. При цьому до державних послуг не належать господарські послуги, які надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами, організаціями.

Також у Тимчасовому порядку було визначено, що плата за надання таких послуг справляється у розмірах та порядку, що визначені законодавчими актами, а в разі, коли це не передбачено законодавчими актами, – актами Кабінету Міністрів України.

11 жовтня 2010 р. до зазначеного Тимчасового порядку були внесені зміни [7]. Деякі з цих змін стосувалися термінології (замість «державні, у тому числі адміністративні послуги» стала використовуватися категорія «адміністративні послуги»).

Крім того, цими змінами було впроваджено ще кілька важливих норм:

- справляння плати за надання адміністративних послуг у відсотковому відношенні до кошторисної вартості об'єкта забороняється;
- забороняється вимагати від одержувачів адміністративних послуг документи та інформацію, які перебувають у володінні суб'єкта, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій;
- встановлювати стандартом адміністративної послуги права і обов'язки громадян забороняється. У разі, коли право надання адміністративної послуги надано двом або більше суб'єктам, зокрема місцевим органам виконавчої влади, територіальним органам центральних органів виконавчої влади, відповідальний за надання адміністративної послуги центральний орган виконавчої влади затверджує типовий стандарт надання адміністративної послуги;
- суб'єкти, що надають адміністративні послуги, забезпечують заходів до функціонування «єдиного вікна» – організаційної форми надання адміністративних послуг, яка передбачає проведення всіх процедур, необхідних для надання адміністративної послуги, посадовими особами, а також недопущення утворення черг.

У контексті реформування сфери адміністративних послуг багато років дискутувалось питання щодо доцільності прийняття окремого закону про адміністративні послуги, що має забезпечити реалізацію системних заходів інституційно-організаційного, процедурного та фінансово-економічного характеру з питань розвитку національної системи надання адміністративних послуг. У зв'язку з цим Розпорядженням Кабінету Міністрів від 17 червня 2009 р. № 682 було схвалено Концепцію проекту Закону України «Про адміністративні послуги». Згодом згаданий проект Закону було схвалено урядом та надіслано для подальшого розгляду до парламенту. Але лише 6 вересня 2012 р. Верховній Раді України вдалось остаточно ухвалити Закон України «Про адміністративні послуги» № 5203-VI, що стало важливим кроком для подальшого розвитку та зміцнення національної системи розвитку адміністративних послуг. Цей закон став першим нормативно-правовим актом, який був покликаний урегулювати найважливіші питання в наданні адміністративних послуг органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

В окремих положеннях зазначеного Закону вперше визначається поняття адміністративної послуги, суб'єктів надання адміністративних послуг, розмежовуються господарські послуги і владні повноваження у сфері надання адміністративних послуг.

Одним із вагомих положень цього Закону є закріплення офіційного статусу центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) як організаційної форми надання адміністративних послуг, за якої в одному приміщенні можна отримати максимальну кількість адміністративних послуг. Передбачено, що ЦНАП утворюється відповідно до рішення міської (міста обласного значення) ради (міський універсам послуг) або розпорядження голови районної державної адміністрації (районний універсам послуг). Положення та регламент роботи ЦНАП затверджується, відповідно, міською радою або головою районної державної адміністрації.

Варто зазначити, що новий етап модернізації системи адміністративних послуг розпочався у 2014 р. з оголошення урядом України реформи місцевого самоврядування. Метою Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333, є формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади з метою створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, задоволення інтересів громадян у сферах життєдіяльності на відповідній території.

Висновки. Отже, активне формування сучасної системи надання адміністративних послуг в Україні розпочалось лише з 2005 р.

Варто зазначити, що новий етап модернізації системи адміністративних послуг розпочався у 2014 р. з оголошення урядом України реформи місцевого самоврядування. Нове законодавство у сфері надання адміністративних послуг, яке набрало чинності у 2016 р., розроблено з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації, а також удосконалення процедур та умов надання адміністративних послуг. За згаданим законом також до повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій належить надання адміністративних послуг, що мають найбільший попит серед жителів територіальних громад.

Тому ініціативи органів місцевого самоврядування зі створення центрів надання адміністративних послуг мають високі шанси на державну підтримку. Крім того, успішна діяльність муніципальних центрів надання адміністративних послуг дасть змогу місцевому самоврядуванню обґрунтовано претендувати на отримання до своєї компетенції більшості послуг, які досі в Україні надаються державними органами виконавчої влади (наприклад, пов'язані з паспортною системою, реєстрацією транспортних засобів тощо). Отже, варто належно скористуватися таким інструментом у розбудові ефективної та дієвої системи публічної адміністрації на місцевому рівні.

Необхідним є впровадженням системних заходів, що забезпечують реформування всієї сфери публічних послуг. Із цією метою було б доцільним рекомендувати реалізацію таких заходів: відмовитись від практики надання господарських послуг органами влади та не створювати недобросовісну конкуренцію з боку публічного сектора приватним структурам; в частині надання адміністративних послуг – впорядкувати плату за надання цих послуг у формі адміністративного збору; на перше місце поставити якість надання адміністративних послуг, а не їх дохідність для бюджету.

Список використаних джерел:

1. Про оподаткування прибутку підприємств: Закон України від 28 грудня 1994 р. № 334/94-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 4. Ст. 28.
2. Про порядок використання коштів, отриманих органами державної влади від надання ними послуг відповідно до законодавства, та їх розміри: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 червня 2001 р. № 702. Офіційний вісник України. 2001. № 26. Ст. 1178.
3. Про затвердження переліку груп власних надходжень бюджетних установ, вимог щодо їх утворення та напрямів використання: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 травня 2002 р. № 659. Офіційний вісник України. 2002. № 21. Ст. 1032.
4. Про заходи щодо впровадження адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. Офіційний вісник України. 1999. № 21. С. 32.
5. Меморандум про взаєморозуміння між Кабінетом Міністрів України і Міжнародним банком реконструкції та розвитку стосовно співробітництва у сфері державної служби та адміністративної реформи від 27 травня 2004 р. Офіційний вісник України. 2004. № 26. С. 256.
6. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2009 р. № 737. Офіційний вісник України. 2009. № 54. Ст. 1871.
7. Деякі питання надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2010 р. № 915. Урядовий кур'єр. 2010. № 195. 20 жовтня.

УДК [342.951:620.9-049.5](477)

ВІТКО А.Л.

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ СФЕРОЮ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Розкрито зміст правового регулювання публічного адміністрування сферою енергетичної безпеки держави. Проаналізовано нормативно-правові акти, положення яких регулюють процес публічного адміністрування сферою забезпечення енергетичної безпеки держави. Це дало змогу сформулювати ознаки (особливості) правових засад публічного адміністрування сферою забезпечення енергетичної безпеки держави.

Ключові слова: *правове регулювання, публічне адміністрування, забезпечення енергетичної безпеки держави, удосконалення, ефективність.*

Раскрыто содержание правового регулирования публичного администрирования сферы энергетической безопасности государства. Проанализированы нормативно-правовые акты, положения которых регулируют процесс публичного администрирования сферой обеспечения энергетической безопасности государства. Это позволило сформулировать признаки (особенности) правовых основ публичного администрирования сферой обеспечения энергетической безопасности государства.

Ключевые слова: *правовое регулирование, публичное администрирование, обеспечение энергетической безопасности государства, совершенствование, эффективность.*

The content of the legal regulation of public administration in the field of energy security of the state is revealed. The normative legal acts, the provisions of which regulate the process of public administration in the field of ensuring energy security of the state, are analyzed. This made it possible to formulate signs (peculiarities) of the legal principles of public administration in the field of ensuring energy security of the state.

Key words: *legal regulation, public administration, provision of state energy security, improvement, efficiency.*

Одним із найважливіших завдань, які стоять перед сучасною Україною, є зміцнення й удосконалювання правового регулювання державного і громадського життя. Особливе місце у цьому напрямі займає діяльність щодо забезпечення енергетичної безпеки, адже людина, її життя та здоров'я визнано найвищою соціальною цінністю (ст. 3 Конституції України). При цьому держава закріпила за собою як головний обов'язок «утвердження і забезпечення прав і свобод людини». У свою чергу, енергетична безпека держави нерозривно пов'язана із забезпеченням як економічних прав людини, так і невід'ємних особистих прав у контексті підвищеного рівня небезпеки описаної сфери. Відповідно, держава в особі уповноважених органів зобов'язана належним чином сформулювати правові засади забезпечення енергетичної безпеки.

Правове регулювання публічного адміністрування сферою енергетичної безпеки держави здійснюється певною системою законодавства, яка складається зі значної кількості нормативних актів, які відрізняються один від одного багатьма ознаками: назвою, юридичною силою, порядком прийняття тощо.

Велике значення для формування правових засад публічного адміністрування сферою забезпечення енергетичної безпеки в Україні, як ми вже зазначали вище, має Конституція України. Непересічне значення Конституції України в цій системі визначається її верховенством та вищою юридичною силою, прямою дією, застосуванням на всій території країни.

Система законодавства щодо публічного адміністрування сферою забезпечення енергетичної безпеки в Україні базується, зокрема, на нормах розділу I «Загальні засади» Конституції України, а саме: «Земля, її надра є об'єктами права власності українського народу <...> Кожен громадянин має право

користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону» (ст. 13), забезпечення економічної безпеки держави належить до найважливіших функцій держави (ст. 17) та розділу II Конституції України, де закріплено основні конституційні права, свободи та обов'язки людини і громадянина: «Кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення» (ст. 50).

Природно, що Конституція безпосередньо здійснення публічного адміністрування сферою забезпечення безпеки держави не регулює, але вона є базою для прийняття законів та підзаконних актів, які безпосередньо регулюють таку діяльність.

Центральне місце в механізмі правового регулювання публічного адміністрування сферою забезпечення енергетичної безпеки держави займають закони та інші законодавчі акти України. Так, ст. 92 Конституції України передбачено, що виключно законами України визначаються засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, організації та експлуатації енергосистем (пункт 5 частини 1).

Причому значення законів у розбудові правової держави має постійно зростати, оскільки верховенство закону є невід'ємною ознакою останньої. Верховенство закону виявляється, перш за все, в суворій відповідності йому всіх інших нормативних актів, оскільки закони (після Конституції) мають найвищу юридичну силу. Закони регулюють найважливіші питання державного та суспільного життя, їх норми становлять серцевину, фундамент формування і розвитку інших правових норм [1, с. 55–57]. Підкреслюючи значення закону в системі правового регулювання, необхідно мати на увазі, що термін «закон» у цьому разі вживається як узагальнююче поняття. Під ним розуміються усі нормативні акти, які мають силу закону, або, іншими словами, законодавчі акти.

Особливе місце у системі правового регулювання публічного адміністрування сферою забезпечення енергетичної безпеки держави займає Закон України «Про основи національної безпеки України», яким визначено засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності. У цьому контексті нагадаємо, що енергетична безпека України ще 19 січня 1998 р. на офіційному рівні була визнана невід'ємною складовою частиною національної та економічної безпеки і необхідною умовою існування та розвитку держави.

Спираючись на викладене, вважаємо, що статтею 7 Закону України «Про основи Національної безпеки України» до основних реальних та потенційних загроз національній безпеці України, стабільності в суспільстві, які безпосередньо стосуються енергетичної безпеки держави, віднесені у економічній сфері: «Неефективність використання паливно-енергетичних ресурсів, недостатні темпи диверсифікації джерел їх постачання та відсутність активної політики енергозбереження, що створює загрозу енергетичній безпеці держави». Основним напрямом державної політики на протидію описаним загрозам є «забезпечення енергетичної безпеки на основі сталого функціонування і розвитку паливно-енергетичного комплексу, в тому числі послідовного й активного проведення політики енергозбереження та диверсифікації джерел енергозабезпечення» (ст. 8 Закону України «Про основи національної безпеки України»).

Зважаючи на те, що енергетична безпека полягає у запобіганні шкідливому впливу на довкілля транспортування, перетворення і споживання паливно-енергетичних ресурсів в умовах сучасних ринкових відносин [2], до можливих загроз енергетичній безпеці, згідно з положеннями Закону України «Про основи Національної безпеки України», належать невідтримання в належному технічному стані ядерних об'єктів на території України, небезпека техногенного, у тому числі ядерного та біологічного, тероризму, загроза використання з терористичною метою ядерних та інших об'єктів на території України.

При цьому діяльність усіх державних органів має бути зосереджена на прогнозуванні, своєчасному виявленні, попередженні і нейтралізації відповідних загроз у напрямках: підвищення рівнів екологічної, ядерної та радіаційної безпеки до норм і стандартів у відповідній сфері, зокрема перетворення об'єкта «Укриття» Чорнобильської АЕС на екологічно безпечну систему; здійснення комплексу заходів, які гарантують екологічну безпеку ядерних об'єктів і надійний радіаційний захист населення та довкілля, зведення до мінімуму впливу наслідків аварії на Чорнобильській АЕС (ст. 8 Закону України «Про основи Національної безпеки України»).

Окремі напрями (галузеві питання) забезпечення енергетичної безпеки урегульовано певними законами України:

1) «Про ринок електричної енергії» [3] – визначає правові, економічні та організаційні засади функціонування ринку електричної енергії, регулює відносини, пов'язані з виробництвом,

розподілом, купівлею-продажем, постачанням електричної енергії для забезпечення надійного та безпечного постачання електричної енергії споживачам з урахуванням інтересів споживачів, розвитку ринкових відносин, мінімізації витрат на постачання електричної енергії та мінімізації негативного впливу на навколишнє природне середовище;

2) «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» [4] – встановлює пріоритет безпеки людини та навколишнього природного середовища, права і обов'язки громадян у сфері використання ядерної енергії, регулює діяльність, пов'язану з використанням ядерних установок та джерел іонізуючого випромінювання, встановлює також правові основи міжнародних зобов'язань України щодо використання ядерної енергії. Цей закон, будучи основоположним законом в ядерному законодавстві України, окреслює основні завдання останнього: правове регулювання суспільних відносин під час здійснення всіх видів діяльності у сфері використання ядерної енергії; створення правових засад системи управління у сфері використання ядерної енергії і системи регулювання безпеки під час використання ядерної енергії; встановлення прав, обов'язків і відповідальності органів державної влади, підприємств, установ і організацій, посадових осіб і персоналу, а також громадян стосовно їх діяльності, пов'язаної з використанням ядерної енергії; визначення основних принципів радіаційного захисту людей та навколишнього природного середовища; забезпечення участі громадян та їх об'єднань у формуванні державної політики у сфері використання ядерної енергії; сприяння подальшому зміцненню міжнародного режиму безпечного використання ядерної енергії;

3) «Про нафту і газ» [5] – визначає основні правові, економічні та організаційні засади діяльності нафтогазової галузі України та регулює відносини, пов'язані з особливостями користування нафтогазоносними надрами, видобутком, транспортуванням, зберіганням та використанням нафти, газу та продуктів їх переробки з метою забезпечення енергетичної безпеки України, розвитку конкурентних відносин у нафтогазовій галузі, захисту прав усіх суб'єктів відносин, що виникають у зв'язку з геологічним вивченням нафтогазоносності надр, розробкою родовищ нафти і газу, переробкою нафти і газу, зберіганням, транспортуванням та реалізацією нафти, газу та продуктів їх переробки, споживачів нафти і газу та працівників галузі;

4) Гірничий закон України [6] – дія поширюється на правовідносини у сфері діяльності гірничих підприємств, установ, організацій, гірничих об'єктів, що займаються розвідкою, розробкою, видобутком та переробкою корисних копалин і веденням гірничих робіт, будівництвом, ліквідацією або консервацією гірничих підприємств, науково-дослідною роботою, ліквідацією аварій у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, незалежно від їх форми власності та підпорядкування, а також підприємства, установи, організації, громадян України, іноземних юридичних та фізичних осіб, осіб без громадянства.

Аналіз системи законодавства вказує на те, що питання публічного адміністрування сфери забезпечення енергетичної безпеки держави урегульовано, крім того, іншими законодавчими актами на рівні вирішення окремих суміжно-секторальних питань. Наприклад, як ми вже зазначили, Закон України «Про нафту і газ» регламентує питання транспортування нафти, газу та продуктів їх переробки. У той же час правові, економічні та організаційні засади діяльності трубопровідного транспорту урегульовано Законом України «Про трубопровідний транспорт». Тобто положення останнього суміжно стосуються питань забезпечення енергетичної безпеки держави. При цьому, якщо нафтогазовий комплекс являє собою окрему сферу (галузь) нормативно-правового регулювання, то питання транспортування нафти і газу мають, швидше, секторальне відношення до усієї цієї сфери. Крім Закону України «Про трубопровідний транспорт» [7], до окреслених законодавчих актів доречно віднести такі:

а) Про альтернативні джерела енергії [8] – визначає правові, економічні, екологічні та організаційні засади використання альтернативних джерел енергії та сприяння розширенню їх використання у паливно-енергетичному комплексі;

б) Про комбіноване виробництво теплової та електричної енергії (когенерацію) та використання скидного енергопотенціалу [9] – створює правові засади для підвищення ефективності використання палива в процесах виробництва енергії або інших технологічних процесах, розвитку та застосування технологій комбінованого виробництва електричної і теплової енергії, підвищення надійності та безпеки енергопостачання на регіональному рівні, залучення інвестицій на створення когенераційних установок;

в) Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг [10] – визначає правовий статус Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, її завдання, функції, повноваження та порядок їх здійснення;

г) Про природні монополії [11] – визначає правові, економічні та організаційні засади державного регулювання діяльності суб'єктів природних монополій в Україні;

г) Про захист економічної конкуренції [12] – визначає правові засади підтримки та захисту економічної конкуренції, обмеження монополізму в господарській діяльності і спрямований на забезпечення ефективного функціонування економіки України на основі розвитку конкурентних відносин;

д) Про охорону навколишнього природного середовища [13] – визначає правові, економічні та соціальні основи організації охорони навколишнього природного середовища в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь; зокрема з цією метою Україна здійснює на своїй території екологічну політику, спрямовану на досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи, охорону, раціональне використання і відтворення природних ресурсів;

е) Кодекс України про надра [14] – регулює гірничі відносини з метою забезпечення раціонального, комплексного використання надр для задоволення потреб у мінеральній сировині та інших потреб суспільного виробництва, охорони надр, гарантування при користуванні надрами безпеки людей, майна та навколишнього природного середовища, а також охороняє права і законні інтереси підприємств, установ, організацій та громадян;

є) Про угоди про розподіл продукції [15] – акт спрямований на створення сприятливих умов для інвестування пошуку, розвідки та видобування корисних копалин у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони на засадах, визначених угодами про розподіл продукції;

ж) Кодекс цивільного захисту [16] регулює відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту, та визначає повноваження органів державної влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, права та обов'язки громадян України, іноземців та осіб без громадянства, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності;

з) Про енергозбереження [17] – визначає правові, економічні, соціальні та екологічні основи енергозбереження для всіх підприємств, об'єднань та організацій, розташованих на території України, а також для громадян;

і) Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року [18] – затверджено Загальнодержавну програму розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 р., метою якої є забезпечення потреб національної економіки у мінеральних ресурсах за рахунок власного видобутку, зменшення залежності України від імпорту мінеральних ресурсів та збільшення експортного потенціалу країни завдяки власному видобутку корисних копалин, що мають великий попит на світовому ринку.

Істотне значення в правовому регулюванні публічного адміністрування сферою забезпечення енергетичної безпеки держави має низка підзаконних нормативних актів. На відміну від законів (актів первинного характеру, що містять відправні юридичні розпорядження), вони є вторинними актами, що конкретизують положення законів чи регулюють відносини, які не входять у предмет законодавчого регулювання. Вони мають бути засновані на законах і не суперечити їм. Основне призначення останніх полягає у вирішенні конкретних проблем, для чого конкретизуються або уточнюються функції, завдання, права та обов'язки суб'єктів публічної адміністрації тощо.

Специфічне місце серед нормативних актів, що регулюють питання публічного адміністрування сферою забезпечення енергетичної безпеки держави, займає постанова Кабінету Міністрів України від 19 січня 1998 р. № 48, якою затверджено Концепцію діяльності органів виконавчої влади у забезпеченні енергетичної безпеки України, що де-юре визначає: поняття енергетичної безпеки держави, її місце у структурі національної безпеки, пріоритетні напрями енергетичної безпеки держави, основні завдання органів виконавчої влади у забезпеченні енергетичної безпеки України.

Особливого значення в умовах сьогодення займають питання розроблення та прийняття конкретних державних програм та стратегій, що безпосередньо спрямовані на виконання законодавчих актів у сфері забезпечення енергетичної безпеки України. Такими, зокрема, можна вважати: Енергетичну стратегію України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність», що затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2017 р. № 605-р; постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Примірного енергосервісного договору» від 21 жовтня 2015 р. № 845; Національний план дій з енергоефективності на період до 2020 року, затверджений постановою Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 листопада 2015 р. № 1228-р.; Програму диверсифікації джерел постачання нафти в Україну на період до 2015 року.

Оперативне вжиття заходів публічного адміністрування щодо усунення раптово виникаючих загроз енергетичній безпеці також знаходять своє нормативне відображення на підзаконному рівні. Наприклад, Указом Президента України від 1 травня 2014 р. № 448/2014 введено в дію рішення Ради Національної безпеки і оборони України «Про стан забезпечення енергетичної безпеки у зв'язку з ситуацією щодо постачання природного газу в Україну».

Для більшості сучасних держав характерною є наявність двох рівнів правового регулювання: 1) законодавчого та 2) іншого нормативного, включаючи і внутрішньовідомчий [19, с. 13]. Наведене можна віднести і до правової системи України. Так, правове регулювання публічного адміністрування сферою забезпечення енергетичної безпеки держави здійснюється не лише нормативними актами Президента України та Кабінету Міністрів України, а також відомчими нормативно-правовими актами, що можуть прийматися Міністерством енергетики та вугільної промисловості України, Державним агентством з енергоефективності та енергозбереження України, Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг тощо.

До відповідних нормативних документів, які створюють належний рівень публічного адміністрування сфери забезпечення енергетичної безпеки держави, необхідно віднести: Наказ Міністерства енергетики та вугільної промисловості України від 6 вересня 2017 р. № 588 «Про організацію роботи Міненерговугілля з реалізації положень Закону України «Про засади функціонування ринку електричної енергії України»; Наказ Державного комітету ядерного регулювання України від 19 листопада 2007 р. № 162 «Про затвердження Загальних положень безпеки атомних станцій»; Наказ Міністерства енергетики та вугільної промисловості України від 24 жовтня 2017 р. № 673 «Про утворення робочої групи з питань підготовки проекту плану заходів з реалізації Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність»; Наказ Міністерства енергетики та вугільної промисловості України від 25 вересня 2017 р. № 622 «Про підготовку обладнання електростанцій і теплових мереж до надійної та ефективної роботи у 2018 році та в осінньо-зимовий період 2018/2019 року»; Наказ Держенергоефективності України від 21 липня 2011 р. № 63 «Про затвердження Методики розрахунку показника енергоемності валового регіонального продукту» тощо.

Окремим блоком відомчого правового регулювання публічного адміністрування сферою забезпечення енергетичної безпеки держави є правила. Наприклад, Правила улаштування електроустановок, затверджені наказом Міністерства енергетики та вугільної промисловості від 22 серпня 2014 р. № 597, Правила технічного обслуговування та ремонту обладнання, будівель і споруд електростанцій та мереж (ГКД 34.20.661-2003), затверджені наказом Міністерства палива та енергетики України від 14 травня 2003 р. № 228. Такі акти необхідно вважати нормативно-технічними документами.

На особливу увагу також заслуговують методичні вказівки, які також знаходять своє нормативне вираження на рівні відомчого нормативно-правового регулювання. Так, наказом Міністерства палива та енергетики України від 3 лютого 2005 р. № 60 затверджено «Методичні вказівки з обліку та аналізу в енергосистемах технічного стану розподільчих мереж напругою 0,38-20 кВ за повітряними лініями електропередачі» (СОУ-Н МПЕ 40.1.20.576:2005). Незважаючи на те, що методичні вказівки, за загальним правилом, мають рекомендаційне значення, технічний зміст зазначеного нами документа свідчить про їх виключно загальнообов'язковий характер.

Таким чином, нами були розглянуті основні нормативно-правові акти, які регулюють питання публічного адміністрування сферою забезпечення енергетичної безпеки держави. Їх систему становлять Конституція України, закони України, підзаконні та відомчі нормативно-правові акти.

У свою чергу, аналіз правових засад публічного адміністрування сферою забезпечення енергетичної безпеки держави дав змогу описати такі їх ознаки (особливості):

- правове регулювання публічного адміністрування сфери забезпечення енергетичної безпеки держави здійснюється у трьох напрямках: 1) загальному (Конституція України, Закон України «Про основи національної безпеки України»); 2) галузевому (Закони України «Про ринок електричної енергії», «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку», «Про нафту і газ», «Гірничий закон України»); 3) суміжно-секторальному (закони України «Про трубопровідний транспорт», «Про альтернативні джерела енергії», «Про комбіноване виробництво теплової та електричної енергії (когенерацію) та використання скидного енергопотенціалу», «Про природні монополії», «Про охорону навколишнього природного середовища», Кодекс України про надра);

- галузевий поділ публічного адміністрування сферою забезпечення енергетичної безпеки держави здійснено на законодавчому рівні правового регулювання;

- надання офіційності (визначеності) сфери енергетичної безпеки України та шляхів (напрямів) її публічного адміністрування відбувається виключно на підзаконному рівні правового регулювання;

– відомчі нормативно-правові акти, що регламентують питання публічного адміністрування сферою забезпечення енергетичної безпеки, видається можливим поділити на кілька видових груп, специфічне місце серед яких належить групі нормативно-технічних документів;

– методичні вказівки у сфері забезпечення енергетичної безпеки держави мають загально-обов’язковий характер для суб’єктів публічної адміністрації.

При цьому правова основа окресленої нами діяльності, на наше глибоке переконання, повинна мати такий стан, який максимально сприяв би підвищенню її ефективності. Досягнення такого стану правового регулювання можливе лише за умови уніфікованих положень нормативно-правових актів щодо публічного адміністрування сферою енергетичної безпеки держави. У результаті вважаємо за доцільне виокремити сферу енергетичної безпеки держави як окремий складник національної безпеки України на законодавчому рівні – у Законі України «Про основи національної безпеки України». Відповідно, у межах цього документа необхідно окреслити сучасні реальні і потенційні загрози енергетичній безпеці України та актуальні напрями реалізації державної політики (зокрема публічного адміністрування) у сфері забезпечення енергетичної безпеки держави.

Список використаних джерел:

1. Самсонов В.Н. Административное законодательство: понятие, содержание, реформа. Х., 1991. 120 с.
2. Про Концепцію діяльності органів виконавчої влади у забезпеченні енергетичної безпеки України: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.01.1998 р. № 48 // Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/48-98-%D0%BF>.
3. Про ринок електричної енергії: Закон України від 13.04.2017 р. № 2019-VIII. Відомості Верховної Ради. 2017. № 27-28. Ст. 312.
4. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку: Закон України від 08.02.1995 р. № 39/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 12. Ст. 81.
5. Про нафту і газ: Закон України від 12.07.2001 р. № 2665-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 50. Ст. 262.
6. Гірничий закон України: Закон України від 06.10.1999 р. № 1127-XIV (у редакції від 05.04.2015 р.). Відомості Верховної Ради України. 1999. № 50. Ст. 433.
7. Про трубопровідний транспорт: Закон України від 15.05.1996 р. № № 192/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 29. Ст. 139.
8. Про альтернативні джерела енергії: Закон України від 20.02.2003 р. № 555-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 24. Ст. 155.
9. Про комбіноване виробництво теплової та електричної енергії (когенерацію) та використання скидного енергопотенціалу: Закон України від 05.04.2005 р. № 2509-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 20. Ст. 278.
10. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг: Закон України від 22.09.2016 р. № 1540-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 51. Ст. 833.
11. Про природні монополії: Закон України від 20.04.2000 р. № № 1682-III. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 30. Ст. 238.
12. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11.01.2001 р. № 2210-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 12. Ст. 64.
13. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 41. Ст. 546.
14. Кодекс України про надра від 27.07.1994 р. № 132/94-ВР. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 27-28. Ст. 312.
15. Про угоди про розподіл продукції: Закон України від 14.09.1999 р. № 1039-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 44. Ст. 391.
16. Кодекс цивільного захисту від 02.10.2012 р. № 5403-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 34-35. Ст. 458.
17. Про енергозбереження: Закон України від 01.07.1994 р. № 74/94-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 30. Ст. 283.
18. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року: Закон України від 21.04.2011 р. № 3268-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 44. Ст. 457.
19. Бандурка А.М. Оперативно-розыскная деятельность: правовой анализ / А.М. Бандурка, А.В. Горбачев. К., 1994. 160 с.

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПЕНСІЙНИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ ОСІБ, ЯКІ ПОСТРАЖДАЛИ ВНАСЛІДОК ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ

У статті розглянуто особливості вітчизняного законодавства з питань адміністративно-правового регулювання пенсійного забезпечення осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Досліджуючи етапи становлення системи законодавства, визначено закономірності розвитку та перешкоди щодо його реалізації. Проаналізовано фактори, що впливають на формування та розвиток системи законодавства в сфері пенсійного забезпечення осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та з'ясовано першопричини, завдяки яким на законодавчому рівні вперше закріплені норми, що регулюють суспільні відносини у цій сфері.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, органи державної влади, пенсійне забезпечення, соціальний захист громадян, Чорнобильська катастрофа.

В статье рассмотрены особенности отечественного законодательства по вопросам административно-правового регулирования пенсионного обеспечения лиц, пострадавших вследствие Чернобыльской катастрофы. Исследуя этапы становления системы законодательства, определены закономерности развития и препятствия для его реализации. Проанализированы факторы, влияющие на формирование и развитие системы законодательства в сфере пенсионного обеспечения лиц, пострадавших вследствие Чернобыльской катастрофы, и выяснены первопричины, благодаря которым на законодательном уровне впервые закреплены нормы, регулирующие общественные отношения в этой сфере.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, органы государственной власти, пенсионное обеспечение, социальная защита граждан, Чернобыльская катастрофа.

In the article the features of home legislation are considered on questions the administrative adjusting pension to providing of persons, that suffered as a result of the Chornobyl' catastrophe. Investigating the stages of becoming of the system of legislation, conformities to law of development and obstacle are certain in relation to his realization. Factors, that influence on forming and development of the system of legislation in the sphere of the pension system of persons that suffered as a result of the Chornobyl' catastrophe, are analyzed, and primary causes, due to that at legislative level the first envisaged norms that regulate public relations in it, are found in the field.

Key words: administrative adjusting, public authorities, pension system, social defense of citizens, Chornobyl' catastrophe.

Вступ. Питання реформування пенсійної системи є одними з актуальних нині в суспільстві, науковому середовищі, оскільки трансформаційні процеси, які властиві для нашої держави, породжують нові правовідносини, формують, змінюють та удосконалюють вже наявні. Про важливість та значущість реформування системи пенсійного забезпечення можемо судити по тих кардинальних змінах, які відбуваються в суспільстві, охоплюючи нинішніх одержувачів пенсійних виплат, осіб передпенсійного віку і навіть тих, хто тільки починає свою трудову діяльність. Безперечно, що ці зміни стосуються і осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, оскільки вони використовують право на відповідне пенсійне забезпечення, визначене чинним законодавством.

Доцільно зазначити, що упродовж останніх тринадцяти років увесь контингент із числа одержувачів пенсійних виплат перебуває в постійному прагненні до створення найбільш сприятливих умов в отриманні альтернативних видів пенсійних виплат із найбільш можливим максимальним розміром, оскільки спостерігається певна циклічність у встановленні більш жорстких умов у призначенні та перерахунку пенсій, зміни виду пенсійного забезпечення тощо. Таким чином, вивчення цих та інших особливостей становлення законодавства України з питань адміністративно-правового регулювання пенсійним забезпеченням осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, зумовили необхідність нашого дослідження.

Адміністративно-правове регулювання у сфері пенсійного забезпечення на різних історичних етапах розвитку ставали предметом дослідженням низки вітчизняних науковців, серед яких В.Б. Авер'янов, Б.О. Зайчук, Б.О. Надточій, Е.М. Лібанова, О.В. Клименко, М.М. Папієв, В.Ф. Опришко, О.М. Охотнікова, Ю.М. Салецький, В.Г. Потапенко тощо.

Постановка завдання. Метою статті є проведення наукового аналізу становлення та розвитку адміністративно-правового регулювання у сфері пенсійного забезпечення громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Результати дослідження. Істотні зміни у сфері законодавчого регулювання пенсійної системи України, що відбулися у 2017 р., викликали необхідність проведення ґрунтовного дослідження питання, що стосуються практичної реалізації Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» від 03.10.2017 р. № 2148-VIII [1], яким із жовтня 2017 р. внесені зміни до всіх законів, які є правостановлюючими для різних видів пенсійного забезпечення, з урахуванням людиноцентристського підходу публічного адміністрування.

Адміністративне право, за твердженням Т.О. Коломієць, традиційно розглядалось як система норм, спрямованих на врегулювання відносин у галузі державного управління, у сфері пенсійного забезпечення. Однак нині його роль і призначення змінилось завдяки переходу від державоцентристських до людиноцентристських пріоритетів адміністративно-правового регулювання. Це дало змогу висунути у системі суб'єктів адміністративно-правових відносин на перший план особу з її правами, законними інтересами, свободами. А органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані забезпечити належний рівень реалізації особою своїх прав, свобод та законних інтересів у виконавчо-розрядчій сфері відносин [2]. Цей висновок належить і до сфери пенсійного забезпечення всіх громадян, зокрема і тих, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Згідно з метою нашого дослідження, з'ясуємо питання формування системи національного законодавства з пенсійного забезпечення осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, виокремимо етапи його становлення та розвитку, а також здійснимо аналіз нормативно-правових актів за юридичною силою, яка визначається місцем правотворчого органу в державному апараті та формою закріплення в ієрархічній будові

На переконання Л. Ю. Малюги [3], є три етапи становлення та розвитку законодавства про соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: пострадянський (квітень 1986 – січень 1991 рр.); початковий незалежної України (лютий 1991–1994 рр.); сучасний (з 1995 р. по теперішній час).

На нашу думку, важко погодитись із запропонованою Л.Ю. Малюгою назвою першого етапу становлення та розвитку законодавства про соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, оскільки зазначений період – це період чинності радянського законодавства.

Оскільки наведена вище класифікація безпосередньо пов'язана із регулюванням пенсійних відносин ще за часів СРСР, після його розпаду, в період становлення та розвитку нашої держави, ми пропонуємо під час здійснення аналізу системи пенсійного законодавства осіб, постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи, керуватися такою шкалою:

- перший етап: квітень 1986 – грудень 1991 рр., період радянського законодавства;
- другий етап: січень 1992 – грудень 1994 рр., період початкового становлення незалежної України;
- третій етап: із січня 1995 р. по теперішній час, період сучасної незалежної України.

Система законодавства з питань адміністративно-правового регулювання пенсійним забезпеченням громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, на нашу думку, є складовою частиною пенсійного законодавства та теж має ієрархічну будову.

Ієрархічна будова законів та інших нормативно-правових актів у системі законодавства з адміністративно-правового регулювання у сфері пенсійного забезпечення утворюється

в результаті діяльності відповідних державних органів у межах та у спосіб, визначені Конституцією України [4] та їх місця в системі державної влади.

Провідне місце в ієрархічній системі законодавства України щодо пенсійного забезпечення осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, відводиться Конституції нашої держави, яка прийнята Верховною Радою України і в якій закріплені основоположні засади правового регулювання в сфері пенсійного забезпечення осіб, які постраждали внаслідок аварії на ЧАЕС. Зокрема, ст. 22 Конституції України закріплена система прав громадян, за якою конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. Також під час прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу вже наявних прав і свобод.

Важливі норми Конституції України закріплені в ст. 55 щодо судового захисту прав і свобод людини і громадянина. За цією статтею кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Цим правом, безумовно, можуть скористатись і особи, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, щодо захисту порушеного права на соціальний захист через звернення: до суду з позовом про оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб; до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; до Конституційного Суду України; до міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна. Звернення до суду з питань захисту конституційних прав на соціальний захист гарантується ст. 8 Конституції України. Це може стосуватись і соціального захисту прав громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Крім прав і свобод, визначених у Розділі II Конституції України, якими наділені всі громадяни, а це, значить, стосується і тих, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. У Розділі I Конституції України визначено обов'язок держави із забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу та збереження генофонду українського народу. За цією нормою, одним з обов'язків держави щодо постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи є відшкодування шкоди, яка завдана цією катастрофою (ст. 16).

Друге місце в ієрархічній системі національного законодавства відводиться Законам України, які приймаються на виконання норм Конституції України та «встановлюють відправні засади правового регулювання». Адже наслідки Чорнобильської катастрофи істотно змінили життя мільйонів людей. Значного забруднення радіоактивними матеріалами зазнала територія понад 53,5 тис. квадратних кілометрів у 74 районах 12 областей України. З місць постійного проживання були евакуйовані та переселені понад 162 тис. осіб, відбуваються погіршення стану здоров'я та ріст смертності як серед ліквідаторів, так і серед самих потерпілих. Усі ці об'єктивні факти стали підґрунтям для прийняття нового «чорнобильського» законодавства саме на етапі формування незалежної української держави [5].

Серед усіх законів України, які регулюють питання, пов'язані з Чорнобильською катастрофою, провідне місце безперечно відводиться Закону України «Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» [6], який має міжгалузевий характер, оскільки в ньому є норми, які можна віднести до різних галузей права, зокрема адміністративного, трудового, житлового, цивільного, транспортного, земельного, банківського, аграрного, медичного, соціального забезпечення та інших галузей [7].

Що ж стосується такої форми вираження національного законодавства з питань адміністративно-правового регулювання у сфері пенсійного забезпечення громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи як закони, то з набранням чинності з 1 жовтня 2017 р. Закону України від 03.10.2017 р. № 2148-08 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» значно зменшилась кількість законодавчих актів, якими визначаються види пенсійного забезпечення, умови участі в пенсійній системі чи її рівнях, джерела формування коштів, що спрямовуються на пенсійне забезпечення, умови, норми та порядок пенсійного забезпечення, організація та порядок здійснення управління в системі пенсійного забезпечення.

Четверте місце в ієрархічній системі національного законодавства відводиться указам, розпорядженням Президента України, які мають нормативний характер і за своєю важливістю вважаються другими після законів видом нормативно-правових актів [8].

До системи законодавства, за ст. 9 Конституції України, входять і чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Тому п'яте місце

в ієрархічній системі національного законодавства відводиться міжнародним угодам, договорам та конвенціям, які ратифіковані в установленому порядку, положення яких поширюється і на осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Значна частина двосторонніх міжнародних угод, договорів укладена і в галузі пенсійного та соціального забезпечення громадян, які виїжджають на постійне місце проживання за кордон або приїжджають на територію Договірної сторони. Характерною особливістю цих міжнародно-правових документів є те, що вони віддзеркалюють загальні принципи міжнародного права [9].

Найбільша частина нормативно-правових актів адміністративно-правового регулювання в сфері пенсійного забезпечення осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, яка також формує систему законодавства, вважається підзаконними нормативно-правовими актами, до яких належать постанови, розпорядження Кабінету Міністрів України, нормативні акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, нормативні акти місцевих органів влади та самоврядування, нормативні акти соціального партнерства. Так, у збірнику законодавчих актів та нормативних документів за 1991–2000 рр. зібрано 82 підзаконних нормативно-правових актів, що стосуються соціального, медичного та протирадіаційного захисту постраждалих в Україні внаслідок Чорнобильської катастрофи [10].

Можемо констатувати, що за три десятки років із дня катастрофи Україна прагне створити цілісну систему пенсійного законодавства для чорнобильців, підґрунтям для якої стали нормативно-правові акти різних структурних органів державної влади ще за часів СРСР, серед яких: розпорядження Ради Міністрів СРСР від 17.05.1986 р. № 964, яким встановлено зони небезпеки в межах 30-кілометрової зони ЧАЕС для підвищеної оплати праці робітникам та службовцям, зокрема і для військовослужбовців, осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ; постанова Держкомпраці СРСР і Секретаріату ВЦРПС від 7 травня 1986 р. № 153/10-43 про встановлення 6-годинного робочого дня та 6-денного робочого тижня тощо. Здебільшого цими документами регулювались питання підвищеної оплати праці, які і донині є актуальними, оскільки застосовуються під час обчислення пенсії учасникам ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС у розмірі фактичних збитків [10].

Значним недоліком у формуванні системи пенсійного законодавства осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, є відсутність нормативних актів із цих питань до 1991 р., незважаючи на те, що аварія на Чорнобильській АЕС сталася в 1986 р. Серед них «Концепція проживання населення на територіях Української РСР з підвищеними рівнями радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» [11], Закони «Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 28 лютого 1991 р., «Про правовий режим територій» від 27 лютого 1991 р., якими були врегульовані і донині регулюються питання радіаційного, медичного та соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи [12].

Аналізуючи фактори, які впливають на формування та розвиток системи законодавства в сфері пенсійного забезпечення осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, необхідно з'ясувати першопричини, завдяки яким на законодавчому рівні вперше були закріплені норми, що регулюють суспільні відносини в цій сфері. Також важливими є фактори, які пов'язані з процесом реалізації відповідних нормативних актів. Так, основною причиною формування законодавства, що регулює питання пенсійного забезпечення громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, повноважень суб'єктів, їх права та обов'язки, стала аварія на Чорнобильській атомній електростанції в квітні 1986 р.

Складність адміністративно-правового регулювання в цій сфері полягає в тому, що коло суб'єктів, які мають право на отримання виплат від держави у зв'язку із настанням певних ризиків постійно змінюється. Сам по собі Закон України «Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» не вносив змін до чинної солідарної системи соціального захисту, а тільки її доповнив та окреслив нове коло питань правового регулювання. Однак за період дії цього закону, у зв'язку з трансформаційними процесами, які відбуваються в економіці нашої держави, паралельно відбуваються зміни саме в системі пенсійного забезпечення, які торкнулися всіх категорій одержувачів пенсій, до яких також належать усі категорії постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи, зокрема військовослужбовці та особи начальницького та рядового складу органів внутрішніх справ.

У наукових працях Ю.М. Салецького та В.Г. Потапенко піддано критичній оцінці рішення колишньої влади щодо своєчасності, об'єктивності та економічної обґрунтованості прийняття Закону України «Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок

Чорнобильської катастрофи». На думку вчених, цей нормативно-правовий акт мав більше політичне підґрунтя, а не економічне, оскільки реальних коштів в умовах фінансово-економічної та соціальної кризи в державі не було та в закони закладені спрощені критерії соціального захисту ліквідаторів, що призвело до не виправданого розширення радіологічного і соціально необґрунтованих пільг та числа осіб, яким вони надаються [13]. Закони передбачають значні пільги і переваги навіть для тих, хто в перші місяці після аварії був у зоні відчуження лише один день.

Висновки. Аналіз законодавства з питань адміністративно-правового регулювання в сфері пенсійного забезпечення громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, свідчить, що оскільки в чинному пенсійному законодавстві містяться застарілі норми, які тривалий час не відповідають реаліям часу, це ставить у нерівні умови одержувачів пенсійних виплат за часом виходу на пенсію, вимагає відповідного оперативного реагування всіх суб'єктів владних повноважень, до компетенції яких належать прийняття, внесення змін до нормативно-правових актів. Отже, необхідно розробити спеціальну Програму щодо узгодження законодавчих і підзаконних нормативних актів із Законом України «Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи».

Список використаних джерел:

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій: Закон України від 3 жовтня 2017 р. № 2148-VIII. Голос України. 2017. № 188.
2. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. К., 2008. 354 с.
3. Малюга Л.Ю. Соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: монографія. К., 2013. 264 с.
4. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Опришко В.Ф., Намясенко О.К., Ратушний С.М., Балюк Г.І. Правові проблеми подолання наслідків Чорнобильської катастрофи: Монографія / за заг. ред. В.Ф. Опришка. К., 2015. 224 с.
6. Про статус та соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 28 лютого 1991 р. № 796-XII. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 16. 200 с.
7. Опришко В.Ф. Система законодавства з питань подолання наслідків Чорнобильської катастрофи. Правове регулювання економіки: Збірник наукових праць. Випуск 10. К., 2010. 356 с.
8. Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій: Указ Президента України від 16 січня 2013 р. № 20/2013 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/20/2013>.
9. Міжнародні Угоди з питань пенсійного забезпечення 1991–2001 рр. К., 2002. 288 с.
10. Дурдинець В., Самойленко Ю., Яценко В. Соціальний, медичний та протирадіаційний захист постраждалих в Україні внаслідок Чорнобильської катастрофи: збірник законодавчих актів та нормативних документів за 1991–2000 роки. К., 2001. 622 с.
11. Зайчук Б.О., Никитенко В.С. Особливості оплати праці та пенсійного забезпечення осіб, які постраждали внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС / Б.О. Зайчук, В.С. Никитенко. К., 2006. С. 389–412.
12. Концепція проживання населення на територіях Української РСР з підвищеними рівнями радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи / Постанова Верховної Ради УРСР від 27 лютого 1991 р. № 791-XII. URL: https://translate.googleusercontent.com/translate_c?depth=1&hl=ru&prev=search&rurl=translate.google.com.ua&sl=uk&sp=nmt4&u=http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/791-12&usg=ALkJrhkzQo-SvmqBgAMsh5-GXAellaXzQ.
13. Про правовий режим територій: Закон України від 27 лютого 1991 р. № 791a-XII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/791%D0%B0-12>.
14. Скалецький Ю.М. Політичні аспекти проблем відродження та соціально-економічного розвитку громад і територій, що постраждали внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС. Аналітична записка / Скалецький Ю.М., Потапенко В.Г. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/536/>.

СПЕЦІАЛЬНІ ГАЛУЗЕВІ ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ У СФЕРІ ОБІГУ ТА ЗАСТОСУВАННЯ ЗБРОЇ В УКРАЇНІ

У статті із використанням системного підходу виявлено, узагальнено та описано спеціальні галузеві принципи як основні вихідні, об'єктивно зумовлені засади, на яких базується діяльність суб'єктів публічного адміністрування щодо забезпечення обігу та застосування зброї. Визначено, що особливість принципів у сфері адміністративно-правового забезпечення застосування зброї полягає в чіткій регламентації дій суб'єктів публічної адміністрації з метою правильного, своєчасного, неупередженого та об'єктивного регулювання цієї сфери суспільного життя.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, загальні принципи, спеціальні галузеві принципи, обіг зброї, застосування зброї.

В статье с использованием системного подхода выявлены, обобщены и описаны специальные отраслевые принципы как основные исходные, объективно обусловленные позиции, на которых базируется деятельность субъектов публичного администрирования по обеспечению обращения и применения оружия. Определено, что особенность принципов в сфере административно-правового обеспечения применения оружия заключается в четкой регламентации действий субъектов публичной администрации с целью правильного, своевременного, беспристрастного и объективного регулирования этой сферы общественной жизни.

Ключевые слова: административно-правовое обеспечение, общие принципы, специальные отраслевые принципы, оборот оружия, применение оружия.

In the article with the use of the system approach, special branch principles are identified, summarized and described as the main initial, objectively conditioned positions on which the activity of the subjects of public administration for ensuring the circulation and use of weapons is based. It is determined that the peculiarity of the principles in the field of administrative and legal support for the use of weapons is a clear regulation of the actions of the subjects of public administration with a view to the correct, timely, impartial and objective regulation of this sphere of public life.

Key words: administrative and legal support, general principles, special sectoral principles, weapons turnover, use of weapons.

Вступ. Оскільки адміністративно-правове забезпечення обігу та застосування зброї в Україні полягає у виявленні та створенні адміністративних засад й інструментарію реалізації адміністративно-правових відносин у цій сфері, а також охороні та гарантуванні прав, свобод і законних інтересів суб'єктів цих відносин на основі правових норм. Саме тому діяльність суб'єктів публічної адміністрації зі здійснення адміністративно-правового забезпечення у сфері обігу та застосування зброї має базуватися на чітких керівних засадах.

До проблематики принципів адміністративного права зверталися такі провідні вітчизняні вчені-адміністративісти, як В. Авер'янов, О. Бандурка, В. Бевзенко, К. Бесяков, Ю. Битяк, В. Галунько, І. Голосніченко, С. Ківалов, В. Ковальська, В. Колпаков, В. Курило та ін. Розглядаючи адміністративно-правове забезпечення обігу та застосування зброї в Україні, не можна оминати увагою принципи здійснення такої діяльності, оскільки вони є фундаментом адміністративної діяльності публічної адміністрації в аналізованій сфері.

Постановка завдання. Метою статті є розкриття змісту та сутності спеціальних галузевих принципів щодо адміністративно-правового забезпечення обігу й застосування зброї.

© ДІДЕНКО С.В. – доктор юридичних наук, доцент, директор (Херсонський інститут Міжрегіональної Академії управління персоналом)

Результати дослідження. Якщо поглянути в будь-який старий словник, то слово «принциповість» описується як позитивна якість людини. Принциповість – це прагнення слідувати своїм переконанням, принципам. Принципи – це своєрідні умовні (необов'язкові) правила чи переконання, які людина створює для себе сама, вважаючи їх морально правильними, і яким вона підкоряється упродовж певного (зазвичай невизначеного) періоду часу або усього життя. Людина діє згідно зі своїми принципами та установками, оскільки вважає їх єдино правильними – такими, що їй більше імпонують [5].

Слово «принцип» походить від латинського «початок». Тобто принципом можна вважати деяке початкове, основне переконання, адже є ще звички, просто рефлексії і вихованість. Наприклад, вітання на вході – звичка до ввічливості, прагнення не спізнюватися – пунктуальність, теж свого роду звичка, але аж ніяк не життєвий принцип. Принцип – це, насамперед, переконання морального плану. Таких переконань у житті небагато, але вони, як кити, тримають на собі всі інші моральні засади людини. Принцип – це абсолютизм. Нині модно говорити, що все в світі порівняне, що нічого абсолютного немає, і це сумне віяння нашого часу [5].

Проте принципи є ще і провідною категорією в теорії права, зокрема в адміністративному праві всіх континентальних європейських країн (романо-германської сім'ї). У принципах зміст права розкривається поглиблено, у них безпосередньо виявляються сутність права, його основи, закономірності суспільного життя, тенденції та потреби [13]. Але в адміністративно-правовій науці немає єдиної думки з приводу видів принципів адміністративно-правового регулювання, підстав їх класифікації [17, с. 71], а тим паче і принципів адміністративно-правового забезпечення. Наукове осмислення й теоретичне обґрунтування принципів виходить з аналізу суті самого явища [17, с. 71].

Згідно з англійським словником, принцип права – це правова доктрина, яка є основою зводу правил, процедурних етапів, часто створених у рамках прецеденту в загальному праві, за допомогою яких судження можуть бути визначені в цій судовій справі. Доктрина виявляється таким чином: коли суддя виносить постанову, у ній мають бути рівною мірою використані такі випадки. Коли достатня кількість суддів використовує таку процедуру, вона стає методом де-факто вирішення юридичних справ в аналогічних ситуаціях [19]. Наведене розуміння принципів права є більш властивим для англосаксонської правової сім'ї.

Вітчизняні вчені вважають дещо інакше. Так, професор Ю. Битяк зазначає, що принципами є вихідні, об'єктивно зумовлені основоположні засади, згідно з якими формується й функціонує система та зміст галузі права. На його погляд, за межами соціальної активності і практичної діяльності суб'єктів принципи адміністративного права не можуть бути сформовані й закріплені, а тим більше реалізовані [2, с. 29]. У свою чергу, В. Авер'янов зазначає, що їх варто розуміти як засадні (основні) ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права, відображають закономірності його розвитку і визначають напрями й механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин [1, с. 43]. Під принципами адміністративного права професор В. Галунько розуміє основні вихідні, об'єктивно зумовлені засади, на яких базується діяльність суб'єктів адміністративного права, забезпечуються права та свободи людини і громадянина, нормальне функціонування громадянського суспільства та держави [4]. Доцент Є. Сердюк визначає, що принцип – це першооснова, керована ідея, основне правило поведінки. У суб'єктивному розумінні принцип означає основне припущення, передумову, в об'єктивному розумінні – вихідний пункт, першооснову [16].

Тлумачний словник української мови дає такі визначення слова «принцип»: 1) основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку тощо; засада, основний закон якої-небудь точної науки; 2) особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; правило, покладене в основу діяльності якої-небудь організації, товариства тощо; 3) переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці; канон [3, с. 696; 16, с. 72]. Тобто принцип – це першооснова, певна особливість чого-небудь.

Філософський аспект принципу, на думку А. Кравцова, полягає в тому, що під ним найчастіше розуміється першооснова (загальне у всіх речах) буття, яка є одним із найголовніших питань філософії. Зокрема, в адміністративному праві для визначення галузевих принципів можна використовувати такі філософсько-правові терміни, як «основний початок», «основне, вихідне положення», «основа, першопочаток, керівна ідея, основне правило поведінки», «вихідний пункт, першооснова, основоположне теоретичне знання», «основа системи, внутрішнє переконання, норма поведінки та діяльності, від якої не відступають» тощо [11, с. 16].

Загальні принципи адміністративного права доцільно розглядати в широкому та вузькому розумінні. У широкому розумінні принципи адміністративного права України – це основоположні ідеї, які є першоосновою для формування системи галузі, існують у правосвідомості й мають стати переконаннями для всіх суб'єктів (учасників) суспільних відносин у сфері публічного управління та є за своїм змістом ідеями природного права. У вузькому розумінні принципи адміністративного права України – це керівні положення, закріплені в Конституції, законах і підзаконних нормативно-правових актах, що стали незаперечними вимогами для всіх суб'єктів (учасників) суспільних відносин у сфері публічного управління, які є за своїм змістом нормами позитивного права [11, с. 16; 10].

Таким чином, принципи у сфері адміністративно-правового забезпечення обігу та застосування зброї – це основні вихідні, об'єктивно зумовлені засади, на яких базується діяльність суб'єктів публічного адміністрування щодо забезпечення обігу та застосування зброї з метою забезпечення прав громадян на самозахист, оборони України від зовнішньої агресії, нормального функціонування держави та громадянського суспільства.

На нашу думку, доцільність принципів у сфері адміністративно-правового забезпечення обігу та застосування зброї полягає в тому, що така діяльність вимагає від держави чіткої регламентації дій суб'єктів публічної адміністрації з метою правильного, своєчасного, неупередженого та об'єктивного регулювання цієї сфери суспільного життя.

Варто зазначити, що серед принципів сучасного адміністративного права можна виділити загальні та спеціальногалузеві. Загальні принципи мають фундаментальне значення для всієї галузі адміністративного права. Вони виявляються і деталізуються в галузевих принципах адміністративного права, які, в свою чергу, поділяються на основні принципи та принципи формування й функціонування його окремих інститутів (наприклад, принципи державної служби, принципи адміністративної відповідальності, принципи адміністративної процедури тощо) [13].

Загальні принципи українського адміністративного права закріплені в Конституції України, конкретизуються і розвиваються в законодавчих та інших нормативно-правових актах. До них можна віднести: 1) принцип пріоритету прав та свобод людини і громадянина; 2) принцип верховенства права; 3) принцип законності; 4) принцип рівності громадян перед законом; 5) принцип демократизму правотворчості й реалізації права; 6) принцип взаємної відповідальності держави і людини; 7) принцип гуманізму й справедливості у взаємовідносинах між державою та людиною [10].

Спеціальногалузеві принципи взаємопов'язані з принципами виконавчої діяльності української держави. Принципи виконавчої діяльності – це потенційна основа формування галузевих принципів адміністративного права. Разом із тим варто зазначити, що в нормах адміністративного права принципи виконавчої діяльності постають у зміненому вигляді, набуваючи форми конкретних загальнообов'язкових вимог [16, с. 73]. У сфері забезпечення обігу та застосування зброї вони здебільшого мають імперативний характер.

Професор А. Кравцов вважає, що систему принципів сучасного адміністративного права України становлять загальні (загальногалузеві), спеціальні (особливі), підгалузеві та приватні (інституціональні) принципи адміністративного права. Загальними принципами адміністративного права України є: пріоритет прав і свобод людини та громадянина; повнота й реальність прав і свобод людини та громадянина в адміністративно-правовій сфері; забезпечення права громадян на участь в управлінні державними справами; законність в адміністративно-правовій сфері; соціальна орієнтація діяльності органів і посадових осіб публічної адміністрації; судовий контроль за діяльністю всіх суб'єктів виконавчої влади; відповідність норм галузі положенням Конституції України, законам України, а також ратифікованим Верховною Радою України міжнародним договорам; підконтрольність і підзвітність державних органів і державних службовців; служіння органів публічної влади людині та суспільству; взаємна відповідальність держави й людини тощо [11, с. 17].

Спеціальні (особливі) принципи, у свою чергу, поділяються на принципи управління економікою, промисловістю, агропромисловим комплексом, принципи управління в соціально-культурній сфері, принципи управління адміністративно-політичною діяльністю тощо. Підгалузеві поділяються на принципи будівельного права; принципи транспортного права; принципи енергетичного права; принципи міграційного права; принципи комунального (муніципального) права тощо, а інституціональні – на принципи державної служби; принципи служби в органах місцевого самоврядування; принципи адміністративної відповідальності, принципи адміністративного судочинства; принципи адміністративного процесу; принципи адміністративно-правового статусу фізичних або юридичних осіб; принципи надання адміністративних послуг тощо [11, с. 17].

Орієнтуючись на думки провідних учених-адміністративістів, серед загальних принципів сучасного адміністративного права у сфері адміністративно-правового забезпечення обігу та застосування зброї можна виокремити принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина, принцип верховенства права та законності, принцип демократизму та гуманізму, принцип взаємної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації та об'єктів публічного управління тощо.

Зокрема, принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина – один із провідних загальних принципів сучасного адміністративного права України, який полягає в першості людини та громадянина, першочерговості їх прав, свобод і законних інтересів щодо інтересів органів публічної влади. Сутність цього принципу становлять три основних ідеї: права і свободи людини та громадянина – найвищі цінності для суспільства, що є пріоритетними щодо інтересів держави й гарантують правове обґрунтування діяльності влади; головним обов'язком держави є повага, утвердження та забезпечення прав і свобод людини та громадянина; норми конституції та законів не є основним джерелом права, а основним джерелом права є природні права людини [11, с. 17].

Усі принципи, які діють у правовій системі, принципи правової, соціальної держави безпосередньо пов'язані з принципом пріоритету прав і свобод людини та громадянина й можуть суттєво впливати на зазначений принцип як інструменти його забезпечення. Цей принцип виконує системотвірну роль щодо інших загальних засад адміністративного права України. Інші загальні принципи галузі адміністративного права України мають ґрунтуватися на ідеї пріоритету прав і свобод людини та громадянина й виконувати забезпечувальну функцію щодо останнього [11, с. 17].

Принцип верховенства права є загальним принципом для всієї адміністративно-процесуальної діяльності. Останнім часом саме цей принцип привертає значну увагу вчених-адміністративістів і досить активно обговорюється в літературі. Принцип верховенства права є новим явищем для України, а тому існують об'єктивні труднощі в його реалізації. Так, професор В. Авер'янов наголошує, що цей принцип треба доктринально тлумачити як об'єднання вимог, що забезпечують, по-перше, підпорядкування діяльності всіх без винятку державних інститутів потребам реалізації й захисту прав людини; по-друге, пріоритетність цих прав перед усіма іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави [1].

Варто зауважити, що навіть на науковому рівні немає єдиного підходу щодо розуміння цього принципу. Одні дослідники вважають, що під верховенством права варто розуміти панування права, пріоритетність у суспільстві, насамперед, прав людини, другі – що це кодекс правил, які легітимізовані суспільством і базуються на досягнутому рівні соціальної етики, треті – що верховенство права має здійснюватись у сфері таких загальнолюдських морально-правових цінностей, як справедливість, свобода, гуманізм, а також таких формально-регулятивних цінностей права, як нормативність і рівність усіх перед законом. Останнім часом на офіційному рівні відбуваються спроби дати визначення цього принципу. Насамперед, принцип, прийнятий КАСУ, встановлює, що, згідно з ч. 1 ст. 8 КАСУ, людина, її права і свободи є найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави [9; 1].

Тобто і принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина, і принцип верховенства права, без сумніву, є складовими елементами діяльності публічного адміністрування із забезпечення обігу та застосування зброї.

За загальною теорією держави і права, принципи законності – це система керівних положень та ідей, що визначають природу законності, її місце в суспільстві та в системі інших правових категорій. Ці ідеї зумовлені закономірностями суспільного розвитку, є засобом формування мотивів правомірної поведінки та переконання суб'єктів із приводу необхідності дотримання законів, вони відображають ставлення суспільства до нормативно-правових актів, опосередковано регулюють суспільні відносини, сприяють дотриманню та виконанню правових приписів усіма суб'єктами права, забезпечують єдину ідейну основу законності та єдність її природи, характеризують місце законності в системі правових категорій та її призначення в системі регулювання суспільних відносин [6, с. 208].

В юридичній літературі обґрунтовується наявність різної кількості принципів законності. Найбільш важливими з них є такі: 1) принцип єдності законності полягає в забезпеченні єдності розуміння законів і підзаконних актів, єдиного тлумачення та застосування нормативно-правових актів, установлення рівних можливостей та відповідальності для всіх суб'єктів права; 2) принцип загальності законності забезпечує рівність усіх суб'єктів суспільних відносин перед законом; 3) верховенство закону виявляється у вищій юридичній силі закону порівняно з іншими нормативно-правовими актами; 4) принцип гарантованості прав і свобод громадян

забезпечує конституційне їх закріплення й гарантування, відповідність міжнародно-правовим стандартам і можливість поновлення порушених прав; 5) взаємодія законності та доцільності полягає в можливості суб'єктів правових відносин приймати найбільш ефективні, доцільні рішення в межах правового поля, визначеного нормою права. Цей принцип впливає з цінності права в житті суспільства як засобу забезпечення порядку; 6) невідворотність відповідальності як принцип законності полягає в тому, що кожне скоєне правопорушення має бути розкрито, а винні в його вчиненні мусять понести відповідальність, передбачену законом; 7) взаємозв'язок законності та культури визначає взаємозалежність рівня законності від рівня загальної та правової культури громадян і посадових осіб. Вона виявляється у процесі підготовки законопроектів, їх реалізації, впливає на рівень правосвідомості суб'єктів і забезпечує усвідомлену потребу добровільного, свідомого виконання закономірностей. Рівною мірою як законність слугує важливим засобом розвитку, зміцнення й охорони культурних цінностей і традицій, так і висока культура й освіченість людей є основною передумовою впровадження в життя вимог закону. Тому дотримання принципів законності залежить від рівня правової підготовки кадрів державного апарату та правового виховання населення [6, с. 208–209].

Окрім зазначених, в юридичній літературі обґрунтовується можливість інших принципів законності. Це гарантованість законності системою дієвих засобів її забезпечення, реальність законності, що відбивається у фактичному здійсненні законності в поведінці суб'єктів, непорушність законності як неможливість ухилення від виконання положень закону, примат міжнародного права зафіксовано конституційно як відповідність закону загальноновизнаним нормам і принципам міжнародного права, зумовленість законності режимом демократії, який передбачає суворе дотримання спеціальнодозвільного та загальнодозвільного типів правового регулювання; взаємодія законності, справедливості та демократії передбачає наявність високоморального закону, що забезпечує участь народу в управлінні державними справами. Реальність зазначених принципів гарантує їх функціонування як ефективного, справедливого та гуманного режиму суспільно-політичного життя [6, с. 209].

Таким чином, принцип законності є відповідним правовим режимом із притаманним йому базисом фундаментальної діяльності публічної адміністрації у сфері обігу та застосування зброї.

Ще одним загальним принципом є принцип гуманізму, сутність якого полягає в повазі до гідності і прав свободи. Радянські науковці приділяли увагу поширенню гуманізму як у сфері правозастосування, так і в адміністративному процесі. Найбільш змістовно цей принцип виявляється у відносинах особи й держави. Характер цих взаємовідносин, на думку О. Петришина, вказує на ступінь визнання державою пріоритету та верховенства права. Учений переконаний, що поняття правової держави має гуманістичний зміст. Тому гуманізм належить до принципів, що є визначальними в побудові та діяльності апарату держави, його сутність полягає у прерогативі загальнолюдських цінностей над будь-якими іншими та сприянні задоволенню інтересів особи й суспільства загалом. Крім того, гуманізм присутній у всіх принципах правозастосування [2, с. 179; 12].

Варто звернути увагу на принцип демократизму, який означає закріплення в нормах правового становища людини, порядку участі народу у формуванні органів державної влади та управлінні державними справами, у створенні й удосконаленні законодавства. Принцип соціальної справедливості означає здатність права захищати права, свободи та інтереси різних соціальних груп (класів), кожна з яких має своє уявлення про справедливість, а також відповідність між практичною роллю різних індивідів у житті суспільства та їхнім соціальним становищем, між їхніми правами та обов'язками, злочином і покаранням, заслугами людей та їхнім суспільним визнанням. У свою чергу, принцип свободи означає можливість вибору певного варіанта поведінки для окремої людини, державних органів і посадових осіб, а принцип рівності – рівність усіх громадян перед законом незалежно від національної, статевої, політичної, релігійної належності, соціального походження, майнового стану, роду і характеру занять та інших обставин, наявність рівних загальногромадянських прав і обов'язків, рівний захист у суді [8, с. 97].

Принцип взаємної відповідальності держави й особи означає, що вони пов'язані взаємними правами й обов'язками. І тому не тільки особа відповідальна перед державою, але й держава відповідає перед громадянами за результати своєї діяльності (прийняття законів, забезпечення гідного рівня життя людини тощо) [8, с. 97].

На нашу думку, також до принципів у цій сфері належать такі: 1) принцип ефективного захисту свого життя, здоров'я, честі та гідності, а також життя, здоров'я, честі та гідності членів своєї сім'ї, своїх рідних і близьких за допомогою зброї (впливає зі ст. 3 Конституції

України) [10]; 2) принцип рівності конституційних прав і свобод (зокрема перед законом) однакових суб'єктів – користувачів зброї (впливає зі ст. 24 Конституції України) [10]; 3) принцип пріоритету життя, здоров'я, честі, гідності, недоторканності та безпеки людини (ст. 3 Конституції України) [10]; 4) принцип захисту свого життя і здоров'я, життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань за допомогою зброї (впливає зі ст. 27 Конституції України) [10]; 5) принцип захисту суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки з використанням зброї (впливає зі ст. 17 Конституції України) [10]; 6) принцип можливості володіти зброєю на основі права приватної власності з метою попередження та припинення зазіхань на життя і здоров'я та захисту права власності (впливає зі ст. 41 Конституції України) [10]; 7) принцип обов'язку держави захищати життя людини, зокрема за допомогою зброї (ст. 27 Конституції України) [10]; 8) принцип дозвільного режиму у сфері обігу зброї; 9) принцип режимності, який стосується як процедури обігу, так і застосування зброї; 10) принцип поділу зброї на види за ступенем суспільної небезпеки; 11) принцип ієрархічності та спеціалізації в діяльності суб'єктів публічного адміністрування із забезпечення обігу та застосування зброї; 12) принцип підконтрольності та звітності суб'єктів публічного адміністрування щодо забезпечення обігу та застосування зброї; 13) принцип регламентованості діяльності суб'єктів публічного адміністрування із забезпечення обігу та застосування зброї; 14) принцип дотримання встановлених правил поведінки зі зброєю; 15) принцип застосування зброї у виключних випадках.

Розглянемо більш детально деякі з них. Зокрема, заслуговує на увагу принцип ефективного захисту свого життя, здоров'я, честі та гідності, а також життя, здоров'я, честі та гідності членів своєї сім'ї, своїх рідних і близьких за допомогою зброї, оскільки він безпосередньо стосується громадян як суб'єктів обігу та застосування зброї, адже передбачає своїм змістом право володіння та користування зброєю з метою самозахисту й захисту своїх близьких в екстрених ситуаціях, які потребують негайного реагування.

Принцип захисту суверенітету й територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки з використанням зброї стосується посадовців і працівників правоохоронних та правозахисних органів, але його специфіка полягає в тому, що використання зброї – це їх прямих обов'язок під час захисту територіальної цілісності України в умовах збройної агресії. Означений принцип нині, як ніколи, актуальний. У зв'язку з проведенням на території України АТО застосування зброї для юнаків (маються на увазі солдати, прийняті до лав української армії) уже стало буденним явищем, оскільки відбиватися від нападу агресора треба постійно.

Що стосується дозвільного принципу, то він, передусім, зумовлений наявністю дозвільної системи в цій сфері. На нашу думку, дозвільна система у сфері обігу та застосування зброї – це встановлений порядок урегулювання суспільних відносин щодо надання дозволів у цій сфері (на право придбання, зберігання, носіння, перевезення і використання спеціально визначених видів зброї, засобів індивідуального захисту та активної оборони, які можуть бути визнані як зброя, а також на відкриття та функціонування об'єктів, де вони зберігаються чи використовуються), а також чіткий перелік можливих і необхідних варіативних дій для різних суб'єктів правовідносин у цій сфері з метою досягнення ними бажаного результату, а також безпеки та захисту суспільно інтересу.

Варто звернути увагу на такий принцип, як чітка регламентованість діяльності суб'єктів публічного адміністрування із забезпечення обігу та застосування зброї. Уся діяльність суб'єктів публічного адміністрування із забезпечення обігу та застосування зброї має бути регламентована законодавством, але не тільки відомчим нормативно-правовим актом, а й у відповідному Законі. Як відомо, нині відсутній такий Закон, яким би було врегульовано такі правовідносини, а отже, існує потреба в його прийнятті.

На окрему увагу заслуговує принцип застосування зброї у виключних випадках. Працівники правоохоронних і правозахисних органів, наділені правом застосування зброї, можуть безпосередньо її використовувати тільки у виключних, чітко прописаних у законодавстві випадках. Мова йде про підстави її застосування, що знайшли своє закріплення в низці нормативно-правових актів публічної адміністрації. Нині чинним є підзаконний спеціально створений нормативно-правовий акт, а також такі норми містяться в Законі України «Про Національну Поліцію», а до цього – у попередньому за правонаступництвом Законі [15; 14; 7].

Висновки. Усе вищевикладене дає змогу стверджувати, що принципи у сфері адміністративно-правового забезпечення обігу та застосування зброї – це основні вихідні, об'єктивно

зумовлені засади, на яких базується діяльність суб'єктів публічного адміністрування щодо забезпечення обігу та застосування зброї з метою забезпечення права громадян на самозахист, захисту вітчизни, задоволення спортивних і культурних потреб, нормального функціонування держави та громадянського суспільства, які поділяються на дві групи: загальні (принцип пріоритету прав і свобод людини та громадянина; принцип верховенства права та законності; принцип демократизму та інші) та спеціальні (принцип ефективного захисту свого життя, здоров'я, честі та гідності, а також життя, здоров'я, честі та гідності членів своєї сім'ї, своїх рідних і близьких за допомогою зброї; принцип рівності конституційних прав і свобод (зокрема перед законом) однорідних суб'єктів – користувачів зброї та інші).

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник у двох томах: Том 2. Особлива частина. Київ, 2005. 624 с.
2. Битяк Ю.П., Гаращук В.М., Дяченко О.В. Адміністративне право України : підручник. Київ, 2006. 544 с.
3. Білодід І.К. Словник української мови: в 11 т. АН УРСР. Інститут мовознавства. Київ, 1970–1980. С. 671.
4. Галунько В.В., Курило В.І., Короєд С.О. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Херсон, 2015. 272 с.
5. Дадак О. Про людські принципи, принциповість та безпринципність. URL: <http://www.oleksandrdaak.com/psycholohiya/ludski-printsupu-printsupovist-bezprintsupnist.html>.
6. Зайчук О.В., Оніщенко Н.М. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник. Київ, 2006. 685 с.
7. Інструкція про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та зазначених патронів, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів: Наказ МВС України від 21 серпня 1998 р. № 622. Офіційний вісник України. 1998. № 42. Ст. 1574.
8. Кириченко В.М., Куракін О.М. Теорія держави і права: модульний курс: навч. посібник. Київ, 2010. 264 с.
9. Коваленко В.В. Курс адміністративного права України : підручник. Київ, 2012. 808 с.
10. Конституція України від 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради. 1996. № 30. Ст. 141.
11. Кравцов А.С. Пріоритет прав і свобод людини та громадянина як принцип адміністративного права України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 19 с.
12. Петришин О. Верховенство права в системі правового регулювання суспільних відносин. Право України. 2010. № 3. С. 24–35.
13. Принципи адміністративного права. Науково-дослідний інститут публічного права. URL: http://sipl.com.ua/?page_id=1517.
14. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. № 565-XII. ВВР України. № 4. Ст. 20.
15. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40-41. Ст. 379.
16. Сердюк Є.В. Принципи адміністративно-правового забезпечення виборчих прав громадян України. Інформація і право. 2014. № 2. С. 72–78.
17. Чомахашвілі О.Ш. Адміністративно-правове регулювання охорони прав на промислові зразки в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2008. 219 с.
18. Чомахашвілі О.Ш. Адміністративно-правове регулювання охорони прав на промислові зразки в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2008. 19 с.
19. Principle of law: The Free Dictionary by Farlex. 2013. URL: <http://www.thefreedictionary.com/legal+relation>.

ЧИННИКИ, ЩО НЕГАТИВНО ВПЛИВАЮТЬ НА РОЗВИТОК КІБЕРНЕТИЧНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

У статті автором зосереджено увагу на тих чинниках, що чинять негативний вплив на формування та розвиток кібернетичної функції держави. За допомогою методу класифікації чинники, що негативно впливають на реалізацію кібернетичної функції, розбито на окремі блоки. Акцентовано на формуванні кібернетичної функції держави як однієї з основних функцій держави. Зазначено, що це є елементом наукової новизни і це питання в такій інтерпретації порушується в рамках української науки вперше.

Ключові слова: кіберпростір, кібербезпека, кібернетика, кібернетична функція, чинники формування, негативні чинники.

В статье автором сосредоточено внимание на тех факторах, которые оказывают негативное влияние на формирование и развитие кибернетической функции государства. С помощью метода классификации, факторы, негативно влияющие на реализацию кибернетической функции, разбиты на отдельные блоки. Акцентируется внимание на формировании кибернетической функции государства как одной из основных функций государства. Отмечено, что это является элементом научной новизны и данный вопрос в такой интерпретации поднимается в рамках украинской науки впервые.

Ключевые слова: киберпространство, кибербезопасность, кибернетика, кибернетическая функция, факторы формирования, негативные факторы.

In the article the author focuses on the factors that have a negative impact on the formation and development of the cybernetic function of the state. Using the classification method, factors that negatively affect the implementation of the cybernetic function are divided into separate blocks. The emphasis is on the formation of the cybernetic function of the state as one of the main functions of the state. It is noted that this is an element of scientific novelty and this issue in this interpretation is violated in the framework of Ukrainian science for the first time.

Key words: cyberspace, cybersecurity, cybernetics, cybernetic function, formation factors, negative factors.

У моїх роботах подано систему аргументів щодо формування наукової гіпотези стосовно того, що на сьогоднішньому етапі **кібернетична функція держави становить собою окрему, самостійну функцію держави.**

Звичайно, що цей процес на цьому етапі, зважаючи на його швидкість, динамічність, поки не є детально описаним у наукових дослідженнях, водночас це додає наукової новизни моїй роботі. Адже наука, передусім, має реалізовувати прогностичну функцію, а не тупцювати на одному місці, здійснюючи аналіз подій, які вже відбулись. Тому доцільним, з урахуванням напрацювань інших дослідників [1–6], офіційних аналітичних доповідей [7–11], чинних нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини у кібербезпековій сфері, є виділення низки чинників, що впливають на формування та подальшу реалізацію цієї функції. Причому я диференціюю ці чинники на дві загальних групи, з метою зосередження та виділення як позитивних, так і негативних чинників.

У попередній статті я розглянув позитивні чинники, тож у цій статті зосереджусь на тих чинниках, що справляють негативний вплив на формування та розвиток кібернетичної функції

держави. Їх врахування є потрібним з огляду на реалізацію не лише аналізованої функції, а й взагалі державної кібербезпекової політики.

Отже, виділю ті **чинники, що негативно впливають на реалізацію кібернетичної функції**, які за допомогою методу класифікації з урахуванням викладеного вище підходу були мною розбиті на наведені нижче блоки.

Світоглядний блок:

- переваги сучасного цифрового світу не були концептуалізовані на світоглядному рівні, через що бурхливий розвиток інформаційних технологій зумовив формування можливостей не лише для реалізації законних прав та інтересів, а й виникнення нових, в тому числі гібридних загроз національній та міжнародній безпеці, до яких Україна виявилася неготовою;
- неформованість в українському суспільстві сталої ідеї щодо національної самоідентичності, в тому числі й інформаційної;
- низький рівень кіберкультури та кіберосвіти, що спричиняє кібернеосвіченість нового покоління, зокрема необізнаність про кіберзагрози;
- вузька соціальна база кіберсуспільства;
- невизначеність стратегії кіберрозвитку країни та засобів (ресурсів та факторів) її забезпечення, помилкове зосередження уваги в рамках кібербезпекової політики на кіберзахисті та кіберобороні, тобто на реактивних заходах, а не проактивних, що є тиражуванням сталої для безпекового кластеру дослідників НІСД та їх послідовників позиції щодо нехтування застосування проактивного підходу і створення умов для кібердомінування України. Зважаючи на важливість цієї позиції, а також мою концептуальну та принципову незгоду з нею, детальніше активні заходи я розглядатиму під час дослідження напрямів державної кібербезпекової політики.

Безпечовий блок:

- декларативність створення національної системи кібербезпеки: попри проголошення необхідності створення цієї системи ще у 2016 р., в Україні відбулися чисельні масовані кібератаки на центральні органи виконавчої влади, що спричинили дестабілізацію протягом певного проміжку часу діяльності усієї системи державної влади в Україні;
- неможливість кардинального посилення спроможностей суб'єктів системи національної безпеки для забезпечення ефективної боротьби із кіберзагрозами воєнного характеру, кібершпигунством, кібертероризмом та кіберзлочинністю через, як показали проведені масовані кібератаки, на інформаційну інфраструктуру органів державної влади України;
- недовіра Національного координаційного центру кібербезпеки, його нездатність реально забезпечити організацію реалізації кібернетичної функції в повному обсязі всіма суб'єктами національної системи кібербезпеки;
- кардинально збільшилась кількість атак типу *APT (Advanced Persistent Threat)*, тобто цільових кібератак проти комп'ютерної мережі держави в поєднанні з негласними розвідувальними або підризними акціями, основною метою яких є отримання, порушення цілісності або блокування інформації, важливої для держави [10, с. 222];
- використання *APT-атак (Snake, Uroboros, Sofacy/APT28, Epic Turla, Black Energy 2 та 3, Armageddon та інші)*, характерних саме для України, які були спрямовані переважно проти державних інституцій і мали яскраво виражену мету збору таємної інформації чи інформації з обмеженим доступом [10, с. 222];
- відсутність створення спеціальних підрозділів щодо протидії ведення кібервійни проти України, а також можливостей використання кіберпростору для реалізації національних інтересів у національних сегментах кіберпростору інших країн [10, с. 222];
- відсутність створення спеціальних інституціональних структур щодо протидії ведення гібридної війни проти України зі значним домінуванням кібернетичного чинника [12];
- нерозробленість механізмів синхронізації заходів, які здійснюються суб'єктами національної системи кібербезпеки і суб'єктами забезпечення національної безпеки щодо удосконалення взаємодії з міжнародними організаціями у сфері кібербезпеки та забезпеченні захисту національних інтересів України на міжнародному рівні;
- фрагментарна декларативність поглиблення міжнародного співробітництва у цій сфері, оскільки формування захищеного кіберпростору в Україні стратегічно не відповідає інтересам розвинених в інформаційному та кібернетичному плані країн та керівних угруповань;
- неформованість трьох взаємопов'язаних національних систем: захисту критичної інфраструктури, кібероборони та кіберзахисту, що передбачає вживання комплексу заходів щодо підготовки інформаційної інфраструктури сил оборони держави заради набуття необхідних

спроможностей із забезпечення здатності виконувати в кіберпросторі завдання будь-якої складності з метою реалізації національних інтересів.

Інфраструктурний блок (див. проект концепції інфраструктури КМУ):

— недостатній рівень захищеності критичної інформаційної інфраструктури, державних електронних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом, від кіберзагроз;

— безсистемність заходів кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури;

— недостатній розвиток організаційно-технічної інфраструктури забезпечення кібербезпеки та кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури та державних електронних інформаційних ресурсів;

— збереження критичної кіберуразливості об'єктів у районі проведення АТО.

Організаційний блок:

— відсутність системи кіберконтролю як за реалізацією державної кібербезпекової політики, так і за діяльністю суб'єктів національної системи кібербезпеки;

— відсутність персональної відповідальності суб'єктів кібербезпекової політики за нереалізацію окремих заходів кібербезпекової політики, а також відповідальності недержавних суб'єктів за нежиття предписаних згаданим вище суб'єктами завдань, що призвели до порушення рівня кібернетичної безпеки;

— недостатня ефективність суб'єктів забезпечення національної безпеки і суб'єктів національної системи кібербезпеки у протидії кіберзагрозам воєнного, кримінального, терористичного, розвідувального та іншого характеру;

— недостатній рівень координації, взаємодії, у тому числі інформаційної, та інформаційного обміну між суб'єктами національної системи кібербезпеки;

— нерозвиненість практики залучення недержавних суб'єктів та аналітичних організацій до реалізації окремих завдань кібербезпекової політики, зокрема відсутність розроблених правових засад інформаційного волонтерства в Україні;

— відсутність реально чинної системи е-урядування;

— відсутність концепції державної інфраструктурної політики, в якій одним із ключових аспектів мали б стати питання кібербезпекової політики в частині захисту інформаційної інфраструктури, створення умов для її сталого та безперешкодного функціонування відповідно до національних інтересів;

— невикористання достатнього позитивного досвіду неурядових організацій, у тому числі аналітичних центрів, волонтерських організацій у реалізації окремих завдань кібербезпекової політики, зокрема в транскордонному масштабі;

— відсутність конкретних кроків із реалізації проголошеного Президентом України завдання щодо інституалізації співробітництва держави та інститутів громадянського суспільства;

— відсутність розроблених навіть на модельному та імітаційному рівні дієвих механізмів кібернетичного контролю за реалізацією кібернетичної функції в рамках реалізації різнохарактерних сценаріїв кібербезпекової політики;

— відсутність єдиного підходу до застосування інструментів і механізмів організації та координації діяльності суб'єктів національної системи кібербезпеки.

Інформаційний блок:

— відсутність процедури погодження з адміністрацією ДССЗІ створення та розвитку інформаційно-телекомунікаційних систем, в яких оброблятиметься інформація, що є власністю держави, або інформація з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законодавством;

— низький рівень взаємодії замовників Національної програми інформатизації щодо погодження Генеральним державним замовником Національної програми інформатизації завдань (проектів) створення інформаційно-телекомунікаційних систем державними органами;

— відсутність національної системи параметрів (індексів та індикаторів) оцінювання стану реалізації як кібернетичної функції, так і кібербезпекової політики взагалі;

— відсутність участі методичних документів і рекомендацій щодо організації, участі та проведення міжнародних і міжвідомчих кібернавчань та тренінгів у сфері забезпечення кібербезпеки;

— відсутність командних навчань із реалізації заходів щодо взаємоузгодженого розгортання підрозділів кібербезпеки Збройних сил України, інших утворених за законами України

військових формувань, правоохоронних органів спеціального призначення та приведення їх у готовність до виконання завдань в умовах особливого періоду, воєнного, надзвичайного стану і під час виникнення кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України;

- недостатня ефективність взаємодії Національного координаційного центру з кібербезпеки з Головним ситуаційним центром РНБОУ, а також Державним центром кіберзахисту та протидії кіберзагрозам ДССЗЗІ України;

- недостатньо застосовані методики прогнозування та виявлення потенційних та реальних загроз у сфері кібербезпеки України в рамках усієї національної системи кібербезпеки;

- не є розробленими і впровадженими у власну діяльність суб'єктами національної системи кібербезпеки механізми обміну інформацією, необхідною для організації реагування на кібератаки і кіберінциденти, усунення їх чинників та негативних наслідків;

- відсутність розробленої методики визначення національних інтересів України у сфері кібербезпеки, пріоритетних напрямів, концептуальних підходів до формування та реалізації державної політики щодо безпечного функціонування кіберпростору, його використання в інтересах особи, суспільства і держави;

- відсутність єдиних стандартів та регламентів функціонування системи електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису, а також ведення державних інформаційних ресурсів, адаптованих до міжнародних;

- використання посадовими особами державних органів спрощених паролів, що уможливають легкий доступ до серверів та програмного забезпечення, а також взагалі даних конкретного суб'єкта кібербезпеки;

- відсутність ідентифікаторів, які пов'язують інформаційні об'єкти в різних базах даних;

- використання електронних інформаційних систем та баз даних державних органів, взаємодія яких з ресурсами інших державних органів не була передбачена під час їх проектування і виходить за межі протоколів безпеки і захищеного контуру, що його створює ДССЗЗІ;

- відсутність системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, впровадження та функціонування якої забезпечує створення, використання, обмін та збереження інформації, що належить державі, відповідно до запитів і повноважень державних органів;

- істотного вдосконалення потребує система кіберзахисту державних інформаційних ресурсів. Складно ігнорувати той факт, що Комплексна система захисту інформації (далі – КСЗІ) була побудована для значної частини тих систем, які було зламано внаслідок атаки на державні інформаційні ресурси фінансового сектору в 2016 р. Це вкотре доводить необхідність ґрунтовного перегляду чинних законодавчих документів і технічних вимог щодо побудови кіберзахисту державних установ (зокрема щодо відповідності системи КСЗІ сучасним викликам і загрозам) [11, с. 55];

- технічні складнощі, що виникають під час реалізації державної кібербезпекової політики;

- відсутність дієвих механізмів забезпечення технологічної сумісності системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів з електронними інформаційними системами та базами даних державних органів;

- відсутність системного інструментарію знешкодження бот мереж (наприклад, Ponу та Linux/Mumblehard).

Кримінальний блок:

- поширюються випадки незаконного збирання, зберігання, використання, знищення, поширення персональних даних, незаконних фінансових операцій, крадіжок та шахрайства у мережі Інтернет, в тому числі порушення протоколів захисту персональних даних із боку потужних соціальних мереж та месенджерів, про що детальніше йтиметься в розділі, де я аналізуватиму загрозу кібербезпеці України;

- кіберзлочинність стає транснаціональною та здатна завдати значної шкоди інтересам особи, суспільства і держави;

- зростає кількість та потужність кібератак, вмотивованих інтересами окремих транснаціональних корпорацій, держав, груп та осіб, анонімних груп хакерів, кіберальянсів, які діють почасти на замовлення спецслужб іноземних держав;

- кібертероризм перетворився з віртуальної загрози на реальну;

- кібершпигунство стає основою успішної та ефективної діяльності транснаціональних корпорацій та розвинених держав;

- збільшується кількість злочинів, пов'язаних із несанкціонованим втручанням у роботу електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), автоматизованих систем, комп'ютерних

мереж чи мереж електрозв'язку, порушенням правил їх експлуатації, несанкціонованими діями з інформацією, яка в них обробляється тощо [13]. Якщо в 2015 р. було зареєстровано 778 таких злочинів (163 справи було передано до суду) [14], то лише за 4 місяці 2017 р. вже скоєно 705 таких злочинів (185 справ передано до суду) [15].

Правовий блок:

- невідповідність безпекового законодавства в частині компетенції суб'єктів національної системи кібербезпеки Стратегії кібербезпеки України, зокрема необхідність чіткого визначення предметної компетенції, конкретної персональної відповідальності і механізмів контролю за реалізацією кожного завдання в рамках кібербезпекової політики згідно з: 1) Законом України «Про основи національної безпеки України»; 2) відповідних законів, що регулюють порядок організації окремих центральних органів виконавчої влади – суб'єктів забезпечення національної безпеки / суб'єктів національної системи кібербезпеки; 3) Стратегією національної безпеки України; 4) Доктриною інформаційної безпеки України; 5) Стратегією кібербезпеки України; 6) Положенням про Національний координаційний центр з кібербезпеки; 7) іншими указами Президента України, якими вводяться в дію рішення РНБОУ із зазначених питань.

- відсутність механізмів системного та ефективного державного контролю за станом реалізації кібербезпекової політики;

- практична нереалізованість і декларативність більшості правових актів, що регулюють кібернетичні відносини, зокрема, стосовно впровадження концепції е-урядування, впровадження інформаційної взаємодії, захисту кібернетичних прав у кіберпросторі тощо;

- нерозробленість правової основи для обміну електронною інформацією між електронними інформаційними системами та базами даних державних органів;

- неготовність ідентифікувати штучний інтелект як суб'єкт кібернетичних відносин з усіма правовими наслідками;

- неврегульованість суспільних відносин у сфері інтернет-телебачення;

- відсутність модельного правового регулювання відносин: людина–машина, машина–машина, машина–машина–людина через застосування консервативної правової доктрини;

- недосконалість нормативно-правової і методологічної бази, що унеможливає в контексті інформаційної глобалізації реалізацію кібернетичних національних інтересів у кіберпросторі його суб'єктам;

- відсутність Інформаційного кодексу, в рамках якого було б здійснено систематизацію не лише інформаційного, а й кібернетичного законодавства;

- відсутність дієвого механізму правового регулювання реалізації кібернетичної функції;

- відсутність розробленої та ухваленої на рівні Указу Президента Концепції державної інформаційної політики України як керівного документа стратегічного рівня, а також відповідного законодавства у сфері лобізму як ключової правової основи успішного розвитку держави в умовах багатоальтернативних загроз у поєднанні з незначними власними можливостями щодо збереження національної інформаційної ідентичності;

- значний рівень правової небезпеки в кібернетичній сфері через порушення балансу забезпечення прав і свобод і забезпечення національної безпеки;

- відсутність правових механізмів і реальних управлінських знань стратегічного рівня лобіювання національних інтересів.

Фінансово-економічний блок:

- відсутність комплексної методики моніторингу (аналізу, оцінки та прогнозу) стану фінансового та організаційного забезпечення стратегій, програм та заходів із реалізації державної кібербезпекової політики;

- незбалансованість складників в інформаційній сфері через незабезпеченість цілей реалізації інформаційної функції, розвитку інформаційного суспільства та впровадження концепції е-урядування, а загалом реалізації державної інформаційної політики ресурсами;

- порівняно низький рівень розвитку вітчизняної інформаційної інфраструктури, вітчизняних кібернетичних технологій, товарів, робіт та послуг, слабка мотивація приватного сектору до формування конкурентного інформаційного ринку й недостатня політична воля керівництва держави, вираженого у сформованому інтересі до кібернетичного лідерства;

- збереження застарілих елементів регламентованої системи господарювання, що зумовлює дискретний характер державного управління у сфері кібербезпекової політики, гальмування концепції е-урядування на місцях, прояви бюрократизму, політизація процесів безпеки через

загравання з електоратом у процесі гальмування обмежувальних заходів суб'єктів національної системи кібербезпеки у кіберпросторі;

– відсутність системної програми реалізації заходів щодо забезпечення кіберзахисту об'єктів критичної інфраструктури та захисту технологічних процесів на виробництві у реальному секторі економіки;

– системна корумпованість усіх гілок влади, відсутність національної еліти, призначенням якої стало формування гарантованих умов реалізації національних інтересів як загалом, так і в кіберпросторі зокрема.

Отже, можу зробити висновки про формування кібернетичної функції держави як однієї з основних функцій держави, враховуючи:

- 1) віртуалізацію та цифровізацію сучасного світу;
- 2) перенесення більшості державних функцій у кібернетичний простір;
- 3) зародження, формування та розвиток окремих національних інтересів безпосередньо в кіберпросторі;
- 4) залежність ефективного функціонування об'єктів критичної інфраструктури та інформаційної інфраструктури від рівня кібербезпеки;
- 5) необхідність формування кібербезпекової культури як засади функціонування сучасної людини кібернетичної;
- 6) формування інфраструктури електронних комунікацій.

Це є елементом наукової новизни, і це питання в такій інтерпретації порушується в рамках української науки вперше.

Список використаних джерел:

1. Ліпкан В.А. Правові засади розвитку інформаційного суспільства в Україні: монографія / В.А. Ліпкан, І.М. Сопілко, В.О. Кір'ян / за заг. ред. В.А. Ліпкана. К., 2015. 664 с.
2. Ліпкан В.А. Адміністративно-правовий режим інформації з обмеженим доступом: монографія / В.А. Ліпкан, В.Ю. Баскаков / за заг. ред. В.А. Ліпкана. К., 2013. 344 с.
3. Ліпкан В.А. Консолідація інформаційного законодавства України: монографія / В.А. Ліпкан, М.І. Дімчогло / за заг. ред. В.А. Ліпкана. К., 2014. 416 с.
4. Ліпкан В.А. Інкорпорація інформаційного законодавства України: монографія / В.А. Ліпкан, К.П. Череповський / за заг. ред. В.А. Ліпкана. К., 2014. 408 с.
5. Стратегічні комунікації: словник / Т.В. Попова, В.А. Ліпкан ; за заг. ред. В.А. Ліпкана. К., 2016. 416 с.
6. Климентьев О.П. Перспективы развития информационной функции державы. Підприємництво, господарство і право. 2013. № 12. С. 101–104.
7. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році: щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. К., 2013. 576 с.
8. Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до позачергового Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України у сфері національної безпеки». К., 2014. 148 с.
9. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». К., 2015. 684 с.
10. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році». – К. : НІСД, 2016. – 688 с.
11. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». К., 2017. 928 с.
12. Світова гібридна війна: український фронт: монографія / за заг. ред. В.П. Горбуліна. К., 2017. 496 с.
13. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III (зі змінами) / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
14. Лист Генеральної прокуратури України від 21.10.2016 р. № 19/4-1581 вих-16 URL: https://dostup.pravda.com.ua/request/kibierzlochinnist_5.
15. Лист Генеральної прокуратури України від 11.05.2017 р. № 19/4-681 вих-17. URL: https://dostup.pravda.com.ua/request/statistika_kibierzlochinnosti_v.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУДОВОЇ ГІЛКИ ВЛАДИ: ЗАПРОВАДЖЕННЯ КРАЩИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРАКТИК

У статті проаналізовано основні положення щодо використання досвіду адміністративно-правового забезпечення судової гілки влади Європейського Союзу як системи адміністративних заходів щодо створення та організаційно-правових аспектів функціонування Європейського суду правосуддя, суду першої інстанції та спеціалізованих судових палат ЄС, їх взаємодії з національними судами країн-учасниць ЄС щодо правильного застосування або тлумачення національними судами норм європейського права, взаємодії Європейського суду з прав людини з вітчизняними судами.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, європейські стандарти судочинства, Європейський суд, норми європейського права, реформа судової системи.

В статье проанализированы основные положения, связанные с использованием опыта административно-правового обеспечения судебной ветви власти Европейского Союза как системы административных мероприятий по созданию и организационно-правовым аспектам функционирования Европейского суда правосудия, суда первой инстанции и специализированных судебных палат ЕС, их взаимодействия с национальными судами стран-участниц ЕС относительно правильного применения или толкования национальными судами норм европейского права, взаимодействия Европейского суда по правам человека с отечественными судами.

Ключевые слова: административно-правовое обеспечение, европейские стандарты судопроизводства, Европейский суд, нормы европейского права, реформа судебной системы.

The article analyzes the main provisions connected with the use of the experience of administrative and legal support of the judiciary branch of the European Union as a system of administrative measures for the creation and organizational and legal aspects of the functioning of the European Court of Justice, the court of first instance and the specialized judicial chambers of the EU, their interaction with the national courts of countries – a member of the EU regarding the correct application or interpretation by national courts of the norms of European law, the interaction of Europe the Russian Court of Human Rights with domestic courts.

Key words: administrative and legal support, European judicial standards, European Court of Justice, European law standards, judicial system reform.

Вступ. Стратегія розвитку судової системи на 2015–2020 роки визначає, що адміністративна досконалість роботи суду, професіоналізм суддів та працівників апаратів судів, ефективна комунікація з громадськістю, максимальна прозорість діяльності судів, сучасні інноваційні технології – все це в комплексі забезпечує ефективність правосуддя загалом, а отже, довіру суспільства до судів [1]. Саме тому важливим є наближення процесів вітчизняного судочинства до кращих європейських зразків. Прикладом впровадження найкращих європейських практик є відкриття 13 жовтня 2017 року в новому Верховному Суді проекту Twinning «Посилення інституційної спроможності Верховного Суду України у сфері захисту прав людини на національному рівні» [2].

Цей проект включає три компоненти: 1) узгодження нормативно-правової бази, яка стосується діяльності Верховного Суду, з кращими європейськими практиками шляхом про-

ведення порівняльного аналізу національного та європейського законодавства щодо діяльності найвищого судового органу та підготовки відповідних правових рекомендацій; 2) підвищення рівня професіоналізму суддів Верховного Суду за допомогою проведення тренінгів, семінарів, конференцій, а також організації навчальних візитів до країн-членів ЄС; 3) посилення адміністративного потенціалу Верховного Суду шляхом навчання працівників цієї установи, поліпшення доступу громадськості до інформації стосовно ролі, статусу та діяльності найвищого судового органу України, а також покращення робочих процесів і системи відеоконференцз'язку [2].

Отже, нині не викликає сумніву той факт, що реформа судової системи є необхідною передумовою для консолідації всіх зусиль у напрямі євроінтеграції, що зумовлює створення належного наукового підґрунтя для втілення євроінтеграційних процесів у системі судочинства.

На загальнотеоретичні аспекти адміністративно-правового забезпечення судової гілки влади звертали увагу провідні вітчизняні вчені-адміністративісти, зокрема, В. Авер'янов, О. Бандурка, Ю. Битяк, О. Безпалова, В. Галунько, Е. Додін, В. Ковальська, С. Петков. Безпосередньо досвід європейського судочинства досліджували у своїх працях Т. Комарова, А. Лучинин, Н. Марченко тощо.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз специфічного досвіду країн Європейського Союзу у сфері адміністративно-правового забезпечення судової гілки влади з метою впровадження норм та стандартів ЄС.

Результати дослідження. За проектом Конституції Європейського Союзу, в об'єднанні має діяти єдина інституційна система, яка спрямовується на досягнення цілей Союзу, пропагування цінностей Союзу, має служити інтересам Союзу, його громадян та його держав-членів і забезпечувати узгодженість, ефективність і наступність політики і дій, які він здійснює для досягнення своїх цілей. Зазначені інституційні рамки включають у себе Європейський парламент, Раду Європи, Раду міністрів, Європейську комісію та суд.

Європейський суд має складатися з Європейського суду юстиції, Верховного суду і спеціалізованих судів. Персональний склад Європейського суду складається з одного судді від кожної держави-члена. Верховний суд мав би включати щонайменше одного суддю від кожної держави-члена. Судді та генеральні адвокати Європейського Суду і судді Верховного суду призначаються спільною угодою урядами держав-членів строком на шість років [3]. І хоча громадяни Франції та Нідерландів не підтримали проекту Конституції ЄС, що призвело до призупинення процесу її ратифікації [4], значна частина її положень знайшла своє відбиття в інших розрізнених нормативно-правових актах ЄС, насамперед основоположних угодах.

У країнах-учасниках ЄС є дві правових системи: національна та загальноєвропейська. На перших етапах існування ЄС між правовими нормами Європейського Союзу та національного права конкретних держав-членів виникали правові колізії, оскільки в Договорі про утворення Європейського Співтовариства та подальших доповнень до нього тривалий час питання про взаємодію національного та загальноєвропейського права не було врегульовано [5–8].

Цю проблему було вирішено кількома рішеннями Суду Євросоюзу, яким було встановлено принцип верховенства права Співтовариства, згідно з яким у разі колізії правових норм пріоритет має загальноєвропейське право, навіть якщо відповідне національне законодавство набуло чинності після законодавчого акта ЄС. Означена обставина зумовлює необхідність аналізу основних правових актів, що регулюють діяльність ЄС, із метою розгляду тих положень, які стосуються організації роботи наднаціональної та національних судових систем. Насамперед серед таких актів варто назвати Договір про Європейський Союз і Договір про заснування Європейського Співтовариства – зі змінами, внесеними Маастрихтським договором 1992 р., Амстердамським договором 1997 р. і актами та договорами про приєднання нових членів, а також Протокол, що встановлює Статут Суду Європейського Союзу [9–11; 5].

В основу Європейського Співтовариства покладено чотири основних загальноправових принципи: 1) рівності; 2) поважання основних прав людини; 3) пропорційності; 4) правової визначеності. Ці принципи використовуються під час тлумачення правових норм Європейським Співтовариством [12].

Від самого початку в Європейському Союзі не ставилось за мету створення розгалуженої судової системи на рівні Співтовариства. Передбачалася тісна співпраця між Судом ЄС і національними судами держав-учасниць Союзу в рамках забезпечення однакового тлумачення й неухильного дотримання угод та інших законодавчих актів, але без підпорядкування судів країн-учасниць Співтовариства Суду ЄС.

В умовах сьогодення судова система Європейського Союзу складається з кількох рівнів, куди входять Суд ЄС, Суд першої інстанції, спеціалізовані судові палати. Національні суди країн-учасниць ЄС, за загальноприйнятою думкою, не входять до складу судової системи ЄС.

Європейський суд правосуддя (European Court of Justice), названий також деякими вченими судом справедливості [13], є інститутом ЄС, вищою судовою інстанцією, рішення якої не можуть бути оскаржені. Він розміщується в Люксембурзі. До складу Суду входить по одному судді від кожної держави-члена (загалом після останнього розширення – 28), яким допомагають вісім генеральних адвокатів. Судді й адвокати призначаються за загальної згоди держав-членів на шестирічний термін. Суд може засідати в палатах або збиратися на пленарні засідання для розгляду особливо важливих чи складних справ і на вимогу держав-членів. Європейський суд виконує дві основних функції: перевіряє на відповідність договорам документи, видані європейськими інституціями та урядами, і тлумачить право Союзу за запитом національних судів (у межах преюдиціальної процедури) [14; 15].

Судді та генеральні адвокати є високопоставленими професійними юристами, які мають повну незалежність і неупередженість. Європейський суд засідає в повному складі лише під час розгляду справ виняткової важливості (наприклад, у разі усунення з посади Єврокомісара, який нехтує посадовими обов'язками). Велика палата Європейського суду, що складається з 13 суддів, розглядає тільки важливі судові справи за клопотанням держави-члена або інституту влади ЄС. Палати з трьох або п'яти суддів розглядають звичайні справи. Європейський суд і кожен його палату очолює голова (голова Європейського суду є також головою Великої палати), який безпосередньо обирається суддями. Голова керує апаратом суду і виконує функцію головування під час судового процесу [16].

Суд першої інстанції Європейської Спільноти було створено 1989 року як допоміжний другий рівень судової влади ЄС. СПІ обирає свого голову на три роки. СПІ має власного канцлера, персонал, проводить засідання у формі пленуму або в палатах у складі по 3 чи 5 суддів. В окремих випадках (наприклад, трудових суперечок) від імені СПІ рішення може ухвалювати один суддя. СПІ розглядає, передусім, суперечки в першій інстанції: скарги на бездіяльність органів ЄС, скасування актів ЄС, позадоговірну відповідальність ЄС, трудові справи та арбітражні справи, апеляції на рішення спеціалізованих палат із питань права [17].

СПІ не має власної адміністративної структури й користується технічною та адміністративною базою Європейського Суду. СПІ має власну Канцелярію, а також призначає секретаря [17].

До компетенції судових колегій входить розгляд позовів у певних галузях. Організаційна структура і склад суддів у кожній судовій колегії мають визначатися в рішенні Ради ЄС. Суд першої інстанції займає місце другого рівня в судовій системі ЄС. Очолює судову систему Європейського Союзу безпосередньо Суд Європейського Союзу. Як перша інстанція Суд ЄС виступає під час розгляду скарг, які можуть бути представлені Комісією ЄС або іншими державами-членами. Як апеляційна інстанція Суд ЄС виступає під час розгляду скарг на рішення суду першої інстанції. Крім того, суд ЄС отримав право розглядати скарги на апеляційні рішення суду першої інстанції, винесені щодо рішень судових колегій, виступаючи таким чином як наглядова інстанція [16].

26 лютого 2001 року було підписано Ніццький договір про внесення змін і доповнень до Договору про ЄС, Договір про заснування європейських співтовариств і деякі пов'язані з ними акти. Для судової системи ЄС Ніццький договір став важливою епохою розвитку, адже дав змогу створити при судах першої інстанції спеціалізовані судові палати за окремими видами позовів [18; 13].

Зазначені палати можуть створюватися Радою Європи (тільки одноголосно) за пропозицією Європейської Комісії після консультацій з Європейським Парламентом. Кількість спеціалізованих судів не обмежена. Однак в умовах сьогодення функціонує тільки один такий суд – Трибунал із питань цивільної служби ЄС, який компетентний вирішувати конфлікти між ЄС та його службовцями [18; 13].

Зважаючи на те, що судова система ЄС включає три судових ланки в межах єдиної судової установи, можна зробити висновок, що в ЄС існує оригінальна інтегративна судова юрисдикція, яка відображає особливості природи права і правової системи ЄС загалом [19].

Протягом останніх років Суд ЄС за допомогою своєї практики зробив серйозний внесок в утвердження пріоритету наднаціонального права, розглядаючи справи Європейської Комісії про недотримання державами-членами нормативних приписів ЄС й інкорпорації директив ЄС у

внутрішнє право держав-членів. Найважливішою обставиною та очевидною тенденцією стала також практика захисту прав приватних осіб, а також прав людини й особлива інтерпретація Судом ЄС Європейської Конвенції про захист прав людини [19–21].

Порівнюючи юрисдикцію Європейського Суду справедливості з юрисдикцією національних судів держав-учасниць, учені роблять висновок, що вона значно ширша. Це забезпечує однакове застосування норм права в усіх країнах-учасниках ЄС. Стосовно країн, які порушують загальноєвропейське законодавство та ухиляються від виконання рішень Європейського Суду справедливості, застосовуються примусові заходи у вигляді штрафних санкцій (penalty payment) [20].

Як уже зазначалося нами вище, національні суди не входять до судової системи ЄС, однак займають чільне місце в системі юрисдикційної захищеності європейського права. Судові установи ЄС не можуть виступати як вища судова установа щодо національних судів. Їхня взаємодія реалізується на основі принципу співробітництва судів та певною мірою на засадах гармонізації процесуального права держав-членів, здійснюваних інститутами Європейського Союзу [21].

Принцип співробітництва судів має вертикальний (ЄС – країни-члени) і горизонтальний (держава – держава) способи втілення. За першим способом, національні суди можна розглядати як перший рівень захисту і застосування норм європейського права, оскільки захист і застосування європейського права забезпечуються не тільки і навіть не стільки Судом ЄС, скільки спільними зусиллями національних судових органів і Суду ЄС [21].

Рішення, винесені національними судовими органами, і тим більше рішення, що набрали законної сили, не підлягають оскарженню й перегляду з боку Суду ЄС. Оскарження в Суді ЄС можливе тільки у разі, якщо справа була розглянута по суті в одній із судових установ ЄС. Це дає підставу для висновку, що судові органи ЄС не можуть виступати як вища судова установа щодо національних судів [22].

Тим не менше Суд ЄС (спільно з Комісією) контролює застосування національними судами європейського права. У разі неправильного застосування або тлумачення національними судами норм європейського права Суд ЄС може, за посередництвом комісії, визнати державу-член ЄС як таку, що не виконує взятих на себе зобов'язань, і, відповідно, зобов'язати вжити необхідних заходів для виконання його рішення [22].

Горизонтальний спосіб виявлення означеного вище принципу полягає в тому, що національні суди держав-членів здійснюють тісну співпрацю у сфері правосуддя, зокрема в питаннях юрисдикції та виконання судових рішень. Взаємодія в цій сфері здійснюється в класичному форматі (міжнародно-правовому) на основі щонайменше двох міжнародних угод [21; 23].

Право Європейського Союзу має наднаціональний характер і є складовою частиною національного законодавства усіх країн-членів, а тому коли перед національним судом чи трибуналом країни-члена ЄС постає питання, пов'язане із законодавством ЄС, він зобов'язаний його дотримуватися. Юридичні та фізичні особи також можуть звертатися за захистом своїх прав, які надані їм правом ЄС, безпосередньо до своїх національних судів.

Система права ЄС побудована на такому фундаментальному принципі, як верховенство права ЄС, і тому часто під час розгляду справ національними судами вони стикаються з необхідністю тлумачення права ЄС для винесення рішення за тією чи іншою конкретною справою. Оскільки у праві ЄС діє принцип єдиного тлумачення та застосування права ЄС на території всього Співтовариства, природно, що національні суди компетенцією щодо тлумачення права ЄС не наділені, тому що це призвело б до виникнення різних тлумачень у кожній країні-члені, які б були їм найбільш сприятливі. Саме тому компетенція тлумачити право ЄС була закріплена за Судом ЄС, а на національні суди країн-членів було покладено обов'язок неухильно дотримуватися винесених рішень Суду ЄС. Такі норми є джерелом прав та обов'язковими для всіх, на кого вони поширюються, будь то держави-члени ЄС чи приватні особи, які є сторонами у правових відносинах, які регулюються правом ЄС.

Компетенцію Суду ЄС тлумачити право Співтовариства визначено ст. 234 Договору про ЄС. За цією статтею Суд ЄС уповноважений виносити преюдиціальні рішення стосовно тлумачення Договору про ЄС, дійсності і тлумачення рішень інститутів Співтовариства та Європейського Центрального Банку та тлумачення статутів органів, створених за рішенням Ради ЄС [24].

Таким чином, засновники Договору про ЄС знайшли відповідний засіб забезпечення єдиного правового поля: це преюдиціальні рішення за преюдиціальними запитами до Суду ЄС щодо тлумачення європейського права [25].

Таким чином, вважаємо, що аналіз передового досвіду адміністративно-правового забезпечення судової гілки влади дав змогу визначити, що судді в деяких країнах-учасниках

Європейського Союзу (наприклад, Литви, Польщі, Франції, ФРН, Швеції) призначаються на посаду безстроково з вузького кола юристів освітньо-кваліфікаційного рівня «магістр» на основі подання органів суддівського самоврядування за умови попередньої роботи на посаді помічника судді та тривалого додаткового стажування і навчання (близько 10 років), кандидати на посаду судді проходять навчання в національних школах суддів на основі програм, що прищеплюють їм високу правову культуру і стандарти єдиного тлумачення права; Міністерство юстиції займається матеріально-технічним забезпеченням діяльності судів і судової системи, зокрема питаннями виплати заробітної плати суддям і будівництва нових приміщень судів; національні судові адміністрації здійснюють безпосереднє адміністративно-правове забезпечення в судах.

Висновки. Отже, стандартами адміністративно-правового забезпечення судової гілки влади ЄС є система адміністративних заходів щодо створення організаційно-правових аспектів функціонування Європейського суду правосуддя, суду першої інстанції та спеціалізованих судових палат ЄС, їхньої взаємодії з національними судами країн-учасниць ЄС щодо правильного застосування або тлумачення національними судами норм Європейського права.

Список використаних джерел:

1. Стратегія розвитку судової системи в Україні на 2015–2020 роки, затверджена Радою суддів України 11 грудня 2014 року. За підтримки Проекту Європейського Союзу «Підтримка реформ у сфері юстиції в Україні». URL: http://www.justicereformukraine.eu/wp-content/uploads/2015/02/Karen_ua.pdf.
2. Найкращі європейські практики в оновленому Верховному Суді // Верховний суд України. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/FA3F779D0357E826C22581B7004E23BD](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/FA3F779D0357E826C22581B7004E23BD).
3. Draft Treaty establishing a Constitution for Europe. OJ C 169. EUR-LEX. URL: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52003XX0718\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52003XX0718(01)).
4. Референдум по Конституции ЕС в Нидерландах. Еще один удар по ЕС и евро? // Репортер: інформаційний портал. URL: <http://ua-reporter.com/novosti/11607>.
5. Treaty Maastricht consolidated version 1992. Access to European Union law. URL: http://eur-lex.europa.eu/content/tools/ TableOfSectors/ types_ of_ documents_ in_ eurlex.html.
6. Treaty of Amsterdam 1997. Access to European Union law. URL: http://eur-lex.europa.eu/content/tools/ TableOfSectors/ types_ of_ documents_ in_ eurlex.html.
7. Treaty establishing the European Economic Community (EEC Treaty) (1957). Access to European Union law. URL: http://eur-lex.europa.eu/content/tools/ TableOfSectors/ types_ of_ documents_ in_ eurlex.html.
8. Treaty Lisbon consolidated versions (2008, 2010, 2012). Access to European Union law. URL: http://eur-lex.europa.eu/content/tools/ TableOfSectors/ types_ of_ documents_ in_ eurlex.html.
9. Treaty on the Functioning of the European Union consolidated versions (2008, 2010, 2012). Access to European Union law. 2014. URL: http://eur-lex.europa.eu/content/tools/ TableOfSectors/ types_ of_ documents_ in_ eurlex.html.
10. Treaty amending budgetary provisions 1970. Access to European Union law. 2014. URL: http://eur-lex.europa.eu/content/tools/ TableOfSectors/ types_ of_ documents_ in_ eurlex.html.
11. Treaty Amsterdam consolidated version 1997. Access to European Union law. 2014. URL: http://eur-lex.europa.eu/content/tools/ TableOfSectors/ types_ of_ documents_ in_ eurlex.html.
12. Treaty establishing the European Atomic Energy Community (EURATOM Treaty) (1957). Access to European Union law. 2014. URL: http://eur-lex.europa.eu/content/tools/ TableOfSectors/ types_ of_ documents_ in_ eurlex.html.
13. Комарова Т.В. Становление структуры Суда Европейского Союза // Журнал научных публикаций. 2014. URL: <http://jurnal.org/articles/2013/ uri120.html>.
14. Загальна характеристика основних етапів європейської інтеграції та їх правове закріплення (лекція, 1993 р.) // Економічна онлайн-бібліотека. 2015. URL: <http://bibl.com.ua/ekonomika/2032/index.html>.
15. Устройство Европейского суда справедливости. FINECO. 2014. URL: <http://www.fineco-biz.com/katalog/ystroistvo-evropeiskogo-syda-spravedlivosticzast1.php>.
16. Treaty establishing the European Coal and Steel Community (ECSC Treaty) (1951). Access to European Union law. 2014. URL: http://eur-lex.europa.eu/content/tools/ TableOfSectors/ types_ of_ documents_ in_ eurlex.html.

17. Повноваження суду першої інстанції. Інформаційний веб-портал E-WORKSUA. 2016. URL: http://e-works.com.ua/work/5981_povnovajennya_sydy_pershoi_instancii.html.
18. Treaty of Nice 2001. Access to European Union law. 2014. URL: http://eur-lex.europa.eu/content/tools/TableOfSectors/types_of_documents_in_eurlex.html.
19. Комарова Т.В. Суд Європейського Союзу: еволюція структури / Юридична осінь 2012 року: зб. тез доп. та наук. повідомл. учасн. всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів (13 листоп. 2012 р.). Х., 2012. С. 79–82.
20. Марченко М.Н. Европейский Союз и его судебная система. М., 2014. 288 с.
21. Судебная система европейского союза. Соціальна мережа науковців. URL: <http://www.science-community.org/uk/node/16130>.
22. Лучинин А. Л. Особенности механизма имплементации европейского права: дис... канд. юрид. наук: 12.00.10. Казань, 2006. 177 с.
23. Место национальных судов в судебной системе ЕС. PRAVOUCH. URL: <http://pravouch.com/evropeyskoe-pravo-uchebnik/mesto-natsionalnyih-sudov-sudebnoy-15390.html>.
24. Маастрихтський договір : договір про створення ЄС 07.02.1992 // ВРУ: офіційний веб-портал. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_029.
25. Преюдиціальні рішення Європейського Суду у механізмі реалізації права ЄС. URL: http://yurincom.com/ru/yuridichnyi_visnyk_ukrainy/overview/?id=431.

АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

У статті на підставі аналізу позицій учених досліджено розуміння сутності адміністративно-юрисдикційної діяльності. Виокремлено й досліджено такі складники адміністративно-юрисдикційної діяльності суб'єктів реалізації державної митної політики: 1) здійснення дисциплінарного провадження; 2) розгляд скарг громадян або юридичних осіб щодо рішень, дій чи бездіяльності контролюючих органів; 3) провадження в справах про адміністративні правопорушення. Автором запропоновано визначення категорії «адміністративно-юрисдикційна діяльність суб'єктів реалізації державної митної політики».

Ключові слова: митна політика, митна справа, адміністративно-юрисдикційна діяльність, митні правила, порушення митних правил, адміністративне правопорушення, дисциплінарне провадження, розгляд скарг.

В статье на основании анализа позиций учёных исследовано понимание сущности административно-юрисдикционной деятельности. Выделены и исследованы такие составляющие административно-юрисдикционной деятельности субъектов реализации государственной таможенной политики: 1) осуществление дисциплинарного производства; 2) рассмотрение жалоб граждан или юридических лиц относительно решений, действий или бездействия контролирующих органов; 3) производство по делам об административных правонарушениях. Автором предложено определение категории «административно-юрисдикционная деятельность субъектов реализации государственной таможенной политики».

Ключевые слова: таможенная политика, таможенное дело, административно-юрисдикционная деятельность, таможенные правила, нарушение таможенных правил, административное правонарушение, дисциплинарное производство, рассмотрение жалоб.

In the article, based on the analysis of the positions of scientists, an understanding of the essence of administrative and jurisdictional activity is explored. The components of the administrative and jurisdictional activity of the subjects of ensuring the state customs policy are set out and investigated: 1) implementation of disciplinary proceedings; 2) consideration of complaints of citizens or legal persons regarding decisions, actions or omissions of supervisory bodies; 3) proceedings in cases of administrative violations. The author proposes the definition of the category “administrative and jurisdictional activity of subjects of the implementation of state customs policy”.

Key words: customs policy, customs, administrative and jurisdictional activity, customs rules, violation of customs rules, administrative offenses, disciplinary proceedings, consideration of complaints.

Вступ. Правова природа адміністративно-юрисдикційної діяльності суб'єктів реалізації державної митної політики зумовлюється змістом ст. 19 Конституції України, згідно з якою вони зобов'язані діяти лише на підставі, у межах та в спосіб, що передбачені Конституцією й законами України. Спеціально-юридична природа їх статусу зумовлена завданнями та функціями цих органів і характером владно-службових повноважень, якими наділені посадові особи.

Постановка завдання. В умовах посилення вимог до підвищення рівня законності в діяльності органів митного спрямування Державної фіскальної служби України (далі –

ДФС України) пошук шляхів удосконалення правових основ адміністративно-юрисдикційної діяльності, а також покращення її організаційного забезпечення є важливим та актуальним дослідницьким завданням.

Аналіз останніх досліджень. Звернення до наукових праць учених свідчить про те, що проблема вдосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності органів публічної адміністрації, у тому числі суб'єктів реалізації державної митної політики, тією чи іншою мірою входить до предмета наукових інтересів І.А. Артеменка, О.М. Бандурки, О.І. Безпалової, І.П. Голосніченка, С.М. Гусарова, О.В. Джафарової, Р.А. Калюжного, А.Б. Калюти, В.К. Колпакова, Т.О. Коломєсця, А.Т. Комзюка, О.І. Миколенка, Д.В. Приймаченка, Н.Г. Салищевої, М.М. Тищенко, С.П. Філь, В.К. Шкарупи та інших учених.

Результати дослідження. З метою дослідження адміністративно-юрисдикційної діяльності суб'єктів реалізації державної митної політики вважаємо за доцільне розглянути позиції вчених щодо аналізованої діяльності. Варто звернути увагу на те, що наукове обґрунтування сутності поняття «адміністративна юрисдикція» запропоноване Н.Г. Салищевою. На її думку, адміністративна юрисдикція – це окремий вид виконавчої та розпорядчої діяльності, що пов'язана з можливістю реалізації в примусовому порядку відповідних адміністративно-правових актів, які визначають права та обов'язки учасників матеріальних адміністративних правовідносин [1, с. 11].

На думку Н.Ю. Хаманевої, адміністративна юрисдикція є порядком вирішення адміністративного спору, що виникає між громадянином та органом державного управління [2, с. 115]. Ми розрізняємо адміністративну юрисдикцію та правосуддя в адміністративних справах в адміністративній юстиції.

У навчальному посібнику «Адміністративна юрисдикція в АПК України» за редакцією В.К. Шкарупи адміністративна юрисдикція розглядається як встановлена законодавча діяльність органів державного управління та окремих посадових осіб (наділених відповідними повноваженнями) щодо розв'язання індивідуальних адміністративних справ і застосування відповідних юридичних санкцій до правопорушників в адміністративному порядку [3, с. 18].

О.І. Миколенко та В.С. Бердник визначають адміністративно-юрисдикційну діяльність як регламентовану адміністративно-процесуальним законодавством роботу (функціонування) органів державної влади чи органів місцевого самоврядування (їх посадових осіб), спрямовану на розгляд юридичних конфліктів на підставі правової оцінки поведінки сторін, які перебувають у конфліктній ситуації, та пов'язану з можливістю накладати за результатами розгляду конфлікту адміністративні санкції або приймати інші правозастосовні акти, що свідчать про прийняте в справі рішення [4, с. 38].

Водночас А.Т. Комзюк зазначає, що адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ спрямована на реалізацію визначених законодавством повноважень щодо боротьби з адміністративними правопорушеннями та полягає, зокрема, у виявленні цих правопорушень, збиранні й перевірці доказів, оформленні необхідних процесуальних документів, розгляді підвідомчих справ та винесенні за ними відповідних постанов, надсилення окремих справ для розгляду за підвідомчістю, а також у виконавчому провадженні в таких справах. На думку вченого, адміністративно-юрисдикційною діяльністю органів внутрішніх справ є врегульована адміністративним законодавством діяльність її посадових осіб, спрямована на виявлення адміністративних проступків і здійснення провадження в справах за ними, яке включає оформлення матеріалів про ці проступки, розгляд і вирішення справ за ними, у тому числі застосування адміністративних стягнень, перегляд постанов у справах унаслідок оскарження, а також їх виконання [5, с. 352–353].

У свою чергу С.М. Гусаров визначає адміністративно-юрисдикційну діяльність органів внутрішніх справ як різновид їх адміністративної діяльності щодо розгляду та вирішення адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення у встановлених законом порядку й формах, а також стосовно здійснення інших адміністративно-юрисдикційних дій забезпечувального характеру в межах повноважень цих органів із забезпечення громадської безпеки, наданих їм Конституцією України, законами України, Кодексом України про адміністративні правопорушення та іншими законодавчими актами [6, с. 21]. Варто погодитись із С.М. Гусаровим, що кожний із видів юрисдикції характеризується власними йому специфічними особливостями, зберігаючи водночас спільні основні ознаки. Це, зокрема, державно-владна специфіка (юрисдикційний захист суспільних відносин насамперед є прерогативою компетентних державних органів), підзаконність (юрисдикційна

діяльність завжди здійснюється в чітко регламентованих законом межах), правозастосовний і правоохоронний характер (у процесі здійснення юрисдикційної діяльності не встановлюються нові норми права, а лише використовуються й застосовуються відповідні чинні норми права, які характеризуються своїм правоохоронним спрямуванням) [6, с. 17–22].

Д.В. Приймаченко під адміністративно-юрисдикційною діяльністю митних органів розуміє врегульовану нормами митного та адміністративного права діяльність щодо розгляду справ про порушення митних правил і накладення стягнень [7, с. 8]. Водночас він звертає увагу на те, що в адміністративно-правовій літературі, крім цього вузького розуміння поняття, трапляється також ширше розуміння поняття «адміністративна юрисдикція» – адміністративно-процесуальна діяльність, здійснювана в позасудовому або судовому порядку з метою розгляду й вирішення адміністративно-правових спорів та застосування адміністративно-правових заходів [7, с. 8]. Також учений зазначає, що адміністративно-юрисдикційна діяльність митних органів характеризує те, що вона завжди має виключно державно-владний характер, здійснюється тільки в офіційному порядку та пов'язана з реалізацією правоохоронної функції [7, с. 8].

На підтвердження зазначеного наведемо позицію І.А. Артеменка, який досліджує юрисдикційні процесуальні форми діяльності органів виконавчої влади, поділяє їх на судові та позасудові. Так, судові юрисдикційні процесуальні форми діяльності органів виконавчої влади стосуються участі органів виконавчої влади в адміністративно-судовому процесі як суб'єкта владних повноважень. Позасудові юрисдикційні процесуальні форми діяльності органів виконавчої влади стосуються провадження в справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарного провадження та провадження за зверненнями (скаргами) осіб [8, с. 10; 9, с. 111].

У свою чергу А.Б. Калюта, досліджуючи адміністративно-юрисдикційну діяльність митних органів, зазначає, що під останньою варто розуміти самостійний вид державної, підзаконної, правозастосовної й правоохоронної діяльності, що полягає в розгляді та вирішенні в передбаченому правовими актами порядку правових спорів із метою виконання завдань, покладених на митну службу [10, с. 14]. Крім того, науковець виділяє три підходи до визначення юрисдикційної діяльності, які представлені в юридичній літературі: а) адміністративно-юрисдикційна діяльність пов'язана виключно із застосуванням адміністративних стягнень; б) адміністративно-юрисдикційна діяльність пов'язана не тільки із застосуванням адміністративних стягнень; під час здійснення такої діяльності також виявляються й фіксуються факти скоєння адміністративних проступків; в) адміністративно-юрисдикційна діяльність здійснюється не тільки в межах провадження в справах про адміністративні правопорушення; вона може реалізовуватись також у межах інших видів адміністративних проваджень (наприклад, у межах адміністративного судочинства) [10, с. 36–37].

Отже, А.Б. Калюта виокремлює такі види адміністративно-юрисдикційних проваджень у митних органах: 1) провадження в справах про адміністративні порушення митних правил; 2) дисциплінарне провадження; 3) провадження за зверненнями громадян. Об'єднуючим фактором (ознакою) зазначених юрисдикційних проваджень є те, що вони розпочинаються після вчинення певного правопорушення (порушення митних правил чи службової дисципліни) або коли має місце спір про порушення певного права [10, с. 14].

У юридичній літературі існують різні погляди вчених на види форм адміністративної юрисдикції, проте ми підтримуємо наукові висновки О.М. Бандурки та М.М. Тищенко, які до юрисдикційних проваджень відносять три види адміністративних проваджень: провадження в справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарне провадження та провадження за скаргами громадян [11, с. 17].

Отже, варто назвати складники адміністративно-юрисдикційної діяльності суб'єктів реалізації державної митної політики: 1) здійснення дисциплінарного провадження; 2) розгляд скарг громадян або юридичних осіб щодо рішень, дій чи бездіяльності контролюючих органів; 3) провадження в справах про адміністративні правопорушення (за порушення митних правил). Вважаємо за доцільне розглянути їх більш детально.

Ведучи мову про здійснення дисциплінарного провадження, варто вказати на те, що в Митному кодексі України закріплена норма, яка передбачає можливість притягнення посадових осіб органів митного спрямування ДФС України до юридичної відповідальності, що має позитивне значення, оскільки це стосується вдосконалення механізму забезпечення законності в діяльності органів митного спрямування ДФС України, правового регулювання службової дисципліни посадових осіб, профілактики правопорушень у сфері їх службової діяльності та стимулювання посадових осіб органів митного спрямування ДФС України до сумлінного виконання своїх службових обов'язків. Нормативне закріплення цього елемента правового статусу загалом сприятиме

підвищенню ефективності діяльності системи органів митного спрямування ДФС України щодо поставлених перед ними завдань [12, с. 15].

Водночас звернення до ст. 30 Митного кодексу України дає можливість зробити висновок, що вона має бланкетний характер, адже підстави, умови й порядок притягнення до юридичної відповідальності посадових осіб органів митного спрямування ДФС України визначені спеціальним законодавством [13].

Під час здійснення дисциплінарного провадження варто враховувати основні ознаки дисциплінарної відповідальності посадових осіб органів митного спрямування ДФС України. Першою ознакою є особливості правового статусу посадової особи органу митного спрямування ДФС України, який являє собою систему закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідальності, відповідно до яких посадова особа як суб'єкт права, що має правосуб'єктність, координує своє поведінку під час здійснення своїх службових обов'язків. Друга ознака полягає в тому, що таке правопорушення виникає лише в межах службово-трудових відносин, які характеризуються двома найважливішими рисами: з одного боку, це форми соціальних відносин, оскільки в них обов'язково беруть участь працівники, а з іншого – це форми організаційних відносин, у процесі реалізації яких вирішуються завдання управлінської діяльності. Третя ознака полягає в тому, що це правопорушення залежить від характеру виконуваних службових обов'язків. Четверта ознака – підвищений ступінь відповідальності посадової особи, що полягає в більш жорстких санкціях за вчинене правопорушення; вона пов'язана з виконанням службових завдань: з одного боку, є засобом впливу на неправомірну поведінку посадових осіб, а з іншого – є формою захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у державі від неправомірних дій посадових осіб. При цьому важлива наявність спеціальних заходів відповідальності за службові правопорушення [14, с. 82; 15].

Відповідно до ст. 64 Закону України «Про державну службу» [16] за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених цим законом та іншими нормативно-правовими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також за порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни державний службовець притягується до дисциплінарної відповідальності в порядку, встановленому цим законом.

Згідно із ч. 1 ст. 65 Закону України «Про державну службу» підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто протиправної винної дії чи бездіяльності, або прийняття рішення, що полягає в невиконанні чи неналежному виконанні державним службовцем своїх посадових обов'язків та інших вимог, встановлених законом та іншими нормативно-правовими актами, за яке до нього може бути застосоване дисциплінарне стягнення [16].

До речі, порядок здійснення дисциплінарного провадження ДФС України досить детально врегульовано положеннями Наказу Державної фіскальної служби України «Про затвердження Положення про Дисциплінарну комісію з розгляду дисциплінарних справ ДФС України» від 16 травня 2016 р. № 441. Так, згідно з п. 1.2 Положення про Дисциплінарну комісію з розгляду дисциплінарних справ ДФС України здійснення Дисциплінарною комісією з розгляду дисциплінарних справ ДФС України дисциплінарного провадження стосовно державних службовців митниць як органів митного спрямування ДФС України, посади яких віднесено до номенклатури Голови ДФС України, проводиться з метою визначення ступеня вини, характеру й тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку. Крім того, зазначеним нормативно-правовим актом досить детально врегульовано порядок здійснення дисциплінарного провадження як внутрішньоорганізаційної процедури щодо державних службовців митниць як органів митного спрямування ДФС України [17, с. 190].

З огляду на положення Закону України «Про державну службу» [16] процедура дисциплінарного провадження щодо притягнення посадової особи органу митного спрямування ДФС України до дисциплінарної відповідальності має такі обов'язкові стадії:

- 1) ініціювання дисциплінарного провадження суб'єктом призначення (ч. 1 ст. 68);
- 2) формування дисциплінарною комісією дисциплінарної справи відповідно до вимог ч. 2 ст. 73 (ч. 1 ст. 73);
- 3) розгляд сформованої належним чином дисциплінарної справи на засіданні дисциплінарної комісії та внесення за результатами цього розгляду подання дисциплінарної комісії суб'єкту призначення (ч. ч. 9, 10 ст. 69);
- 4) розгляд дисциплінарної справи суб'єктом призначення з урахуванням подання дисциплінарної комісії протягом 10 календарних днів із дня отримання подання, що обов'язково має

включати відібрання письмового пояснення в державного службовця або фіксування факту відмови від надання такого пояснення (ч. 11 ст. 69, ст. 75, ч. 5 ст. 77);

5) прийняття суб'єктом призначення вмотивованого рішення за результатами розгляду подання дисциплінарної комісії та дисциплінарної справи (ч. ч. 1, 2 ст. 77).

Якщо вести мову про оскарження рішення за дисциплінарним провадженням, то вважаємо, що останнє становить самостійний вид провадження, у межах якого передбачаються відповідні суб'єкти розгляду, процедури прийняття відповідних рішень, а також відповідна мета.

Досліджуючи другий складник адміністративно-юрисдикційної діяльності суб'єктів реалізації державної митної політики, варто зауважити, що Закон України «Про звернення громадян» регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права, зокрема, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів [18].

На реалізацію вимог вищезазначеного закону в діяльності органів митного спрямування ДФС України прийнято наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду контролюючими органами» від 21 жовтня 2015 р. № 916 [19] та наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній фіскальній службі України та її територіальних органах» від 2 березня 2015 р. № 271 [20]. Крім того, особливе місце в правовому регулюванні процедури розгляду скарг громадян або юридичних осіб щодо рішень, дій чи бездіяльності контролюючих органів посідає глава 4 Митного кодексу України [13].

Звернення до абз. 4 п. 2 розділу II Порядку розгляду звернень та особистого прийому громадян у Державній фіскальній службі України та її територіальних органів, затвердженого Наказом Міністерства фінансів України від 2 березня 2015 р. № 271, свідчить про те, що скарга – це звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб. У цьому разі кожна особа має право оскаржити рішення, дії чи бездіяльність органів митного спрямування ДФС України, їх посадових осіб та інших працівників, якщо вважає, що цими рішеннями, діями або бездіяльністю порушено її права, свободи чи інтереси.

Відповідно до ч. 2 ст. 24 Митного кодексу України предметом процедури адміністративного оскарження є:

1) рішення – окремі акти, якими органи митного спрямування ДФС України або їх посадові особи приймають рішення з питань, передбачених законодавством України щодо державної митної справи, а також задовольняють скарги, заяви, клопотання конкретних фізичних чи юридичних осіб або відмовляють у їх задоволенні;

2) дії – вчинки посадових осіб та інших працівників органів митного спрямування ДФС України, пов'язані з виконанням ними обов'язків, покладених на них відповідно до Митного кодексу України та інших актів законодавства України;

3) бездіяльність – невиконання органами митного спрямування ДФС України, їх посадовими особами та іншими працівниками обов'язків, покладених на них відповідно до Митного кодексу України та інших актів законодавства України, або неприйняття ними рішень із питань, віднесених до їх повноважень, протягом строку, визначеного законодавством [13].

Варто зауважити, що посадовими особами вищого рівня стосовно посадових осіб та інших працівників органів митного спрямування ДФС України є керівники цих органів. Отже, органами вищого рівня щодо митних постів є митниці, структурними підрозділами яких є ці митні пости, а щодо митниць, спеціалізованих митних органів, митних організацій – центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову й митну політику [13].

У зв'язку з вказаним ієрархічним порядком побудови органів митного спрямування ДФС України скарги подаються таким чином: а) скарга на рішення, дії чи бездіяльність посадової особи або іншого працівника органу митного спрямування ДФС України (у тому числі заступника керівника) подається керівникові цього органу, організації; б) скарга на рішення, дії чи бездіяльність керівника митного посту подається до митниці, структурним підрозділом якої є цей митний пост; в) скарга на рішення, дії чи бездіяльність керівника митниці, спеціалізованого митного органу, митної організації подається до центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову й митну політику [13].

За результатами проведення процедури адміністративного оскарження органом митного спрямування ДФС України приймається рішення, що оформлюється на бланку контролюючого органу, який розглянув скаргу [19].

Орган митного спрямування ДФС України залишає скаргу без розгляду повністю або частково в таких випадках: 1) скаргу не підписано особою, яка подала скаргу, чи її представником або до скарги не додано належним чином оформлені й завірені документи, які підтверджують повноваження представника на її підписання; 2) скаргу подано з пропуском строку; 3) скарга надійшла до контролюючого органу, який не уповноважений її розглядати; 4) до прийняття рішення за скаргою від особи, яка її подала, надійшла заява про її відкликання (відмову від скарги) повністю чи частково; 5) особа оскаржила до суду рішення контролюючого органу; 6) особою до контролюючого органу раніше було подано скаргу із цього ж питання [19].

Про залишення скарги без розгляду орган митного спрямування ДФС України повідомляє особу в письмовій формі із зазначенням причин повернення. Водночас центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову й митну політику, має право в порядку контролю за діяльністю підпорядкованих органів митного спрямування ДФС України або їх посадових осіб скасовувати чи змінювати їхні неправомірні рішення, а також вживати передбачених законом заходів за фактами неправомірних рішень, дій або бездіяльності зазначених органів чи осіб.

Орган митного спрямування ДФС України в разі розгляду скарги перевіряє правомірність та обґрунтованість рішення, що оскаржується, і приймає рішення про результати розгляду скарги. За результатами розгляду скарги орган митного спрямування ДФС України приймає одне з таких рішень: 1) повністю задовольняє скаргу та скасовує рішення контролюючого органу, яке оскаржується; 2) частково задовольняє скаргу та в окремій частині скасовує рішення контролюючого органу, яке оскаржується; 3) залишає скаргу без задоволення, а рішення контролюючого органу, яке оскаржується, – без змін [19].

Варто звернути увагу на те, що посадові особи та інші працівники органів митного спрямування ДФС України, які прийняли неправомірні рішення, вчинили неправомірні дії або допустили бездіяльність, у тому числі в особистих корисливих цілях або на користь третіх осіб, несуть кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та іншу відповідальність відповідно до закону. Шкода, заподіяна особам і їхньому майну неправомірними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів митного спрямування ДФС України або їх посадових осіб чи інших працівників під час виконання ними своїх службових (трудових) обов'язків, відшкодовується цими органами, організаціями в порядку, визначеному нормами чинного законодавства [13].

Останнім складником адміністративно-юрисдикційної діяльності суб'єктів реалізації державної митної політики нами названо провадження в справах про адміністративні правопорушення (за порушення митних правил).

Порушення митних правил є адміністративним правопорушенням, яке являє собою протиправні, винні (умисні або з необережності) дії чи бездіяльність, що посягають на встановлений порядок переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, пред'явлення їх органам доходів і зборів для проведення митного контролю та митного оформлення, а також здійснення операцій із товарами, що перебувають під митним контролем або контроль за якими покладено на органи доходів і зборів, та за які передбачена адміністративна відповідальність [13].

У свою чергу поняття «адміністративна відповідальність за порушення митних правил» науковці вважають специфічною частиною такого адміністративно-правового інституту адміністративного права, як адміністративна відповідальність [21, с. 161]. Так, І.Г. Бережнюк обґрунтовує специфіку цієї частини сукупністю норм, які, входячи до неї, охороняють цілком визначену сферу суспільних відносин, урегульованих нормами Митного кодексу України та іншим законодавством України [22, с. 254–255]. Автори навчального посібника «Митне право» вважають, що особливість такої відповідальності полягає в тому, що вона передбачає подвійну винність: 1) обов'язок винної особи дати звіт про свої неправомірні діяння у сфері відносин державної митної справи; 2) обов'язок понести покарання у вигляді адміністративного стягнення. Тобто, по-перше, адміністративна відповідальність пов'язана з поверненням до минулого, з обов'язком відзвітуватися за минулу поведінку та пояснити органу доходів і зборів причини невиконання норм митного законодавства. По-друге, за порушення митних правил особа зобов'язана понести передбачене законом покарання у вигляді адміністративного стягнення, тобто підлягає певним обмеженням відповідно до санкцій митного законодавства [23].

Отже, адміністративна відповідальність за порушення митних правил має свої особливості:

- настає лише за вчинені правопорушення, передбачені главою 68 Митного кодексу України, за наявності юридичного складу правопорушення та є наслідком винного протиправного діяння;
- місцем вчинення правопорушення є митний кордон України;

– виражається така відповідальність в обов'язку особи зазнати певних обмежень за свою вину через накладення таких адміністративних стягнень, як попередження, штраф і конфіскація;

– застосовується в процесі правозастосовної діяльності за дотримання визначеного процедурно-процесуального порядку та форм, встановлених Митним кодексом України, Кодексом України про адміністративні правопорушення, Кодексом адміністративного судочинства України тощо;

– правом притягнення до відповідальності наділені органи доходів і зборів та суди (судді);

– є засобом охорони встановленого державою порядку;

– передбачає рівність правопорушників митних правил перед законом незалежно від статі, раси, національності, походження, соціального стану чи майнового становища, місця проживання, переконань тощо [21, с. 162–163].

Висновки. Таким чином, адміністративно-юрисдикційну діяльність суб'єктів реалізації державної митної політики варто розглядати як врегульовану нормами адміністративного права специфічну, державно-владну, підзаконну, виконавчо-розпорядчу діяльність, яка реалізується шляхом окреслення в законодавстві обсягу повноважень органів митного спрямування ДФС України щодо здійснення внутрішньоорганізаційних і зовнішніх процедур, пов'язаних із дисциплінарним провадженням, розв'язанням індивідуальних адміністративних справ та застосуванням відповідних адміністративних санкцій до правопорушників і провадженням розгляду скарг.

Доведено, що складниками адміністративно-юрисдикційної діяльності суб'єктів реалізації державної митної політики є здійснення дисциплінарного провадження; розгляд скарг громадян або юридичних осіб щодо рішень, дій чи бездіяльності контролюючих органів; провадження в справах про адміністративні правопорушення (за порушення митних правил).

Список використаних джерел:

1. Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. М.: Юридическая литература, 1964. 158 с.
2. Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М.: Ин-т государства и права РАН, 1997. 214 с.
3. Адміністративна юрисдикція в АПК України: навч. посібник / В.І. Курило, В.К. Шкарупа, О.Ю. Піддубний; за ред. В.К. Шкарупи. К.: Магістр, 2008. 688 с.
4. Миколенко О.І., Бердник В.С. Адміністративно-правове регулювання юрисдикційної діяльності адміністративних комісій в Україні: монографія. О.: Фенікс, 2013. 248 с.
5. Комзюк А.Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07. Х., 2002. 408 с.
6. Гусаров С.М. Організаційно-правові засади адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ: монографія. Х.: Золота миля, 2009. 408 с.
7. Приймаченко Д.В. Адміністративно-юрисдикційна діяльність митних органів України. Митна справа. 2003. № 6. С. 7–11.
8. Артеменко І.А. Щодо розуміння процесуальних форм діяльності органів виконавчої влади: питання сьогодення. Сучасні проблеми правового, економічного та соціального розвитку держави: матеріали III міжнародної науково-практичної конференції (Харків, 12 грудня 2014 р.). Х.: ХНУВС, 2014. С. 28–30.
9. Артеменко І.А. Процесуальні форми діяльності органів виконавчої влади. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2013. Вип. 21. Ч. 1. Т. 2. С. 109–111.
10. Калюта А.Б. Адміністративно-юрисдикційна діяльність митних органів України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Х., 2007. 18 с.
11. Бандурка А.М., Тищенко Н.М. Административный процесс: учебник. Х.: Изд-во НУВД, 2001. 352 с.
12. Данелюк В.І. Відповідальність митних органів та їх посадових осіб: сучасний стан правового регулювання. Вісник Академії митної служби України. Серія «Право». 2013. № 1(10). С. 14–19.
13. Митний кодекс України: Закон України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/4495-17>.

14. Жданова В.П. Місце дисциплінарної відповідальності працівників митних органів у структурі юридичної відповідальності. Юридичний науковий електронний журнал. 2014. № 3. С. 80–83. URL: http://www.lsej.org.ua/3_2014/23.pdf.
15. Ткачук О.І. Правовий статус посадових осіб митної служби України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. К., 2008. 210 с.
16. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
17. Федотов О.П. Адміністративно-правова концепція здійснення державної митної справи: теорія та практика: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07. О., 2016. 457 с.
18. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/393/96-%D0%B2%D1%80>.
19. Про затвердження Порядку оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду контролюючими органами: Наказ Міністерства фінансів України від 21 жовтня 2015 р. № 916 / Міністерство фінансів України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/z1617-15>.
20. Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній фіскальній службі України та її територіальних органах: Наказ Міністерства фінансів України від 2 березня 2015 р. № 271 / Міністерство фінансів України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0484-15>.
21. Филь С.П. Правове регулювання захисту прав інтелектуальної власності у сфері митної діяльності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. К., 2017. 244 с.
22. Актуальні питання теорії та практики митної справи: монографія / за заг. ред. І.Г. Бережнюка. Хмельницький: ПП Мельник А.А., 2013. 428 с.
23. Митне право: мультимедійний навчальний посібник / О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.М. Дорогих та ін. URL: http://www.naiu.kiev.ua/books/mutne_pravo/materials/home.html.

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ

У статті на підставі аналізу доктринальних дефініцій поняття «публічне адміністрування» у вузькому та широкому значенні окреслено основні напрями здійснення останнього у стратегічно важливій сфері держави – агропромислового комплексу України.

Ключові слова: публічне адміністрування, агропромисловий комплекс, основні напрями публічного адміністрування, сільськогосподарська продукція, національна безпека.

В статье на основании анализа доктринальных определений понятия «публичное администрирование» в узком и широком смысле очерчены основные направления осуществления последнего в стратегически важной сфере государства – агропромышленном комплексе Украины.

Ключевые слова: публичное администрирование, агропромышленный комплекс, основные направления публичного администрирования, сельскохозяйственная продукция, национальная безопасность.

In the article, based on the analysis of doctrinal definitions of the concept of “public administration” in narrow and broad terms, the main directions of the latter’s implementation in the strategically important sphere of the state – the agro-industrial complex of Ukraine are outlined.

Key words: public administration, agro-industrial complex, mainly public administration, agricultural products, national security.

Вступ. Агропромисловий комплекс України (далі – АПК України) – частина національного господарства, яка забезпечує виготовлення, реалізацію та переробку сільськогосподарської продукції. Така діяльність має важливе соціальне та економічне значення, а тому знаходиться під контролем держави: достатній рівень вироблення сільськогосподарської продукції, який можна досягнути лише за сталого функціонування всього агропромислового сектору, є однією зі складових частин системи національної безпеки держави (продовольча безпека). Тож важливість вирішення ряду проблем, пов’язаних із налагодженням процесів, що відбуваються в АПК України, не викликає сумнівів. Розв’язання економічних, соціальних, правових проблем в агропромисловій сфері як такої, що має безпосереднє відношення до національної безпеки країни, не можливе без публічного адміністрування, чіткої державної політики та імперативних норм регулювання правовідносин у зазначеній сфері.

Публічне адміністрування та окремі напрями функціонування АПК України становили предмет досліджень юридичної правової науки. Зокрема, питанням визначення сутності та змісту категорії «публічне адміністрування» присвятили свої праці О.Ю. Амосов, О.В. Кузьменко, Ю.О. Лебеза, О.М. Ястремська; проблеми, пов’язані з виробленням, реалізацією та переробкою сільськогосподарської продукції, були вивчені В.В. Коваленко, С.І. Черновим, Ю.В. Дідок; напрями управління сільським господарством досліджені Ю.П. Битяком, В.М. Гарашуком, О.В. Дяченко. Водночас дослідження в сфері агропромисловості не можна визнати повним без урахування економічної складової частини цієї галузі. У результаті на особливу увагу заслуговують здобутки вчених економістів у частині розуміння АПК України та елементів системи, що його утворюють (П.Т. Саблук, Н.В. Сеперович). Натомість різнобічні дослідження ряду аспектів діяльності в агропромисловій сфері стали причиною відсутності системного дослідження базисної складової частини її функціонування – публічного адміністрування та його основних напрямів.

Постановка завдання. Мета статті полягає у визначенні та характеристиці основних напрямів публічного адміністрування АПК України. Зазначена мета дослідження зумовлює постановку та вирішення таких завдань: визначити зміст публічного адміністрування безпосередньо в АПК України (при цьому варто враховувати, що відповідний комплекс складається з різних галузей); встановити суб'єктів публічного адміністрування у зазначеній сфері та зміст реалізованих ними заходів.

Результати дослідження. Публічне адміністрування – термін, що фактично знаходиться на стику юриспруденції, політології та теорії менеджменту, але, незважаючи на багатоманітність підходів, сутність даного поняття залишається незмінною. Ані у міжнародному, ані в національному законодавстві не міститься дефініції терміна «публічне адміністрування», на відміну від близького за значенням йому поняття – «державне управління» [1]. Визначення терміна «публічне адміністрування» можна знайти в глосарії Програми розвитку ООН, де він розуміється як: «1) сукупний механізм (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), що фінансуються з державного бюджету, і відповідає за управління та керівництво справами виконавчої влади та її взаємодії з іншими зацікавленими сторонами у державі, суспільстві та зовнішньому середовищі; 2) управління та здійснення усього комплексу державних заходів, що стосуються впровадження законів, положень та рішень уряду та керівництва, пов'язаних із наданням публічних послуг» [2].

В юридичній науці виокремлюють два підходи щодо розуміння категорії «публічне адміністрування» – широкий та вузький. Перший (широкий) підхід характеризує публічне адміністрування як діяльність усіх гілок влади (законодавчої, виконавчої, судової) [3, с. 12], отожднюючи його з державним управлінням – діяльністю органів державної влади, спрямованою на організацію тих чи інших сфер суспільного життя. Другий (вузький) підхід обмежується: 1) діями органів виконавчої влади (безпосередньо державними службовцями), які полягають у виконанні управлінських рішень держави; 2) формуванням та реалізацією державної політики у різних сферах суспільного життя [4, с. 7].

Варто зауважити, що вищенаведені дефініції не відрізняються конкретністю, проте це можна пояснити різноманітністю суб'єктів публічного адміністрування і багатоманітністю сфер його застосування. Так, на нашу думку, визначення публічного адміністрування, яке надає О.В. Кузьменко, має універсальний характер (може бути використано як при широкому, так і при вузькому підході): «Публічне адміністрування – це діяльність публічної адміністрації щодо задоволення загальних публічних інтересів соціуму» [5, с. 23]. Більш конкретне визначення публічного адміністрування надає Ю.О. Легеза – це врегульована законами й іншими нормативно-правовими актами зовнішньо орієнтована діяльність суб'єктів публічного адміністрування, «пов'язана зі здійсненням політичних рішень та втіленням у життя положень Конституції, законів України та інших нормативно-правових актів України шляхом прийняття адміністративних рішень, надання адміністративних послуг, що встановлені правовими положеннями чинного українського законодавства» [6, с. 110].

У теорії менеджменту під публічним адмініструванням розуміють «регламентовану законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямовану на здійснення законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг» [7, с. 7; 8, с. 5].

З викладеного випливає, що власне зміст публічного адміністрування принципово не змінюється залежно від галузей науки і являє собою діяльність суб'єктів публічного адміністрування щодо втілення законодавчих приписів і настанов, державної політики у відповідній сфері відання, а підхід до розуміння поняття «публічне адміністрування» (в широкому чи вузькому сенсі), на нашу думку, залежатиме від визначення кола суб'єктів реалізації такої діяльності.

АПК України утворюють кілька галузей економіки – «це велике міжгалузеве утворення, органічна частина економіки країни, яка включає сукупність галузей, пов'язаних між собою процесом відтворення, основне завдання якого – забезпечення продовольчої безпеки країни, оптимальних норм харчування населення України, створення експортного потенціалу сировини і продовольства» [9, с. 4]. Відповідно, в економічній літературі виділяють окремі сфери (блоки) АПК. За найширшим за змістом підходом до складу АПК входять чотири сфери (блоки). Перша охоплює машинобудування (тракторне і сільськогосподарське, для легкої та харчової промисловості), хімічну промисловість (виробництво мінеральних добрив, засобів захисту рослин), мікробіологічну й комбікормову галузі тощо. До другої сфери входить власне сільське господарство. Третя сфера включає галузі, що забезпечують доведення сільськогосподарської

продукції до споживача (заготівля, переробка, зберігання, транспортування, реалізація продукції). До четвертої сфери належать галузі виробничої та соціальної інфраструктури (шляхи сполучення, зв'язок, матеріально-технічне постачання, складське і тарне господарство та сфера, що забезпечує загальні умови життєдіяльності людей – культурно-побутове обслуговування населення) тощо [10, с. 360]. У науковій літературі існують також інші підходи до визначення сутності АПК та його сфер (блоків).

Аналіз положень нормативно-правових актів, зокрема Указу Президента «Про Основні напрями розвитку агропромислового комплексу України» від 29.04.1998 р. № 389/98 [11], який закріплює комплекс заходів, направлених на підвищення виробництва в сферах АПК України протягом 1998–1999 рр., дає змогу сформулювати уявлення про його складові сфери: 1) рослинництво; 2) тваринництво; 3) харчова і переробна промисловість; 4) техніко-технологічна сфера; 5) приватний сектор.

Так, сфера рослинництва пов'язана з: виробництвом зерна, соняшника, цукрових буряків та інших технічних культур у господарствах суспільного сектора, картоплі, овочів, плодів і ягід; охорони земель та підвищення якості та родючості ґрунтів, зокрема шляхом запровадження їх обробок виробленими добривами (фосфорними та калійними); розробленням засобів захисту рослин; забезпеченням виконання цільових програм підтримки селекції у рослинництві [11].

У сфері тваринництва первинним є: створення умов «для відновлення функціонування тваринницьких комплексів, птахофабрик і птахогосподарств, селекційно-плеємних центрів» [11]; ведення на високому рівні зооветеринарне та плеємне обслуговування, вироблення кормів для них; удосконалення генетики тварин, а також здійснення заходів, пов'язаних із розвитком підприємств, які виробляють свинини, яловичини та продукції птахівництва.

Заходи сфери харчової та переробної промисловості передбачають необхідність створення сприятливих умов та системний підхід щодо «переробки худоби, молока, цукрових буряків, насіння соняшнику та збільшення виходу готової продукції з одиниці сировини» [11], розвитку олієжирового комплексу та відновлення виноградників, що включає питання пов'язані з вдосконаленням регулювання експорту та імпорту сільськогосподарської продукції та сировини для харчової і переробної промисловості.

Техніко-технологічна сфера розвитку агропромислового комплексу стосується впровадження екологічно безпечних технологій у виробництві і переробці сільськогосподарської продукції забезпечити потреби у технічних засобах сільськогосподарського машинобудування та обладнання, а також створення агросервісних підприємств і виробництва пально-мастильних матеріалів [11].

Заходи приватного сектору передбачають: створення сприятливих умов в «особистих господарствах населення та селянських (фермерських) господарствах обсягів виробництва і закупівель сільськогосподарської продукції»; «забезпечення потреб населення в земельних ділянках для ведення особистого підсобного господарства, садівництва і городництва» [11]; надання кредитів для будівництва житлових і виробничих приміщень; придбання технічного обладнання для збирання, обробки та виробництва агропромислової продукції; надання інформаційних послуг селянським (фермерським) господарствам та населенню через спеціалізовані бізнес-центри.

Таким чином, АПК України складається не тільки суто з сільськогосподарської продукції, а включає в себе більш складні та глобальні процеси, пов'язані з забезпеченням сприятливих умов для усього процесу її вироблення: від її створення або вирощування до виготовлення кінцевого продукту, придатного для споживання.

Як уявляється, під сферами АПК необхідно розуміти сукупність умовно відокремлених галузей і підприємств за єдиним принципом, зайнятих виробництвом продовольства, продуктів із сільськогосподарської сировини, їхнім зберіганням, переробкою і доведенням до споживача, а також виробництвом товарів забезпечення сільськогосподарського виробництва.

Представники адміністративно-правової науки також не оминають дослідження питань змісту агропромислового комплексу. Наприклад, академік Ю.П. Битяк зазначає: «Сільське господарство (агропромисловий комплекс), яке покликано забезпечувати суспільство продовольством і сировиною для промислового виробництва, охоплює виробництво сільськогосподарської продукції, її заготівлю (закупівлю) та переробку» [12, с. 327]. Отже, публічне адміністрування, яке здійснюється в агропромисловому комплексі, пов'язане з сільськогосподарською продукцією, її створенням, виробництвом, переробкою, заготівлею та торгівлею.

На особливу увагу заслуговує той факт, що на законодавчому рівні відсутнє чітке визначення поняття «агропромисловий комплекс», окреслюються лише окремі його сфери, що

певним чином негативно позначається на виробленні дієвого адміністративно-правового механізму забезпечення функціонування сфери АПК. Зважаючи на це, важливого значення набуває внесення відповідних доповнень до нормативно-правових актів, наприклад до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України» від 25.11.2015 р. № 1119 [13], якими закріплене розуміння терміну «агропромисловий комплекс».

Якщо говорити про розуміння публічного адміністрування в широкому сенсі, яке одночасно здійснюється Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України та судами України, вважаємо, що основними напрямками публічного адміністрування є: 1) визначення загальної державної політики в агропромисловій сфері, створення правової основи для функціонування та розвитку агропромислового комплексу шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів; 2) реалізація загальної державної політики в агропромисловій сфері шляхом здійснення конкретних заходів і врегулювання окремих питань на підзаконному рівні; 3) сприяння відновленню порушених прав суб'єктів агропромислового комплексу у порядку, визначеному адміністративно-процесуальними (процедурними) нормами.

Визначення основних напрямів публічного адміністрування з використанням у вузькому сенсі потребує більш предметного підходу, зокрема уточнення складових елементів АПК України, суб'єктів публічного адміністрування, конкретних заходів, що здійснюються такими суб'єктами.

Тому, у першу чергу, необхідно з'ясувати, що саме розуміється під сільськогосподарською продукцією (в національному законодавстві використовується більше 5 дефініцій зазначеного поняття). Найприйнятнішим відповідно до мети нашого дослідження ми вважаємо таке: «Сільськогосподарська продукція – це продукція, вирощена на землі, продукти тваринництва та рибальства, а також продукти первинного оброблення, безпосередньо пов'язані з цією продукцією» (ч. 2 ст. III-121 Договір про запровадження Конституції для Європи (проект)) [14]. Наведене визначення майже ідентичне іншій дефініції сільськогосподарської продукції, яка закріплена у ст. 1 Закону України «Про оптові ринки сільськогосподарської продукції»: «Продукція, що підпадає під визначення груп 1-24 Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності (УКТЗЕД), згідно із Законом України «Про Митний тариф України», за винятком підакцизних товарів, крім товарів первинного виноробства – виноматеріалів» [15]. Звернувшись до класифікації УКТЗЕД, встановленої Законом України «Про митний тариф» [16], можна зробити висновок, що сільськогосподарська продукція об'єднує такі групи: 1) тварини та їстівні продукти тваринного походження (м'ясо та їстівні субпродукти, риба, ракоподібні, молоко та молочні продукти тощо); 2) продукти рослинного походження, зокрема їстівні (живі дерева, цибулини, кава, прянощі, коріння, овочі, їстівні коренеплоди і бульби тощо); 3) зернові культури (солод, пшенична клейковина, рослинні соки і екстракти тощо); 4) жири та олії тваринного або рослинного походження; 5) готові харчові продукти, що містять цукор, какао або виготовлені з зерна зернових культур, борошна, крохмалю або молока (наприклад борошняні кондитерські вироби).

Основним суб'єктом, що здійснює державну політику в агропромисловому комплексі, є Міністерство аграрної політики та продовольства України (Мінагрополітики). Зокрема, абз. 2 п. 1 Положенням про Міністерство аграрної політики та продовольства України передбачено, що Мінагрополітики є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує:

- формування та реалізує державну аграрну політику, державну політику у сферах сільського господарства та з питань продовольчої безпеки держави, охорони прав на сорти рослин, тваринництва, насінництва та розсадництва;
- формування та реалізацію державної політики у сферах рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних біоресурсів, регулювання рибальства та безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства, лісового та мисливського господарства, ветеринарної медицини, безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, у сферах карантину та захисту рослин, у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів.
- формування державної політики у сфері нагляду (контролю) у системі інженерно-технічного забезпечення агропромислового комплексу [13].

У свою чергу, визначення основних напрямів АПК України стає можливим з аналізу завдань, які покладені на цей орган та його компетенції, які закріплені в Положенні про Міністерство аграрної політики та продовольства України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 25.11.2015 р. № 1119 [13], та не менш важливого Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» [17], який визначає умови, зміст і межі пріоритетності розвитку агропромислового комплексу. Так, на підставі аналізу положень зазначених нормативно-правових актів можна виділити напрями публічного адміністрування АПК України (у вузькому сенсі):

1. Надання товаровиробникам права вільного вибору, зокрема щодо форм власності і напрямів трудової та господарської діяльності, а також права на розпорядження власною продукцією.

2. Забезпечення продовольчої безпеки держави, тобто стану «захищеності життєвих інтересів людини, яка виражається у гарантуванні державою безперешкодного економічного доступу людини до продуктів харчування з метою підтримання її звичайної життєвої діяльності» (п. 2.13 ст. 2 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України») [18]. Продовольча безпека є однією зі складових частин національної безпеки нашої держави (п. 1 ч. 1 ст. 1 Закон України «Про основи Національної безпеки» [19]), а тому становить стратегічно важливий напрям діяльності. Н.В. Сеперович зазначає: «Існує два прийнятих варіанти забезпечення продовольчої безпеки на національному рівні: намагання досягти продовольчого самозабезпечення (автаркії) чи досягти впевненості в собі щодо продовольства» [20, с. 12]. Автаркія передбачає задоволення продовольчих потреб громадян коштом ресурсів держави та виключає імпорту будь-яких необхідних товарів для досягнення продовольчої безпеки країни, другий варіант (продовольча впевненість) втілюється в такій державній політиці, яка стимулює виробництво продовольчих та супутніх товарів у такій кількості, яка б задовольнила мінімальні потреби раціону кожного у разі непередбачуваної втрати доступу до такої продукції.

3. Формування належної інфраструктури села дасть змогу досягти його високого рівня соціально-економічного розвитку, що є «основною умовою продовольчого та сировинного забезпечення республіки, її економічної незалежності» [17]. З цією метою запроваджені заходи, які сприятимуть захищеності не тільки сільськогосподарських підприємств, а й самих селян. Так, окрім встановлення переваги села (порівняно з містами) в соціально-культурному та побутовому забезпеченні, особам, які переселяються або проживають в селі, надаються різного роду пільги на індивідуальне житлове будівництво, електроенергію та відповідальність за електропостачання, товари масового споживання, автотранспорт, будівельні матеріали, паливо тощо.

4. Інженерно-технологічне забезпечення та машинобудування. У Державній цільовій програмі реалізації технічної політики в агропромисловому комплексі на період до 2015 р., затвердженій постановою Кабінету Міністрів України від 30.05.2007 р. № 785, було констатовано: «Вітчизняне машинобудування для агропромислового комплексу не забезпечує виробництво у необхідній кількості конкурентоспроможної техніки. Понад 70% такої техніки, яка реалізується на ринку України, є імпортованою, що далі може призвести до втрати вітчизняного виробничого потенціалу галузі, залежності аграрного сектору від імпорту технічних ресурсів, відтоку значних фінансових ресурсів із національної економіки» [21]. Тому нині актуальним питанням є створення сучасної сільськогосподарської техніки, що забезпечить прогресивний розвиток цієї сфери та підвищить конкурентоспроможність сільськогосподарської продукції. Проблему інженерно-технічного забезпечення агропромислового комплексу та сільськогосподарського машинобудування передбачається розв'язати шляхом «технічної модернізації сільськогосподарського виробництва через стимулювання зростання рівня виробництва сільськогосподарської техніки та обладнання» [22]. Держава забезпечує підтримку промисловості шляхом компенсації виробничих витрат, понесених підприємствами металургії, енергетики, будівельного, машинобудівного та інших профілів у зв'язку зі структурною перебудовою їх виробництва для потреб агропромислового комплексу (ст. 16 Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві»).

5. Наукове та кадрове забезпечення АПК України полягає у фінансуванні наукових досліджень із проблем розвитку агропромислового комплексу переважно коштом державного бюджету, обов'язковому встановленні квоти прийому сільської молоді в усіх вищих навчальних закладах, а безпосередня підготовка та перепідготовка, підвищення кваліфікації фахівців АПК, яка є обов'язковою для проходження у законодавчо визначені строки фінансується державою.

6. Надання інформаційно-сервісних послуг виробникам та споживачам сільськогосподарської продукції. Відповідний напрям розвитку АПК було започатковано Указом Президента України «Про Основні напрями розвитку агропромислового комплексу України» від 29.04.1998 р. № 389/98, де вказувалось на необхідність створення спеціалізованих бізнес-центрів із метою надання «інформаційних послуг селянським (фермерським) господарствам та населенню» [11]. Нині створення відповідних центрів набуває нового змісту та актуальності у контексті забезпечення дотримання стандартів якості продукції, зокрема з метою забезпечення експортних інтересів українських товаровиробників у сфері АПК в умовах відкриття зони вільної торгівлі між Україною та Європейським Союзом.

Висновки. Основні напрями публічного адміністрування АПК України можна виділяти на двох рівнях – загальному та спеціальному: залежно від підходу до визначення змісту публічного адміністрування. У широкому розумінні публічного адміністрування його основними напрямками в АПК України варто вважати: 1) визначення загальної державної політики в агропромисловій сфері, створення правової основи для функціонування та розвитку агропромислового комплексу шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів; 2) реалізація загальної державної політики в агропромисловій сфері шляхом здійснення конкретних заходів і врегулювання окремих питань на підзаконному рівні; 3) сприяння відновленню порушених прав суб'єктів агропромислового комплексу у порядку, визначеному адміністративно-процесуальними (процедурними) нормами.

На спеціальному рівні, де публічне адміністрування розглядається у вузькому сенсі, основними напрямками АПК України є: 1) надання товаровиробникам права вільного вибору; 2) забезпечення продовольчої безпеки держави; 3) формування належної інфраструктури села; 4) інженерно-технологічне забезпечення та машинобудування; 5) наукове та кадрове забезпечення.

Наведений вище перелік напрямів публічного адміністрування не може бути остаточним, хоча б з огляду на те, що державна політика в сфері агропромисловості може змінюватися залежно від потреб суспільства та стану економіки в державі. Зазначені нами основні напрями публічного адміністрування АПК України характеризуються певною сталістю та актуальністю незалежно від економічних або соціальних реалій і відіграють важливу роль у підвищенні ефективності функціонування АПК України, а тому потребують подальшого більш детального вивчення.

Список використаних джерел:

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98. Вісник державної служби України. 1998. № 3. С. 7–8.
2. Глосарій Програми розвитку ООН. URL: <http://www.unpan.org/Directories/Glossary/tabid/1398/language/en-US/Default.aspx>.
3. Амосов О.Ю. Публічне адміністрування: методологічний контекст / О.Ю. Амосов, Н.Л. Гавкалова. Публічне управління XXI століття: від соціального діалогу до суспільного консенсусу: зб. тез до XIV Міжнар. наук. конгресу. Х., 2014. С. 12–13.
4. Амосов О.Ю. Моделі публічного адміністрування (архетипова парадигма) / О.Ю. Амосов, Н.Л. Гавкалова. Публічне управління: теорія та практика. 2013. Спец. вип. С. 6–13.
5. Кузьменко О.В. Правова детермінація поняття «публічне адміністрування». Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. 2009. № 3. С. 20–24.
6. Легеза Ю.О. Розгляд питання поняття «публічне адміністрування» / О.Ю. Легеза, К.А. Кулінич. Право і суспільство. 2016. Ч. 2. № 6. С. 211–216.
7. Чернов С.І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» / С.І. Чернов, С.О. Гайдученко. Х., 2014. 97 с.
8. Ястремська О.М. Публічне адміністрування: навчальний посібник / О.М. Ястремська, Л.О. Мажник. Х., 2015. 132 с.
9. Саблук П.Т. Стан і перспективи розвитку агропромислового комплексу України. Економіка України. 2008. № 12. С. 4–18.
10. Основи економічної теорії: підручник / А.А. Чухно, П.С. Єщенко, Г.Н. Климко та ін.; за ред. А.А. Чухно. К., 2001. 606 с.
11. Про Основні напрями розвитку агропромислового комплексу України: Указ Президента України від 29.04.1998 р. № 389/98 // Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/389/98/conv>.

12. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. К., 2007. 544 с.
13. Про затвердження Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.11.2015 р. № 1119 // Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1119-2015-%D0%BF>.
14. Договір про запровадження Конституції для Європи (проект) від 18.07.2003 р. № 2003/C169/01 (підписання від 18.07.2003 р.). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_647/page?text=1139+49009+48099+6462.
15. Про оптові ринки сільськогосподарської продукції: Закон України від 25.06.2009 р. № 1561-VI. Відомості Верховної Ради України. 2009. № 51. Ст. 755.
16. Про митний тариф України: Закон України від 19.09.2013 р. № 584-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 20-21. Ст. 740.
17. Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві: Закон України від 17.10.1990 р. № 400-XII. Відомості Верховної Ради УРСР. 1990. № 45. Ст. 602.
18. Про державну підтримку сільського господарства України: Закон України від 24.06.2004 р. № 1877-IV. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 49. Ст. 527.
19. Про основи Національної безпеки: Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 39. Ст. 351.
20. Сеперович Н.В. Продовольча безпека в Україні: стан, проблеми, шляхи вирішення. К.: Проект «Аграрна політика для людського розвитку», 2002. 44 с.
21. Про затвердження Державної цільової програми реалізації технічної політики в агропромисловому комплексі на період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.05.2007 р. № 785 // Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/785-2007-%D0%BF>.
22. Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 № 1437-р. // Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248907971>.

УДК 342.9

КАЛАШНІКОВА О.В.

ЩОДО ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ У СВІТЛІ ОНОВЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА «ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ»

У статті доведено, що з оновленням в Україні законодавства про державну службу змінилися й умови призначення пенсій державним службовцям. Доведено, що означені нововведення призвели до появи низки проблем та ускладнень під час реалізації своїх прав державними службовцями, які вийшли на пенсію за старим законодавством. Звернено увагу на питання перерахування пенсій цій категорії пенсіонерів.

Ключові слова: пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, призначення пенсії, перерахування пенсії.

В статті доказано, що з оновленням в Україні законодавства о государственной службе изменились и условия назначения пенсий государственным служащим. Доказано, что указанные нововведения привели к появлению ряда проблем и осложнений при реализации своих прав государственными служащими, вышедшими на пенсию по старому законодательству. Затронуты вопросы перерасчета пенсий данной категории пенсионеров.

Ключевые слова: пенсионное обеспечение, государственное пенсионное страхование, назначение пенсии, перечисление пенсии.

The article proves that with the updating of the civil service legislation in Ukraine, the conditions for the appointment of pensions to civil servants have also changed. It is proved that the identified innovations led to a number of problems and complications in the realization of their rights by civil servants who retired under the old law. The attention is paid to the question of transferring pensions to this category of pensioners.

Key words: pension provision, compulsory state pension insurance, pension appointment, pension transfer.

Вступ. У статті 46 Конституції України від 28.06.1996 закріплено, що громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості й в інших випадках, передбачених законом. Це право гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків громадян, підприємств, установ та організацій, а також бюджетних та інших джерел соціального забезпечення; створенням мережі державних, комунальних, приватних закладів для догляду за непрацездатними. Пенсії, інші види соціальних виплат і допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом [1]. Також право громадян України на державне пенсійне забезпечення гарантується Законом України «Про пенсійне забезпечення» від 05.11.1991, у статті 1 якого зазначається, що громадяни України мають право на державне пенсійне забезпечення за віком, по інвалідності, у зв'язку з утратою годувальника та в інших випадках, передбачених цим Законом [2]. Загальні засади організації й функціонування системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та механізму призначення й перерахунку пенсії, надання соціальних послуг з коштів Пенсійного фонду, що формуються за рахунок страхових внесків роботодавців, бюджетних та інших джерел, а також порядок формування Накопичувального пенсійного фонду й фінансування за рахунок його коштів видатків на оплату договорів страхування довічних пенсій або одноразових виплат застрахованим особам, членам їхніх сімей та іншим особам регламентуються Законом України

«Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 09.07.2003 [3]. Разом із тим певні особливості пенсійного забезпечення окремих категорій громадян визначаються спеціальними законами та підзаконними нормативно-правовими актами, що, з одного боку, сприяє більш ретельному і змістовному підходу до обчислення, призначення й (або) перерахунку пенсій відповідним категоріям пенсіонерів. Однак, з іншого боку, з огляду на невисоку якість нормотворчої (в тому числі законодавчої) діяльності державних органів у нашій країні, що проявляється в різного роду прогалинах, суперечках, нечіткостях і невизначеностях у нормативно-правових актах, громадяни не можуть належним чином реалізувати свої права на пенсійне забезпечення. Зокрема, у світлі оновлення законодавства «Про державну службу» одним із таких актуальних проблемних питань у сфері пенсійного забезпечення є право державних службовців-пенсіонерів на перерахунок пенсій, яке, як свідчить практика, досить часто порушується з боку органів Пенсійного фонду України.

Проблематика пенсійного забезпечення державних службовців, а також посадових осіб органів місцевого самоврядування не є новою для вітчизняної правової науки, зокрема її вивчали Н. Болотіна, Т. Кравчук, В. Безусий, М. Бойко, С. Синчук, Р. Луцький, М. Боднарук, В. Бурак, І. Гуменюк, С. Прилипко, Г. Чанишева, І. Ярошенко, Л. Князькова, А. Скоробагатько, М. Шумило, І. Оклей, Т. Герасимоов, Г. Нечай, Н. Горюк, Д. Полозенко, Е. Лібанова, В. Колбун, Л. Шангіна, В. Ульянов та інші. Віддаючи належне науковим напрацюванням цих та інших юристів, варто відмітити, що певні аспекти пенсійного забезпечення державних службовців потребують сьогодні більш глибокого вивчення, що зумовлено передусім останніми змінами до законодавства про державну службу (а саме втратою чинності Законом України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723 (окрім статті 37) та набрання чинності новим Законом України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII), які, на наше переконання, обмежують права громадян, що отримують пенсії як державні службовці.

Постановка завдання. Тому метою статті є аналіз чинного законодавства, яке визначає підстави, умови та порядок пенсійного забезпечення державних службовців.

Результати дослідження. Так, відповідно до статті 90 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII, пенсійне забезпечення державних службовців здійснюється згідно із Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». При цьому в розділі XI («Прикінцеві та перехідні положення») цього Закону встановлено, що державні службовці, які на день набрання чинності цим Законом займають посади державної служби та мають не менше як 10 років стажу на посадах, зарахованих до відповідних категорій посад державних службовців, визначених статтею 25 Закону України «Про державну службу» (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 52, ст. 490 із наступними змінами) та актами Кабінету Міністрів України, мають право на призначення пенсії відповідно до статті 37 Закону України «Про державну службу» (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 52, ст. 490 із наступними змінами) у порядку, визначеному для осіб, які мають не менше як 20 років стажу роботи на посадах, зарахованих до категорій посад державних службовців. Перелік посад державної служби, які займали особи з числа колишніх державних службовців, що належать до певної категорії посад, передбачених цим Законом, визначається Кабінетом Міністрів України. Для осіб, які на день набрання чинності цим Законом мають не менше як 20 років стажу на посадах, зарахованих до відповідних категорій посад державної служби, визначених статтею 25 Закону України «Про державну службу» (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 52, ст. 490 із наступними змінами) та актами Кабінету Міністрів України, зберігається право на призначення пенсії відповідно до статті 37 Закону України «Про державну службу» (Відомості Верховної Ради України, 1993 р., № 52, ст. 490 із наступними змінами) у порядку, визначеному для осіб, які мають не менше як 20 років стажу роботи на посадах, зарахованих до категорій посад державних службовців [4]. З викладеного видно, що новий Закон України «Про державну службу» не передбачає можливості перерахування раніше призначених пенсій державним службовцям, а стаття 37-1 попереднього Закону від 1993 року № 3723, в якій було закріплено, що умови та порядок перерахунку призначених пенсій державним службовцям визначаються Кабінетом Міністрів України, не діє. Також скасовано Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку та умов визначення заробітної плати для обчислення пенсії державного службовця» від 19.06.2013 № 426 [5], «Про деякі питання вдосконалення визначення розмірів заробітку для обчислення пенсії» від 31.05.2000 № 865 [6]. Натомість урядом прийнято Постанову «Про деякі питання пенсійного забезпечення окремих категорій осіб» від 14.09.2016 № 622, в якій передбачено, що право на призначення пенсії відповідно до статті 37 Закону за наявності страхового стажу, необхідного

для призначення пенсії за віком у мінімальному розмірі, передбаченого абзацом 1 частини 1 статті 28 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», з урахуванням стажу державної служби, передбаченого пунктом 2 цього Порядку, якщо до набрання чинності Законом України від 10.12.2015 № 889-VIII «Про державну службу» не призначалася пенсія відповідно до Закону, мають:

а) чоловіки, які досягли віку 62 роки. До досягнення зазначеного віку право на призначення пенсії мають чоловіки 1955 року народження і старші після досягнення ними такого віку:

- 61 рік – які народилися по 31 грудня 1954 р.;

- 61 рік 6 місяців – які народилися з 1 січня 1955 р. по 31 грудня 1955 р.;

б) жінки, які досягли пенсійного віку, встановленого статтею 26 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Пенсія державним службовцям призначається з дати звернення, але не раніше дати виникнення права, в розмірі 60 відсотків суми їхньої заробітної плати, до якої включаються всі види оплати праці, з якої сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, а особам, які на час звернення за призначенням пенсії не є державними службовцями, – заробітної плати працюючого державного службовця відповідної посади та відповідного рангу за останнім місцем роботи на державній службі, до якої включаються всі види оплати праці, з якої було сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування [7].

Означена законодавча ситуація на практиці призводить до низки проблем під час реалізації державними службовцями свого права на пенсійне забезпечення, зокрема до того, що органи Пенсійного фонду України відмовляють пенсіонерам-державним службовцям у перерахуванні пенсій у зв'язку з підвищенням заробітної плати державних службовців, тим більше зі збереженням раніше встановленого проценту нарахування пенсії. Така позиція цього органу влади, на наше переконання, порушує конституційні гарантії прав людини та громадянина. Зокрема, у статті 22 Основного Закону держави прямо закріплено, що права і свободи людини та громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними. Конституційні права і свободи гарантуються й не можуть бути скасовані. Під час прийняття нових законів або внесення змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу наявних прав і свобод [1]. Відповідно до Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками), скасування конституційних прав і свобод – це їх офіційна (юридична або фактична) ліквідація. Звуження змісту та обсягу прав і свобод є їх обмеженням. У традиційному розумінні діяльності визначальними поняття змісту прав людини є умови й засоби, які становлять можливості людини, необхідні для задоволення потреб її існування та розвитку. Обсяг прав людини – це їх сутнісна властивість, виражена кількісними показниками можливостей людини, які відображені відповідними правами, що не є однорідними й загальними. Загальновизнаним є правило, згідно з яким сутність змісту основного права в жодному разі не може бути порушена [8].

Ураховуючи зазначену позицію Конституційного Суду України, можемо дійти висновку, що встановлення нормотворцем нового підходу до призначення пенсій державним службовцем не є правомірною підставою для відмови в перерахуванні пенсій державним службовцям, які набули права на неї за попереднім законодавством. У противному випадку це є проявом обмеження, звуження прав громадян. Перерахування пенсії державного службовця зі збереженням раніше встановленого відсотку нарахування пенсії не суперечить і не йде в розріз із чинним законодавством, адже нові вимоги, зокрема, в частині встановлення пенсії державного службовця в розмірі 60 відсотків його зарплати стосуються призначення пенсій, а не перерахування вже призначених раніше. Оскільки перерахування – це лише процедура перегляду розміру вже призначеної пенсії, тобто її відсоток, зокрема, у випадку, якщо він вищий за передбачений чинним законодавством на момент звернення особи із заявою про перерахування пенсії, не є підставою для відмови в такому перерахуванні, так як він був визначений на законних підставах. Зменшення ж цього відсотка під час перерахування пенсії або ж відмова в проведенні такого перерахування у зв'язку з тим, що можливість його здійснення прямо не передбачена законодавством про державну службу, має розцінюватися, на нашу думку, як протиправне обмеження суб'єктивних прав пенсіонерів-державних службовців, перешкоджання реалізації ними своїх законних можливостей у тому обсязі, який був їм гарантований державою на момент набуття цих можливостей особами.

Що стосується судової практики з приводу вирішення спорів про перерахування пенсій державним службовцям, то вона неоднорідна. Найчастіше суди все ж таки виходять із непохитності прав громадян, тобто якщо нове законодавство встановлює більш вузькі можливості громадян, аніж ті, що були ними набуті раніше, то в такому випадку за громадянами мають зберігатися права такого змісту й обсягу, які були передбачені попереднім законом, тим більше якщо на заміну закону, що втратив чинність, приходить підзаконний акт.

Водночас варто відмітити, що інколи суди приймають сторону органів державної влади, а саме органів Пенсійного фонду України, і відмовляють громадянам у задоволенні скарг на рішення перших про відмову в перерахунку пенсії державних службовців зі збереженням раніше встановленого відсотка нарахування пенсії у зв'язку з підвищенням заробітної плати державних службовців. Головним аргументом при цьому є те, що громадяни звертаються за таким перерахунком після 1 травня 2016 року, тобто після набрання чинності новим Законом України «Про державну службу». Однак ця позиція виглядає доволі сумнівною в силу вище означених причин, а саме через те, що за такого підходу звужуються раніше набуті права пенсіонерів-державних службовців.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, можемо констатувати необхідність перегляду чинного законодавства на предмет зміцнення гарантій прав пенсіонерів-державних службовців, яким призначалася пенсія відповідно до Закону України «Про державну службу» 1993 року. У сучасному його вигляді воно (законодавство) створює суттєві перепони для реалізації зазначеної категорією пенсіонерів своїх прав і законних інтересів у повному обсязі. Зазначимо, що розглянута проблема не єдина в цій сфері, існують й інші складнощі в здійсненні цією категорією пенсіонерів своїх прав, зокрема низку зауважень викликає механізм визначення заробітної плати для обчислення пенсії державного службовця. Однак охарактеризувати всі проблеми в межах однієї статті не видається можливим.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Про пенсійне забезпечення: Закон України від 05.11.1991. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1788-12/print>.
3. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1058-15>.
4. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII.
5. Про затвердження Порядку та умов визначення заробітної плати для обчислення пенсії державного службовця: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.06.2013 № 426. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/426-2013-%D0%BF>.
6. Про деякі питання вдосконалення визначення розмірів заробітку для обчислення пенсії: Постанова Кабінету Міністрів України від 31.05.2000 № 865. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/865-2000-%D0%BF>.
7. Деякі питання пенсійного забезпечення окремих категорій осіб: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.09.2016 № 622. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249330441>.
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22.09.2005 № 5-рп/2005. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05>.

УДК 342.56:342.3

КРАСНОГОР О.В.

ПОНЯТТЯ І ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ПРАВ І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ НОТАРІУСІВ В УКРАЇНІ

У статті визначено, що адміністративно-правовий захист прав і законних інтересів нотаріусів полягає в адміністративно-правовій діяльності публічної адміністрації на основі реалізації норм адміністративного права щодо відновлення порушених прав і законних інтересів нотаріусів за допомогою адміністративного інструментарію в режимі стримувань і противаг передусім Міністерства юстиції України та органів нотаріального самоврядування.

Ключові слова: адміністративно-правовий захист, інтереси, Міністерство юстиції, Нотаріальна палата, нотаріус, права, публічна адміністрація.

В статье определено, что административно-правовая защита прав и законных интересов нотариусов заключается в административно-правовой деятельности публичной администрации на основе реализации норм административного права, которая заключается в восстановлении нарушенных прав и законных интересов нотариусов с помощью административного инструментария в режиме сдержек и противовесов в первую очередь Министерства юстиции Украины и органов нотариального самоуправления.

Ключевые слова: административно-правовая защита, интересы, Министерство юстиции, Нотариальная палата, нотариус, права, публичная администрация.

The article defines that the administrative and legal protection of the rights and lawful interests of notaries is the administrative and legal activity of the public administration on the basis of the implementation of the norms of administrative law, regarding the restoration of violated rights and lawful interests of notaries with the help of administrative tools, in the system of checks and balances, first of all, the Ministry of Justice of Ukraine and the bodies of notarial self-government.

Key words: administrative-legal protection, interests, Ministry of Justice, Notary Chamber, notary, law, public administration.

Вступ. Вирішення проблем громадян у правовій демократичній державі неможливе без забезпечення їх певними комунікативними послугами, за допомогою яких вони зможуть прозоро й у стислі терміни забезпечувати самостійно чи за допомогою публічної адміністрації права, свободи та законні інтереси. Одним із провідних правових інститутів у цій сфері є нотаріат, який стоїть на сторожі принципу законності під час здійснення багатьох юридичних угод. Останнім часом в Україні його функції значно розширилися. Держава, на наш погляд, пішла правильним шляхом, щоб не витратити бюджетні кошти на створення інфраструктури надання адміністративних послуг, скористалась нотаріусами як вагомим суб'єктом, який може в максимальній наближеності до громадян надавати їм численні адміністративні послуги. Тим самим нотаріуси стали публічними суб'єктами, які здійснюють делеговані державні функції.

Однак нині адміністративно-правовий захист їхніх інтересів перебуває на низькому рівні. Основним чинником порушення їхніх прав є відключення від державного реєстру, тобто вони залишаються без роботи на довгострокові терміни – від 2 місяців, а в деяких випадках і на рік. Відтак утрачається багато часу на відновлення прав, а він ніяк не компенсується. Відповідно, діяльність нотаріусів потребує чіткого формування на законодавчому рівні підстав для здійснення перевірок Міністерством юстиції та притягнення їх до відповідальності [1].

Отже, інститут адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів потребує змін і доопрацювань, адже прозора та законна діяльність нотаріуса – запорука якісного надання адміністративних послуг громадянам України.

Загальнонауковим теоретичним підґрунтям під час дослідження поняття й змісту адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів стали наукові праці провідних фахівців у галузі теорії держави і права та адміністративного права: В. Авер'янова, О. Бандурки, В. Білоуса, Ю. Битяка, В. Галунька, А. Васильєва, С. Ківалова, Л. Ковалю, В. Колпакова, Е. Кочерина, В. Науменка, Н. Нижника, А. Павлова, С. Терещенка, В. Ткаченка, В. Шкарупи й ін.

В умовах новітньої правової реформи ґрунтовне дослідження цієї тематики до цього часу не проводилося. Фрагментарно вивчення цього аспекту торкалися такі вчені, як В. Бесчасний, У. Палієнко, К. Федорова, С. Фурса, В. Черниш, Л. Ясінська та ін. Разом із тим проблема поняття й змісту адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів має як теоретичне, так і практичне значення.

Постановка завдання. Мета статті – на основі теорії адміністративного права, аналізу відповідних нормативно-правових вітчизняних і зарубіжних актів, праць учених та інших джерел визначити поняття і зміст адміністративно-правового захисту прав і законних інтересів нотаріусів в Україні.

Результати дослідження. Згідно із Законом України «Про нотаріат», нотаріат – це система органів і посадових осіб, на які покладено обов'язок посвідчувати права, а також факти, що мають юридичне значення, і вчиняти інші нотаріальні дії, передбачені цим нормативно-правовим актом, з метою надання їм юридичної вірогідності, тобто держава покладає на нотаріусів дуже багато делегованих публічних владних повноважень, які, як відомо, несуть юридичну силу, тому не дивно, що за їхньою діяльністю повинен відбуватися підвищений контроль з боку державних органів [2].

Наступний понятійний термін, що є основою дослідження, є адміністративний захист, у деяких джерелах він трактується як засіб адміністративного примусу, що застосовується як за наявності, так і за відсутності правопорушення, також він є спрямованим на запобігання правопорушенням та усунення їх шкідливих наслідків.

У юридичній літературі існують певні тенденції до розкриття місця й ролі нотаріату в правовій системі суспільства. Як зазначає М. Глобинець, нині в умовах демократичних перетворень суспільно-політичного життя в Україні виникає гостра потреба трансформації основних інститутів захисту прав, свобод і законних інтересів осіб (фізичних і юридичних), одним із яких і є нотаріат. Діяльність нотаріату, по суті, набуває превентивного змісту, тобто стає такою, що в позасудовому порядку запобігає виникненню спорів про право й тим самим сприяє досягненню завдань правосуддя. Разом із тим сама діяльність нотаріусів потребує належного адміністративно-правового захисту їхніх прав і законних інтересів, що обумовлено важливістю виконання ними функцій, покладених чинним законодавством, щодо посвідчення правочинів, здійснення інших нотаріальних дій, завдяки яким відбувається легітимація окремих видів діяльності громадян, підприємств, установ, організацій. При цьому варто враховувати необхідність визначення теоретико-правової моделі оптимального контрольного впливу на діяльність нотаріусів, оскільки такого правового статусу набувають особи, які відповідають високим вимогам до фаховості, що визначено насамперед роллю нотаріату в суспільному житті як інституту гарантування законності під час реалізації публічних і приватних інтересів. У зв'язку з цим перспективним убачається сприйняття захисної діяльності з погляду відповідної процесуальної форми таких відносин, що дає змогу упорядкувати захисні процедури, запропонувати єдиний підхід до їх уніфікації [3].

Отже, ми погоджуємось з думкою автора, що потрібно визначити оптимальний вплив захисту нотаріальної діяльності, адже захист прав та інтересів нотаріусів є одним із заходів адміністративно-правового регулювання, у подальшому вирішення цієї проблеми дасть нам можливість досягнути ефективного функціонування в роботі цього органу та визначити міру й сутність заходів інших державних органів, які будуть здійснювати втручання в його роботу.

Професор С. Стеценко вказує на те, що самі органи нотаріату постають суб'єктами права, чия діяльність і призводить до формування певних суспільних відносин, що виникають у сфері захисту та охорони прав і законних інтересів їх самих [4, с. 83]. Відповідно, захист адміністративних прав та інтересів нотаріусів за своєю правовою сутністю є об'єктом адміністративно-правових відносин у сфері державного управління, в яких органи публічної влади взаємодіють з нотаріусами та мають взаємні обов'язки щодо один одного.

Нотаріальна діяльність як юридичний інститут має певні особливості, які об'єктивно зумовлюють необхідність урегулювання такої діяльності з боку держави: це її публічний характер (через зобов'язання нотаріуса вчиняти нотаріальні дії у випадках, установлених законом), чітка регламентованість учинення нотаріальних дій уповноваженою на те особою, завдяки дотриманню якої певний акт має юридичну силу, реалізація в процесі вчинення нотаріальної діяльності правоохоронної та правозахисної функції (посвідчення права чи факту само собою є реалізацією захисту прав та інтересів осіб), варіативність форм її здійснення, що підтверджується наявністю державних і приватних нотаріусів [5].

Характерні ознаки нотаріальної діяльності, а саме: нотаріальна діяльність здійснюється від імені держави; здійснюється нотаріусами, які є фахівцями в цій сфері, та іншими уповноваженими на те суб'єктами; всі дії, вчинювані нотаріусом у межах здійснення ними професійної діяльності, чітко регламентовані чинним національним законодавством; нотаріальні дії здійснюються згідно з чіткими процедурами, встановленими законом; нотаріальна діяльність являє собою комплекс нотаріальних дій та іншої професійної діяльності нотаріусів; основна мета полягає в посвідченні прав і юридичних фактів для надання їм офіційної сили [5].

Стаття 39 Закону України «Про нотаріат» визначає, що приватні нотаріуси за вчинення нотаріальних дій справляють плату, розмір якої визначається за домовленістю між нотаріусом і громадянином або юридичною особою, а оплата додаткових послуг правового характеру, що надаються приватними нотаріусами й не належать до вчинюваної нотаріальної дії, провадиться за домовленістю сторін [2].

С. Хімченко вказує на те, що нотаріус «несе особисту відповідальність за здійснення нотаріальних дій. Отже, нотаріус здійснює нотаріальні дії від імені держави, втім його відповідальність за здійснення ним нотаріальних дій має особистий характер». При цьому державний нотаріус як наймана особа несе відповідальність за трудовим законодавством, а цивільна відповідальність за його дії виникає в державного органу – відповідного управління юстиції, в штаті якого він перебуває [6, с. 83–84].

Щоб визначити сутність досліджуваної нами тематики, потрібно встановити обсяг прав і законних інтересів нотаріусів, що повинні охоронятися адміністративним правом. Стаття 4 Закону України «Про нотаріат» регламентує права нотаріусів, тож нотаріус має право втручаватися від підприємств, установ та організацій відомості й документи, необхідні для вчинення нотаріальних дій; одержувати плату за надання додаткових послуг правового й технічного характеру, які не пов'язані з учинюваними нотаріальними діями, плату за вчинення інших дій, покладених на них відповідно до закону, а також з учинення приватними нотаріусами нотаріальних дій; складати проекти угод і заяв, виготовляти копії документів і виписки з них, а також давати роз'яснення з питань учинення нотаріальних дій і консультації правового характеру. Чинним законодавством нотаріусу можуть бути надані й інші права [2].

До повноважень Нотаріальної палати України належать такі: представлення інтересів нотаріальних палат і нотаріусів у державних та інших установах; забезпечення захисту соціальних і професійних прав нотаріусів; участь у проведенні експертиз законопроектів з питань, пов'язаних із нотаріальною діяльністю; забезпечення підвищення кваліфікації нотаріусів і їхніх помічників; контроль за дотриманням нотаріусами правил професійної етики й інші повноваження. Професійне самоврядування нотаріусів функціонує на засадах законності, гласності, незалежності, демократичності, колегіальності, виборності, обов'язковості членства нотаріусів і виконання рішень органів професійного самоврядування, прийнятих відповідно до їхньої компетенції, забезпечення рівних можливостей доступу нотаріусів до участі в професійному самоврядуванні (стаття 16) [2].

Ключовими чинниками, що пов'язані з адміністративно-правовим захистом прав і законних інтересів нотаріусів, є призначення нотаріусів на посади та охорона претендентів на ці посади, що полягає в чесності й прозорості відбору на вказану посаду. Відповідно до частини 2 статті 3 Закону України «Про нотаріат», нотаріусом може бути громадянин України, який має повну вищу юридичну освіту, володіє державною мовою, має стаж роботи у сфері права не менше як шість років, з них помічником нотаріуса або консультантом державної нотаріальної контори – не менше як три роки, склав кваліфікаційний іспит та отримав свідоцтво про право на зайняття нотаріальною діяльністю [2; 7].

Однак стосовно питань призначення нотаріусів не все так просто, як хотілось би. Річ у тому, що на стажування нотаріуси приймають тільки «своїх» людей або ж існує інший варіант – за посаду платити гроші. Саме ці перепони, що трапляються на шляху в молодих

і перспективних людей, не дають їм можливість реалізуватися у сфері діяльності нотаріату. Ми ж пропонуємо загальноприйнятну конкурсну основу для претендентів на посаду помічника нотаріуса та направлення на стажування осіб, що пройшли конкурс, виключно Міністерством юстиції. Отже, ця процедура допоможе зменшити корупцію у сфері нотаріату й залучити до роботи молодих і перспективних нотаріусів.

Щоб розглянути контроль у сфері нотаріальної діяльності, звернемося до тлумачного словника української мови, в якому зазначено, що контроль – це перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось [8].

У статті 2-1 Закону України «Про нотаріат» встановлено коло суб'єктів, які здійснюють контроль і державне регулювання сфери нотаріальної діяльності, в тому числі визначено, що контроль за організацією нотаріату, перевіркою організації нотаріальної діяльності нотаріусів, дотримання ними порядку вчинення нотаріальних дій і виконання правил нотаріального діловодства здійснюється Міністерством юстиції України, Головним управлінням юстиції, а також Міністерством юстиції України в Автономній Республіці Крим, головними управліннями юстиції в областях, містах Києві та Севастополі [2].

Із цього випливає, що на законодавчому рівні встановлено повне право Міністерства юстиції та його територіальних підрозділів на здійснення контролю й регулювання нотаріальної діяльності. Отже, інших органів, які здійснюють таку або схожу діяльність, не виявлено. У такому випадку обов'язок здійснення організації нотаріальної діяльності, тобто контролю узагальнення показників якості цієї діяльності, повністю покладається на Мін'юст, що дає можливість цьому органу на повну узурпацію влади визначеної сфери правовідносин.

Тут виникає головна проблема посягань на діяльність нотаріусів з боку Міністерства юстиції, слушним прикладом цьому є незаконне відключення від Єдиного реєстру нотаріусів, який стався з одним із київських нотаріусів: «Міністерство може призупинити доступ до Єдиного реєстру максимум на 6 місяців, якщо знайшли в діяльності нотаріуса якісь порушення. Але вони навіть не проводили перевірку. Просто наказом відключили від реєстру». Доводячи свою правоту, нотаріус подав позов на Міністерство за незаконне відключення від реєстру до Адміністративного суду Києва. Коли в Мін'юсті зрозуміли, що нотаріус не відступить й буде до останнього відстоювати свої права, було задіяно весь набір технологій з дискредитації і знищення ділової та фінансової репутації [1].

Цей приклад доводить, що адміністративно-правовий захист прав і законних інтересів нотаріусів перебуває в незадовільному стані та потребує врегулювання скорішим чином на законодавчому рівні. Отже, визначаючи головні взаємопов'язані проблеми незаконного посягання на діяльність нотаріусів, варто визначити основні: 1) необґрунтоване та незаконне відключення нотаріусів від Єдиного реєстру; 2) розповсюдження рейдерства.

К. Чижмарь вважає, що нотаріальна діяльність, як і будь-яка інша, потребує контролю. Це пояснюється принаймні двома причинами: 1) появою в реальній юридичній практиці нових проблем, які за допомогою контролю повинні виявлятися та ефективно вирішуватися; 2) необхідністю запобігання конфліктним ситуаціям і вирішення їх. Зазначеному контролю приділяється значне місце й у юридичній практиці, і в науці. Судовий контроль за нотаріальною діяльністю ґрунтується на конституційному праві громадян на судовий захист. Але одразу постає питання: це судовий контроль за діяльністю нотаріуса чи за дотриманням прав людини? Видається правильним саме другий варіант відповіді на поставлене запитання, оскільки, щоб був задіяний механізм контролю, необхідна наявність скарги зацікавленої особи, якою є лише особа, яка звернулася за вчиненням нотаріальної дії. При цьому може бути оскаржена тільки відмова в учиненні нотаріальної дії або неправильне вчинення нотаріальної дії. Практика розгляду справ у судах свідчить, що в більшості випадків предметом оскарження є саме відмова в учиненні нотаріальної дії й переважно у справах про спадкування, тобто коли участь нотаріуса в процесі здійснення прав обов'язкова. Іншими словами, конституційне положення є передусім гарантією захисту прав громадян, а не основою контролю професійної діяльності нотаріусів [9].

Тому в такому випадку доцільно впроваджувати планові та позапланові перевірки нотаріальної діяльності Міністерством юстиції України. Це дасть змогу на високому рівні забезпечувати права громадян, адже факти їх порушень є також не поодинокими. А щоб уникнути корупції й тиску з боку Мін'юсту на нотаріусів, потрібно, щоб голова комісії інформував директора структурного підрозділу Міністерства юстиції, а директор структурного підрозділу доповідав безпосередньо Міністру юстиції про результати проведеної перевірки.

Закон України «Про нотаріат» зберігає адміністративний контроль з боку органів юстиції щодо нотаріусів. Так, стаття 21 закріплює положення, згідно з яким контроль за організацією нотаріату України, перевірка організації нотаріальної діяльності нотаріусів, дотримання ними порядку вчинення нотаріальних дій і виконання правил нотаріального діловодства здійснюються Міністерством юстиції України, Головним управлінням юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, головними управліннями юстиції в областях, містах Києві та Севастополі [10].

Проаналізувавши норми статей 21 і 27 Закону України «Про нотаріат», можна визначити, що як приватні, так і державні нотаріуси є відповідальними за завдання шкоди внаслідок учинення ними незаконних дій або недбалості. При цьому відносно приватних нотаріусів використовуються вирази «незаконні дії» й «недбалість», а щодо державних – «незаконні дії» та «недбалі дії». В останньому випадку некоректним видається вираз «недбалі дії», оскільки загальновизнане поняття недбалості прийнято розкривати в контексті не лише вчинення дій, а й бездіяльності [2]. Отже, завдяки адміністративній відповідальності, яку у своїй діяльності накладає Міністерство юстиції на нотаріусів, накладається відповідальність за порушення ними відповідних норм і відбувається запобігання вчиненню нових правопорушень.

Крім того, Наказом Міністерства юстиції України від 14.03.2013 № 431/5 затверджено Правила професійної етики нотаріусів України, в яких визначено стандарти професійної етики нотаріуса; морально-етичні принципи нотаріуса під час здійснення професійної діяльності; професійно-етичні правила поведінки нотаріуса; відносини нотаріуса з Нотаріальною палатою України; відносини нотаріуса з особами, які до нього звертаються; відносини нотаріуса із засобами масової інформації; поведінка нотаріуса в позаслужбовий час [14].

І. Святецька визначила, що в роботі нотаріус має утримуватися від учинення дій, що можуть бути використані для завдання шкоди професійній діяльності нотаріуса або підризу довіри і престижу професії в суспільстві. На нотаріуса покладається не тільки юридична відповідальність перед державою за виконання покладених на нього публічних повноважень, а й моральна відповідальність перед суспільством за свої дії та поведінку. У самій присязі нотаріуса, яку проголошують особи, яким уперше надається право займатися нотаріальною діяльністю, зазначено, що особа присягається виконувати обов'язки нотаріуса чесно й сумлінно, згідно із законом і совістю, поважати права й законні інтереси громадян та організацій, зберігати професійну таємницю, скрізь і завжди берегти чистоту високого звання нотаріуса [11; 12].

Однак, як ми вже зазначали раніше, нині Мін'юст узявся розчищати український ринок нотаріальних послуг. Натепер майже 200 нотаріусам і держреєстраторам анульований або припинений доступ до Держреєстру майнових прав на нерухоме майно та Єдиного держреєстру юросіб, фізосіб-підприємців і громадських формувань. За словами фахівців, чистка стартувала з початку року і триває по сьогоднішній день. Якщо перевірка виявляє серйозне порушення, блокують ключ до реєстрів, а в особливо кричущих випадках позбавляють права доступу до ключа й перевіряють роботу нотаріуса на предмет позбавлення ліцензії та притягнення до відповідальності. Уся відповідальність покладається на заявника, а в результаті страждає виключно державний реєстратор, залишається без роботи на термін до 2–6 місяців, а іноді й до року. Він оскаржує в суді рішення, доводить свою невинність і рішення скасовується, проте втрачено час, робота зупиняється, обмежений доступ громадян до нотаріальних дій, особливо коли мова йде про віддалені куточки України [13].

Висновки. Отже, можна сказати, що Мін'юст інколи порушує права нотаріусів, відключаючи їх від реєстру. Законними назвати такі дії не можна, адже оскарження нотаріальних дій або відмови в їх учиненні є поряд з іншими формами судового контролю процесуальним засобом, який забезпечує законність нотаріального провадження й захист прав та інтересів учасників нотаріального процесу. Усі підозри неправомірної діяльності нотаріусів мають розглядатися тільки в судовому порядку, тому таким способом нотаріус зможе оскаржити своє звинувачення та довести свою правоту або ж навпаки. Судовий контроль у сфері діяльності нотаріату повинен сприяти дотриманню законності у сфері відносин, що виникають з учинення нотаріальних дій.

Отже, адміністративно-правовий захист прав і законних інтересів нотаріусів полягає в адміністративно-правовій діяльності публічної адміністрації на основі реалізації норм адміністративного права щодо відновлення порушених прав і законних інтересів нотаріусів за допомогою адміністративного інструментарію в режимі стримувань і противаг передусім Міністерства юстиції України та органів нотаріального самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Нова схема «віджиму» нерухомості: шахраї з «дахом» Мін'юсту. UA1. 2017. URL: <http://ua1.com.ua/publications/nova-shema-vidzhimu-neruhomosti-shahraji-z-dahom-minyustu-27845.html>.
2. Про нотаріат: Закон України від 02.09.1993 № 3425-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 39. Ст. 383.
3. Глобінець М. Право та управління поняття контрольного провадження у сфері нотаріату. 2012. URL: <http://pravoznavec.com.ua/period/article/1773/%C3>.
4. Стеценко С. Адміністративне право України: навчальний посібник. Київ: Атіка, 2008. 624 с.
5. Тищенко В. Адміністративно-правове регулювання взаємодії нотаріату з органами публічної влади: дис. ... канд. юрид. наук / Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2016. 189 с.
6. Хімченко С. Характеристика цивільної відповідальності нотаріуса. Південноукраїнський правничий часопис. 2009. № 3. С. 83–85.
7. Порядок призначення на посаду та звільнення з посади нотаріуса. Pravo.ua 2017. URL: <http://pravo-ukraine.org.ua/resyrsi/biblioteka/notariat-ukrainy/notariat-ukrainy-komarov-v-v/8532-2-poryadok-priznachennya-na-posadu-ta-zvilnennya-z-posadi-notariusu>.
8. Словник української мови: в 11 т. Том 4. 1973. С. 271.
9. Чижмарь К. Контроль за нотаріальною діяльністю: досвід зарубіжних країн. Юридичний радник. 2014. URL: <http://yurradnik.com.ua/stati/d0-ba-d0-be-d0-bd-d1-82-d1-80-d0-be-d0-bb-d1-8c-d0-b7-d0-b0-d0-bd-d0-be-d1-82-d0-b0-d1-80-d1-96-d0-b0-d0-bb-d1-8c-d0-bd-d0-be-d1-8e-d0-b4-d1-96-d1-8f-d0-bb-d1-8c-d0-bd-d1-96-d1-81-d1-82-d1-8e/>.
10. Порядок проведення перевірки організації роботи державних нотаріальних контор, державних нотаріальних архівів, організації нотаріальної діяльності приватних нотаріусів, дотримання державними і приватними нотаріусами порядку вчинення нотаріальних дій та виконання правил нотаріального діловодства. Офіційний вісник України. 28.02.2014. № 16. С. 246. Ст. 512.
11. Святецька І. Деякі питання юридичної відповідальності нотаріуса. Мала енциклопедія нотаріуса. Науково-практичний журнал. МЕН. 2013. № 2. С. 4.
12. Про затвердження Правил професійної етики нотаріусів України. Офіційний вісник України. 05.04.2013. № 24. С. 531. Ст. 831.
13. В Україні йде «чистка» нотаріусів: чи виростуть ціни і чого чекати. Сьогодні. 2017. URL: <https://ukr.segodnya.ua/economics/business/v-ukraine-idet-chistka-notariusov-vyrastut-li-ceny-i-chego-zhdut-1059926.html>.

БУДІВЕЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК ОБ'ЄКТ ПОДАТКОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ: ТЕРМІНОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ

У статті здійснюється дослідження будівельної діяльності як об'єкта податково-правового регулювання в контексті термінологічних підходів, прийнятих юридичною наукою та застосовуваних у національному законодавстві. Робиться висновок, що, на відміну від господарського й цивільного права, наука фінансового права (податкового) не приділяє належної уваги питанням оподаткування будівельної діяльності. Понятійний апарат, що використовується у фінансовому законодавстві, збігається із загальними підходами економічної та юридичної науки в частині визначення базових понять у цій сфері. Певна деталізація стосовно об'єктного складу та особливостей оподаткування міститься в Податковому кодексі України. При цьому розкриття таких особливостей з позицій податкового права має не лише теоретичний, а й практичний характер, оскільки може впливати на обрання відповідних фінансових моделей будівництва.

Ключові слова: *будівництво, будівельна діяльність, капітальне будівництво, оподаткування, податкове законодавство.*

В статье проводится исследование строительной деятельности как объекта налогового-правового регулирования в контексте терминологических подходов, принятых юридической наукой и применяемых в национальном законодательстве. Делается вывод, что, в отличие от хозяйственного и гражданского права, наука финансового права (налогового) не уделяет должного внимания вопросам налогообложения строительной деятельности. Понятийный аппарат, используемый в финансовом законодательстве, совпадает с общими подходами экономической и юридической науки в части определения базовых понятий в этой сфере. Определенная детализация в части объектного состава и особенностей налогообложения содержится в Налоговом кодексе Украины. При этом раскрытие таких особенностей с позиций налогового права имеет не только теоретический, но и практический характер, поскольку может влиять на избрание соответствующих финансовых моделей строительства.

Ключевые слова: *строительство, строительная деятельность, капитальное строительство, налогообложение, налоговое законодательство.*

The article studies the construction activity as an object of tax and legal regulation in the context of terminological approaches adopted by the legal science and applied in national legislation. It is concluded that, in contrast to economic and civil law, the science of financial law (tax) does not give due importance to the issues of taxation of construction activities. The conceptual apparatus used in financial legislation coincides with the general approaches of economic and legal science in defining the basic concepts in this field. A certain detail in the part of the object composition and features of taxation is contained in the Tax Code of Ukraine. At the same time, the disclosure of such features from the viewpoint of tax law is not only theoretical but also practical in nature, since it can influence the selection of appropriate financial construction models.

Key words: *construction, construction activity, capital construction, taxation, tax legislation.*

Вступ. Вплив публічної фінансової діяльності у сфері оподаткування надзвичайно відчувається в будь-яких сферах суспільного життя й економіки. Для будівництва цей вплив має

© КУШНІР І.М. — кандидат юридичних наук, голова правління — президент (ПАТ «ХК «Київміськбуд»)

підвищене значення, адже до процесу будівництва може бути задіяна велика кількість суб'єктів, використовується різноманіття фінансово-кредитних механізмів і фінансово-правових моделей тощо. Від того, як буде організовано будівництво житла, залежить у кінцевому підсумку як прибутковість будівельних організацій (що забезпечують економіку тисячами робочих місць), так і зацікавленість інвесторів у вкладанні коштів у будівельні проекти. При цьому ризики надзвичайно зростають для інвесторів, якими є безпосередньо громадяни, котрі придбають житло в майбутніх забудовах. Складні правові та фінансові механізми, що використовуються в процесі будівництва, породжують численні проблеми на практиці. Серед факторів, які мають істотний вплив на цей процес, звичайно, можна назвати й оподаткування. Однак говорити про формування податкової політики, про вибір операцій, що будуть здійснюватися в процесі будівельної діяльності, про вибір механізмів оподаткування, пошук податкових пільг, опрацювання положень договорів тощо, тобто врахування всіх факторів, що поряд із положеннями національного податкового законодавства впливають на оподаткування операцій у галузі будівельної діяльності, доцільно після з'ясування того, що собою загалом являє будівництво та будівельна діяльність.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження будівельної діяльності як об'єкта податково-правового регулювання в контексті термінологічних підходів, прийнятих юридичною наукою та застосовуваних у національному законодавстві.

Результати дослідження. На відміну від загальних проблем публічної фінансової діяльності, у тому числі в частині податково-правового регулювання або розроблення господарських чи цивільних аспектів у галузі будівництва, розв'язанню яких присвячено низку ґрунтовних наукових розробок вітчизняних та іноземних учених, безпосередньо проблемам оподаткування діяльності у сфері будівництва в Україні увага на рівні фундаментальних досліджень у галузі фінансового права не приділялася, хоча практичним аспектам оподаткування операцій у галузі будівництва приділяють постійну увагу практики, контролюючі органи, вони нерідко є предметом судових спорів.

При цьому безпосередньо поняття будівництва та будівельної діяльності, правового статусу будівельних організацій тощо підпадають під регулюючий господарсько-правовий вплив. Ці питання тісно чи іншою мірою є предметом дослідження в роботах О. Вінник, Д. Задохайла, В. Мамутова, В. Пашкова, О. Подцерковного, В. Устименка, О. Шаповалової, В. Щербини й інших. У зазначених дослідженнях будівництво та будівельна діяльність розкриваються за допомогою правового інструментарію, притаманного господарському праву. Іноді до розуміння будівельної діяльності науковці (наприклад, В. Ціленко) підходять через призму сприйняття її як об'єкта господарсько-правової політики держави. Договірні відносини у сфері будівельної діяльності підпадають під вплив цивільного права.

В економіці виділяють як окрему галузеву науку економіку будівництва. У ній досліджують питання ролі будівництва в економіці держави, інвестиційні процеси, форми власності в будівельній галузі, особливості розвитку будівельного ринку, визначення основних фондів та обігових коштів будівельних організацій, організацію й планування будівництва, прибутку, рентабельності, фінансування, кредитування тощо. Саме це впливає з аналізу наукових і навчально-методичних розробок цього плану (наприклад, навчальний посібник «Економіка будівництва» Л. Губар, 2014 р. [1]). У межах курсу економіки будівництва розглядаються й питання оподаткування будівництва, адже це питання є взаємопов'язаним з економікою та організацією проектування, плануванням і здійсненням будівництва загалом.

Однак якщо аналізувати наукові розробки представників фінансово-правової науки, то питання, пов'язані з оподаткуванням будівельної діяльності, виникають хіба що в окремих публікаціях, зокрема, Д. Гетманцева, в аналітичних публікаціях, що викладаються на платформі TAXLINK.ua, в окремих публікаціях юристів-практиків, у деяких роз'ясненнях представників ДФС України. Зрозуміло, що такий підхід не може повною мірою задовольнити наявну потребу у фаховому супроводженні вітчизняної будівельної галузі.

Будівництво є однією з основних галузей в економіці країни, багато в чому впливає на темпи її розвитку. Від будівельного комплексу безпосередньо залежить вирішення житлової проблеми, структурна перебудова інших галузей промисловості й ефективність реорганізації всієї економіки країни. Зрозуміло, що економічні та правові особливості будівельної діяльності зумовлюють певну специфіку фінансування, статистичного, бухгалтерського обліку організацій будівельної галузі. При цьому правові основи будівельної діяльності становлять нормативні акти, що регулюють відносини, які виникають між учасниками інвестиційно-будівельної діяльності.

Крім того, будівництво як галузь має свою специфіку оподаткування та ведення податкового обліку, оскільки в ньому тісно пов'язані виконання робіт і надання послуг, а також співпраця

організацій, що діють на основі різних форм цивільно-правових договорів на всіх етапах будівельної діяльності. Організації, що діють у цій сфері, можуть виступати як інвестори, замовники, так само й підрядники. Адже будівельна організація, як і будь-яка організація, являє собою систему, діяльність якої формується під впливом зовнішніх і внутрішніх факторів.

За загальним підходом, що склався в юридичній літературі, «будівельна діяльність охоплює комплекс робіт – проектних, будівельних, монтажних, пусконаладжувальних та інших, пов'язаних із будівництвом об'єкта, що виконується у технологічній послідовності з метою створення будівельної продукції» [2, с. 417; 3, с. 319]. Як видно з наведеного, будівельна діяльність являє сукупність робіт різного характеру, вона може мати різноманітний характер, заснований на обранні певної сукупності організаційно-правових механізмів. Обрання таких механізмів зумовлюється видом будівництва, суб'єктом складом правовідносин щодо його здійснення, призначенням тощо. Відповідно, не будуть тотожними поняття «будівельна діяльність» і «будівництво».

Виходячи з міжнародних стандартів, зокрема відповідно до Рекомендацій щодо безпеки та гігієни праці у будівництві від 20.06.1988 № 175, прийнятих Генеральною конференцією Міжнародної організації праці (м. Женева), будівельна діяльність відображається через будівництво, яке охоплює: «і) будівельні роботи, серед них земляні роботи і спорудження, конструктивні зміни, реставраційні роботи, капітальний і поточний ремонт (куди входять чистка й пофарбування) та знесення всіх видів будинків чи будівель; ii) цивільне будівництво, куди входять земляні роботи й спорудження, конструктивні зміни, капітальний і поточний ремонт і знесення, наприклад, аеропортів, доків, гаваней, внутрішніх водних шляхів, гребель, захисних споруд на берегах річок і морів поблизу зон обвалів, автомобільних доріг і шосе, залізниць, мостів, тунелів, віадуків та об'єктів, пов'язаних з наданням послуг, таких як комунікації, дренаж, каналізація, водопостачання й енергопостачання; iii) монтаж, демонтаж будов і конструкцій з елементів заводського виробництва, а також виробництво збірних елементів на будівельному майданчику» (пп. а) п. 2 ч. I [4]). Фактично, будівництво є складником будівельної діяльності, воно як виступає як конкретне щодо загального, цілого – «будівельної діяльності».

Як зазначає Г. Смолин, «результатом будівельної діяльності є будівельна продукція. Вона означає закінчену виробництвом будівництво будову або об'єкта, які підготовлені до використання й прийняття в експлуатацію. У цьому розумінні будова – це сукупність будинків і споруд (об'єктів) різного призначення, будівництво, розширення чи реконструкція яких здійснюється, як правило, за єдиною проектно-кошторисною документацією в обсязі, що визначений зведеним кошторисом; об'єкт – це окремих будинок, споруда з інженерним обладнанням, а також їхні комплекси з визначеними будівельними та виробничими показниками, на будівництво (розширення, реконструкції, капітальний ремонт, реставрацію чи консервацію) якого складається окремий проект (самостійний, об'єктний кошторис) і надається дозвіл на виконання будівельно-монтажних робіт» [3, с. 319–320]. Будівництво є процесом, певними видами робіт, унаслідок якого здійснюється спорудження нових об'єктів житлового, виробничого чи іншого призначення або відбувається відновлення, реконструкція, вдосконалення таких об'єктів.

Будівельна діяльність є предметом регулювання багатьох нормативних актів, передусім Господарського кодексу (далі – ГК) України, Законів України: «Про інвестиційну діяльність», «Про основи містобудування», «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», «Про архітектурну діяльність», «Про планування і забудову територій», «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» тощо.

При цьому на окрему увагу з боку представників економічної, фінансової та правової науки заслуговує капітальне будівництво. Ґрунтовне дослідження поняття капітального будівництва надано в роботах О. Вінник, зокрема в курсі «Господарське право». У темі, присвяченій питанню господарської діяльності в капітальному будівництві, визначено, що термін «капітальне будівництво» використовується у двох основних значеннях. По-перше, «як комплексна галузь економіки, сфери матеріального виробництва, завдання якої – інвестування в основні фонди (будівлі, споруди, їх частини) шляхом їх створення, відтворення та консервації основних фондів, перетворення інвестицій у будівельну продукцію». По-друге, «як форма інвестиційної діяльності, а саме: господарської діяльності щодо виробництва основних фондів народного господарства, що полягає у здійсненні суб'єктами інвестиційної діяльності практичних дій щодо реалізації інвестицій у будівельну продукцію» [5, с. 531–533]. Такий усебічний підхід дає базу для розроблення правових конструкцій, адже право є надбудовою над базисом, яким є економіка. У господарському праві капітальне будівництво розглядають як «процес створення нових, а також розширення, реконструкція, технічне переоснащення діючих підприємств,

об'єктів виробничого і невиробничого призначення, пускових комплексів (з урахуванням проектних робіт, проведення торгів (тендерів) у будівництві, консервації, розконсервації об'єктів, утримання дирекцій підприємств, що будуються, а також придбання технологічного обладнання, що не входить до кошторису об'єктів)» [3, с. 320].

Капітальному будівництву присвячена глава 33 ГК України. Вона регулює підрядні відносини в капітальному будівництві. Зокрема, зі змісту ст. 317 ГК України випливає, що предметом договору підряду в капітальному будівництві є будівництво об'єктів виробничого та іншого призначення, підготовка будівельних ділянок, роботи з обладнання будівель, роботи з завершення будівництва тощо, які виконуються суб'єктами господарювання для інших суб'єктів господарювання або на їхнє замовлення, які здійснюються на умовах підряду [6]. На погляд деяких науковців, указане положення тісно пов'язане з положенням Цивільного кодексу (далі – ЦК) України про предмет договору будівельного підряду (ст. 875 ЦК України), оскільки предмети договорів будівельного підряду та договору на капітальне будівництво стосуються ідентичних видів будівельних робіт. Отже, на їхню думку, «норми ГК України застосовуються в тому випадку, коли сторонами договору виступають суб'єкти господарювання. Норми ГК України про капітальне будівництво та норми ЦК України про підряд кореспондуються між собою, оскільки ч. 2 ст. 317 ГК України передбачає, що загальні умови договорів підряду визначаються відповідно до положень Цивільного кодексу України про договір підряду, якщо інше не передбачено цим Кодексом» [7]. Із цим твердженням можна погодитися, адже дійсно в ЦК України визначено загальні вимоги щодо договору підряду, який набуває певних особливостей у процесі господарсько-правового регулювання під час будівництва.

Зрозуміло, що у сфері будівництва існує безліч підзаконних нормативно-правових актів, прийняття яких зумовлено наявністю приписів господарського, цивільного, адміністративного, фінансового законодавства. Деякі говорять про наявність правової колізії щодо можливості застосування підзаконних актів до відносин у сфері будівництва (зокрема будівельного підряду) поряд із законами та ГК й ЦК України, хоча це твердження, як нам видається, не є правильним, адже існують правила застосування норми права за наявності колізії. І якщо на сьогоднішній день і досі тривають суперечки стосовно того, положення якого кодексу – Цивільного чи Господарського – мають бути застосовані до регулювання тих чи інших суспільних відносин, питання щодо ієрархії правових норм у такому разі не передбачають різних тлумачень, оскільки мають застосовуватися положення акта, вищого за юридичною силою. Тобто, якщо підзаконний акт суперечить закону чи кодексу, мають застосовуватися відповідні положення закону або кодексу (залежно від того, який із них регулює конкретні суспільні відносини). Саме таким шляхом іде судовою практика й у цивільних, й у господарських спорах.

Що стосується фінансово-правового регулювання будівельної діяльності, а тим більше податково-правового регулювання, то варто звернути увагу на такі моменти. По-перше, фінансове законодавство у своїх підходах ґрунтується на інструментарії, запропонованому господарським і цивільним правом. Адже фінансове законодавство підходить до термінології «будівництво», «будівельна діяльність», «капітальне будівництво» саме через призму тих підходів, що зазначені вище.

Наприклад, відповідно до п. 2 Порядку державного фінансування капітального будівництва, який затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 21.12.2001 № 1764, капітальне будівництво – це «процес створення нових, а також розширення, реконструкція, технічне переоснащення діючих підприємств, об'єктів виробничого і невиробничого призначення, пускових комплексів (з урахуванням проектних робіт, проведення торгів (тендерів) у будівництві, консервації, розконсервації об'єктів, утримання дирекцій підприємств, що будуються, а також придбання технологічного обладнання, що не входить до кошторису об'єктів)» [8].

З 1 січня 2017 року набрало чинності Національне положення (стандарт) бухгалтерсько-го обліку в державному секторі 131 «Будівельні контракти», затверджене Наказом Міністерства фінансів України від 29.12.2011 № 1798. Як видно з назви Національного стандарту, його норми застосовуються суб'єктами бухгалтерського обліку в державному секторі – підрядниками за будівельними контрактами. Однак для дослідження інтерес становлять декілька моментів. По-перше, термінологія, що застосовується в Національному стандарті. Згідно з п. 3 розділу I Положення, під будівництвом розуміється «спорудження нового об'єкта, реконструкція, розширення, добування, реставрація і ремонт об'єктів, виконання монтажних та пусконаладжувальних робіт». Тобто, як видно з наведеного, підхід фінансового законодавця збігається загалом із розумінням будівництва, що склався на цей момент як на рівні законодавчого регулювання в інших галузях, так і безпосередньо на практиці.

По-друге, практичний інтерес становлять положення Національного стандарту в частині визначення підходів стосовно доходів і витрат у процесі будівельної діяльності. Зокрема, документом закріплено таке: «1. Доходи та витрати протягом виконання будівельного контракту визнаються з урахуванням ступеня завершеності робіт на дату балансу, якщо кінцевий фінансовий результат цього контракту може бути достовірно оцінений» [9].

Зауважимо, що ці положення (які почали застосовуватися з 1 січня 2017 року) прямо впливають на розв'язання питань щодо оподаткування операцій, що здійснюються в процесі будівельної діяльності, передусім податку на прибуток. Оскільки, відповідно до пп. 134.1.1 п. 134.1 ст. 134 розділу III Податкового кодексу України, «об'єктом оподаткування податком на прибуток є прибуток із джерелом походження з України та за її межами, який визначається шляхом коригування (збільшення або зменшення) фінансового результату до оподаткування (прибутку або збитку), визначеного у фінансовій звітності підприємства відповідно до національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку або міжнародних стандартів фінансової звітності, на різниці, які виникають відповідно до положень цього розділу. У податковому обліку доходи від надання послуг (виконання робіт) визнаються доходами операційної діяльності на підставі п. 135.4.1 ПК України» [10]. Ще раз зауважимо, що наведений вище Національний стандарт стосується державного сектору, однак він відобразив типові підходи з позицій бухгалтерського обліку до цієї сфери національної економіки.

Зазначимо, що в контексті сучасного реформування податкового обліку та його прямого зв'язку з бухгалтерським роль національних стандартів, рівно як і міжнародних стандартів фінансової звітності стосовно галузей економіки, у тому числі будівельної діяльності, істотно зросла. І якщо з позицій бухгалтерського обліку цим питанням приділяється увага досить давно (на підтвердження може бути наведена, наприклад, наукова стаття Г. Римар «Бухгалтерський облік витрат у будівництві за міжнародними стандартами фінансової звітності», 2012 р. [11]), то з позицій фінансово-правового регулювання, як уже зазначалося, окремі наукові дослідження з цього питання не проводилися.

Крім того, якщо проаналізувати положення Податкового кодексу України в частині термінології, то варто зауважити, що Кодекс не містить дублювання стосовно розуміння таких понять, як «будівництво», «будівельна діяльність», «капітальне будівництво» тощо. У ст. 14 міститься декілька термінів, пов'язаних із цією сферою, але вони стосуються більш об'єктного складу. Наприклад, у пп. 14.1.129 Податкового кодексу України подається поняття, що таке «об'єкти житлової нерухомості – будівлі, віднесені відповідно до законодавства до житлового фонду, дачні та садові будинки» [10]. Й у наступних підпунктах розкривається змістовий склад таких об'єктів. Наприклад, будівлі, зараховані до житлового фонду, діляться на такі типи, як житловий будинок, прибудова до житлового будинку, квартира, котедж, кімнати в багатосімейних (комунальних) квартирах (із деталізацією кожного з цих об'єктів; пп. 14.1.129.1 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України).

Зрозуміло, що зазначені положення прямо впливають на справляння податку на нерухоме майно, відмінне від земельної діяльності. Меншою мірою вони застосовані в процесі капітального будівництва, де як об'єкт виступають, зокрема, житлові комплекси або, якщо йти за термінологією, що склалася в цій сфері, об'єкти виробничого та невиробничого характеру.

Висновки. Будівництво й будівельна діяльність є предметом дослідження низки наук, зокрема економічної, фінансової, юридичної. У юриспруденції ця проблематика порушується переважно на рівні господарсько-правових, рідше – цивільно-правових досліджень. Питання будівництва є предметом досліджень і з позицій, що застосовуються бухгалтерським обліком, на підставі національних стандартів чи міжнародних стандартів фінансової звітності. Однак для фінансового загалом і податкового права сфера будівельної діяльності залишається переважно поза увагою. Дещо інша ситуація із законодавчим закріпленням питань оподаткування операцій, що є результатом будівельної діяльності, у податковому законодавстві. Як засвідчує аналіз Податкового кодексу України, він не містить власної термінологічної бази стосовно розуміння загальних понять, уживаних у цій сфері, посилаючись на понятійний апарат, що склався. Це стосується таких понять, як «будівництво», «будівельна діяльність», «капітальне будівництво». Разом із тим Податковий кодекс України деталізує об'єкти будівництва, що має значення для справляння податків на майно. Крім того, деталізація в частині справляння прямих і непрямих податків стосовно будівельної діяльності здійснюється в окремих розділах Кодексу, присвячених конкретним обов'язковим платежам.

В умовах реформи податкового законодавства, коли податковий облік пов'язується з бухгалтерським обліком, великої ролі набувають оновлені чи нові національні стандарти, які стосуються певних галузей національної економіки, у цьому разі будівельної діяльності. Їх вивчення з позицій податкового права має не лише суто теоретичний, а й практичний характер, оскільки може впливати на обрання відповідних фінансових моделей забудови.

Список використаних джерел:

1. Губар Л.С. Економіка будівництва: навч. посіб. Київ: Аграрна освіта, 2014. 560 с.
2. Господарське право України: підруч. / М.К. Галянтич, С.М. Грудницька, О.М. Міхатуліна та ін. Київ: МАУП, 2005. 424 с.
3. Смолин Г.В. Господарське право України. Особлива частина: навч. посіб. Львів, 2010. 646 с.
4. Рекомендації щодо безпеки та гігієни праці у будівництві від 20.06.1988 № 175, прийняті Генеральною конференцією Міжнародної організації праці. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_094.
5. Вінник О.М. Господарське право: навч. посіб. 2-ге вид., змін. та доп. Київ: Правова єдність, 2008. 766 с.
6. Науково-практичний коментар Господарського кодексу України / за ред. Г.Л. Знаменського, В.С. Щербини; кол. авт.: О.А. Беяневич, О.М. Вінник, В.С. Щербини та ін. 2-ге вид., переробл. і доп. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 720 с.
7. Господарський кодекс України. Науково-практичний коментар. Стаття 317. Підприємні відносини у капітальному будівництві. URL: <http://legalexpert.in.ua/komkodeks/hku/85-hku/2872-317.html>.
8. Про затвердження Порядку державного фінансування капітального будівництва (зі змінами): Постанова Кабінету Міністрів України від 21.12.2001 № 1764. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1764-2001-%D0%BF>.
9. Про затвердження Національного положення (стандарт) бухгалтерського обліку в державному секторі 131 «Будівельні контракти»: Наказ Міністерства фінансів України від 29.12.2011 № 1798. Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 26.01.2012 за № 120/20433. URL: <https://buhgalter.com.ua/zakonodavstvo/natsstandarti-buhobliku-v-derzhavnomu-sektori/natsionalne-polozhennya-standart-buhgalterskogo-obliku-v-derzhavnomu-sektori-131-budivelni-kontrakti/>.
10. Римар Г.А. Бухгалтерський облік витрат у будівництві за міжнародними стандартами фінансової звітності. Проблеми теорії та методології бухгалтерського обліку, контролю і аналізу. 2012. № 3 (24). URL: <http://pbo.ztu.edu.ua/article/view/42701>.
11. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР України). – 2003. – № 52. – Ст. 377. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

УДК 342.5

ЛЕГКА О.В.

ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ВПРОВАДЖЕННЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ У НАЦІОНАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

У статті досліджено наукові позиції щодо гармонізації законодавства, подано їх характеристику залежно від способу впровадження міжнародних стандартів у національне адміністративне законодавство.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, міжнародний стандарт, гармонізація законодавства, імплементація норм.

В статье исследованы научные позиции касательно гармонизации законодательства, представлена их характеристика в зависимости от способа внедрения международных стандартов в национальное административное законодательство.

Ключевые слова: административная ответственность, международный стандарт, гармонизация законодательства, имплементация норм.

The article analyzes the scientific positions on the harmonization of legislation, describes their characteristics depending on the way of implementation of international standards in the national administrative legislation.

Key words: administrative responsibility, international standard, harmonization of legislation, implementation of norms.

Вступ. Розвиток суспільства та держави, а також налагодження міжнародного співробітництва є тими важливими критеріями, що визначають об'єктивну необхідність у здійсненні якісної систематичної роботи щодо приведення у відповідність норм національного законодавства до міжнародних стандартів. З огляду на адміністративну реформу, не варто залишати поза межами наукового дослідження загальні засади вдосконалення адміністративної відповідальності як важливого складника реформування адміністративного законодавства.

Визначальна роль у цьому контексті, беззаперечно, належить гармонізації як засобу забезпечення відповідності норм національного права міжнародним правовим стандартам, що потребує подальшого вивчення на науковому та правничому рівнях.

Дослідженнями цієї проблематики займалися О. Безпалова, В. Бринцев, О. Лаба, О. Музичук, Н. Пархоменко, Н. Христинченко, І. Яковюк та ін. Однак змістова багатоаспектність юридичної науки не лише свідчить про відсутність єдиного підходу до виокремлення шляхів узгодження норм між собою, а й характеризується відсутністю загального методу (способу), що забезпечує відповідність норм національного права міжнародним нормам і стандартам. Як наслідок, наукове дослідження проблематики їх узгодженості має певний еволюційний характер і досліджується з декількох позицій.

Науковці вбачають процес потенційного зближення норм права виключно на основі комплексного підходу, що передбачає виокремлення декількох способів узгодження норм права, окреслених такими науковими категоріями, як адаптація, апроксимація, зближення, стандартизація, уніфікація, гармонізація, трансформація тощо. Водночас процес, що забезпечує узгодженість правового простору, характеризується складністю й багатогранністю як на теоретичному, так і на практичному рівнях:

– по-перше, це зумовлюється наявністю в юридичній науці дискусій серед учених відносно наукових підходів щодо виокремлення та розуміння шляхів і способів, що забезпечують приведення у відповідність норм національного права до міжнародних стандартів, адже на рівні гармонізації існують інші юридичні категорії, що, на думку вчених, мають право на існування;

– по-друге, це спричинено наявністю різноманітних наукових підходів до обрання оптимального шляху приведення у відповідність норм національного права до міжнародних стандартів і норм міжнародного права;

© ЛЕГКА О.В. – здобувач наукового ступеня доктора юридичних наук (Науково-дослідний інститут публічного права)

– по-третє, це зумовлено максимальним недопущенням виникнення прогалин у праві та уникненням неналежного рівня регулювання суспільних відносин унаслідок реалізації напрямів щодо відповідності норм національного права міжнародним стандартам [1, с. 31].

З огляду на інтеграційні процеси до Європейського Союзу, загальне законодавство держав-учасниць, методологія їхньої правотворчості пропонує модель у формі рекомендацій щодо вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства цих держав, що передбачає загальні для всіх принципи здійснення адміністративних проваджень, які, у свою чергу, загалом близькі до принципів провадження у справах про адміністративні правопорушення згідно з українським законодавством [2, с. 178]. Надання обов'язковості нормам і принципам міжнародного права здійснюється кількома способами. При цьому «момент обов'язковості» визначає примат однієї або іншої системи – національної та міжнародної. У цьому контексті є вкрай важливим дотримуватися принципів взаємодії національного та міжнародного права [3, с. 85].

Постановка завдання. Відповідно, метою статті є аналіз наукових позицій щодо гармонізації законодавства у сфері адміністративної відповідальності, а також характеристика та дослідження способів упровадження міжнародних стандартів у національне адміністративне законодавство.

Результати дослідження. Динамічний розвиток міжнародної, інтеграційних і національних правових систем на сучасному етапі, розширення простору взаємодії національних правових систем і міжнародно-правових систем між собою потребують ефективних правових засобів, які враховували б узгоджені способи такої взаємодії, сприяли гармонійному функціонуванню зазначених систем у сучасному правовому просторі [4, с. 3]. Міжнародне і внутрішньодержавне право – це дві системи однієї соціальної дійсності, обидві мають низку близьких властивостей, рис, виступають як внутрішня єдність більш високої системи – права як загальносоціального явища [5, с. 30].

Не менш важливим чинником формування та функціонування ефективного механізму національно-правової імплементації є вирішення іншої доктринальної проблеми: чи можуть міжнародно-правові норми та принципи застосовуватися у сфері внутрішньодержавних відносин безпосередньо, без проголошення міжнародних договорів джерелами внутрішньодержавного права та без їх трансформації у внутрішньодержавне законодавство. Відповідно, виконання більшості зобов'язань держав за міжнародним правом передбачає здійснення державами суверенних повноважень у внутрішньодержавній сфері. Тобто імплементація досягається через інтеграцію положень міжнародного права у внутрішній правопорядок держави. Формування методологічно-виваженого й чітко організованого національно-правового механізму імплементації відбувається на основі певних концептуальних і правових засад, які насамперед стосуються співвідношення міжнародного та внутрішньодержавного права [6, с. 121].

Загалом цей обов'язок випливає з принципів міжнародного права в поєднанні з визнанням міжнародно-правових стандартів на конституційному рівні. Так, принцип співробітництва держав закріплено як одну з-поміж інших цілей у Статуті ООН, а принцип сумлінного виконання міжнародних зобов'язань тривалий час діяв як принцип дотримання міжнародних договорів. Останній принцип – узагалі один із фундаментальних принципів усього міжнародного права. Ось чому так важливо, щоб прогресивні ідеї, закріплені в нормах і принципах міжнародного права, були належно висвітлені в нормах адміністративного права.

Якщо людська спільнота бажає мати легітимний характер, вона повинна відповідати таким вимогам: мати правовий характер; право мусить набути якості справедливості; справедливе право має захищатися суспільним правопорядком – набути вигляду справедливої держави. Без додержання принципу законності під час застосування заходів адміністративної відповідальності неможливо побудувати справедливе суспільство, де належним чином захищаються права та свободи людини. Законність ототожнювалася зі справедливістю як виявом досконалості закону в процесі регулювання суспільних відносин. Законною визначається будь-яка діяльність, яка слугує задоволенню потреб у взаєминах людей, а запорукою законності визнається закон. Критерієм справедливості є відповідність законності природному праву, наявному устрою, традиціям і звичаям. Законність пов'язується з діяльністю спеціальних суб'єктів, що є її гарантами, характеризуються наявністю спеціальних узгоджених повноважень і діють від імені держави. Вона залежить від ступеня досконалості мови закону, який функціонує в суспільстві, і його відповідності суспільному середовищу [7, с. 65–66, 62]. З додержанням принципу законності має відбуватися впровадження міжнародно-правових стандартів. Законність є загальносуспільною категорією, що не лише поширюється на все суспільство, а й відображає його інтереси.

П. Рабинович і М. Хавронюк визначають імплементацію міжнародних актів як діяльність міжнародних і державних органів щодо втілення норм та інших положень цих актів у національну юридичну практику. Вони розрізняють декілька стадій такого втілення, а саме:

- а) державне визнання прав людини шляхом їх проголошення, закріплення в Конституції й законах, участі держави в прийнятті та ратифікації відповідних міжнародних актів;
- б) етапізація здійснення прав людини;
- в) інституціоналізація здійснення прав людини;
- г) інтерпретація й конкретизація юридичних актів щодо прав людини;
- д) процедуризація здійснення прав людини;
- е) встановлення й реалізація юридичних засобів охорони та захисту прав людини [8; 9].

Окрім того, максимальне забезпечення процесуальних засад і результату відповідності норм національного права нормам міжнародного права та міжнародним стандартам має здійснюватися і спиратися на інтереси громадян, ураховуючи їхню ментальність, а також економічні, політичні, соціальні й інші потреби, а не лише тому, що це «креативно», «модно». Не завжди значна швидкість і поспішність здійснення тих чи інших заходів, що значно пришвидшують інтеграційний процес, має позитивні результати та наслідки у вигляді досягнення гармонізованої відповідності норм національного права міжнародним стандартам і нормам міжнародного права передусім для громадян інтегруючої держави.

Досліджуючи теоретико-правові засади гармонізації, можна стверджувати, що вона як самостійна правова категорія визначається такими положеннями:

- має складний сутнісний характер розуміння, що зумовлено наявністю значної кількості наукових підходів до визначення її поняття, природи та функціонального призначення;
- має інституційний характер, оскільки, окрім правового моделювання, має й інші засоби приведення у відповідність норм національного права міжнародним стандартам;
- має прикладний характер, оскільки забезпечує приведення у відповідність норм національного права до міжнародних стандартів як результату національної та міжнародної правотворчості, а також є засобом забезпечення ефективного процесу інтеграції держав у всіх напрямках їх державної діяльності;
- гармонізація є найбільш оптимальним, результативним та ефективним способом, що повною мірою відображає й гарантує процес відповідності норм нормам міжнародного права та міжнародним стандартам;
- гармонізація є засобом, який визначає процес і зміст інтеграції законодавства окремих держав, що загалом забезпечує формування якісного та належного, спільного правового простору [1, с. 33].

Одним із визначень, що ввійшли в науковий обіг у юридичній літературі, є термін «уніфікація», під яким розуміють процес, що спрямований на приведення чинного права до єдиної системи, усунення розбіжностей і надання одностанності правовому регулюванню подібних або близьких видів суспільних відносин [1, с. 31].

Міжнародне право загалом, за винятком тих норм, що адресовані міжнародним організаціям, здійснюється за сприяння норм національного права. Відповідно, виконання більшості зобов'язань держав за міжнародним правом передбачає здійснення державами суверенних повноважень у внутрішньодержавній сфері. Тобто імплементація досягається через інтеграцію положень міжнародного права у внутрішній правопорядок держави.

Формування методологічно виваженого й чітко організованого національно-правового механізму імплементації відбувається на основі певних концептуальних і правових засад, які насамперед стосуються співвідношення міжнародного та внутрішньодержавного права [6, с. 121].

Нині значного поширення набувають інші методи гармонізації – більш гнучкі й у багатьох випадках ефективніші в умовах глобалізації та регіональної інтеграції. Але на відміну від уніфікації, яку всебічно досліджено й досить точно визначено в численних наукових джерелах, для визначення інших методів досягнення узгодженості національних законодавств уживаються різні, хоча й близькі за змістом терміни: «наближення», «зближення», «пристосування», «апроксимація», «гармонізація» та «адаптація». Вони використовуються практично в однакових ситуаціях при тому, що ні нормативно-правові акти України, ні відповідні міжнародні акти не містять їх офіційних дефініцій.

Висновки. Гармонізація є процесом цілеспрямованого зближення правових систем шляхом усунення суперечностей між ними та формування мінімальних правових стандартів через утвердження спільних правових принципів, що передбачає приведення законодавства

держав-членів і країн-нечленів у відповідність до вимог міжнародного права на підставі міжнародних договорів. У цьому сенсі в теорії права та міжнародному праві розрізняють такі моделі гармонізації. По-перше, повна гармонізація, що відбувається шляхом уведення в національне законодавство норм через прийняття директив. Наприклад, повна гармонізація промислових норм відбувається шляхом приведення у відповідність до директив міжнародних організацій усіх технічних норм та елементів, що визначають готову продукцію. По-друге, мінімальна гармонізація, що відбувається шляхом взаємного визнання та встановлення мінімальних стандартів, які враховують можливість їх зміни з урахуванням науково-технічного прогресу й відповідного внесення змін до цих стандартів [10, с. 340].

Результатом гармонізації є те, що в різних держав з'являється спільна система не лише загальних, а й галузевих принципів права, спільні цілі та завдання в зовнішніх політиках, єдиний механізм правового регулювання суспільних відносин.

Отже, для досягнення стану відповідності міжнародним стандартам інститут адміністративної відповідальності потрібно модернізувати з урахуванням співвідношення національних і міжнародних норм. Визначальна роль у цьому контексті, беззаперечно, належить гармонізації як засобу забезпечення відповідності норм національного права міжнародним правовим стандартам. Як наслідок, виходячи з наведених вище міркувань, у сфері адміністративного права доцільно застосовувати такий вид гармонізації законодавства, як імплементація.

Список використаних джерел:

1. Чаплиук О.І. Теоретико-правові засади гармонізації як засобу забезпечення відповідності норм національного права міжнародним правовим стандартам. Часопис Київського університету права. 2014. № 3. С. 30-34.
2. Беньковський С.Ю. Правові засади та принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2009. 219 с.
3. Плавич В.П. Використання міжнародного права у внутрішньому правопорядку України. Вісник ОНУ ім. І.І. Мечникова. Серія «Правознавство». 2016. Т. 21. Вип. 2 (29). С. 85–95.
4. Іванченко О.М. Співвідношення норм національного та міжнародного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Одеса, 2011. 25 с.
5. Оніщенко Н.М. Співвідношення внутрішньодержавного і міжнародного права: наукові реалії сьогодення. Вісник Національної академії правових наук України. 2015. № 1 (80). С. 29–36.
6. Ратушний С.М. Деякі теоретичні питання гармонізації національного законодавства з міжнародно-правовими нормами. URL: https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwib1u3OmKjYAhULLVAKHUbTDxoQFgggMAA&url=http%3A%2F%2Fkul-lib.narod.ru%2Fbibl.files%2Findex-2012_1%2F338.pdf&usq=AOvVaw2xInW9gs5M2n8AbbwD5Oow.
7. Самохвалов В.В. Законність і справедливість: теоретико-правові та методологічні проблеми співвідношення і взаємодії у сфері права: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Київ, 2006. 210 с.
8. Рабінович П.М., Хавронюк М.І. Права людини і громадянина: навч. посіб. Київ: Атіка, 2004. 463 с.
9. Стахура Б.І. Роль органів державної влади у забезпеченні прав людини і громадянина в демократичному суспільстві: теоретико-правовий вимір: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Львів, 2016. 180 с.
10. Пархоменко Н.М. Гармонізація законодавства України з європейським та міжнародним правом: методи, етапи, види. Часопис Київського університету права. 2012. № 1. С. 338–342.

УДК 342.9

МАКСІМЕНЦЕВА Н.О.

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ГАЛУЗІ ВИКОРИСТАННЯ, ВІДТВОРЕННЯ Й ОХОРОНИ НАДР В УКРАЇНІ

У статті аналізуються основні підходи до систематизації адміністративно-правових засобів удосконалення державного управління в галузі використання й охорони надр. Автор у статті дослідила такі критерії систематизації адміністративно-правових засобів удосконалення: за юридичною силою, за суб'єктом нормотворчості, за способом удосконалення і ступенем конкретизації.

Ключові слова: державне управління, засоби вдосконалення управління, адміністративно-правове забезпечення.

В статье анализируются основные подходы к систематизации административно-правовых средств усовершенствования государственного управления в сфере использования и охраны недр. Автор в статье исследовала такие критерии систематизации административно-правовых средств: по юридической силе, по субъекту нормотворчества, по способу совершенствования и степени конкретизации.

Ключевые слова: государственное управление, способы усовершенствования управления, административно-правовое обеспечение.

The article analyzes the main approaches to the systematization of administrative and legal means for improving public administration in the sphere of use and conservation of subsoil resources. The author in this article investigated such criteria for the systematization of administrative and legal means, as: on the legal force, on the subject of rule-making, on the method of improvement and on the degree of concretization.

Key words: public administration, ways to improve management, administrative and legal support.

Вступ. У ході свого розвитку наука адміністративного права виділила цілу низку засобів удосконалення державного управління спеціальними методами й засобами, які притаманні саме адміністративному праву. Такі засоби вдосконалення є й були об'єктом дослідження вчених правників-адміністративістів, а питання їх дослідження завжди є актуальними, оскільки зі зміною формату суспільних відносин змінюються й засоби вдосконалення адміністративно-правового регулювання. Так, для планово-соціалістичної економіки притаманні одні засоби вдосконалення засобів управління, як власне й свої методи управлінської діяльності, а для умов вільного ринку на перший план виступають зовсім інші засоби вдосконалення управління в тому числі й у такій надважливій сфері, як використання й охорона надр.

Питаннями правового забезпечення управління в галузі охорони надр, а також загальними управлінськими дослідженнями та, відповідно, методами вдосконалення в цій сфері свого часу займалися такі науковці, як В.Б. Авер'янов; Г.В. Атаманчук; В.Д. Бакуменко, Ю.П. Битяк; О.П. Коренєв, В.І. Курило, Б.М. Лазарєв, В.Я. Малиновський; Ю.О. Тихомиров, В.А. Юсупов.

Водночас, незважаючи на те що самі адміністративно-правові засоби вдосконалення державного управління в галузі використання й охорони надр достатньо досліджені та висвітлені в спеціальній літературі, у вітчизняній і зарубіжній літературі майже не зустрічаються дослідження щодо систематизації таких засобів.

Постановка завдання. На наш погляд, систематизація засобів удосконалення державного управління в галузі використання й охорони надр сприятиме більш глибокому пізнанню такого складного адміністративного механізму, як організація управління в зазначеній сфері.

© МАКСІМЕНЦЕВА Н.О. – кандидат юридичних наук, докторант юридичного факультету (Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара)

Тому, маючи на меті систематизувати вищенаведені засоби, одночасно вирішуємо питання виявлення найбільш адекватних сьгоднішнім умовам засобів удосконалення державного управління в галузі використання й охорони надр.

Результати дослідження. Адміністративно-правові засоби вдосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр – це нормативно закріплені заходи, спрямовані на забезпечення ефективності досягнення мети державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр з урахуванням сучасного стану розвитку суспільних та економічних відносин.

Уважаємо, що відносно повного розуміння правової природи та особливостей досліджуваного явища юридичної дійсності можна досягнути шляхом проведення їх систематичного дослідження, тобто застосувавши прийоми систематики.

Система (від грецького *συστήμα* – ціле, що складається з частин, об'єднання) – сукупність елементів, що знаходяться у зв'язках один із одним, яка утворює певну цілісність, єдність [1, с. 610].

Таким чином, проведення класифікації адміністративно-правових засобів удосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр є необхідним для розкриття наявних зв'язків цього явища між собою та з іншими правовими явищами в галузі державного управління, використання, відтворення й охорони надр.

Насамперед необхідно визначитись із критеріями класифікації, які дають змогу, з одного боку, виокремити досліджувані адміністративно-правові засоби удосконалення державного управління в окрему групу, з іншого боку, розподілити їх за окремими видами в межах цієї групи.

Визначення поняття «адміністративно-правовий засіб удосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр» містить основні критерії, які допомагають відокремити це явище правової дійсності від інших засобів удосконалення державного управління. Тому вважаємо за необхідне зосередитись на класифікації вказаних засобів.

Виходячи з визначення поняття «адміністративно-правовий засіб удосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр», насамперед варто звернути увагу на те, що такі засоби мають своє нормативне закріплення – нормативний складник.

Отже, класифікуючи адміністративно-правові засоби удосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр за критерієм нормативного складника, можна виділити такі їх види.

За юридичною силою (ієрархією) нормативного акта, у якому закріплені адміністративно-правові засоби удосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр, можна виділити такі групи засобів удосконалення, а саме: закріплені в Законах України; закріплені в підзаконних нормативних актах (Указах Президента України, Рішеннях Ради національної безпеки і оборони України, Постановах, Розпорядженнях Кабінету Міністрів України тощо).

Прикладами таких нормативних актів є такі в порядку ієрархії: Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2010 року» від 22 лютого 2006 року № 3458-IV [2]; Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року» від 21 квітня 2011 року № 3268-VI [9]; Указ Президента України «Про деякі заходи щодо вдосконалення регулювання гірничих відносин» від 28 лютого 2008 року № 173/2008 [3]; Рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у галузі геологічного вивчення і використання надр» від 3 лютого 2010 року (Рішення введено в дію Указом Президента від 3 лютого 2010 року № 90/2010) [4]; Енергетична стратегія України на період до 2030 р., схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 1071 [5].

Місце рішень Ради національної безпеки і оборони України на рівні Указів Президента України в ієрархії нормативних актів, вважаємо, зумовлено тим, що вони стають обов'язковими до виконання органами виконавчої влади з моменту їх уведення в дію Указом Президента.

Так, відповідно до ст. 107 Конституції України, Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом з питань національної безпеки й оборони при Президентові України. Рішення Ради національної безпеки і оборони України вводяться в дію указами Президента України [6].

Згідно зі ст. 10 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України», прийняті рішення вводяться в дію указами Президента України. Рішення Ради національної безпеки і оборони України, введені в дію указами Президента України, є обов'язковими до виконання органами виконавчої влади [7].

Тобто, незважаючи на те що Рада національної безпеки і оборони України, відповідно до Конституції України, є координаційним органом з питань національної безпеки й оборони при Президенті України, її рішення набувають фактично силу Указу Президента України з моменту прийняття останнім відповідного Указу про введення їх у дію.

Наступним критерієм класифікації можна визначити суб'єкта нормотворчості, тобто суб'єкта – видавника відповідного нормативного акта, що містить закріплення адміністративно-правового засобу вдосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр.

За суб'єктом нормотворчості заходи вдосконалення державного управління в досліджуваній галузі в порядку ієрархії можна поділити на такі групи: закріплені в нормативних документах Верховної Ради України; закріплені в нормативних документах Президента України; закріплені в актах Ради національної безпеки і оборони України; закріплені в нормативних документах Кабінету Міністрів України; закріплені в нормативних документах Міністерства екології та природних ресурсів України; закріплені в нормативних документах Державної служби геології та надр України тощо.

Також до критеріїв класифікації в межах нормативного складника можна зарахувати *характер нормативних актів, у яких закріплені адміністративно-правові засоби вдосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр.* За вказаним критерієм нормативні акти можна поділити на загального програмного (концептуального) характеру (програма, стратегія тощо); спрямовані безпосередньо на вдосконалення державного управління галуззю й/або окремим її напрямом.

До першої категорії варто зарахувати нормативні акти, які визначають певну програму розвитку країни/галузі й серед іншого містять посилання на засоби вдосконалення державного управління.

Так, відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», що схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015, засоби вдосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр зараховано до програми енергонезалежності, для реалізації якої визначено такі шляхи (відповідні засоби вдосконалення державного управління):

- нарощування видобутку вітчизняних енергоносіїв, запровадження прозорих конкурентних правил розроблення та використання родовищ енергоносіїв;
- реорганізація публічного акціонерного товариства «Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України» відповідно до Третього енергетичного пакету Європейського Союзу;
- реформа вугільної галузі та залучення стратегічних інвесторів, приватизація перспективних і ліквідація (консервація) збиткових вугледобувних підприємств; модернізація інфраструктури паливно-енергетичного комплексу тощо [8].

Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року» від 21 квітня 2011 року № 3268-VI метою цієї Програми визначає забезпечення потреб національної економіки в мінеральних ресурсах за рахунок власного видобутку, зменшення залежності України від імпорту мінеральних ресурсів і збільшення експортного потенціалу країни за рахунок власного видобутку корисних копалин, що мають великий попит на світовому ринку. При цьому механізм виконання програми складається з нормативно-правового забезпечення та наукового забезпечення [9].

У цьому випадку законодавець фактично ототожнює «нормативно-правове забезпечення» та адміністративно-правові засоби вдосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр і зараховує до них такі:

- удосконалення нормативно-правових актів, зокрема підготовки нової редакції Кодексу України про надра;
- удосконалення методики розрахунків початкової ціни продажу спеціальних дозволів на користування надрами;
- удосконалення критеріїв визначення переможців конкурсів (аукціонів) на користування надрами й на право укладення угод про розподіл продукції;
- установлення відповідальності користувачів надр за виконання інвестиційних угод, проектною документації на розроблення родовищ, ліквідації наслідків надкористування;
- удосконалення здійснення вторинних операцій купівлі-продажу прав на користування надрами відповідно до практики розвинутих країн світу тощо [9].

Наступна категорія нормативних актів – ті, які спрямовані безпосередньо на вдосконалення державного управління галуззю та/або окремим її напрямом. До них можна зарахувати Указ Президента України від «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 3 лютого

2010 року «Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у галузі геологічного вивчення і використання надр» 3 лютого 2010 року № 90/2010 [10].

Із зазначеного вище нормативного акта вбачається, що він прийнятий з конкретною метою – підвищення ефективності державного управління в галузі геологічного вивчення й використання надр і містить конкретні заходи, спрямовані на вдосконалення державного управління в досліджуваній галузі, а саме: зобов'язання Кабінету Міністрів України вжити відповідних заходів у різних сферах державного управління галуззю.

З огляду на викладене, можна дійти висновку, що за критерієм нормативного складника класифікація адміністративно-правових засобів удосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр відображає систему нормативно-правового регулювання в галузі використання, відтворення й охорони надр, ієрархію суб'єктів нормотворчості та, відповідно, характер нормативно-правових актів.

Прийнявши за критерій класифікації адміністративно-правових засобів державного управління *спосіб удосконалення державного управління*, у досліджуваній галузі можна виділити такі засоби вдосконалення:

- реформування;
- модернізація;
- оптимізація;
- власне вдосконалення.

Звернемо увагу на те, що чинне законодавство не містить їх нормативного визначення, фактично вони використовуються як синоніми.

Така нормативна термінологічна невизначеність не дає нам можливості здійснити класифікацію цих засобів удосконалення державного управління в повній відповідності до однієї з основних ознак адміністративно-правового засобу удосконалення державного управління, а саме нормативної визначеності (нормативного закріплення).

Разом із тим у теоретичному розумінні, на нашу думку, ці адміністративно-правові засоби удосконалення державного управління варто зарахувати до окремої групи, визначивши їх спільні риси, які дають змогу об'єднати їх в одну групу:

- ці засоби удосконалення державного управління є загальними;
- ці засоби удосконалення державного управління визначають спосіб та обсяг застосування й вплив цих засобів на процес державного управління;
- ці засоби удосконалення державного управління не визначено нормативно;
- ці засоби удосконалення державного управління застосовуються як рівнозначні.

Тобто місце цих засобів удосконалення в нашій класифікації є особливим.

Наступним критерієм для класифікації можна визначити *ступінь конкретизації адміністративно-правових засобів удосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр*.

Зазначений критерій проявляється в ступені деталізації заходів, що визначені в нормативному акті, які варто вжити для досягнення мети вдосконалення державного управління.

У цьому випадку варто звернути увагу на те, що більшість нормативних актів, які стосуються удосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр, є програмними, здебільшого декларативними, документами, що, у свою чергу, визначає їх структуру, а саме: наявні вступна частина, в якій окреслюється сучасний стан у галузі, озвучуються наявні проблеми та недоліки тощо і пропонуються заходи щодо їх усунення-подолання. Як приклад такого нормативно-правового документа можна навести Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 3 лютого 2010 року «Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у галузі геологічного вивчення і використання надр» від 3 лютого 2010 року № 90/2010 [10].

У певних випадках такі документи мають комплексний характер, тобто державне управління в галузі використання, відтворення й охорони надр є одним із напрямів державного управління, що вдосконалюється. Прикладом такого документа можна зазначити Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», що схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 [8], де напрям удосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр зараховано до «програми енергонезалежності».

Отже, за *ступенем деталізації* адміністративно-правові засоби удосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр можна поділити на три групи: декларативні; загальні; конкретні.

Під декларативними адміністративно-правовими засобами вдосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр, на нашу думку, варто розуміти засоби вдосконалення, які, по суті, проголошують (декларують) шлях досягнення поставленої мети. До таких декларативних засобів удосконалення державного управління можна зарахувати проголошену Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» реформу вугільної галузі [8].

Звертаємо увагу, що знову нормотворець використовує термін «реформування» без його конкретизації, без переліку заходів, які мають бути проведені для втілення реформи в життя.

До декларативних також варто зарахувати передбачені Законом України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року» від 21 квітня 2011 року № 3268-VI [9] засоби вдосконалення державного управління, визначені в законі як «шляхи розв'язання проблем».

Отже, декларативні засоби вдосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр указують на загальний спосіб (напрямок) удосконалення державного управління в галузі та/або в окремому аспекті галузі, наприклад, вугільної галузі.

Під загальними адміністративно-правовими засобами вдосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр, на нашу думку, варто розуміти засоби вдосконалення, які в загальних рисах окреслюють комплекс заходів, проведення яких дасть змогу вдосконалити державне управління в галузі. Тобто в цьому випадку хоча конкретні засоби вдосконалення державного управління у правовій нормі не наводяться, проте з її змісту можна зрозуміти примірний комплекс заходів, які необхідно провести.

Загальні засоби вдосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр характеризуються тим, що вони фактично вказують на бажаний результат утілення їх у життя. Аналіз же їх змісту дає можливість зробити висновки про конкретні заходи, які необхідно вжити.

Останньою категорією групи є конкретні адміністративно-правові засоби вдосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр.

Ця група є найбільш об'ємною та поширеною в нормативно-правовому забезпеченні державного управління досліджуваною галуззю. Особливістю цієї групи адміністративно-правових засобів удосконалення державного управління в галузі використання, відтворення й охорони надр є те, що передбачаються конкретні заходи, які необхідно вжити для досягнення цілі вдосконалення державного управління галуззю.

Як приклади таких заходів можна навести передбачені в Указі Президента України «Про деякі заходи щодо вдосконалення регулювання гірничих відносин» від 28 лютого 2008 року № 173/2008 [3], згідно з яким з метою забезпечення раціонального використання надр для задоволення потреб економіки України в мінеральній сировині, вдосконалення державного управління в галузі геологічного вивчення, використання й охорони надр надаються Кабінету Міністрів України завдання.

Висновки. Отже, проведений аналіз засобів удосконалення державного управління в галузі використання й охорони надр дає змогу стверджувати, що останні утворюють логічну та послідовну систему, яка може структуруватися за певними критеріями. Розмежування засобів удосконалення державного управління у сфері використання й охорони надр допомагає більш глибоко зрозуміти їх адміністративно-правову природу, а відтак приймати адекватні рішення щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання управління.

Список використаних джерел:

1. Философский энциклопедический словарь / ред. Л.Ф. Ильичёв, П.Н. Федосеев, С.Н. Ковалёв, В.Г. Панов. Москва: Советская энциклопедия, 1983. 840 с.
2. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2010 року: Закон України від 22 лютого 2006 року № 3458-IV. Офіційний вісник України. 2006. № 13 (12.04.2006).
3. Про деякі заходи щодо вдосконалення регулювання гірничих відносин: Указ Президента України від 28 лютого 2008 року № 173/2008. Офіційний вісник Президента України. 2008. № 7 (21.03.2008). Ст. 327.
4. Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у галузі геологічного вивчення і використання надр: Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 3 лютого 2010 року. Офіційний вісник України. 2010. № 8 (15.02.2010). С. 56. Ст. 381.

5. Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2030 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 року № 1071-р. Урядовий кур'єр. 29.01.2014. № 17.
6. Конституція України від 28 червня 1996 року. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 35. Ст. 237.
8. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. Офіційний вісник України. 2015. № 4 (23.01.2015). Ст. 67.
9. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року: Закон України від 21.04.2011 року № 3268-VI. Офіційний вісник України. 2011. № 39 (03.06.2011). Ст. 1581.
10. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 3 лютого 2010 року «Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у галузі геологічного вивчення і використання надр»: Указ Президента України від 3 лютого 2010 року № 90/2010. Офіційний вісник Президента України. 2010. № 7 (19.02.2010). Ст. 163.

МЕДИЧНІ ПОСЛУГИ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

У статті охарактеризовано медичні послуги як об'єкт адміністративно-правових відносин у галузі охорони здоров'я, визначено його як конкретне правове відношення, пов'язане з реалізацією публічною адміністрацією зобов'язання щодо забезпечення покращення фізичного та психічного здоров'я населення. Доведено, що медичні послуги, їх якість, доступність, своєчасність і достатність є одним із чинників належного функціонування загальної системи охорони здоров'я, а тому можуть бути самостійним об'єктом відповідних адміністративних відносин, на який здійснюється адміністративно-правовий вплив з боку держави.

Ключові слова: адміністративно-правові відносини, медична допомога, медичні послуги, об'єкт адміністративно-правового регулювання, охорона здоров'я.

В статті охарактеризовані медицинские услуги как объект административно-правовых отношений в области здравоохранения путем определения его как конкретного правового отношения, что связано с реализацией публичной администрацией обязательства по обеспечению улучшения физического и психического здоровья населения. Доказано, что медицинские услуги, их качество, доступность, своевременность и достаточность являются одним из факторов нормального функционирования общей системы здравоохранения, а потому могут выступать самостоятельным объектом соответствующих административных отношений, на который осуществляется административно-правовое воздействие со стороны государства.

Ключевые слова: административно-правовые отношения, здравоохранение, медицинская помощь, медицинские услуги, объект административно-правового регулирования.

The article describes medical services as an object of administrative and legal relations in the field of health by defining it as a specific legal relationship, which is related to the implementation by the public administration of the obligation to improve the physical and mental health of the population. It is proved that medical services, their quality, accessibility, timeliness and sufficiency are one of the factors of the normal functioning of the general health care system.

Key words: administrative and legal relations, medical aid, medical services, object of administrative and legal regulation, public health.

Вступ. Будь-яка країна, в тому числі й Україна, прагне розбудувати себе орієнтуючись на основні потреби свого населення. У свою чергу, здоров'я є одним із основних чинників, які відіграють визначальну роль під час реалізації вищезаявленого завдання.

У країні діє застаріла модель організації та функціонування сфери охорони здоров'я, основні складники якої не підлягали кардинальному реформуванню протягом останніх десяти років, тим самим гальмуючи процес запровадження загальнолюдських цінностей та особи-пацієнта як центрального споживача отримання медичних послуг.

У світлі найближчих конституційних змін на зміну забезпечуваному та гарантованому безоплатному праву кожному на охорону здоров'я, медичну допомогу й медичне страхування шляхом обов'язку держави створювати умови для ефективного та доступного для всіх громадян медичного обслуговування [1] медична реформа передбачає введення оплати за медичні послуги. Проте законодавчі зміни торкнуться не тільки сфери фінансування медичних послуг, а й усієї

системи правового регулювання галузі охорони здоров'я, оскільки вбачається, що саме проблеми її функціонування є стрижнем її дисфункціональності.

Об'єктам адміністративно-правового регулювання присвячувалась увага в адміністративно-правовій доктрині таких учених: О.С. Іоффе, М.А. Самбор, О.І. Харитонova, Е.Є. Шевченко та інших. Дослідженню природи медичних послуг приділяли свою увагу С.В. Антонов, О.М. Берназ-Лукавецька, І.В. Венедіктова, Г.В. Журбелюк, Л.Я. Зацна, М.М. Самофал, О.М. Шканова, К.В. Штерн та інші. Проте аналізованої нами проблематики вони торкалися лише опосередковано, досліджуючи інші більш загальні, спеціальні чи суміжні чинники. Отже, медичні послуги як об'єкт адміністративно-правових відносин у галузі охорони здоров'я потребують подальших наукових досліджень.

Постановка завдання. Мета статті – на основі теорії адміністративного права, аналізу відповідних нормативно-правових актів, праць учених та інших джерел охарактеризувати медичні послуги як об'єкт адміністративно-правових відносин у галузі охорони здоров'я.

Результати дослідження. Розуміючи, що основу будь-якого правового втручання становлять конкретні правові відносини, на які здійснюється державно-владний вплив у тому числі й у галузі охорони здоров'я, зазначимо, що коли ми говоримо про «відносини» у праві або суспільстві, то під ними варто розуміти зв'язок або взаємозв'язок між суб'єктами права, суспільства. Тому визначення поняття «правовідносини» можна викласти так: правовідносини – це врегульовані правом взаємовідносини (взаємозв'язок) суб'єктів права, які виражаються в реалізації їхніх суб'єктивних прав і юридичних обов'язків або взаємовідносин (взаємозв'язки) суб'єктів права, які мають правову форму [2, с. 1117]. Варто додати, що це специфічні взаємодії, які врегульовані всілякими соціальними нормами. Вони виникають між двома й більше людьми, які відіграють певну соціальну роль, мають якусь соціальну позицію. Виникають вони також і між групами людей, між людиною і групою [3]. Оскільки це завжди двосторонній зв'язок конкретно визначених суб'єктів, то одна сторона має права, а інша – відповідні обов'язки. Правові відносини забезпечуються державно-правовими засобами, в тому числі й державним примусом. Тому правові відносини можна визначити як врегульовані правом суспільні відносини, учасники яких є носіями суб'єктивних прав і юридичних обов'язків і які перебувають під охороною держави [4, с. 78].

Із цього випливає, що загальними ознаками правових відносин є те, що вони є двостороннім зв'язком між конкретними суб'єктами права; реалізуються в конкретній формі; перебувають під охороною держави; забезпечуються при необхідності державним примусом.

Окрім того, М.А. Самбор вважає, що всі наукові розуміння поняття «правовідношення» зводяться до того, що за своєю сутністю правовідношення є нічим іншим, як формою суспільного відношення. Указана форма в нормах позитивного права відтворює суб'єктів суспільного відношення та їхні взаємні права й обов'язки, механізми реалізації та здійснення цих прав і обов'язків, а також визначається зміст, тобто ті потреби, інтереси, які задовольняються в процесі взаємодії учасників відносин [5, с. 39]. О.С. Іоффе переконливо стверджує, що будь-які правові відносини юридично закріплюють взаємну поведінку їх учасників. Поведінка суб'єктів правових відносин не лише взаємопов'язана, а і є юридично закріпленою. Саме тому функції учасників правових відносин, на відміну від учасників суспільних відносин, завжди точно визначені. Звідси й наступна ознака правових відносин: вони регулюються нормами права, які встановлені або санкціоновані державою. Суспільне відношення тому й стає відношенням правовим, що воно регулюється нормами права. Будучи врегульованими нормами права, встановленими або санкціонованими державою, правові відносини у своєму здійсненні, у своїй реалізації забезпечуються силою державного примусу. У сукупності всіх ознак, узятих разом, правове відношення й визначається як суспільне відношення особливого роду, котре виникає між конкретними особами, взаємна поведінка яких закріплена юридично і здійснення якого забезпечується силою державного примусу [6].

Інтерпретуючи думки вищенаведених науковців, маємо змогу доповнити загальні ознаки правових відносин такими: це форма суспільного відношення особливого роду; врегульовуються нормами права, де передбачається міра доступної, належної та допустимої поведінки.

Однак у силу специфіки дослідження нас цікавлять саме адміністративно-правові відносини, під якими можна розуміти суспільні відносини у сфері державного управління, учасники яких є носіями прав і обов'язків, урегульованих нормами адміністративного права [7, с. 40]; різновид юридичних відносин, що виникають на основі адміністративно-правових норм, формально закріплених у правових актах, вони виявляють себе переважно у вигляді відносин праворегулятивних і правоохоронних, мають організаційний і виконавчо-розпорядчий характер, захищені

державним примусом [8, с. 106]; це врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, які складаються у сфері державного управління [9]; це відносини, які виникають з приводу виконання адміністративних зобов'язань публічною адміністрацією, характерною ознакою яких є те, що органи публічної адміністрації виступають у них владною стороною, яка реалізує свої виконавчо-розпорядчі повноваження [10].

Відтак їх специфіка полягає в тому, що вони урегульовуються більшою мірою нормами адміністративного права; складаються у сфері саме державного управління; мають організаційний і виконавчо-розпорядчий характер; наявність владного суб'єкта й підконтрольного об'єкта як учасників цих відносин, що характеризуються їх нерівністю; підставою їх виникнення є зобов'язання публічної адміністрації.

Отже, адміністративно-правові відносини в галузі охорони здоров'я – це форма суспільного відношення особливого роду (організаційного та виконавчо-розпорядчого характеру), врегульована більшою мірою нормами адміністративного права, що виникає у сфері державного управління під час реалізації публічною адміністрацією зобов'язання щодо забезпечення покращення фізичного та психічного здоров'я населення, репрезентуючи при цьому двосторонній зв'язок між владним суб'єктом і підконтрольним об'єктом (як учасників цих відносин), який характеризуються їх нерівністю в мірі доступної, належної та допустимої їх поведінки та перебуває під охороною держави (забезпечуються при необхідності державним примусом).

Основним нашим завданням є визначення медичних послуг як об'єкта адміністративно-правових відносин у галузі охорони здоров'я. Стосовно цього першочергово зазначимо, що як об'єкт пізнання визначаються лише ті зв'язки, відносини, властивості реального об'єкта, що включені до процесу пізнання. Будь-який об'єкт дослідження – це певна сукупність властивостей і відносин, що існує незалежно від дослідника, але ним відображається [11]. Це щось невідоме, не розкрите теоретично на доктринальному рівні, те, що потребує подальших наукових досліджень [12, с. 16].

А тому об'єкт адміністративно-правових відносин у галузі охорони здоров'я – це конкретне правове відношення, пов'язане з реалізацією публічною адміністрацією зобов'язання щодо забезпечення покращення фізичного та психічного здоров'я населення.

Варто наголосити, що медичні послуги, їх якість, доступність, своєчасність і достатність є одним із чинників належного функціонування загальної системи охорони здоров'я, а тому можуть бути об'єктом відповідних адміністративних відносин.

Медичні послуги надають професійні лікарі, перші згадки про яких дають нам агіографічні життєписи святих і наставників Києво-Печерського монастиря, що активно поширювались усно й письмово (через літописання). Їх можна проектувати на лікування в Київській Русі, оскільки ченці займалися траво- й водолікуванням, надаючи необхідну допомогу населенню. Значна їхня увага приділялася молитвам, лікуванню разом із тілом душі хворого, зосередженню на ідеї спасіння після смерті. Є, зокрема, опис лікування чернігівського князя Ніколи Святоші, який на застереження ченця-лікаря про небезпеку смерті в разі недотримання всіх лікувальних приписів відповідав, що при всій повазі до лікаря і його лікувальних процедур для нього «можливість умерти за Христа є найціннішим надбанням» [13, с. 115; 14, с. 138]. Тобто зародження інституту надання медичних послуг бере початок у добі існування Київської Русі.

Відносно трактування терміна «медичні послуги», за визначенням Ф. Котлера, «послуги – це об'єкти продажу у вигляді дій, вигод або задоволення» [15, с. 6; 16, с. 337]. А ось сучасне нормативне законодавство в цій сфері застосовує термінологію, яка за своєю сутністю піднімає різні пласти нормативного матеріалу й уведення в дію різних юридичних конструкцій [17, с. 44–45]. Поняття «послуга» є багатоаспектним і відображає особливості конкретної діяльності уповноважених суб'єктів щодо надання конкретних матеріальних чи нематеріальних благ як одиничному отримувачу, так і необмеженому колу споживачів з метою забезпечення в кінцевому підсумку корисним ефектом останніх.

Нещодавно частину 1 статті 3 Основ законодавства України про охорону здоров'я доповнено новим абзацом згідно із Законом України від 06.04.2017 № 2002-VIII, який передбачає, що послуга з медичного обслуговування населення (медична послуга) – послуга, що надається пацієнту закладом охорони здоров'я або фізичною особою-підприємцем, яка зареєстрована та одержала в установленому законом порядку ліцензію на провадження господарської діяльності з медичної практики, та оплачується її замовником. Замовником послуги з медичного обслуговування населення можуть бути держава, відповідні органи місцевого самоврядування, юридичні та фізичні особи, у тому числі пацієнт [18]. Відповідно, ринок

медичних послуг – це сукупність соціально-економічних відносин у сфері охорони здоров'я. Відзначимо й те, що медичні послуги характеризуються додатковими особливостями. З одного боку, прагнення людей до здоров'я забезпечує постійний попит на цей вид послуг, з іншого – специфіка медичних послуг породжує негативний попит (щеплення, хірургічні процедури, стоматологічні маніпуляції тощо) [16, с. 337].

Розуміючи особливості галузі охорони здоров'я, з адміністративного погляду можемо сформулювати таке трактування терміна: медична послуга – сукупність різноманітних дій уповноважених суб'єктів у сфері надання матеріальних чи нематеріальних благ, пов'язаних із покращенням фізичного і психічного здоров'я населення (різних різновидів медичної допомоги), як одиничному отримувачу, так і необмеженому колу споживачів з метою забезпечення в кінцевому підсумку корисним ефектом останніх, породжуючи при цьому виникнення відповідних відносин у сфері охорони здоров'я.

Варто уточнити, що поняття «медична послуга» з'явилося в законодавстві України ще на початку 90-х років минулого сторіччя, однак до цього часу в більшості актів чинного законодавства це поняття використовується набагато рідше, ніж поняття «медична допомога» [19].

Питання щодо правової сутності поняття «медична допомога» було предметом розгляду Конституційного Суду України (далі – КСУ) [20], проте визначення поняття подано так і не було. У пункті 3 мотивувальної частини Рішення КСУ зазначив, що у визначеннях науковців, наданих КСУ, «медична допомога» й «медична послуга» трактуються і як синоніми, і як антоніми, і як частина одна одної [21, с. 3]. Згідно з Основами законодавства України про охорону здоров'я, медична допомога визначається як діяльність професійно підготовлених медичних працівників, спрямована на профілактику, діагностику, лікування та реабілітацію у зв'язку з хворобами, травмами, отруєннями й патологічними станами, а також у зв'язку з вагітністю та пологами [18]. Більшість учених розмежовують поняття «медична послуга» й «медична допомога», як правило, за критерієм оплатності, проте існує й позиція щодо їх отождолення [21, с. 3]. Заслугує на увагу позиція, відповідно до якої медична послуга є більш широкою категорією, що пояснюється через особливості результату діяльності під час надання медичних послуг і допомоги [22, с. 38]. Зокрема, медична допомога завжди спрямована на досягнення лікувального, діагностичного або профілактичного результату, а під час надання медичної послуги може досягатися не тільки лікувальний (відновлювальний) результат, а ще й додатковий естетичний ефект. Тобто в межах медичної послуги може надаватися й допомога, і додаткова послуга естетичного характеру [23, с. 153]. У нашому розумінні вони співвідносяться саме як частина й ціле: послуга поглинає своїм розумінням всі різновиди медичної допомоги, розкриваючи при цьому конкретний перелік дій.

Висновки. Усе вищенаведене дає можливість підбити підсумок, відповідно до якого адміністративно-правові відносини в галузі охорони здоров'я – це форма суспільного відношення особливого роду (організаційного та виконавчо-розпорядчого характеру), врегульована більшою мірою нормами адміністративного права, що виникає у сфері державного управління під час реалізації публічною адміністрацією зобов'язання щодо забезпечення покращення фізичного і психічного здоров'я населення, репрезентуючи при цьому двосторонній зв'язок між владним суб'єктом і підконтрольним об'єктом (як учасників цих відносин), який характеризуються їх нерівністю в мірі доступної, належної та допустимої їх поведінки та перебуває під охороною держави (забезпечуються при необхідності державним примусом).

Об'єкт таких відносин – це конкретне правове відношення, пов'язане з реалізацією публічною адміністрацією зобов'язання щодо забезпечення покращення фізичного та психічного здоров'я населення. Медичні послуги, їх якість, доступність, своєчасність і достатність є одним із чинників належного функціонування загальної системи охорони здоров'я, а тому можуть бути самостійним об'єктом відповідних адміністративних відносин, на який здійснюється адміністративно-правовий вплив з боку держави.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996. Відомості Верховної Ради України. 23.07.1996. № 30.
2. Шевченко Е.О. Визначення поняття адміністративно-правових відносин з урахуванням пріоритетного значення та ролі в них суб'єкта адміністративного права (на прикладі адміністративного суду). Форум права. 2011. № 1. С. 1116–1122.
3. Суспільні відносини. Відомості із сайту SVITOHLYAD. 2013. URL: <http://svitohlyad.com.ua/novyny-i-suspilstvo/suspilni-vidnosyny/>.

4. Харитонova О.І. Деякі проблеми загальної теорії правовідносин. Актуальні проблеми держави і права. 2003. Вип. 21. С. 75–84.
5. Самбор М.А. Адміністративно-деліктні правовідносини: окремі погляди на поняття та зміст. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2014. № 6. С. 36–42.
6. Иоффе О.С. Правоотношение по советскому гражданскому праву. Ленинград: Изд-во ЛГУ, 1949. С. 16–17.
7. Алфьоров С.М., Ващенко С.В., Долгополова М.М. Адміністративне право. Загальна частина: навч. посіб. Київ: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.
8. Кісіль З.Р., Кісіль Р.В. Адміністративне право: навч. посіб. 3-тє вид. Київ: Алерта; ЦУЛ, 2011. 696 с.
9. Коваленко В.В. Курс адміністративного права України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
10. Протченко П.З. Організація наукових досліджень. Відомості із сайту STUDOPEDIA.ORG. 2014. URL: <http://studopedia.org695652.html>.
11. Куценко В.Д. Адміністративно-правовий статус Державної судової адміністрації України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / НДІПП. Київ, 2016. 223 с.
12. Абрамович Д. Кієво-Печерський Патерик. Київ: Всеукр. академія наук, 1930. 235 с.
13. Журбелюк Г.В. Інформаційно-рекламна діяльність і медичні послуги в Україні: історико-порівняльний аналіз. Наукові записки НаУКМА. Серія «Юридичні науки». 2013. Т. 144–145. С. 138–141.
14. Шканова О.М. Маркетинг послуг: навч. посіб. Київ: Кондор, 2008. 304 с.
15. Зацна Л.Я. Маркетинг медичних послуг та особливості розвитку ринку медичних установ в умовах трансформації економіки. Економіка Крима. 2013. № 1. С. 363–367.
16. Венедіктова І.В. Правова природа медичних послуг. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2014. № 5. С. 44–48.
17. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 № 2801-XII. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1993, № 4. Ст. 19.
18. Берназ-Лукавецька О.М. Медичні послуги в Україні. Відомості із сайту ЮРИСТ БЛОГ. 2017. URL: <http://jurist-blog.com.ua/medichni-poslugi.html>.
19. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 49 Конституції України «у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно» (справа про безоплатну медичну допомогу) від 29.05.2002 № 10-рп/2002. Відомості із сайту LIGAZAKON. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KS02042.html.
20. Штерн К.В. Медицинская услуга с позиций определения понятия медицинской помощи. Медицина в Кузбассе. 2007. № 4. С. 3–6.
21. Антонов С.В. Цивільно-правова відповідальність за заподіяння шкоди здоров'ю при наданні платних медичних послуг: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.03 / НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2006. 204 с.
22. Самофал М.М. Підстави виникнення правовідносин з надання медичних послуг. Вісник Вищої ради юстиції. 2013. № 1. С. 153–162.

РОТАЦІЯ КАДРІВ ЯК ОДИН ІЗ ІНСТРУМЕНТІВ УПРАВЛІННЯ КАДРОВОЮ ПОЛІТИКОЮ В ОРГАНАХ ДОХОДІВ І ЗБОРІВ

Статтю присвячено дослідженню інституту ротації кадрів на державній службі, виявленню проблемних питань практичної реалізації цих аспектів в органах доходів і зборів і шляхів їх вирішення в умовах оновленого законодавства про державну службу.

Ключові слова: ротація кадрів, службова кар'єра, кадрова політика, переміщення, переведення, органи доходів і зборів, державні службовці, служба управління персоналом, категорія посад.

Статья посвящена исследованию института ротации кадров на государственной службе, выявлению проблемных вопросов практической реализации этих аспектов в органах доходов и сборов и путей их решения в условиях обновленного законодательства о государственной службе.

Ключевые слова: ротация кадров, служебная карьера, кадровая политика, перемещение, перевод, органы доходов и сборов, государственные служащие, служба управления персоналом, категория должностей.

The article is devoted to the research of the institute of rotation of personnel in the civil service, revealing problematic issues of practical implementation of these aspects in the bodies of incomes and collections and ways of their solution in the conditions of the updated legislation on public service.

Key words: rotation of personnel, service career, personnel policy, transfer, revenue and collection systems, civil servants, personnel management service, category of posts.

Вступ. У сучасних умовах реалізації державної політики реформування та підвищення ефективності функціонування системи органів виконавчої влади є одним із державних пріоритетів. При цьому значна увага приділяється запобіганню корупційних діянь на державній службі й розвитку кадрового потенціалу та професійної кваліфікації.

Одним із найбільш поширених у світовій практиці способів протидії корупції є ротація державних службовців, які займають найбільш корупційно небезпечні посади. Без сумнівів, ротація кадрів як складник системи роботи з кадрами є не лише ефективним механізмом зниження ризику корупції, а й елементом просування по службі, підвищенням результативності роботи та можливістю оперативного маневрування з кадровими ресурсами на державній службі. Саме тому практична реалізація зазначеного механізму в сучасних умовах набуває особливої актуальності.

Сьогодні нове законодавство про державну службу не містить механізмів реалізації на державній службі такої категорії, як «ротація кадрів», окреслюючи лише можливі способи вертикального просування по службі за результатами конкурсного відбору й підсумками щорічного оцінювання результатів службової діяльності.

Разом із тим практика роботи з персоналом в органах доходів і зборів показує, що випадки переведення посадових осіб категорії «Б» з одного органу в інший, у т. ч. в ті, які знаходяться в іншій місцевості, є непоодинокими.

Вирішення вказаних проблем залежить від багатьох чинників, серед яких першочергового значення набуває вдосконалення чинного законодавства, формування потужної системи роботи з персоналом, упровадження сучасних технологій управління персоналом, що має ґрунтуватись на законодавчому та науковому підґрунті.

© МЕЛЬНИК Ю.С. – аспірант (Університет Державної фіскальної служби України), начальник управління організаційного розвитку (Департамент кадрової політики та роботи з персоналом Державної фіскальної служби України)

Постановка завдання. Метою статті є дослідження інституту ротації кадрів як правового механізму кадрової політики, в тому числі в боротьбі з корупцією в органах доходів і зборів.

Результати дослідження. Теоретико-методологічну основу проведеного аналізу становлять роботи вчених, присвячені проблемам проходження державної служби, теорії управління та дослідженню організаційно-правових засад кадрової ротації як одного з дієвих елементів підготовки кадрів і запобігання можливим корупційним проявам у державних органах: В.Б. Авер'янова, О.В. Антонова, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, М.П. Беяцького, І.Г. Бережнюка, Ю.П. Битяка, Т.Є. Кагановської, С.О. Карташова, О.В. Крушельницької, В.Я. Малиновського, С.М. Серьогіна, В.А. Співака, Ю.Л. Титаренка та інших. Опрацювання презентованих робіт учених свідчить про опрацювання загальних проблем розвитку інституту державної служби, розроблення сучасної ефективної моделі публічної служби. Стосовно питання ротації державних службовців його актуальність визначається наявністю прогалин в актах законодавства й відсутністю чіткого механізму реалізації, наявність якого сприяла б оновленню кадрового потенціалу, оперативному маневруванню кадровими ресурсами, зменшенню рівня корупції в державних органах.

Сучасна практика функціонування державної служби в Україні вимагає від державного службовця, а особливо того, що обіймає керівну посаду, широкого світогляду і практичного досвіду, тобто він має бути не вузьким спеціалістом, здатним вирішувати лише технічні, здебільшого стандартні питання, а управлінцем, який вирішує широкий спектр складних управлінських проблем. Із цією метою обов'язковою має стати систематична ротація керівного персоналу зі зміною місця роботи. Така ротація, як уважає З.С. Полюга, може відбуватися кожні 3–5 років. Це може збігатися в часі з атестацією керівників [11, с. 163].

Ротація кадрів («горизонтальна кар'єра») є плановим службовим переміщенням або істотною зміною посадових обов'язків працівника. Під ротацією розуміється переміщення державних службовців у системі державної служби з одного виду в інший, з одного органу в інший. Під ротацією можна також розглядати інститут переведення службовця з однієї посади державної служби на іншу, як у рамках однієї посадової горизонталі. У науковій літературі виділяють два види ротації: запланована й незапланована. Під запланованою ротацією розуміється переведення державних службовців з одних посад на інші відповідно до плану та формалізованим рішенням роботодавця. У разі тимчасового переведення вони можуть проходити службу за строковим контрактом. Незапланована ротація припускає довільне переміщення службовців у міру появи вакантних місць в рамках чинної посадової структури як одного державного органу, так і декількох [12, с. 66].

Ротації є необхідними внаслідок того, що тривале перебування на одній посаді знижує трудову мотивацію, співробітник обмежує кругозір межами лише своїх посадових обов'язків, звикається з недоліками, перестає застосовувати інноваційні підходи до вирішення поставлених завдань. Крім того, застосування ротації кадрів є дієвим антикорупційним заходом, особливо в органах доходів і зборів.

Положення про порядок і умови проходження служби в митних органах України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 9 лютого 1993 р. № 97, яке сьогодні втратило чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів України «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 23 листопада 2016 р. № 1059 (1059-2016-п) [6], містило ґрунтовні положення щодо призначення на посади та переміщення по службі, як вертикальне, так і горизонтальне (шляхом ротації). Зокрема, переведення по службі на вищу посаду в митних органах здійснювалося з урахуванням ділових і моральних якостей працівника, його організаторських здібностей, результатів роботи й атестації, авторитетності в колективі (в т. ч. й на конкурсних засадах). Переведення на рівнозначні посади проводилось в разі службової потреби, необхідності укомплектування вакантних посад або більш доцільного використання службових осіб.

Переведення службових осіб з вищих посад на нижчі провадилось в разі скорочення штатів; за станом здоров'я згідно з висновком медичної комісії; за особистим проханням; за службовою невідповідністю (виходячи з ділових, моральних та особистих якостей, а також висновків атестаційної комісії); у порядку дисциплінарного стягнення відповідно до Дисциплінарного статуту працівників митних органів України. Рішення про переведення по службі приймалося керівниками митних органів, яким надано право прийняття та звільнення з роботи.

Дослідження процесу ротації окремих категорій державних службовців показало, що процедура ротації в більшості має негативні наслідки (зміна колективу; тривала адаптація до нового місця роботи; психологічний вплив на стан здоров'я тощо).

Ще однією з проблем ротації є її юридична невизначеність – це переміщення чи переведення на іншу посаду й те, яким саме законом керуватися під час здійснення ротації кадрів.

Натепер у науковій літературі доводиться думка, що ротація кадрів є особливим видом переведення на іншу роботу, що регулюється законодавством про працю. Ротація кадрів державних службовців повинна здійснюватися відповідно до законодавства шляхом переміщення по службі в одному державному органі, переведення до іншого державного органу чи в іншу місцевість за згодою працівника. Переведення на іншу роботу за згодою працівника передбачено статтею 32 Кодексу законів про працю України [2]. Але ця норма не містить особливостей проведення переведень чи переміщень у вигляді ротації для державних службовців, які працюють в органах внутрішніх справ, служби безпеки, прокуратури, органів доходів і зборів тощо.

Разом із тим серед науковців існує й протилежна думка. Зокрема, ротація визначається як особливий вид переведення, який застосовується як антикорупційний захід в інтересах держави та поширюється тільки на певну категорію працівників (державних службовців) і, на думку деяких дослідників, не потребує їхньої згоди. Негативними сторонами ротації є якість роботи в період адаптації, «ефект тимчасовості» перебування й усвідомлення відсутності перспективи зростання. На думку вчених, з розвитком інституту державної служби в Україні з урахуванням міжнародних стандартів ротація повинна набути рис морально-психологічного заохочення та бути основою для культурної інтеграції публічних службовців [10, с. 13]. Крім того, необхідно поширити практику періодичної (через 3–4 роки) горизонтальної ротації управлінських кадрів як обов'язкової умови набуття досвіду й запобігання ризику корупції в певних сферах діяльності (митна служба, податкова адміністрація тощо) [10, с. 18].

Ротацію державного службовця потрібно розглядати як передбачене контрактом і здійснюване в установленому порядку періодичне переміщення (переведення) службовців, які займають встановлені посади правоохоронної служби, в межах однієї місцевості або в іншу місцевість на плановій, а в окремих установлених випадках позаплановій основі, на іншу рівнозначну посаду правоохоронної служби з урахуванням рівня кваліфікації, професійної освіти і стажу державної служби чи роботи (служби) за спеціальністю в тому чи іншому державному органі [8, с. 216]. Ротація кадрів правоохоронних органів – це планове переведення службовців правоохоронних органів з посад, які вони займають, на інші в межах цього самого органу на визначений строк, з метою підвищення ефективності функціонування правоохоронного органу, а також боротьби з корупцією [8, с. 218].

На сьогоднішній день питання ротації кадрів на державній службі загалом нормативно закріплене лише Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження Концепції ротації кадрів на окремих посадах державних службовців» від 18 березня 2002 р. № 144-р.

Відповідно до цього Розпорядження, основними завданнями ротації кадрів є вдосконалення кадрового потенціалу з метою створення професійного, дієздатного державного апарату; забезпечення плановірності службової кар'єри для перспективної молоді, формування нового типу управлінців; профілактика та запобігання проявам корупції, іншим правопорушенням серед державних службовців; забезпечення результативної й стабільної діяльності органів виконавчої влади, зниження рівня плинності кадрів тощо.

Ротація кадрів на посадах державних службовців повинна базуватися на принципах законності, демократизму та соціальної справедливості, професіоналізму й компетентності, відкритості та прозорості, соціальної захищеності, добровільності, оптимального поєднання інтересів державного органу й державного службовця [5].

Незважаючи на досить чітке та раціональне обґрунтування доцільності впровадження ротації на державній службі, процесуального механізму практичної реалізації цієї Концепції українське законодавство поки не містить. На жаль, в Україні поки питання законодавчого врегулювання ротації кадрів саме на державній службі не визначено.

Відповідно до Типового положення про службу управління персоналом державного органу, затвердженого Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 3 березня 2016 р. № 47, планування службової кар'єри, забезпечення планомірного заміщення посад державної служби підготовленими фахівцями і стимулювання просування по службі з урахуванням професійної компетентності й сумлінного виконання посадових обов'язків державними службовцями сьогодні є однією з основних функцій кадрових служб відповідних органів [7].

У Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII питання службової кар'єри присвячений окремий розділ. Так, відповідно до статті 38 нового Закону

України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII, просування по службі державних службовців, вирішення інших питань, пов'язаних зі службою, здійснюються з урахуванням категорій посад державної служби та рангів державних службовців як виду спеціальних звань, що їм присвоюються. До того ж цим Законом визначено, що просування державного службовця по службі здійснюється з урахуванням професійної компетентності шляхом зайняття вищої посади за результатами конкурсу відповідно до Закону України «Про державну службу» [3].

Претендент на вищу посаду, мусить, по-перше, мати або набути відповідні знання та вміння, щоб відповідати встановленим вимогам до посади, а по-друге, пройти визначену законодавством процедуру зайняття цієї посади (зокрема, шляхом проходження конкурсу). Оскільки новий Закон про державну службу встановив, що навіть державний службовець, який призначений на посаду без конкурсу (у разі переведення на іншу рівнозначну або нижчу вакантну посаду в тому самому (або іншому) державному органі та/або в іншій місцевості), не може бути переведений на вищу посаду державної служби без проведення конкурсу.

Тому, на нашу думку, з метою забезпечення недвозначної правової регламентації планування службової кар'єри та просування посадових осіб органів доходів і зборів її шаблями необхідно розроблення єдиного нормативно-правового документа з визначенням чіткого й дієвого механізму роботи в органах доходів і зборів, функціонування різних компонентів (елементів) процесу просування по службі, в тому числі шляхом ротації кадрів.

Планування кар'єри передбачає визначення послідовності зайняття посад, на яких потрібно відпрацювати, щоб зайняти посаду відповідного рівня, а також здійснення заходів для набуття необхідної кваліфікації. Посадове переміщення державного службовця, в т. ч. в органах ДФС, має здійснюватися з урахуванням його індивідуальних здібностей, професійної підготовки та результативності роботи, оптимального поєднання інтересів державного службовця. Ця робота має тісно пов'язуватися з проведенням щорічного оцінювання діяльності державних службовців, підвищенням рівня професійної компетентності посадових осіб органів доходів і зборів.

Необхідно зазначити, що категорія «ротація кадрів» не була закріплена в Законі України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р.

Чинний Закон України «Про державну службу» також не містить чіткого поняття «ротація кадрів» і порядку її проведення. Статтею 41 цього Закону передбачено, що державний службовець з урахуванням його професійної підготовки та професійної компетентності може бути переведений без обов'язкового проведення конкурсу:

- на іншу рівнозначну або нижчу вакантну посаду в тому самому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (й іншому населеному пункті), – за рішенням керівника державної служби;
- на рівнозначну або нижчу вакантну посаду в іншому державному органі, у тому числі в іншій місцевості (в іншому населеному пункті), – за рішенням керівника державної служби в державному органі, з якого переводиться державний службовець, і керівника державної служби в державному органі, до якого переводиться державний службовець.

Переведення здійснюється лише за згодою державного службовця.

Отже, можна зробити висновок, що в системі ДФС забезпечення переведення керівників територіальних органів Державної фіскальної служби України (категорія «Б») можливе за умови дотримання процедури, що визначена статтею 41 Закону України «Про державну службу».

Разом із цим цікаво, що статтею 15 цього Закону до повноважень Комісії з питань вищого корпусу державної служби зараховано «внесення пропозицій суб'єкту призначення щодо переведення державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», на рівнозначну або нижчу посаду до іншого державного органу в окремих передбачених цим законом випадках». До цих випадків належить строкове призначення на посаду категорії «А» (на 5 років), якщо інше не передбачене законом, з правом повторного призначення на ще один строк або наступного переведення за пропозицією Комісії з питань вищого корпусу державної служби на рівнозначну або нижчу посаду до іншого державного органу [3].

Водночас відносини щодо ротації кадрів у державних органах найбільш повно регулює Закон України «Про дипломатичну службу» від 20 вересня 2001 р. Так, відповідно до ст. 1 цього Закону, ротація – це планове заміщення працівників дипломатичної служби в закордонних дипломатичних установах України в порядку, визначеному Міністерством закордонних справ України [4].

Варто зазначити, що з метою розроблення та впровадження Стратегії розвитку ДФС до 2020 р., яка дасть змогу сформувати єдине бачення пріоритетних напрямів реформування ДФС та об'єднає завдання, визначені нормативно-правовими актами Президента України, Уряду, Міністерства фінансів України та інших органів державної влади, пропозиції міжнародних інституцій з питань розвитку податкової та митної сфер, у ДФС розроблено проект Стратегічних ініціатив розвитку ДФС до 2020 р.

З метою підтримки належного професійного рівня фахівців ДФС однією з ініціатив, включених до вищезазначеного проекту, є саме впровадження до червня 2019 р. політики ротації кадрів з відповідними гарантіями працівникам. Періодична ротація кадрів сприятиме запобіганню проявам корупції серед посадових осіб органів доходів і зборів, особливо на ключових керівних посадах, які за характером виконуваної роботи й наданих повноважень пов'язані з підвищеним ризиком корупції.

Але варто зважати, що повноцінне запровадження механізму ротації як запобіжного і пріоритетного заходу протидії корупції та особливого виду переведення державних службовців як в інших органах державної влади, так і в органах доходів і зборів стане можливим лише після внесення відповідних змін до Закону України «Про державну службу», а оптимальний ефект буде отримано лише в комплексі з іншими антикорупційними заходами.

Висновки. Отже, можна підсумувати, що ротація кадрів сприяє оновленню кадрового потенціалу, створенню дієвого механізму зайняття високих державних посад і посад керівного складу як в інших державних органах, так і в органах доходів і зборів, оперативному маневруванню кадровими ресурсами, зменшенню рівня корупції, тому повинна бути врегульована нормами чинного законодавства.

Сьогодні в чинному трудовому законодавстві й у нормах, що регулюють проходження державної служби, ще є пробіли в повноцінному впровадженні такого механізму кадрової політики, як ротація.

На нашу думку, необхідно внести доповнення до Кодексу законів про працю України та Закону України «Про державну службу», закріпити на законодавчому рівні, що ротація кадрів – це особливий вид переведення працівників на іншу роботу, який повинен проводитись тільки за згодою працівника в разі переведення як в інший державний орган, так і в іншу місцевість, а також містити гарантії для працівників і державних службовців, які змінили своє місце роботи в порядку ротації, щоб вона не мала негативного впливу на економічний і психологічний стан переведених на нове місце роботи.

Крім того, якщо ротація в сучасний період у т. ч. в органах доходів і зборів стає поширеним явищем, необхідно щоб у Закон України «Про державну службу» та Кодекс законів про працю України були внесені додаткові норми, які б передбачали порядок зміни умов трудового договору (контракту) для державних службовців, що дасть змогу його застосування під час переведення посадових осіб органів доходів і зборів керівного складу шляхом ротації.

Список використаних джерел:

1. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки: Указ Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012. URL: zakon4.rada.gov.ua/la№5/5Bo-№/45/2012/page8#p8.
2. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. URL: http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=547847&cat_id=34595.
4. Про дипломатичну службу: Закон України від 20 вересня 2001 р. № 2728-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2728-14>.
5. Про затвердження Концепції ротації кадрів на окремих посадах державних службовців: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2002 р. № 144-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
6. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2016 р. № 1059 (1059-2016-п). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1059-2016-p>.
7. Типове положення про службу управління персоналом державного органу: Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 3 березня 2016 р. № 47. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0438-16>.
8. Акімов О. Правові аспекти ротації кадрів на державній службі в Україні. Державне управління та місцеве самоврядування. Серія «Державна служба». 2014. Вип. 3 (22). С. 213–225.

9. Веракса Ю.В. Ротація кадрів на державній службі України: теоретико-правовий аспект. Від громадянського суспільства – до правової держави: тези VIII Міжнародної наукової Internet-конференції студентів та молодих вчених. Харків: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2013. С. 77–79.

10. Створення організаційно-правових засад кадрової ротації як одного з дієвих елементів підготовки кадрів та попередження можливих корупційних проявів у державних органах: наук. розробка / С.М. Серьогін, О.В. Антонова, І.В. Шпекторенко та ін.; за заг. ред. С.М. Серьогіна. Київ: НАДУ, 2009. 60 с.

11. Ефективність державного управління: збірник наукових праць Львівського регіонального інституту державного управління Української академії державного управління при Президентові України / за заг. ред. А.О. Чемериса. Львів: ЛРІДУ УАДУ, 2003. Вип. 3. 256 с.

12. Черепанов В.В. Государственная кадровая политика и кадровая деятельность в системе гражданской службы: учебное пособие. Москва: Финакадемия, 2009. Ч. 1. 144 с.

УДК 342.9

МОЛЧАНОВ Д.В.

ПРОБЛЕМИ ПРАВОЗАСТОСОВНОЇ ПРАКТИКИ, ЩО ВИНИКАЮТЬ У СФЕРІ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ТА МОНІТОРИНГУ З МЕТОЮ ПРОТИДІЇ ТІНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

У статті розглянуто ознаки економічної злочинності як об'єкта адміністративно-правової протидії. Визначено основні чинники тінізації економіки України та проблеми правозастосовної практики, що виникають у сфері фінансового контролю та моніторингу з метою протидії тінізації економіки України. Запропоновано на прямки адміністративно-правової протидії економічній злочинності. Проаналізовано основні підходи до визначення механізмів детінізації української економіки.

Ключові слова: фінансовий контроль та моніторинг, адміністративно-правове регулювання, тінізація економіки.

В статье рассмотрены признаки экономической преступности как объекта административно-правового противодействия. Определены основные факторы тенезации экономики Украины и проблемы правоприменительной практики, возникающие в сфере финансового контроля и мониторинга с целью противодействия тенезации экономики Украины. Предложены направления административно-правового противодействия экономической преступности. Проанализированы основные подходы к определению механизмов детенизации украинской экономики.

Ключевые слова: финансовый контроль и мониторинг, административно-правовое регулирование, тенезация экономики.

The article considers the signs of economic crime as an object of administrative and legal counteraction. The main factors of shadow economy of Ukraine are determined. Some problems of law enforcement practice that arise in the field of financial control and monitoring in order to counteract the shadowing of the Ukrainian economy are proposed. The main directions of the administrative-legal counteraction to economic crime are proposed. The main approaches to the definition of mechanisms for the shadowing of the Ukrainian economy are analyzed.

Key words: financial control and monitoring, administrative-legal regulation, shadow economy.

© МОЛЧАНОВ Д.В. – здобувач кафедри економіко-правових дисциплін (Національна академія внутрішніх справ)

Постановка завдання. У розвинених країнах із соціально-орієнтованою ринковою економікою підприємницька сфера діяльності є її провідним сектором, адже саме завдяки останній формується новий прошарок власників – середній клас, який становить соціальну базу суспільно-економічної системи.

Україна на сучасному етапі свого розвитку зазнає постійних перетворень: змінюється структура економічних відносин, формуються нові суб'єкти власності й політичної діяльності, трансформуються базові цінності, життєвий устрій, традиції [1, с. 289].

Перехід від планово-адміністративного управління економікою до ринкових відносин потребував від нашої держави створення відповідних ринкових інститутів. Розуміючи важливість формування недержавного сектору як однієї зі складових частин ринкової економіки, Україна з перших років незалежності почала створювати правові умови для розвитку підприємництва [2, с. 91–92].

Прийняття та дія великої кількості законодавчих актів, особливо у сфері оподаткування, постійні їх зміни та доповнення, неоднозначність тлумачення їх норм продовжують створювати значні перешкоди для практичної діяльності як суб'єктів оподаткування, так і контролюючих і правоохоронних органів. Результати наукових досліджень та повсякденна економічна діяльність доводять, що перевищення допустимої (оптимальної, раціональної) величини податкового тягаря ставить законослухняних платників податків (юридичних і фізичних осіб) перед вибором: або вимушений перехід до «тіньового» сектору економіки, або розорення [2, с. 91–92].

Для сучасного етапу розвитку економіки України характерні такі основні види тіньової економічної діяльності: випуск і реалізація необлікованих товарів, надання неврахованих послуг; незаконне та контрабандне ввезення товарів і їх обіг; незаконна приватизація державного та комунального майна; нелегальні валютні операції; кримінальні промисли; шахрайство з фінансовими ресурсами; корупція; нелегальний вивіз капіталу; незаконне використання державних майна та коштів, природних ресурсів і корисних копалин; приховування реальних доходів суб'єктів господарювання і громадян від оподаткування та незаконне повернення ПДВ; вилучення різниці між реальними та звітними цінами на товари і послуги.

Висвітлення та вирішення проблем правозастосовної практики у сфері фінансового контролю та моніторингу з метою протидії тінізації економіки України представлено у працях О.М. Алімової, П. Андрушка, А. Базилюка, А. Борисенкової, З.С. Варналія, Е. Іванова, С.Н. Ковальова, І. Коломійця, В.М. Кулагіної, Ю.В. Лагова, В. Лисенка, І.Мазура, В.В. Микитенка, І.В. Моспаненка, В.І. Мунтіяна, В.В. Попової, В.М. Поповича, А.В. Пономаренка, О. Рябченка, Т.А. Тищука, О. Турчинова, О.В. Черевка, Р. Фрея та інших дослідників. Однак проблеми впливу тіньового сектору економіки на соціальні та економічні процеси в Україні та причини його виникнення все ще залишаються актуальними та потребують подальших наукових і практичних розробок.

Метою статті є дослідження проблем правозастосовної практики у сфері фінансового контролю та моніторингу з метою протидії тінізації економіки України, а також висвітлення деяких аспектів механізму її детінізації.

Результати дослідження. Економічні злочини становлять суттєву небезпеку для суспільства не лише через значну поширеність та різноманітність проявів злочинної економічної діяльності, але й через соціально небезпечний характер таких діянь [3]. В. Попович розглядає економічну злочинність як одне із джерел утворення тіньової економіки в межах розробки спеціальної теорії детінізації економіки, її категоріального апарату, здатного об'єктивно відобразити та дати наукове пояснення економічним, криміногенним та іншим юридично значимим аспектам технологій тіньового фінансово-господарського обороту речей, прав, дій [4].

Відповідно до ст. 7 Закону України «Про основи національної безпеки України», тінізацію національної економіки визнано загрозою для національних інтересів і національної безпеки України в економічній сфері.

Існує чітко окреслена система суб'єктів протидії економічній злочинності: державні органи, спеціально створені для протидії економічній злочинності, та ті, які беруть участь у протидії економічній злочинності у межах виконання покладених на них функцій та завдань. До спеціально створених державних органів належать такі: Національний антикорупційний комітет при Президенті України; спеціальні підрозділи із боротьби з економічною злочинністю Національної поліції України; спеціальні підрозділи із боротьби з корупцією Служби безпеки

України; підрозділи Національного антикорупційного бюро України. У разі необхідності Верховною Радою України на постійній або тимчасовій основі можуть бути створені інші спеціальні органи для протидії економічній злочинності [5, с. 63]. До державних органів, які беруть участь у протидії економічній злочинності, належать: органи Національної поліції України та Служби безпеки України; органи Прокуратури України; митні органи й органи Державної прикордонної служби України; органи Державної фіскальної служби та Державної контрольно-ревізійної служби; органи й установи виконання покарань; розвідувальний орган Міністерства оборони України; Служба зовнішньої розвідки України; Національне антикорупційне бюро України; Державне бюро розслідувань [5, с. 63].

На сьогодні існують такі фактори ефективності державного регулювання економіки:

- уміле поєднання механізмів ринкового саморегулювання економіки з важелями її державного регулювання;
- фіскальна політика держави, податкова система, стан держбюджету, стан державного боргу;
- монетарна (грошово-кредитна) політика держави, регулювання грошової маси в обігу банківською системою, доступність кредитів, резерви і відсоткові ставки банків, обмінні курси, платіжний баланс країни;
- антиінфляційна політика;
- антициклічна політика;
- зовнішньоекономічна політика держави;
- контроль за дотриманням законів;
- уміле обмежене застосування адміністративних регуляторів економіки (дозволів, заборон, обмежень, норм) [6].

Тіньова економіка негативно впливає на всі соціально-економічні процеси, які відбуваються в суспільстві. Ігнорування такого суперечливого явища, як тіньова економіка, спричиняє серйозні помилки у визначенні макроекономічних показників та неадекватну оцінку найважливіших процесів і тенденцій, тактичні та стратегічні прорахунки у забезпеченні конкурентоспроможності економіки. За оцінками експертів, тінізація економіки країни складає 50–60%. Це негативно позначається на надходженнях до бюджету, здатності держави здійснювати масштабні інвестиційні й соціальні проекти, ступені соціального захисту найманих працівників, а також ефективному використанні природних і фінансових ресурсів країни. Таким чином, системна програма діяльності із детінізації економіки має стати окремим напрямком розвитку економіки України [7].

Ми підтримуємо думку О.В. Пшиннікі, який виділяє такі ознаки економічної злочинності як об'єкта адміністративно-правової протидії: корисливий характер; високоінтелектуальний характер; використання службового становища, корупційний аспект; латентність; посягання на порядок управління економікою; тривалість та систематичність; тісний зв'язок із організованою злочинністю; застосування досягнень науково-технічного прогресу; комплексний характер (поєднання способів протидії); небезпечність для суспільства й держави в цілому [5, с. 63].

Виходячи зі стану проблем тінізації в Україні, можна визначити основні чинники тінізації економіки нашої країни на сучасному етапі:

- політична невизначеність, недовіра до дій влади та високий рівень бюрократизму;
- недостатність інституційного забезпечення економічної політики в Україні;
- неефективність управління державною власністю і захисту прав власників;
- системні вади податкової політики та недосконалість бюджетної політики;
- незбалансованість державної регуляторної політики;
- деформація структури зайнятості населення;
- рейдерство;
- слабкість та недосконалість судової влади;
- утворення тіньової парадержави;
- непродуктивний вплив капіталів та інші чинники тінізації [8].

Адміністративно-правова протидія економічній злочинності має бути спрямована на виконання в рамках закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» завдань суб'єктів протидії; вдосконалення системи органів державної влади, які є суб'єктами протидії економічній злочинності; надання всебічної державної підтримки підрозділам, що протидіють економічній злочинності та корупції; запровадження механізмів централізованого

контролю, взаємодії та координації суб'єктів протидії економічній злочинності та забезпечення державного управління.

Задля реалізації визначених нами напрямів адміністративно-правової протидії економічній злочинності важливими є розробка й удосконалення нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері протидії економічній злочинності; забезпечення відповідного матеріально-технічного рівня діяльності органів виконавчої влади у сфері протидії економічній злочинності; здійснення професійного прозорого відбору та навчання кандидатів для роботи в органах, на які покладено завдання протидії економічній злочинності [5, с. 63].

Можна зробити два висновки щодо детінізації економіки України:

1. Тіньова економіка є об'єктивним, реальним явищем, притаманним будь-якій економіці, незалежно від ступеню її розвитку. Йдеться не про ліквідацію тіньової економіки, яка є атрибутом будь-якого суспільства, а про обмеження рівня цього явища, яке має певні порогові значення.

2. Тіньова економіка – полісистемне утворення, складне багатопланове явище. Тому політика детінізації потребує розробки та активної реалізації комплексу заходів щодо легалізації тіньових доходів некримінального походження та залучення до реального сектору економіки.

Тіньова економіка паразитує на легальному виробництві, або ж просто нищить легальний виробничий сектор. Небезпечність тіньової економіки полягає ще і в тому, що вона є середовищем діяльності злочинних угруповань.

І.Ю. Приварникова та К.В. Степанюк пропонують механізми детінізації української економіки із урахуванням досвіду закордонних країн:

1) заборонити господарську діяльність тих фізичних осіб, які раніше вчинили серйозний податковий злочин; застосувати кримінальну відповідальність до порушників авторських прав, зокрема у сфері комп'ютерних технологій (досвід Польщі);

2) посилити роль державних спеціальних служб у контролі за поширенням тіньової економіки в країні та їх взаємодію із державною структурою загалом (досвід США);

3) обмежити можливість проведення експортно-імпортних операцій національними суб'єктами господарювання з компаніями в офшорних зонах (досвід Франції);

4) для боротьби з корупцією як основним чинником розвитку тіньової економіки необхідно підвищити рівень довіри громадян до влади, посилити незалежність судів, віддавши їх під громадський контроль, посилити покарання за хабарництво (досвід Великої Британії);

5) оптимізувати податкову систему (досвід Німеччини);

6) вступити до міжнародних організацій, що ведуть боротьбу з відмиванням грошей, таких як: Азійсько-Тихоокеанська група (APG), Група країн Карибського басейну (CFATE), Група країн Південної та Східної Азії (ESAAMLG) та Комітет експертів Ради Європейського співтовариства (досвід ЄС) [9].

Таким чином, вчені пропонують адаптувати конкретні напрацювання світової практики до подолання тіньової економіки в Україні. Зниження рівня тіньової економіки сприятиме зниженню рівня криміногенної ситуації, загальному економічному зростанню та підвищенню рівня соціальних стандартів.

Проведений аналіз основних підходів до визначення механізмів детінізації української економіки дає підстави стверджувати, що основними механізмами, на думку вчених, є економічні (удосконалення податкової системи; реформування національної системи фінансового контролю; стимулювання інвестиційних процесів; створення сприятливих умов для розвитку підприємництва; боротьба з корупцією тощо). Необхідно погодитися з думкою С.О. Павленка, що корумповані зв'язки, тісно налагоджені в органах законодавчої, виконавчої та судової влади, призводять до встановлення їх залежності від кримінальних структур, що забезпечує прийняття рішень, вигідних останнім, та порушує чинне законодавство або суспільні норми [10, с. 75].

На думку С. Клименка, механізми детінізації української економіки повинні бути такими:

- економічні механізми (удосконалення податкової системи; державна підтримка підприємництва; проведення антикорупційної політики; стимулювання інвестиційної політики; проведення якісної політики у сфері зайнятості тощо);

- законодавчі (прийняття концепції боротьби з тіньовою економікою, де потрібно визначити етапи, заходи, методи, відповідальних, а також моніторинг результатів та корегування зазначеної концепції);

- організаційні механізми (посилити роль державних спеціальних служб у контролі за поширенням тіньової економіки в країні та їх взаємодію із державною структурою загалом;

визначити пріоритети розвитку та співпраці системи органів, що контролюють поширення тіньової економіки; посилити контроль за діяльністю державних органів влади; проводити громадські обговорення проблем корупції тощо) [11, с. 246].

Корупція, пов'язана з тіньовою економікою та злочинним бізнесом, призвела до диктату насильства, організації наркобізнесу, торгівлі людьми тощо. Ядром цього кримінального блоку став тероризм. Зворотній наслідок – це ядро зміцнюється через організовану злочинність та корупцію [12, с. 54–55].

Заходи щодо детінізації економіки:

1) «амністія» капіталів некримінального походження, насамперед тих, що спрямовуються в інноваційну сферу та інші суспільно значущі та пріоритетні сектори;

2) запровадження податкових стимулів до нагромадження та інвестування коштів до інноваційного сектора юридичними особами, які пропонується надавати за фактичними результатами діяльності;

3) звуження фінансової бази тіньового господарювання через зменшення рівня оподаткування фізичних осіб на величину документально підтверджених коштів, витрачених на розвиток людського капіталу (освіта, підвищення кваліфікації тощо);

4) реальне і радикальне спрощення погоджувальних та дозвільних процедур щодо здійснення підприємницької діяльності, особливо в інноваційній сфері;

5) обов'язкове обґрунтування джерел походження грошових коштів у разі купівлі товарів, вартість яких перевищує певну заздалегідь визначену суму (житла, земельних ділянок, транспортних засобів та предметів розкошів);

6) залучення до реалізації стратегії легалізації представників міжнародних організацій, що спеціалізуються на протидії нелегальному господарюванню, та громадянського суспільства [13; 14].

Заходи щодо декриміналізації економіки:

1) віднесення до переліку кримінальних злочинів «незаконного збагачення», передбаченого ст. 20 Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності;

2) ратифікація Конвенції про корупцію у контексті кримінального права; реформування системи звітності правоохоронних органів відповідно до стандартів розвинених країн;

3) узгодження повноважень та контрольно-ревізійних функцій органів влади у сфері легалізації тіньових капіталів;

4) розробка комплексної теоретико-методичної бази визначення обсягів та протидії кримінальній та тіньовій активності;

5) активізація участі у міжнародній системі протидії і легалізації економічної діяльності на різних рівнях міжнародного співробітництва [13; 14].

Заходи щодо запобігання непродуктивного відтоку капіталів із України:

1) забезпечення дієвого захисту та державних гарантій прав власників та інвесторів; забезпечення стабільності, прозорості та однозначності норм законодавства у сфері оподаткування та валютного регулювання, покращення інвестиційного та підприємницького клімату;

2) подолання тіньових явищ у сфері зовнішньоекономічної діяльності, зокрема, у системі митного регулювання;

3) прискорення розвитку фінансових ринків та корпоративного сектора відповідно до європейських стандартів;

4) істотне підвищення ефективності боротьби з корупцією та організованою злочинністю, зокрема у фінансовій сфері тощо.

Реалізація зазначених та інших заходів щодо подальшої детінізації економіки сприятиме не лише формуванню повноцінного ринкового середовища, розвитку економіки, легалізації капіталу, процесу демократизації економіки і суспільства в цілому, а й значному підвищенню конкурентоспроможності економіки та усуненню реальних загроз національній безпеці держави [13; 14].

З метою подолання негативних наслідків процесу тінізації економіки України, значного зменшення його рівня необхідно розробити та реалізувати низку заходів для протидії тінізації. Зокрема, це заходи щодо детінізації та декриміналізації економіки, запобігання непродуктивного відтоку капіталу, захисту суб'єктів господарювання від рейдерства та детінізації політичного процесу [7]. Для припинення окремих тіньових схем і обмеження тіньової економіки на сучасному етапі пропонується ряд заходів, зокрема:

1) реформування національної системи фінансового контролю за здійсненням протизаконної діяльності у напрямі розробки конкретних інструментів обмеження тіньових систем перерозподілу фінансових ресурсів за кожним конкретним випадком; формування спеціального реєстру та загального переліку декларацій із заявленими до відшкодування сумами ПДВ, які вважаються сумнівними;

2) застосування мінімальних цін на високоліквідні імпортовані товари (передусім підакцизні) для розрахунків і сплати податків;

3) створення інституту представників митної та податкової служби в зарубіжних країнах (для обміну інформацією про оподатковування зовнішньоекономічної діяльності українських суб'єктів підприємництва);

4) запровадження моніторингу за внутрішньofireмовими цінами в межах холдингових компаній;

5) застосування змін в організаційній структурі державних холдингових компаній (зокрема, позбавлення підприємств права юридичної особи) [15].

Ключовим чинником детінізації має стати формування мотиваційного нормативно-правового середовища, яке забезпечує високоефективну і прибуткову роботу легальної економіки. Сталість економічного розвитку має забезпечуватися виключно засобами ринкового регулювання. Це сприятиме досягненню політичної і соціально-економічної стабільності в країні за умови підвищення престижу України серед інших країн та міжнародних організацій [15].

Протидія економічним злочинам потребує особливої уваги та особливих підходів, як вчених, так і практичних працівників [16, с. 80]. Реалізація зазначених заходів щодо подальшої детінізації економіки не лише сприятиме формуванню повноцінного ринкового середовища, розвитку економіки, процесу демократизації суспільства загалом, а й забезпеченню відродження та ефективного розвитку вітчизняного підприємництва [15].

Ефективність боротьби з тіньовою економікою безпосередньо залежить від розробки та впровадження державних заходів детінізації, які повинні бути комплексними, тобто мають поєднувати політичні, правові, організаційні та регулятивні заходи, що відповідали б новим реаліям ринкової економіки.

Висновки. Проблеми та перспективи розвитку системи фінансового моніторингу пов'язані із недостатньою кількістю кваліфікованих кадрів; відсутністю однозначних якісних критеріїв щодо віднесення фінансових послуг до таких, що підлягають фінансовому моніторингу та оцінці їх ризику. Тому сьогодні проблема правозастосовної практики у сфері фінансового контролю та моніторингу з метою протидії тінізації економіки в Україні вимагає поглиблення наукових досліджень, чіткого нормативно-правового регулювання, створення дієвої системи державних контрольних органів у цій сфері.

Список використаних джерел:

1. Севрук В.Г. Протидія Національної поліції України злочинам, що вчиняються організованими групами та злочинними організаціями, які сформовані на етнічній основі. Підприємництво, господарство і право. 2017. № 2 (252). С. 288–293.

2. Камлик М.І. Забезпечення законності у сфері підприємництва: кримінологічний аспект. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). Київ: Міжвідом. н.-д. центр з проблем боротьби з організов. злочинністю, 2005, № 11. С. 91–99.

3. Пилипенко Н.В. Поняття та ознаки економічного злочину. Вісник Запорізького юридичного інституту. 2009. № 1. С. 60–66.

4. Попович В. Теоретичні та практичні передумови комплексного підходу до вивчення і розв'язання проблем детінізації економіки. Право України. 2002. №3. С. 63–70.

5. Пшиннік О.В. Поняття економічних злочинів як об'єкта адміністративно-правової протидії. Право і Безпека. 2016. № 3. С. 60–65.

6. Економічна діагностика: навч. посіб. Одеса: ФОП Бондаренко М.О., 2015. 292 с.

7. Стельмаш А.О., Цветнова О.В. Детінізація економіки в контексті економічної безпеки України. Дні науки – 2013: Збірник матеріалів V Регіональної науково-практичної конференції студентів і молодих вчених 23 травня 2013 р. у м. Красноармійськ: в 2 т. Красноармійськ: КП ДонНТУ, 2013. Т.2. С. 122–125.

8. Тіньова економіка: сутність, особливості та шляхи легалізації: монографія / за ред. З.С. Варналія. 2006. URL: http://www.niss.gov.ua/book/tyn_ekon/index.htm.

9. Приварникова І.Ю., Степанюк К.В. Тіньова економіка України: причини, обсяги та шляхи їх зменшення. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/dtr/ep/2010_2/files/EC210_35.pdf.
10. Павленко С.О. Шляхи удосконалення правового регулювання протидії особам, віднесеним до категорії «злочинців у законі» в Україні. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2016. Вип. 6. Т. 3. С. 73–79.
11. Клименко С.П. Механізми детінізації економіки: теоретико-методологічні підходи. Ефективність державного управління. 2013. Вип. 37. С. 242–247.
12. Павленко С.О. Теоретичні та практичні проблеми протидії релігійному тероризму в Україні. Науковий вісник. 2017. № 2 (103). С. 48–61.
13. Варналій З.С. Актуальні проблеми забезпечення національної економічної безпеки в Україні. Науковий вісник. 2009. № 1. С. 1–18.
14. Варналій З.С. Детінізація економіки як чинник забезпечення національної безпеки України. Науковий вісник. Львів, 2009. Вип. 1. С. 3–20.
15. Зозуля О.С. Державні механізми детінізації капіталу як складова системи забезпечення економічної безпеки держави: стан та шляхи їх вдосконалення: магістерська робота: 8.150103; НАДУ при Президенті України. К., 2012 102 с.
16. Sevruck V. Ethnic crime in Ukraine. Юридичний часопис Нац. акад. внутр. справ України. 2016. № 1 (11). С. 73–83.

УДК 342.9

МОРОЗ А.М.

ОСНОВНІ ЗАСАДИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА В БУДІВЕЛЬНІЙ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ

Стаття присвячена огляду Єврокоду, стану справ щодо гармонізації національних стандартів у галузі будівництва з європейськими та міждержавними стандартами.

Ключові слова: Єврокод, нормативна база проектування, гармонізація.

Статья посвящена обзору Еврокода, состоянию дел по гармонизации национальных стандартов в области строительства с европейскими и межгосударственными стандартами.

Ключевые слова: Еврокод, нормативная база проектирования, гармонизация.

The article is devoted to the review of the Eurocode, the state of affairs on the harmonization of national standards in the field of construction with European and interstate standards.

Key words: Eurocode, normative design base, harmonization.

Постановка завдання. Нормативна база Радянського Союзу залишилася у спадок колишнім республікам і була єдиною для країн Співдружності Незалежних Держав. У зв'язку зі зміною соціально-економічної ситуації, розвитком будівельної галузі та визначенням статусу будівельних норм як підзаконних нормативних актів технічного характеру постала потреба перегляду нормативних документів колишнього Радянського Союзу. Питання щодо їх актуалізації вирішувалося шляхом затвердження такими країнами на своїх територіях документів, розроблених Міждержавною науково-технічною комісією зі стандартизації, технічного нормування та сертифікації.

© МОРОЗ А.М. – аспірант кафедри адміністративного права і процесу (Національна академія внутрішніх справ)

Для забезпечення інноваційного розвитку будівельної галузі необхідно постійно оновлювати та удосконалювати нормативну базу. Розроблення в Україні адаптованої до міжнародних вимог нормативної бази з питань будівництва, розв'язання проблеми підвищення технічного рівня, якості та надійності вітчизняної продукції, забезпечення її конкурентоспроможності можливе лише за умови визначення основних напрямів розвитку нормативного забезпечення будівництва в Україні на наступні роки.

Результати дослідження. Курс на євроінтеграцію став не тільки свідомим вибором України в умовах глобалізації, але і нагально необхідним із погляду геополітичної ситуації, розташування та економічних пріоритетів. Вступивши до Світової Організації Торгівлі та отримавши асоціацію з Євросоюзом, Україна постала перед необхідністю стрімкого перетворення майже усіх галузей народного господарства, у т. ч. будівельної.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 14 липня 2010 р. № 1436 [3] було схвалено Концепцію реалізації державної політики з нормативного забезпечення будівництва в Україні на період до 2015 р. На час схвалення Концепції в Україні були чинними близько 1 300 нормативних документів державного рівня (державні будівельні норми, стандарти, тощо), зокрема близько половини нормативних документів колишнього Радянського Союзу, з них 10% – державні будівельні норми.

З 10 червня 2017 р. набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» від 17 січня 2017 р. № 1817-VIII (далі – Закон № 1817-VIII), яким вносяться зміни до низки законодавчих актів щодо удосконалення містобудівної діяльності, і який передбачає скасування визначення категорій складності об'єктів будівництва. Оцінювати об'єкт будуть тільки за класами наслідків (відповідальності).

Клас наслідків (відповідальності) будівель і споруд – це характеристика рівня можливої небезпеки для здоров'я і життя людей, які постійно або періодично перебуватимуть на об'єкті або знаходяться ззовні такого об'єкта, матеріальних збитків чи соціальних втрат, пов'язаних із припиненням експлуатації або із втратою цілісності об'єкта. Клас наслідків визначається відповідно до вимог будівельних норм, стандартів, нормативних документів і правил, затверджених згідно із законодавством.

Клас наслідків визначається для кожного об'єкта – будинку, будівлі, споруди будь-якого призначення, їхніх частин, лінійних об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури, у т. ч. тих, що належать до складу комплексу (будови) на основі відповідних вимог до будівельних норм, стандартів, нормативних документів і правил, затверджених згідно із законодавством.

До складу комплексу (будови) можуть належати об'єкти, будівництво яких здійснюється за єдиною проектно-кошторисною документацією.

Усі об'єкти поділяються за такими класами наслідків (відповідальності):

- незначні наслідки – СС1;
- середні наслідки – СС2;
- значні наслідки – СС3.

Віднесення об'єкта до певного класу наслідків (відповідальності) здійснюється проектною організацією за погодженням із замовником будівництва. Правильність визначення класу наслідків (відповідальності) перевіряється під час проведення експертизи проектів, якщо здійснення такої експертизи є обов'язковим відповідно до закону.

Закон України №1817-VIII визначає такі класи наслідків:

- об'єкти I та II категорій складності належать до об'єктів із незначними (СС1) наслідками;
- III та IV категорій складності належать до об'єктів із середніми (СС2) наслідками;
- V категорії складності належать до об'єктів зі значними (СС3) наслідками.

Ч. 5 ст. 10 Закону України «Про будівельні норми», згідно із Законом України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI, було доповнено реченнями такого змісту: «Для забезпечення гармонізації нормативної бази України з нормативною базою Європейського Союзу встановлюється період одночасної дії будівельних норм, розроблених на основі національних технологічних традицій, та будівельних норм, гармонізованих із нормативними документами Європейського Союзу (або інших будівельних норм, кодів). Порядок застосування зазначених норм визначається КМУ. Обґрунтовані відхилення від будівельних норм, що забезпечують дотримання встановлених вимог безпеки у спосіб, не передбачений будівельними нормами, можуть бути погоджені суб'єктом нормування відповідно до встановленого ним порядку».

Відповідно до ч. 5 Порядку застосування будівельних норм, розроблених на основі національних технологічних традицій, та будівельних норм, гармонізованих із нормативними доку-

ментами Європейського Союзу, затвердженого постановою КМУ від 23 травня 2011 р. № 547 [2] (далі – Порядок), період одночасної дії будівельних норм, розроблених на основі національних технологічних традицій, та будівельних норм, гармонізованих з нормативними документами ЄС, встановлюється з дати набрання чинності ДБН А. 1.1-94:2010 «Проектування будівельних конструкцій за Єврокодами. Основні положення» до втрати ним чинності або втрати чинності відповідними будівельними нормами, розробленими на основі національних технологічних традицій.

П. 3 Порядку визначає, що його дія поширюється на здійснення проектування конструкцій будівель і споруд будівництва (нового будівництва та реконструкції) (далі – проектування об'єктів), які за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із незначними (CC1) та середніми (CC2) наслідками.

Закон України №1817-VIII скасував категорії складності об'єктів будівництва, на заміну яким введені класи наслідків (відповідальності): незначні (CC1), середні (CC2) та об'єкти зі значними наслідками (CC3). Однак на підзаконному рівні досі чинні обмеження, які не передбачають можливість проектування об'єктів IV–V категорії складності відповідно до сучасних Єврокодів, гармонізованих згідно з вимогами про Асоціацію з ЄС.

Експерти BRDO спільно із Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства (далі – Мінрегіонбуд) підготували проект Постанови КМУ № 547, що розширює застосування Єврокодів у проектуванні. Проект цієї постанови також прибирає неузгодженості та обмеження, які існували ще з 2011 р., але особливо стали критичними після прийняття Закону №1817-VIII. За інформацією BRDO, постанова розроблялася з безпосереднім залученням підприємців та представників будівельної галузі. Наразі проект Постанови проходить узгодження з міністерствами та відомствами, які повинні дати свої зауваження.

Можна стверджувати, що прийняття Постанови № 547 не лише вдосконалив регулювання організації процесів проектування та будівництва, але й суттєво вплине на можливості українських будівельників та підприємців. Автори-проектувальники зможуть застосовувати нові, сучасні норми проектування, що сприятиме появі сучасних виробничих приміщень, готелів, житлових будинків, стадіонів та торгово-розважальних центрів та інших споруд, які відповідатимуть високим естетичним вимогам та сучасним вимогам до комфорту і функціональності.

У 2014 р. Європейський союз та Україна підписали Угоду про Асоціацію (далі – Угода), що стала новим етапом у розвитку європейсько-українських договірних відносин, маючи на меті політичну асоціацію та економічну інтеграцію.

Текст Угоди містить такі загальні та кінцеві положення:

- 1) поступове наближення законодавства України до норм і стандартів ЄС;
- 2) концепція динамічного зближення, оскільки законодавство ЄС не є статичним і постійно розвивається. Тому процес наближення матиме динамічний характер, а його темп повинен відповідати основним реформам у ЄС, пропорційно здатності України реалізовувати таке наближення;
- 3) для перевірки виконання встановлених зобов'язань, Угода містить спеціальні положення щодо здійснення моніторингу, який у цьому контексті означає контроль застосування і реалізації Угоди про асоціацію. Це передбачає постійне оцінювання стану виконання і реалізації заходів та зобов'язань, передбачених Угодою. Процес моніторингу є особливо важливим, оскільки його позитивний результат буде передумовою подальшого відкриття ринків для українських гравців;
- 4) моніторинг включатиме оцінку наближення законодавства України до законів ЄС (і там, де доцільно, до міжнародних інструментів) відповідно до Угоди про асоціацію;
- 5) Угода передбачає механізм вирішення спорів, який використовуватиметься, якщо якась зі сторін не виконає свої зобов'язання;
- 6) строк дії Угоди про асоціацію між ЄС і Україною необмежений. Водночас, протягом п'яти років сторони проведуть комплексний аналіз досягнення цілей Угоди.

З метою виконання вищевказаних положень Угоди, а, отже, зобов'язань, які взяла на себе Україна у зв'язку з набуттям членства у Світовій організації торгівлі, одним із пріоритетних стало завдання прийняття міжнародних та європейських стандартів як національних стандартів, з одночасним скасуванням конфліктних національних стандартів, зокрема ГОСТ, розроблених до 1992 р.

Так, Програмою діяльності КМУ, затвердженою постановою КМУ від 09 грудня 2014 р. № 695 та схваленою постановою Верховної Ради України від 11 грудня 2014 р. № 26-VIII, на 2015 р. було визначено ціль щодо припинення дії на території України стандартів колишнього СРСР.

З метою зниження ризиків для суб'єктів господарювання зацікавленим сторонам було вчасно запропоновано опрацювати питання щодо:

- скасування ГОСТ, які втратили актуальність;
- розроблення національних нормативних документів (стандартів, кодексів усталеної практики (далі – національні стандарти) на заміну відповідних ГОСТ;
- розроблення стандартів, кодексів усталеної практики, технічних умов (далі – стандартів) підприємств, установ, організацій, що здійснюють стандартизацію (далі – підприємство), якщо підприємства застосовують положення цих ГОСТ;
- на виконання вищевказаної Програми державне підприємство «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості» упродовж 2015 р. скасував усі чинні в Україні ГОСТ (із певними датами скасування, зокрема з 2016, 2017, 2018 та 2019 рр.).

Нагальним у будівельній галузі постало питання дотримання нормативних положень у проектуванні та подальшому виготовленні будівельної продукції відповідно до розроблених проектних рішень, і чіткого виконання вимог щодо технології виготовлення та якості продукції будівельного призначення.

30 серпня 2016 р. в Мінрегіонбуді стартував системний перегляд регулювання ринків. Вперше за історію незалежної України процес було побудовано не на фрагментарному перепишуванні документів, а на якісному аналізі цілей, завдань, інструментів у розрізі ключових ринків. Прийнятий державою в особі Мінрегіонбуду процес перегляду нормативно-правової бази передбачає концептуально новий підхід, який ґрунтується на розробленій Офісом ефективного регулювання (BRDO) методиці Системного перегляду регулювання ринків (Rolling Review). Методика перейнята з британської моделі, спрощена й адаптована до українських реалій.

Rolling Review – це методика, яка дозволяє розглядати регуляторну базу як ключовий елемент, який впливає на роботу цілого ринку – від організації виробництва матеріалів до передачі кінцевого продукту ринку замовнику.

За вказаною методикою обов'язкове проходження 4 етапів:

1. Підготовчий етап: інвентаризація регуляторних актів, ринків, цілей / завдань та інструментів (засобів) регулювання.

За підсумками першого етапу учасники процесу отримують можливість «очистити» чинне регуляторне поле від норм, які не відповідають принципам регуляторної політики – застали, прямо суперечать нормам законодавства, містять значні корупційні ризики.

2. Аналіз ефективності регулювання конкретного ринку: аналіз регуляторних актів та цільових ринків, виявлення всіх регуляторів, їх функцій, дозвоільних документів та процедур, визначення критеріїв та показників для об'єктивного вимірювання ефективності регулювання; опис проблем чинного регулювання та підготовка різних альтернатив для вирішення проблем.

Результат другого етапу стає підґрунтям для подальшого проектування нового регулювання на підставі оцінки якості чинного регулювання в досягненні цілей та врахування накопиченого досвіду регулювання за період його дії.

3. Затвердження нової моделі регулювання ринку: розробка концепції ефективного регулювання ринку (системного вдосконалення) – бажаної «ідеальної» моделі взаємодії держави (регулятора) і учасників ринку.

На третьому етапі формується вже конкретний план заходів щодо змін у регулюванні. Цей план проходить етапи обговорення з усіма зацікавленими сторонами (державою (регуляторами), учасниками ринку (бізнесом), кінцевими бенефіціарами (споживачами)). Узгоджений план заходів, після отримання внаслідок аналізу позитивних прогнозних показників ефекту від впровадження, виступає технічним завданням для подальшого нормопроєктування пакету змін.

4. Розробка проектів регуляторних та нормативних актів: практичне провадження нових регуляторних правил після публічного обговорення та фахової експертизи через інклюзивність обговорення усіма учасниками ринку цього плану.

Єврокоди – це комплекс стандартів із проектування, виробництва конструкцій, розроблених Європейським комітетом стандартизації (CEN) Комісії Європейської Співдружності (Великої Британії, Нідерландів, Німеччини, Франції та інших країн) У 1990 р. вийшла перша редакція нормативного документа (Єврокод), у якому встановлено набір узгоджених технічних правил для проектування будівель і споруд.

Мета Єврокоду – знайти на першому етапі альтернативу нормам різних країн, а надалі – замінити їх. Після обговорення спільного документа усіма національними органами, відповідальними за нормування і стандартизацію, подальше удосконалення норм і підготовка їх остаточної редакції доручена Європейському комітету зі стандартизації, який розробив ряд норм і стандартів, що утворили загальноєвропейську систему вимог і рекомендацій щодо проектування та виготовлення будівельних конструкцій із різних матеріалів.

Міжнародна організація з питань стандартизації ISO проголосила запровадження оцінки відповідності продукції за принципом «1+1+1», що означає «єдиний стандарт – єдиний метод випробувань – єдина процедура оцінки відповідності», який дозволяє об'єктивно оцінити якість продукції, у т. ч. будівельного призначення.

Єврокоди охоплюють основні будівельні конструктивні матеріали (бетон, сталь, деревина, камінь / цегла й алюміній), всі сфери проектування конструкцій (навантаження, механічна міцність та стійкість, захист від пожежі, сейсміка тощо). Сама система Єврокод також чітко структурована: складається з 10 Європейських стандартів (EN 1990, EN 1991, ..., EN 1999) для проектування конструкцій, а кожен стандарт, у свою чергу, складається з декількох частин (загалом 58 частин), присвячених конкретним технічним аспектам.

Згідно із ДБНА.1.1-2:2004 [5], розроблення нормативних документів повинно ґрунтуватися на міжнародних чи регіональних стандартах, результатах науково-дослідних, дослідно-конструкторських, дослідно-технологічних, проектних робіт, патентних дослідженнях тощо та передбачати можливість досягнення консенсусу щодо положень нормативних документів. Основним завданням стандартизації та нормування у будівництві повинно бути забезпечення заходів щодо гармонізації нормативних документів, що розробляються, із відповідними міжнародними (регіональними) стандартами [6].

В Україні основна частина європейських стандартів у галузі проектування у будівництві наразі пройшла процес гармонізації та була введена у дію з 1 липня 2014 р. відповідно до ДБН А.1.1-94:2010 [4], затвердженим наказом Мінрегіонбуду № 523 від 16 грудня 2010 р.

Згідно з Порядком, проектування за Єврокодами поширюється на нове будівництво та реконструкцію об'єктів. Протягом перехідного періоду в Україні, нарівні з європейськими, будуть діяти і вітчизняні будівельні норми на проектування. Замовник будівництва має можливість самостійно вибирати і приймати рішення, за якими нормативними документами здійснювати проектування всіх конструкцій будівлі. Потрібно зазначити, що у жодній проектній документації не можуть одночасно застосовуватися будівельні норми, розроблені на основі національних технологічних традицій, та будівельні норми, гармонізовані із нормативними документами Європейського Союзу.

Гармонізовані документи були видані з позначенням ДСТУ-Н Б EN 1991 – BSEN 1999 та ДСТУ-Н Б В.1.2-13:2008 (EN 1990). Більшість із них складаються із ряду «частин» та національних додатків, яким імплементується документ EN. Кожна країна (Національний орган із стандартизації) реалізує Єврокод або відповідну частину Єврокоду як Національний стандарт, опублікувавши перекладений (ідентичний) текст або схваливши одну з 3 мовних версій (англійську, німецьку, французьку).

Національний стандарт, який впроваджує Єврокод, має складатися з національної титульної сторінки, національної передмови, тексту Єврокоду і національного додатка. Національний додаток публікується від імені і з дозволу національних компетентних органів влади і містить параметри, які призначаються за встановленою процедурою і враховують особливості географічних і кліматичних умов, засобів життя, встановлюваних рівнів безпеки.

За інформацією BRDO сучасний стан гармонізації стандартів в Україні виглядає так:



Україна взяла на себе зобов'язання перед Європейським Союзом щодо покращення якості технічних регламентів, стандартів, методів тестування, ринкового нагляду та акредитації; впровадження європейських стандартів (EN) як національних стандартів. Строки адаптації зазначених документів до законодавства Європейського Союзу: до 2020 р.

У Європейському Союзі у галузі будівництва налічується близько:

– 3 000 стандартів (коди 91: будівельні матеріали та будівництво, 93: цивільне будівництво) Міжнародного класифікатору стандартів (International Classification for Standards – ICS). Серед цих стандартів 58 Єврокодів (Eurocodes). Єврокоди містять посилання на більш ніж 900 європейських та міжнародних стандартів EN та ISO (у т. ч. 122 стандарти за кодами 91, 93). Стримуючим фактором поширення застосування Єврокодів в Україні є відсутність українських стандартів, гармонізованих із європейськими;

– 400 стандартів, гармонізованих зі всіма країнами-учасниками Європейського Союзу, головним чином таких, що визначають вимоги до будівельних виробів (гармонізовані стандарти).

Відтак, з метою виконання Угоди про асоціацію, першочергово необхідно розробити та прийняти 365 стандартів, адже їх відсутність створює для України технічні бар'єри у торгівлі з Європейським Союзом будівельними виробами, унеможливають виконання зобов'язань, передбачених Угодою про асоціацію.

Також необхідно прийняти до уваги, що з часу прийняття Єврокодів в Україні (2013 р.) Європейським комітетом зі стандартизації CEN/TC 250 Structural Eurocodes була прийнята низка змін до них (12 змін), які досі не імплементовані в Україні, тож необхідним заходом є введення національних стандартів, гармонізованих з Єврокодами, у відповідність із діючими в Європейському Союзі.

Висновки. Із нашого дослідження можна зробити такі висновки:

1. Глобалізація європейського економічного і соціального простору передбачає вироблення уніфікованих, загальновизнаних основ для інтеграції. В економічній сфері такими основами є норми і стандарти, що дозволяють учасникам виробничого процесу в різних країнах пред'являти ідентичні вимоги до продукції і послуг. У галузі будівництва країн Європейського Союзу такими стандартами є Єврокод.

2. Думки науковців щодо застосування Єврокодів сьогодні розділилися. З одного боку, надання чинності базисним європейським документам у галузі проектування заважає розвитку вітчизняної науки і містить небезпеку для вітчизняного бізнесу у сфері проектування, з іншого – впровадження Єврокодів стимулює вихід технологій у будівництві на нові рівні якості.

3. Одним із бар'єрів на шляху до масового застосування нових норм є те, що система Єврокодів цілісно спирається на систему євростандартів, багато з яких ще не імплементовані в Україні або ж не мають аналогів серед національних документів. Також не слід забувати про інертність проектної галузі у впровадженні нових норм, адже для цього, як мінімум, необхідне проведення практичних навчальних семінарів для проєктувальників на постійній основі, запровадження нових навчальних планів у вищих спеціалізованих наукових закладах тощо.

4. Як один із варіантів, пропонується створити спеціальну робочу групу із представників Мінрегіонбуду та Міністерства освіти із залученням провідних вітчизняних проектних організацій та науковців-викладачів вищих спеціалізованих навчальних закладів, із запрошенням архітекторів, інженерів-конструкторів та експертів із країн Європейського Союзу для розробки програми ефективного впровадження в освітньо-науковій галузі України Єврокодів.

Список використаних джерел:

1. Про будівельні норми: Закон України від 5 листопада 2009 р. № 1704-VI; в ред. від 05 січня 2013 р. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 5. Ст. 41. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1704-17>.

2. Про затвердження Порядку застосування будівельних норм, розроблених на основі національних технологічних традицій, та будівельних норм, гармонізованих з нормативними документами Європейського Союзу: постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2011 р. № 547. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/547-2011-%D0%BF>.

3. Про схвалення Концепції реалізації державної політики з нормативного забезпечення будівництва в Україні на період до 2015 р.: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 липня 2010 р. № 1436-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1436-2010-%D1%80>.

4. Проектування будівельних конструкцій за Єврокодами: ДБН А.1.1-94:2010. Київ: Мінрегіонбуд України, 2010. 34 с.
5. Правила розроблення нормативної документації: ДБН А.1.1-2:2004. Київ: Мінрегіонбуд України, 2004.
6. Мета і основні завдання стандартизації та нормування у будівництві: ДБН А.1.1-1:2004. Київ: Мінрегіонбуд України, 2004.
7. Єврокод. Основи проектування конструкцій: ДСТУ-Н Б В.1.2-13:2008 (EN 1990). Київ: Мінрегіонбуд України, 2009. 87 с.
8. Єврокод 1: Дії на конструкції : ДСТУ-Н Б EN 1991. Київ: ДП «Державний науково-дослідний інститут будівельних конструкцій», 2013. URL: http://asupro.com/normdocs/eurocode/dstunben1991.html?utm_source=www.google.com.ua.
9. ДБН В.2.6-163:2010 «Сталеві конструкції. Норми проектування, виготовлення і монтажу». Київ: Мінрегіонбуд України, 127 с.
10. Eurocode 3: Design of steel structures. EN1993-1-3:2004. CEN. 2004. URL: <http://www.phd.eng.br/wp-content/uploads/2015/12/en.1993.1.3.2006.pdf>.
11. Гульванесян Х., Калгаро Ж.-А., Голицки М. Руководство для проектировщиков к Еврокоду 1990: Основы проектирования сооружений. М-во образования и науки Рос. Федерации; ФГБОУ ВПО «Моск. гос. строит. ун-т». М.: МГСУ, 2011. 258 с.
12. Офіс ефективного регулювання – BRDO. URL: <http://brdo.com.ua/>.
13. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. URL: <http://www.minregion.gov.ua>.

ЩОДО КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

Розглянуто теоретико-методологічні визначення кадрового забезпечення публічної безпеки в Україні. Встановлено, що формування соціального портрета співробітника, наділеного функцією забезпечення публічної безпеки, та його професіоналізм прямо пов'язані з необхідністю оптимізації освітнього процесу. Досліджено, що особливості кадрового забезпечення публічної безпеки доцільно розглядати крізь призму цілей, визначених Стратегією державної кадрової політики на 2012–2020 рр.

Ключові слова: *кадри, забезпечення, публічна безпека, кадрова політика, добір кадрів.*

Рассмотрено теоретико-методологическое определение кадрового обеспечения публичной безопасности в Украине. Установлено, что формирование социального портрета сотрудника, наделенного функцией обеспечения публичной безопасности, и его профессионализм прямо связаны с необходимостью оптимизации образовательного процесса. Исследовано, что особенности кадрового обеспечения публичной безопасности целесообразно рассматривать сквозь призму целей, определенных Стратегией государственной кадровой политики на 2012–2020 гг.

Ключевые слова: *кадры, обеспечения, публичная безопасность, кадровая политика, отбор кадров.*

It is considered theoretic-methodological determination of the skilled providing of public safety in Ukraine. It is set, forming of social portrait of employee, provided with a function from providing of public safety, and his professionalism, optimizations of educational process straight related to the necessity. Investigational that it is expedient to examine the features of the skilled providing of public safety through the prism of aims certain by Strategy of public skilled policy on 2012–2020.

Key words: *shots, providing, public safety, skilled policy, selection of shots.*

Вступ. Побудова правової, незалежної, демократичної, безпечної держави потребує якісного підґрунтя, яким має стати дієвий підбір кадрів. Неспроможність держави протистояти зовнішнім загрозам та підтримувати правопорядок всередині держави проявилися на початку антитерористичної операції. Все це призвело до необхідності створення потужного й ефективного кадрового резерву та перегляду вимог і критеріїв, які висуваються до осіб, головним завданням яких є підтримання публічного порядку та безпеки.

Необхідність розроблення науково-теоретичних засад кадрового забезпечення публічної безпеки в Україні зумовлена:

- дублюванням повноважень серед органів державної влади, спричинених неякісною роботою останніх через нестачу фінансування, низький рівень підготовки, непомірковану політику підбору кадрів, яка інколи має ознаки корупції;
- невідповідність рівня та якості підготовки фахівців у сфері забезпечення публічної безпеки новому функціонуванню структури управління, пов'язаної з децентралізацією влади.

Динаміка розвитку суспільства та обурення громадян державною владою вимагає впровадження нових дієвих методів кадрового забезпечення публічної безпеки в Україні, орієнтованих на потреби та інтереси населення, тому видається актуальним визначення кадрового забезпечення публічної безпеки в Україні.

© ПАНОВА О.О. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративної діяльності поліції (Харківський національний університет внутрішніх справ)

Теоретично-концептуальні засади визначення публічної безпеки містяться в роботах українських і зарубіжних вчених: В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, С.С. Алексєєва, М.І. Бажанова, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, О.К. Безсмертного, Ю.П. Битяка, С.М. Братуся, І.І. Веремєнка, Б.М. Габричидзе, О.І. Галагана, І.П. Голосніченка, І.М. Даньшина, Є.В. Додіна, О.В. Дяченка, А.І. Єлістратова, Л.В. Ковалю, А.Т. Комзюка, Б.П. Курашвілі, Б.М. Лазарєва, О.Є. Луньова, В.М. Махоніна, Н.Р. Ніжник, В.М. Олійника, В.Ф. Опришка, В.Я. Тація, В.П. Тихого, М.М. Тищенко, Ю.М. Тодици, В.А. Юсупова, О.Ю. Якимова, О.М. Якуби, Ц.А. Ямпольської, О.В. Яценко та ін. Низку питань кадрового забезпечення публічної безпеки висвітлено працівниками правоохоронних органів у періодичній пресі та виступах на телебаченні. Проте проведений аналіз джерел дає підстави говорити лише про поверхневий розгляд питань кадрового забезпечення публічної безпеки в Україні, що і визначає актуальність нашого дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є визначення особливостей та напрямів кадрового забезпечення публічної безпеки в Україні. Для досягнення цієї мети планується вирішити такі завдання: проаналізувати природу кадрового забезпечення публічної безпеки в Україні; надати характеристику основних напрямів кадрового забезпечення публічної безпеки в Україні.

Результати дослідження. Сучасний стан політичного, економічного та культурного розвитку України вимагають від суспільства та провладної групи уваги до стану національної безпеки України, невід'ємною частиною якої є забезпечення публічної безпеки, дотримання норм правопорядку усіма суб'єктами та інституціями в державі.

У літературі з цього приводу зазначено, що система роботи з кадрами спрямована на формування й організацію кадрового забезпечення оперативно-службових завдань і раціонального використання персоналу, оскільки тут розв'язується весь комплекс питань, пов'язаних із відбором, розстановкою кадрів, службовим просуванням співробітника, присвоєнням звань, атестаційною оцінкою його професійних і особистих якостей на всіх етапах проходження служби, правовим регулюванням порядку умов служби, профілактикою порушень дисципліни, визначенням потреби у фахівцях для органів і підрозділів [3, с. 84; 2, с. 15].

За Т.Є. Кагановською, кадрове забезпечення полягає у діяльності уповноважених суб'єктів із реалізації кадрової політики держави з метою забезпечення функціонування державного управління соціальними, технічними, біологічними об'єктами, яке здійснюється в умовах ринкової економіки з урахуванням демократичних засад побудови нашої держави із пріоритетним забезпеченням прав, свобод та законних інтересів особи, шляхом наповнення організаційних структур системи державного управління відповідними за професією та кваліфікацією кадрами, створення у них мотивації до ефективної праці, організації їх ефективного використання, професійного та соціального розвитку, досягнення раціонального ступеня мобільності персоналу, а також їх соціального захисту [2, с. 26–27].

У рамках нашого дослідження ми розглядатимемо кадрове забезпечення публічної безпеки як формування дієвого механізму підтримання публічної безпеки і порядку в Україні, що поєднує державні та громадські організації, завданням яких і є визначена сфера, шляхом вироблення системи заходів спрямованих на: визначення особистісних якостей, яким повинен відповідати кандидат на виконання функції забезпечення публічної безпеки (підбір кадрів); встановлення системи освіти та перепідготовки майбутніх кандидатів на посади й осіб, що вже працюють і потребують постійного самовдосконалення; проходження служби та вироблення ефективних напрямів діяльності.

Головним завданням кадрового забезпечення публічної безпеки в Україні є планування комплексу заходів щодо формування якісного і кількісного складу працівників, спроможних ефективно виконувати свої функції, приймати обґрунтовані та неупереджені рішення.

Чільне місце серед суб'єктів, що здійснюють безпосереднє забезпечення публічної безпеки, посідають кадри правоохоронних органів. Так, ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» визначає, що основним завданням поліції є надання поліцейських послуг у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку [6]. Визначене «завдання» нерозривно пов'язане з кадровою політикою, що проводиться в системі МВС та безпосередньо в лавах Національної поліції України.

Кадрове забезпечення, виступаючи складовою частиною загального механізму державної кадрової політики, базується на різних за своєю юридичною силою та змістом нормативно-правових актах. Державне кадрове забезпечення публічної безпеки варто розглядати як окремий механізм, що входить у загальний механізм реалізації державної кадрової політики, який реалізується державою в особі її окремих інститутів на основі спеціального

законодавства з метою забезпечення ефективного функціонування визначеної сфери, зокрема шляхом здійснення управління кадрами, розробкою та впровадженням механізмів раціонального використання результатів їх діяльності, створення умов для їх професійного та кар'єрного зростання [9, с. 80].

Відповідно до положень Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 рр, основними цілями останньої є:

- розроблення механізмів залучення до роботи у сферах державного управління висококваліфікованих фахівців, успішних підприємців, працівників фінансово-економічної сфери, випускників ВНЗ;
- відновлення технології добору кадрів для зайняття управлінських посад із числа працівників, які мають досвід роботи на посадах нижчого рівня у відповідній сфері діяльності;
- формування дієвого кадрового резерву на зайняття керівних посад у сферах державного управління [7].

Пропонуємо розглянути особливості кадрового забезпечення публічної безпеки криз із призму вищенаведених цілей Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 рр.:

1. Освоєння та впровадження в навчальний процес інноваційних методів навчання, використання інформаційно-технічних та пошукових ресурсів у ВНЗ зі специфічними умовами навчання та тих закладах, де здійснюється підготовка спеціалістів за напрямками підготовки «правознавство» та «правоохоронна діяльність», активне залучення практичних працівників, патронаж молодого спеціаліста, адаптація випускників ВНЗ до практичної роботи в нових умовах – основні шляхи залучення кваліфікованих кадрів до забезпечення публічної безпеки.

Так, одним із провідних напрямків реформування системи силових структур в Україні стало створення Національної поліції. У підготовці нових патрульних поліцейських брали активну участь західні партнери. США направили з Каліфорнії та Огайо своїх інструкторів, які провели практичні та теоретичні заняття з майбутніми поліцейськими [1]. На базі Харківського національного університету внутрішніх справ, окрім західних спеціалістів та викладачів вишу, залучалися практичні фахівці за темами практикумів, що пропонувалися кандидатам на посади патрульних.

2. Ю.М. Старілов визнає формування кадрового потенціалу управління державного апарату і правове регулювання всіх аспектів роботи державних службовців, що займають конкретні державні посади в цьому апараті, як основу реалізації функції державних органів із метою забезпечення ефективності державної діяльності [8, с. 133–134; 2, с. 109]. У Законі України «Про Національну поліцію» визначено особливі вимоги та порядок добору кандидатів на керівні посади. Так, керівником поліції, згідно з нормами ст. 21 зазначеного Закону, може бути лише особа, яка відповідає загальним умовам вступу на службу в поліцію; має вищу повну юридичну освіту; має стаж роботи в галузі права не менш як сім років; має досвід роботи на керівних посадах не менш як п'ять років. Керівник поліції призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій Міністра внутрішніх справ України [6].

3. Формування дієвого кадрового резерву на зайняття керівних посад у сферах забезпечення публічної безпеки. Законодавець визначив «кадровий резерв» як спеціально сформовану групу осіб начальницького складу, які мають досвід оперативно-слідчої роботи, управлінської діяльності та відповідні ділові якості, можуть об'єктивно оцінювати стан справ у службовій діяльності, приймати виважені, обгрунтовані рішення [5]. Кадровий резерв формується на принципах загальнодоступності, об'єктивності, прозорості. Кадровий резерв в органах поліції необхідний для вивчення особистих якостей працівників та їх підготовки до виконання посадових обов'язків на керівних посадах. Для таких кандидатів проводиться підвищення кваліфікації за професійними програмами [4], визначеними ВНЗ зі специфічними умовами навчання.

Висновки. Кадрове забезпечення публічної безпеки в Україні має ряд особливостей: по-перше, складна правова та політична ситуація в державі, яка вимагає від суб'єктів публічної безпеки більшої ефективності та дієвості; по-друге, розроблення методичних рекомендацій, спрямованих на узгодження сил та засобів державних та громадських інституцій, завданням яких є підтримання публічної безпеки і порядку.

Встановлено, що одним із головних напрямів кадрового забезпечення публічної безпеки є оптимізація освітнього процесу шляхом впровадження нових інформаційних технологій та вироблення дієвого механізму підготовки кадрів для забезпечення публічної безпеки в державі.

Список використаних джерел:

1. Американці завершили тренувати інструкторів нової поліції. URL: <http://portal.lviv.ua/news/2015/06/04/amerikantsizavershilitrenuvaiiinstruktoriv-novoyi-politsiyi>.
2. Кагановська Т.Є. Кадрове забезпечення державного управління в Україні: монографія. Х.: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2010. 330 с.
3. Манжула А., Янко О. Кадрове забезпечення органів внутрішніх справ на тлі становлення демократичних процесів в Україні. Підприємництво, господарство і право. 2005. № 3. С. 82–85.
4. Про затвердження Положення про організацію післядипломної освіти працівників Національної поліції: наказ МВС України від 24 грудня 2015 р. № 1625. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0076-16>.
5. Про затвердження Положення про порядок формування кадрового резерву на керівні посади в Міністерстві внутрішніх справ України, його територіальних органах та підрозділах: Наказ МВС України від 17 вересня 2012 р. № 808. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1700-12>.
6. Про Національну поліцію: Закон від 02 липня 2015 р. № 580-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 40–41.
7. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 рр.: Указ Президента України від 01 лютого 2012 р. № 45/2012. Офіційний вісник Президента України. 2012 р. № 4.
8. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. М.: НОРМА, 2002. Т. 2. 600 с.
9. Юскаєва І.П. Зміст кадрового забезпечення Міністерства соціальної політики України. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2014. Вип. 28 (2). С. 78–81.

ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПОМІЧНИКА СУДДІ

У статті визначено поняття адміністративно-правового статусу помічника судді як особливої правової складової частини, яка розкриває становище помічника судді як суб'єкта адміністративного права, що перебуває на патронатній службі, після набуття ним адміністративної правосуб'єктності для виконання функцій та завдань, адміністративних прав та обов'язків з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів осіб, надання адміністративних послуг та попередження адміністративних правопорушень у сфері здійснення судочинства.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, обов'язки, помічник судді, права, судочинство, функції.

В статье определено понятие административно-правового статуса помощника судьи как особой правовой составляющей, которая раскрывает положение помощника судьи как субъекта административного права, который находится на патронатной службе для выполнения им функций и задач, административных прав и обязанностей в целях обеспечения прав, свобод и законных интересов лиц, предоставления административных услуг и предупреждения административных правонарушений в сфере осуществления судопроизводства.

Ключевые слова: административно-правовой статус, обязанности, помощник судьи, права, судопроизводство, функции.

The article defines the concept of the administrative and legal status of the assistant judge as a special legal component, which discloses the position of the assistant judge as an administrative law subject, who is in the patronage service for the performance of his functions and tasks, administrative rights and duties for the purpose of securing rights, freedoms and legitimate interests of individuals, provision of administrative services and prevention of administrative offenses in the area of the administration of justice.

Key words: administrative-legal status, duties, assistant to a judge, law, legal proceedings, functions.

Постановка завдання. Майже 1,5 тисячі держслужбовців у сфері судочинства можуть залишитися без роботи внаслідок проведення судової реформи. Так, частина службовців зможе продовжити роботу в апараті суду, але на конкурсній основі. Помічники ж суддів обиратися через конкурс не будуть. Суддя вносить подання на призначення помічника самостійно. На думку експертів, це може створити певні корупційні ризики, тож пропонується обирати помічників на конкурсній основі і визначити їх чітку кількість. Помічники зараз не є держслужбовцями. Судді самі обиратимуть помічників, що не мінімізує корупційні ризики. Прозорий конкурс не відбуватиметься, що є великою проблемою [3].

Таким чином, у зв'язку з реформуванням органів судової влади, а саме зміни юридичної природи статусу помічників суддів, питання визначення їх адміністративно-правового статусу постає досить гостро, що потребує подальших досліджень.

На проблематику визначення адміністративно-правового статусу помічника судді звертали свою увагу такі вчені, як В.Б. Авер'янов, В.В. Галушко, О.М. Гумін, А.А. Іванишук, Т.О. Коломоєць, Д.В. Мандичев, О.М. Михайлов, Я.І. Окар-Балаж та ін., однак вони розкрили лише загальні аспекти адміністративно-правового статусу, тож дана проблематика залишається недостатньо дослідженою.

Мета статті полягає в тому, щоб на базі аналізу позицій вчених-юристів та основ законодавства визначити особливості адміністративно-правового статусу помічника судді.

Результати дослідження. У перекладі з латини status означає положення, стан чого-небудь або будь-кого [20, с. 578]. Енциклопедія визначає статус як правове становище (сукупність прав та обов'язків) фізичної або юридичної особи [22, с. 626]. Згідно з положеннями правового довідника, статус – це правове становище осіб або організацій, установ тощо; становище індивіда або групи осіб щодо інших індивідів або груп у соціальній системі; встановлене нормами права положення його суб'єктів, сукупність їх прав і обов'язків [9, с. 572; 21].

Теоретики права розкривають термін «правовий статус» як систему закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків, відповідальності, згідно з якими індивід як суб'єкт права (тобто як такий, що має правосуб'єктність) координує своє поведінку в суспільстві [19, с. 377, 381]. У свою чергу, М.А. Бояринцева зазначає, що правовий статус – це соціально допустимі та необхідні можливості особи не лише як індивіда, а як громадянина держави, оскільки вони гарантовані авторитетом держави. Зміст правового статусу загалом визначає межі діяльності громадянина щодо інших осіб, колективів, держави, природи, рамки його активної та пасивної життєдіяльності [2, с. 179]. А.С. Піголкін вважає, що правовий статус – це визнана Конституцією України або іншими законами сукупність вихідних, невідчужуваних прав і обов'язків людини, а також повноважень державних органів і посадових осіб, які безпосередньо закріплюються за тими чи іншими суб'єктами права [15, с. 241].

На думку В.М. Корельського, правовий статус як багатоаспектна категорія, по-перше, має загальний, універсальний характер, включає статуси різних суб'єктів правовідносин – держави, суспільства, особи тощо; по-друге, відбиває індивідуальні особливості суб'єктів і реальне положення їх у системі багатоманітних суспільних відносин; по-третє, не може бути реалізований без обов'язків, що кореспондують правом, без юридичної відповідальності, у необхідних випадках – без правових гарантій; по-четверте, категорія «правовий статус» визначає права та обов'язки суб'єктів у системному вигляді, що дає змогу здійснити порівняльний аналіз статусів різних суб'єктів для відкриття нових шляхів їх удосконалення [11].

О.М. Михайлов окреслив правовий статус як багатоаспектну, комплексну, універсальну категорію, що має чітку стабільну структуру та встановлює характер і принципи взаємодії суб'єктів суспільних відносин між собою, а також шляхом визначення прав, обов'язків та гарантій їх реалізації, визначає місце суб'єкта в системі правовідносин [13, с. 18].

Професор В.Б. Авер'янов наголошував, що слід розрізняти правовий статус у широкому та у вузькому розумінні (співвідношення цілого та частини). Так, компетенція (права і обов'язки) є головною складовою частиною змісту правового статусу кожного органу, яка доповнюється такими важливими елементами, як: завдання, функції, характер взаємозв'язків із іншими органами (як по «вертикалі», так і по «горизонталі»), місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань тощо [1, с. 247].

Отже, правовий статус – це особлива властивість особи, яка визначає її правове становище в суспільстві та розкриває її основні права та обов'язки.

Поняття адміністративно-правового статусу помічника судді вимагає спеціального підходу. Я.І. Окар-Балаж вказував, що адміністративно-правовий статус, як спеціальний правовий статус, характеризує особу через її права, обов'язки та відповідальність як суб'єкта адміністративного права та забезпечує участь у суспільних відносинах, які виникають у зв'язку із забезпеченням суб'єктами публічної влади прав і свобод фізичних осіб, у взаємодії органів публічної влади з інституціями громадянського суспільства, а також опосередковано у відносинах, які пов'язані у сфері публічного адміністрування об'єктів державної та комунальної власності, інколи – у відносинах, які мають місце у внутрішньоорганізаційній діяльності органів публічної влади [14, с. 85].

На думку Т.О. Коломось, адміністративно-правовий статус – це сукупність суб'єктивних прав і обов'язків, закріплених нормами адміністративного права за певним органом. Обов'язковою ознакою набуття суб'єктом адміністративно-правового статусу є наявність у нього конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, що реалізуються у рамках як адміністративних правовідносин, так і поза ними [10, с. 64].

О.М. Михайлов розкрив статус іншого учасника адміністративного судочинства та визначив, що це особа, яка, з метою вирішення завдань адміністративного судочинства, залучається судом за власної ініціативи або за ініціативи сторін процесу або долучається до процесу за законом, реалізуючи процесуальні права та обов'язки на підставі ухвали суду або в межах

визначеної законом компетенції, а в разі порушення встановлених у суді правил або протиправного перешкоджання здійсненню адміністративного судочинства може бути притягнута до юридичної відповідальності [13, с. 18].

Більш детально природу судової влади досліджує А.А. Іванищук, який стверджував, що адміністративно-правовий статус помічника судді – це сукупність його правосуб'єктності, професійних завдань, зобов'язань і прав щодо допомоги судді та підготовці судових справ до розгляду, виконання інших законних доручень судді та керівника апарату суду в поєднанні з професійними обмеженнями та спеціальною дисциплінарною відповідальністю як державного службовця [8, с. 333].

Отже, адміністративно-правовий статус – це особлива правова складова частина, яка розкриває становище особи як суб'єкта адміністративного права після набуття адміністративної правосуб'єктності, що надається особі в разі виконання функцій та завдань у конкретних адміністративно-правових відносинах.

Професор В.В. Галунько до складу адміністративно-правового статусу особи відносить такі елементи: публічні суб'єктивні права та юридичні обов'язки; правосуб'єктність особи; адміністративна відповідальність; іноді – дисциплінарна відповідальність посадових осіб публічної адміністрації [4, с. 90]. Д.В. Мандичев підкреслює, що правовий статус відображає головні особливості органу, його місце в системі державних органів влади, мету, завдання, функції, повноваження, компетенцію, відповідальність [12, с. 118].

Безпосередньо особливості адміністративно-правового статусу досліджував О.М. Гумін, який під адміністративно-правовим статусом особи розуміє комплекс прав і обов'язків, передбачених нормами адміністративного права. До елементів цього статусу науковець відносить правосуб'єктність, права, обов'язки та юридичну відповідальність. Однак не всі права, закріплені в законодавстві, характеризують адміністративно-правовий статус. До них належать лише ті, що передбачені нормами адміністративного права та реалізуються у взаємовідносинах із органами публічної влади, оскільки адміністративно-правові відносини існують тільки там, де один із суб'єктів є суб'єктом владних повноважень. Так само вчений говорить і про обов'язки. Адміністративно-правовий статус характеризують тільки ті, що обумовлюються виникненням взаємовідносин із органами публічної влади. Для національного законодавства залишається проблемним те, що у нормативно-правових актах йдеться не про права та обов'язки, а про «повноваження» [5, с. 37].

Враховуючи позиції науковців, до елементів адміністративно-правового статусу помічника судді слід віднести: порядок та підстави набуття адміністративної правосуб'єктності помічника судді, функції та завдання помічника судді, адміністративні права та обов'язки, адміністративно-правові підстави взаємодії помічника судді з правоохоронними органами та адміністративно-правову відповідальність у сфері професійної діяльності помічника судді.

Далі варто визначити нормативні основи правового статусу помічника судді. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 02 червня 2016 р. №1402-VIII у ст. 157 визначає загальний статус помічника судді та вказує, що кожен суддя має помічника (помічників), статус і умови діяльності якого (яких) визначаються цим Законом та Положенням про помічника судді, затвердженим Радою суддів України. Помічником судді може бути громадянин України, який має вищу юридичну освіту і вільно володіє державною мовою. Помічники суддів Верховного Суду повинні також мати стаж професійної діяльності у сфері права не менше трьох років. Судді самостійно здійснюють добір помічників. Помічник судді призначається на посаду та звільняється з посади керівником апарату відповідного суду за поданням судді. Помічники суддів із питань підготовки справ до розгляду підзвітні лише відповідному судді [18].

Відповідно до Положення про помічника судді суду загальної юрисдикції, затвердженого рішенням Ради суддів України від 25 березня 2011 р. № 14, помічник судді – це посадова особа, яка перебуває на державній службі, забезпечує виконання суддею відповідних повноважень та сприяє здійсненню правосуддя. Помічник судді прикріплюється для кадрового та фінансового обслуговування до апарату відповідного суду. Помічнику судді надається постійне робоче місце в суді, до апарату якого він прикріплений [16].

Проблема в тому, що майже 8 років тому Рада суддів України затвердила Положення про помічника судді суду загальної юрисдикції. У ті часи асистенти служителів Феміди перебували на державній службі. Нині ж виникла необхідність прийняти новий акт, який регулював би правила роботи та правовий статус помічників. Підстава розроблення нового положення така: відповідно до законів «Про судоустрій і статус суддів», «Про державну

службу» у помічників суддів змінився статус – тепер вони належать до патронатної служби. Змінилися й умови оплати праці [6].

Згідно із Законом України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII, до посад патронатної служби належать посади помічників суддів. Особливості патронатної служби в судах, органах та установах системи правосуддя визначаються законодавством про судоустрій і статус суддів. Але в Законі України «Про судоустрій і статус суддів» про це жодного слова. Тому незрозуміло, в якому порядку призначається і звільняється помічник судді, хто в судах є керівником патронатної служби, а також який статус наукового консультанта, який, на відміну від помічника судді, повинен мати науковий ступінь [7; 17].

Законом України «Про державну службу» визначено, що працівник патронатної служби призначається на посаду на строк повноважень особи, працівником патронатної служби якої він призначений. Трудові відносини з працівником патронатної служби припиняються в день припинення повноважень особи, працівником патронатної служби якої він призначений. Акт про звільнення приймається керівником державної служби. Працівник патронатної служби може бути достроково звільнений із посади за ініціативою особи, працівником патронатної служби якої він призначений, або керівника патронатної служби. На працівників патронатної служби поширюється дія законодавства про працю, крім ст. 39-1, 41-43-1, 49-2 Кодексу законів про працю України. Особливості патронатної служби в судах, органах та установах системи правосуддя визначаються законодавством про судоустрій і статус суддів [17].

Отже, провідною особливістю адміністративно-правового статусу помічника судді є переведення його до суб'єктів патронатної служби, що призначається суддею для сприяння здійснення правосуддя з виконанням адміністративних повноважень для забезпечення прав, свобод та законних інтересів осіб, надання адміністративних послуг та попередження адміністративних правопорушень у сфері здійснення судочинства.

Висновки. Адміністративно-правовий статус помічника судді – це особлива правова складова частина, яка розкриває становище помічника судді як суб'єкта адміністративного права, що перебуває на патронатній службі, після набуття помічником судді адміністративної правосуб'єктності для виконання ним функцій та завдань, адміністративних прав та обов'язків із метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів осіб, надання адміністративних послуг та попередження адміністративних правопорушень у сфері здійснення судочинства.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В.Б. Виконавча влада і адміністративне право. К: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
2. Бояринцева М.А. Адміністративно-правовий статус громадянина України. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2005. 213 с.
3. Велика проблема: хто може втратити роботу через судову реформу. 5.ua. 2017. URL: <https://www.5.ua/suspilstvo/velyka-problema-khto-mozhe-vtratyty-robotu-cherez-sudovu-reformu-157136.html>.
4. Галунько В.В., Олефір В.І., Гридасов Ю.В. Адміністративне право України: у 2-х т. Херсон: ХМД, 2013. Т. 1. 396 с.
5. Гумін О.М. Адміністративно-правовий статус особи: поняття та структура. Наше право. 2014. № 5. С. 32–37.
6. Державна судова адміністрація подала Раді суддів для затвердження проект положення про помічника володаря мантиї. Закон і бізнес. 2016. URL: http://zib.com.ua/ua/130536-dsau_mogla_uzalezhniti_pomichnikiv_suddiv_vid_kerivnika_apar.html.
7. Звіт за результатами аналізу нормативного регулювання питань запобігання корупції в системі правосуддя (проект). Програма USAID. 2017. URL: http://zib.com.ua/files/Report_Mykola_Khavronyuk.pdf.
8. Іванищук А.А. Адміністративно-правовий статус помічника судді. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». 2015. Т. 15. С. 328–333.
9. Ковальова Т.В., Коврига Л.П. Тлумачний словник української мови. Х.: Синтекс, 2005. 672 с.
10. Коломєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

11. Корельський В.М., Перевалова В.Д. Теория государства и права: учебник. М.: НОР-МА-ИНФА, 2002. 549 с.
12. Мандичев Д.В. Поняття адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади. *Право і суспільство*. 2010. № 5. С. 117–121.
13. Михайлов О.М. Правовий статус інших учасників адміністративного судочинства в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса, 2015. 22 с.
14. Окар-Балаж Я.І. Деякі питання визначення правового статусу особи у адміністративному праві. *Наше право*. 2015. № 2. С. 81–85.
15. Пиголкин А.С. Общая теория права: учебник. М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1996. 384 с.
16. Положення про помічника судді суду загальної юрисдикції: затверджено рішенням Ради суддів України від 25 березня 2011 р. № 14. Судова гілка влади. 2016. URL: <https://court.gov.ua/sudova-vlada/969076/pppsszu>.
17. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. Відомості Верховної Ради. 2016. № 4. Ст. 43.
18. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 р. № 1402-VIII. Відомості Верховної Ради. 2016. № 31. Ст. 545.
19. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2001. 656 с.
20. Сухарев. А.Я. Большой юридический словарь. М.: ИНФРА-М, 2003. 704 с.
21. Чижмарь К.І. Організація та діяльність нотаріату в Україні: загальні засади конституційно-правового статусу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2014. Вип. 29. С. 119–123.
22. Шемшученко Ю.С. Юридична енциклопедія: в 6 т. К.: Українська енциклопедія, 2003. Т. 5. 2003. 736 с.

ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ В УКРАЇНІ

У статті на основі чинного законодавства та поглядів науковців досліджено теоретичні аспекти визначення «адміністративної юстиції». Автор зосереджує свою увагу на даному понятті, його сутності й формах та досліджує ознаки адміністративної юстиції.

Ключові слова: адміністративна юстиція, судова реформа, правова держава, дефініція, адміністративне судочинство, адміністративний процес, адміністративно-правове законодавство, норма права, державне управління.

В статье на основе действующего законодательства и мнений ученых исследованы теоретические аспекты административной юстиции. Автор сосредоточивает свое внимание на данном понятии, его сущности и формах и исследует признаки административной юстиции.

Ключевые слова: административная юстиция, судебная реформа, правовое государство, дефиниция, административное судопроизводство, административный процесс, административно-правовое законодательство, норма права, государственное управление.

In article on the basis of the current legislation and opinions of scientists studies the theoretical aspects of the definition of “administrative justice”. The author focuses his attention on this concept, as well as the essence and forms of administrative justice, as well as explores its features.

Key words: administrative justice, judicial reform, law state, definition, administrative legal process, administrative process, administrative law, norm of law, state administration.

Постановка завдання. Україна прагне ефективно забезпечувати права та свободи своїх громадян. Наразі постала необхідність реформування системи державного управління, у якій важлива роль належить судовій реформі, неможливій без переформатування сучасної адміністративної юстиції. Обрана нами тематика є досить актуальною і тому, що слід по-новому поглянути на взаємовідносини між державою та громадянами.

У науковій літературі сьогодні багато уваги приділено проблемам адміністративної юстиції, питанням організації адміністративного судочинства, а також визначенню адміністративної юстиції в Україні. Вони частково висвітлювалися у працях багатьох українських дослідників, зокрема: В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, І.Л. Бородіна, В.М. Бевзенка, В.С. Стефанюка, В.А. Сьоміна, М.М. Тищенко, В.М. Шаповала та багатьох інших. Однак усі вони розкрили лише окремі аспекти адміністративно-правових засад у цій сфері. Питання, що будуть розглядатися в статті, є досить актуальними та потребують подальших теоретичних розробок.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі чинного законодавства та поглядів учених визначити особливості визначення поняття «адміністративна юстиція» в сучасному правовому полі України.

Виклад основного матеріалу. Термін «адміністративна юстиція» є багатозначним, що зумовлено особливостями формування відповідного інституту в певних правових системах. У дефініціях (визначеннях) увагу акцентовано як на окремих ознаках цього явища, котрі є загальними, так і на деяких особливостях, пов'язаних із характером правових систем. Незалежно від правової системи можна вирізнити такі загальні риси адміністративної юстиції.

© ПИХТІН М.П. – доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри цивільного, господарського, адміністративного права та правоохоронної діяльності (Інститут права та суспільних відносин Університету «Україна»)

Адміністративна юстиція – це система правових засобів і механізмів, які дозволяють фізичним та юридичним особам у судовому порядку оспорювати рішення, дії чи бездіяльність представників влади і захищати свої права, свободи та інтереси. Призначенням адміністративної юстиції є розв’язання правових конфліктів (публічно-правових спорів), які виникають між фізичними та юридичними особами, з одного боку, і представниками влади – з іншого, внаслідок здійснення останніми управлінських функцій. Отже, йдеться про розв’язання спорів між нерівними суб’єктами права – органами держави та підвладними їм особами. Тому адміністративна юстиція передбачає запровадження таких процедур, які забезпечують рівність учасників спору в судовому процесі. Адміністративна юстиція функціонує у процесуальній формі, яка, незважаючи на низку особливостей, характерних для різних країн, відповідає моделі загального судового процесу. Адміністративна юстиція включає розвинену систему судових органів або квазісудових установ, спеціально створених або пристосованих для вирішення спорів за участю владарюючих суб’єктів [1, с. 58].

На думку В.В. Решоти, інституціоналізація адміністративної юстиції полягає також у необхідності здійснення неупередженого та ефективного контролю за дотриманням законності органами, посадовими і службовими особами державного управління та місцевого самоврядування [2, с. 5].

До основних чинників, що обумовили необхідність створення спеціального судового органу з розгляду справ, що витікають із адміністративних правовідносин, належать:

1) недостатньо високий рівень розгляду адміністративних справ уповноваженими органами, а також брак об’єктивності останніх (Ю.П. Битяк) [3, с. 113–119];

2) закріплення в Конституції України принципу спеціалізації та територіальності судів (В.Б. Авер’янов) [4, с. 23];

3) адміністративно-правовий характер матеріальних та процесуальних відносин, покладених в основу конфлікту між особою та органом публічної влади (І. Голосніченко, М. Стахурський) [1, с. 149–151; 5, с. 120];

4) перевантаженість адміністративними справами судів загальної юрисдикції (В.С. Стефанюк) [6, с. 114–117; 7, с. 149–153];

5) необхідність приведення державної судової системи у відповідність до міжнародних правових стандартів;

6) відсутність в адміністративному конфлікті відносин майнового характеру (В.А. Сьоміна) [8, с. 116–117];

7) наявність історичних передумов (С. Тараненко) [9, с. 141–143];

8) незалежність спеціалізованого суду від інших гілок влади, відсутність відомчої зацікавленості, наявність всебічних гарантій, детальної процесуальної регламентації розгляду (О. Андрійчук) [10, с. 45–48].

Сьогодні ще не існує єдиного підходу до визначення поняття адміністративної юстиції. В юридичній літературі існують три основні тенденції, відповідно до яких вона розуміється як:

1) особливий порядок вирішення адміністративно-правових спорів судами та іншими уповноваженими на те державними органами. Таку позицію у визначенні поняття «адміністративної юстиції» поділяє В.С. Стефанюк [7, с. 149–153].

2) самостійна галузь правосуддя, ціллю якої є вирішення судами спорів між громадянами та органами управління (адміністрацією) або між самими органами управління (тобто адміністративне судочинство). Такий погляд на адміністративну юстицію пропонує В. Бринцев [11, с. 32].

3) не тільки особливий вид судочинства, а й система спеціалізованих судів або спеціалізованих судових підрозділів, які здійснюють адміністративне судочинство. Такий погляд підтримують А. Заєць [12, с. 112–126], А. Хворостянкіна [13], В.Ф. Бойко [14, с. 112–115], І. Бородін [15, с. 115–117].

Спільними для цих визначень є те, що адміністративна юстиція скрізь розглядається як особливий порядок вирішення адміністративних спорів. Різниця полягає в суб’єктах, які уповноважені вирішувати ці спори [8, с. 43].

Адміністративній юстиції притаманні такі загальні ознаки:

1) Характерною рисою адміністративної юстиції є те, що вона є правосуддям, судовою, а не виконавчою владою. Адміністративна юстиція – це особлива, окрема адміністративна галузь правосуддя. Ознака «адміністративна» вказує на: наявність адміністративного елемента і в організації адміністративної юстиції (з погляду кадрового складу), і в порядку її функціонування

(елементи адміністративного процесу); характер справ, що вирішуються органами адміністративної юстиції (публічні спори).

2) Для всіх систем адміністративної юстиції характерне віднесення до її відання спорів, що виникають у сфері публічної діяльності між громадянами чи юридичними особами, з одного боку, і публічною адміністрацією – з іншого. Коло і зміст цих спорів індивідуальні в кожній окремій системі адміністративної юстиції, однак загальним для всіх спорів є їх адміністративно-правовий характер [7, с. 48].

3) Адміністративній юстиції притаманна наявність системи судових органів, до компетенції яких входить розгляд зазначених справ за позовами на рішення, дії чи бездіяльність державних органів у сфері публічної діяльності. З погляду на структурну організацію, адміністративну юстицію характеризує незалежність (відносна чи абсолютна) від будь-яких органів, що дає змогу говорити про можливість існування автономної системи адміністративного правосуддя.

4) Адміністративна юстиція характеризується також наявністю особливих процесуальних дій зазначених справ. Механізм розгляду справ в адміністративних судах побудований на зразок судового процесу в загальних судах і майже цілком відтворює його принципи (гласності, публічності, змагальності). Одна зі сторін адміністративно-правового спору – публічний орган або посадова особа, рішення, дії або бездіяльність яких оскаржуються. Кожна система адміністративної юстиції припускає, що розгляд і вирішення адміністративних спорів відбувається з дотриманням судової процесуальної форми. Залежно від відповідної системи можуть застосовуватися цивільно-процесуальна, адміністративно-процесуальна чи, нарешті, т. зв. «квазісудова» форми. В англосаксонських країнах під «квазісудовою» формою розуміється процесуальна форма, що відповідає принципам т. зв. «природного правосуддя», серед яких виділяють гласність, змагальність, можливість бути вислуханим, обов'язковість виконання мотивованого рішення, можливість оскарження такого рішення в суді загальної юрисдикції.

5) Правовим наслідком вирішення спору у сфері управлінської діяльності органом адміністративної юстиції є визнання недійсності і (чи) скасування незаконного акту чи інше відновлення порушеного суб'єктивного права зацікавленої особи. Наявність органів адміністративної юстиції – це показник зрілості судової організації і ступеня розвиненості різних форм здійснення правосуддя, необхідний атрибут демократичної правової держави.

Таким чином, адміністративна юстиція – це система спеціальних судових органів, які створені для розгляду і вирішення спорів у визначеній законодавством процесуальній формі, що виникають у сфері діяльності публічної адміністрації між громадянами чи юридичними особами, з одного боку, і органами публічної адміністрації, їх посадовими особами, – з іншого, внаслідок чого може бути прийняте рішення про визнання недійсності і (чи) скасування незаконного акту чи інше відновлення порушеного суб'єктивного права зацікавленої особи [8, с. 49].

Загальний аналіз процесуальних норм законодавства України, за якими визначаються юрисдикційна належність та підсудність справ різній судовій спеціалізації, вказує на певні критерії розмежування спорів між ними, зокрема: 1) суб'єктний склад сторін спору; 2) предмет спірних правовідносин; 3) характер спірних правовідносин.

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що єдиного визначення поняття «адміністративна юстиція» не існує. Як науковці, так і практики виокремлюють різні ознаки цього поняття, проте від сталого розвитку цієї інституції, ефективного захисту прав і свобод громадян залежить розбудова України як правової та демократичної держави.

Список використаних джерел:

1. Стахурський М. Адміністративно-процесуальне законодавство потребує оновлення. Право України. 2011. № 10. С. 149–151.
2. Решота В.В. Англосаксонська модель адміністративної юстиції в державному управлінні: автореф. канд. юр. наук, спец.: 12.00.01 «Теорія та історія державного управління». Львів: Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, 2008. 20 с.
3. Битяк Ю.П. Адміністративна юстиція і права людини. Проблеми законності. Х., 2011. Вип. 42. С. 113–119.
4. Авер'янов В. Адміністративна реформа і правова наука. Право України. № 3. С. 20–27.

5. Голосніченко І. Проблеми кодифікації норм, що встановлюють адміністративну відповідальність. *Право України*. 2012. № 10. С. 120–124.
6. Стефанюк В.С. Проблеми вдосконалення адміністративного права та перспективи розвитку адміністративної юстиції в Україні. *Право України*. 2013. № 1. С. 114–117.
7. Стефанюк В.С. Поняття судового адміністративного процесу та його принципи в адміністративному праві. *Вісник Верховного Суду України*. 2013. № 5. С. 149–153.
8. Сьоміна В.А. Проблеми законодавчого регулювання та практики розгляду адміністративно-правових спорів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Національна юридична акад. України ім. Ярослава Мудрого. Х., 2013. С. 116–117.
9. Тараненко С. Механізм захисту громадянами прав і свобод під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення. *Право України*. 2014. № 11. С. 141–143.
10. Андрійчук О. Роль загальних правових принципів у процесі застосування європейського права. *Юридичний журнал*. 2007. № 3. С. 45–48.
11. Бринцев В., Андрющенко І. Застосування та інтерпретація стандартів (принципів) правової держави в конституційному судочинстві. *Вісник Конституційного Суду України*. 2011. № 2. С. 73–83.
12. Засць А.П. Здійснення принципів правової держави як засіб вдосконалення виконавчої влади. *Вісник Академії правових наук України*. 2011. № 2. С. 112–126.
13. Хворостянкіна А. Європейські стандарти адміністративного процесу. *Юридичний журнал*. 2015. № 11.
14. Бойко В.Ф. Судова система: проблеми реформування та розвитку. *Вісник Верховного суду України*. 2010. № 6. С. 112–115.
15. Бородін І. Про сутність адміністративної юстиції. *Право України*. 2000. № 2. С. 115–117.

УДК 342.9

ПОВИДИШ В.В.

ДЕЯКІ ПИТАННЯ РОЗГЛЯДУ СУДАМИ СПРАВ ПРО ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ

Автором досліджено питання розгляду судом справ про публічні закупівлі, серед яких особливу увагу було приділено порядку розгляду скарги органом оскарження – Антимонопольним комітетом України, аналізу існуючої судової практики оскарження процедури закупівлі. Це дало змогу запропонувати шляхи вдосконалення проведення публічних закупівель відповідно до міжнародних стандартів.

Ключові слова: суди, справи, публічні закупівлі, розгляд скарг, Антимонопольний комітет України, судова практика.

Автором исследованы вопросы рассмотрения судом дел о публичных закупках, среди которых особое внимание было уделено порядку рассмотрения жалобы органом обжалования – Антимонопольным комитетом Украины, анализу существующей судебной практики обжалования процедуры закупки. Это позволило предложить пути усовершенствования проведения публичных закупок в соответствии с международными стандартами.

Ключевые слова: суды, дела, публичные закупки, рассмотрение жалоб, Антимонопольный комитет Украины, судебная практика.

The author examines the issues of consideration by the court of public procurement cases, among which special attention was paid to the procedure for reviewing the complaint by the appeal body – the Antimonopoly Committee of Ukraine; analyze the existing judicial practice of appealing the procurement procedure. This made it possible to propose ways to improve of public procurement in accordance with international standards.

Key words: courts, cases, public procurement, complaints processing, Antimonopoly Committee of Ukraine, judicial practice.

Постановка завдання. За нинішнього стану законодавства України складним і дискусійним є питання судової практики у справах укладання та виконання договорів про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти, зокрема питання визначення юридичної природи таких договорів, суб'єктного складу, дійсності договорів, укладених державними замовниками поза обсягом наданих на їх вчинення повноважень, тощо.

До вчених, які присвятили свої праці визначенню окремих аспектів юридичної природи договорів, укладених у межах виконання державного замовлення, належать О. Дзера, В. Кісель, В. Луць, О. Подцерковний, В. Щербина та ін. Однак актуальним є подальше проведення досліджень у цій сфері, що зумовлено постійною динамікою законодавства, яке регулює процес державної закупівлі, а також традиційно активною судовою практикою, що супроводжує цей процес.

Метою цього дослідження є визначення особливостей розгляду справ про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти в умовах нинішнього впровадження законодавства «Про публічні закупівлі» та внесення пропозицій щодо вдосконалення деяких положень законодавства із цього питання.

Результати дослідження. Обсяги публічних закупівель, що здійснюються через електронну систему, невпинно зростають, і для учасників таких процедур все більш актуальним стає питання оскарження результатів тендерів.

Процедури оскарження публічних закупівель визначені Законом «Про публічні закупівлі» [6], який набув чинності 19 лютого 2016 р. і був введений у дію з 01 серпня 2016 р. для

всіх замовників, а також Господарським процесуальним кодексом України та Кодексом адміністративного судочинства України. Органом оскарження у процесі публічних закупівель є Антимонопольний комітет України (АМКУ). Він утворює Постійно діючу адміністративну колегію з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель (далі – Колегія АМКУ) з метою неупередженого та ефективного захисту прав та законних інтересів осіб, пов'язаних із участю у процедурах закупівлі. Рішення цієї колегії приймаються від імені АМКУ.

Очевидним важливим плюсом нового закону стало скорочення строку розгляду скарги органом оскарження – АМКУ – з 30 до 15 робочих днів, можливість участі замовника та суб'єкта оскарження у розгляді справи в онлайн-режимі, а також зміна точки відліку подальшого строку оскарження рішення АМКУ в суді – 30 днів із дня його оприлюднення в електронній системі. За старим законом, 30 днів відраховувалися від дня, коли особа дізналася про прийняття рішення, що часто ставило в нерівні умови тих осіб, які не були безпосередніми учасниками процедури оскарження в АМКУ, але яких стосувалися прийняті АМКУ рішення.

Наприклад, коли АМКУ скасовував результати торгів, переможець дізнавався про це лише з сайту АМКУ, на якому публікувалися резолютивна частина рішення. Повний текст міг з'явитися лише за тиждень, що суттєво обмежувало строк оскарження. Новий закон передбачає чітку вихідну точку – день оприлюднення рішення в електронній системі закупівель; йдеться про публікацію повного рішення, що створює однакові можливості для підготовки позовної заяви для всіх зацікавлених сторін. У новому законі залишилися певні недоліки, наприклад, перебіг строків на укладення договору зупиняється на час розгляду скарги в АМКУ, проте не зупиняється на час оскарження рішення АМКУ в суді, що фактично означає ризики недійсності такого договору, якщо він укладений після судового оскарження, через порушення строку на його укладення, який до того ж було зменшено до 20 днів із дня прийняття рішення про намір укласти договір про закупівлю. Певна плутанина виникає щодо прийняття органом оскарження рішення про припинення розгляду скарги ще до того, як він її прийняв до розгляду. Як і в попередньому законі, залишилися неврегульованими права учасників процедури оскарження.

Можливість оскарження рішень Колегії АМКУ в судовому порядку передбачена новим Законом України «Про публічні закупівлі», однак аналіз практики свідчить про те, що суб'єкти оскарження користуються такою можливістю рідко.

За інформацією Колегії АМКУ, 14 серпня 2017 р. розглянуто 53 пункти порядку денного, в якому прийнято 49 рішень, із них: прийнято до розгляду – 19 скарг; залишено без розгляду – 10 скарг; відмовлено у задоволенні – 7 скарг; задоволено частково/повністю (встановлено порушення) – 12 скарг; припинено розгляд – 1 скарги; перенесено розгляд – 4 скарги (для отримання додаткової інформації) [1].

За результатами розгляду Колегією АМКУ скарг учасників публічних закупівель, АМКУ у звіті за 2017 р. визначив основні порушення, допущені замовниками процедур публічних закупівель:

- встановлення у тендерній документації вимог, які може задовольнити лише один конкретний учасник (виробник або постачальник), тобто тендерна документація прописана під одного виробника/постачальника;
- невідповідність допущених до аукціону та визнаних найбільш економічно вигідними тендерних пропозицій умовам тендерної документації;
- дискримінаційний підхід до розгляду та оцінки тендерних пропозицій учасників процедур закупівель (пропозиції одних учасників відхиляються як такі, що не відповідають умовам тендерної документації, а інших, які також не відповідають умовам тендерної документації, допускають до аукціону та визнаються переможцями торгів).

За даними АМКУ, засідань колегій із публічних і державних закупівель у 2016 р. проведено на 26% більше, ніж у 2015 р. Скарг щодо процедур проведення публічних і державних закупівель подано на 129%, а рішень прийнято на 92% більше, ніж роком раніше.

Варто зазначити, що повноваження Колегії АМКУ діють лише у рамках розгляду конкретної скарги та не розповсюджуються на загальний перебіг тендеру. АМКУ не має повноважень визначати переможця тендера – такі повноваження має виключно замовник закупівлі. АМКУ в рамках процедури оскарження має право зобов'язати замовника внести зміни до тендерної документації; скасувати рішення про визначення переможця; частково або повністю скасувати рішення, прийняті в процесі закупівлі; усунути порушення, допущені замовником у процесі здійснення закупівлі, або відмінити закупівлю, якщо неможливо усунути порушення, тощо. Колегія АМКУ діє у межах матеріалів та інформації за скаргою щодо конкретної процедури закупівлі і не є

контролюючим органом щодо публічних закупівель в цілому та не здійснює загальний нагляд за процедурами закупівель.

Що стосується самої процедури оскарження, то скарга до АМКУ подається суб'єктом оскарження у формі електронного документа через електронну систему закупівель. Після розміщення така скарга автоматично вноситься до реєстру скарг. У разі прийняття скарги до розгляду електронна система закупівель автоматично призупиняє початок електронного аукціону та не оприлюднює договір про закупівлю і звіт про результати проведення її процедури. У будь-якому разі укладення договору про закупівлю під час оскарження забороняється.

Відразу після внесення до реєстру скарга із супровідними документами та її реєстраційна картка автоматично надсилаються АМКУ та замовнику. Строк розгляду скарги органом оскарження становить 15 робочих днів із дати початку розгляду. Рішення останнього набирає чинності з дня його прийняття та є обов'язковим для виконання замовниками та особами, яких воно стосується, і може бути оскаржене суб'єктом оскарження, замовником у судовому порядку протягом 30 днів із дня оприлюднення в електронній системі закупівель.

Наразі існує досить неоднозначна та суперечлива практика щодо підсудності справ про оскарження результатів публічних закупівель. Справи цієї категорії розглядаються як адміністративними, так і господарськими судами залежно від складу сторін, предмету позову і, власне, предмету оскарження. Скарги нерідко намагаються перевести розгляд скарг у систему господарських судів із метою отримання заходів забезпечення позову. Скарги щодо вже укладених договорів про закупівлі розглядаються відразу в судовому порядку без звернення до АМКУ.

За офіційними даними АМКУ, у певній частині скарг скарги, не погоджуючись із рішеннями Комітету, оскаржують їх у судових органах (кількість таких скарг не перевищує 5% від загальної кількості рішень). Аналіз судової практики оскарження процедур закупівель свідчить, що:

- 1) загальна кількість судових справ із оскарження процедур закупівель є відносно невеликою;
- 2) найчастіше замовники та учасники-переможці оскаржують рішення АМКУ про скасування результатів закупівлі;
- 3) суди часто відмовляють у задоволенні позовів із суто процесуальних підстав, не торкаючись суті спору (пропущені строки, позов поданий не до того суду тощо).

У разі звернення до суду з позовом про оскарження процедури закупівлі необхідно пам'ятати про таке:

- 1) строки на оскарження процедур закупівлі, передбачені законом, не підлягають поновленню;
- 2) якщо законом встановлено попереднє оскарження результатів закупівель до АМКУ, не варто ігнорувати цю стадію і звертатися відразу до суду;
- 3) вірогідність того, що суд зупинить процедуру закупівлі у зв'язку із поданням позову, незначна;
- 4) до розгляду справи у суді можуть залучатися експерти;
- 5) скарги у підготовці позову необхідно враховувати правила, встановлені процесуальним законодавством [2].

Розглянемо практику розгляду справи про визнання недійсним рішення комітету з конкурсних торгів та договору про закупівлю. Прокурор має право звернутися до суду в інтересах держави навіть у разі відсутності органу, уповноваженого здійснювати функції держави у спірних правовідносинах, або відсутності у такого органу повноважень щодо звернення до господарського суду. Порухення інтересів держави прокурор вбачає у тому, що замовником під час проведення закупівлі товарів за бюджетні кошти були порушені вимоги чинного законодавства, принципи максимальної ефективності та економії, що призвело до протиправного та надмірного витрачання коштів місцевого бюджету, унеможливило їх раціональне та ефективне використання, однак Міністерством економічного розвитку і торгівлі України (як органом, уповноваженим державою здійснювати повноваження у спірних правовідносинах) до цього часу не вжито заходів до оскарження результатів таких дій у судовому порядку. Вбачається порушення процедури закупівлі: переможець тендеру зареєстрований як фізична особа-підприємець вже після укладення договорів оренди транспортного засобу та приміщення, що виступають підтвердженням його кваліфікаційної відповідності. Це унеможливило укладання ним вказаних договорів як фізичною особою-підприємцем і для здійснення ним господарської діяльності. Також відсутні акти приймання-передачі приміщення та автомобіля переможцю тендеру, тобто відсутні докази того, що вони перебували

в його користуванні. Інформації про наявність працівників відповідної кваліфікації фізичною особою-підприємцем під час подання тендерної пропозиції надано не було. Отже, правова позиція суду:

1. Оскільки судом встановлений факт порушення замовником торгів вимог Закону України «Про публічні закупівлі» щодо оцінки конкурсних пропозицій учасників, наявні підстави для визнання судом недійсним рішення комітету з конкурсних торгів щодо оцінки конкурсних пропозицій учасників, оформленого протоколом.

2. Договір купівлі-продажу суперечить вимогам Закону України «Про публічні закупівлі», оскільки укладений за результатами торгів, проведених із порушенням встановленої цим Законом процедури, а також суперечить інтересам держави і суспільства, оскільки його укладення фактично призвело до втрати бюджетних коштів у значному розмірі. Відтак він підлягає визнанню недійсним.

3. Договір підлягає визнанню недійсним із моменту його укладання саме з підстав порушення вимог Закону України «Про публічні закупівлі» про проведення процедури державної закупівлі товарів, за наслідками якої він був укладений, у зв'язку з чим досягнення згоди між сторонами цього договору щодо його розірвання (шляхом укладення додаткової угоди від 09 лютого 2017 р.) не має суттєвого значення, оскільки договір купівлі-продажу визнаний судом недійсним з 12 січня 2017 р. (а не розірваним із 09 лютого 2017 р.) та з цього часу не створює жодних правових наслідків для сторін.

Далі наведемо позицію суду у справі про визнання недійсними результатів відкритих торгів. Так, чинним законодавством України не передбачено обмежень щодо встановлення замовниками строків поставки товарів під час їх закупівлі. Тому умова щодо постачання товару протягом 3 (трьох) робочих днів із моменту одержання письмової заявки або заявки в іншій формі не є дискримінаційною та не обмежує коло учасників закупівлі.

Вимоги про визнання недійсними договорів, укладених із переможцями торгів, є необґрунтованими, якщо судом відмовлено у визнанні недійсними результатів торгів на закупівлю, а вимоги в частині визнання недійсними вказаних договорів є похідними. Згідно з п. 2 роз'яснення президії Вищого арбітражного суду України від 26 січня 2000 р. № 02-5/35 «Про деякі питання практики вирішення спорів, пов'язаних із визнанням недійсними актів державних чи інших органів», підставами для визнання акта недійсним є невідповідність його вимогам чинного законодавства та/або визначеній законом компетенції органу, який видав цей акт. Обов'язковою умовою визнання акта недійсним є також порушення, у зв'язку з прийняттям відповідного акта, прав та охоронюваних законом інтересів підприємства чи організації; пункт документації конкурсних торгів, у якому зазначено: «Цим підписом ____ безумовно і беззастережно засвідчую свою згоду з усіма положеннями Документації (у т. ч. щодо відповідності їх чинному законодавству та безумовно погоджуюся на виконання всіх вимог, передбачених Документацією)», не є порушенням прав учасника закупівлі.

Предметом позовних вимог є:

1) вимоги про визнання недійсним рішення замовника, оформлене протоколом № 14 від 05 лютого 2016 р. засідання комітету з конкурсних торгів щодо перевірки відповідності пропозицій конкурсних торгів, поданих на I етап попередньої кваліфікації із закупівлі продукції рибної, свіжої, охолодженої чи замороженої, умовам кваліфікаційної документації;

2) про зобов'язання замовника прийняти рішення про відповідність кваліфікаційної пропозиції позивача на I етапі попередньої кваліфікації із закупівлі продукції рибної, свіжої, охолодженої чи замороженої умовам кваліфікаційної документації та запросити позивача до II етапу торгів із закупівлі продукції рибної, свіжої, охолодженої чи замороженої. Заходи забезпечення позову передбачають встановлення заборони відповідачу (замовнику) вчиняти дії, пов'язані з:

а) проведенням процедури розкриття пропозицій конкурсних торгів щодо закупівлі;

б) проведенням оцінки пропозицій та визначенням переможця конкурсних торгів щодо закупівлі;

в) здійсненні акцепту пропозиції конкурсних торгів щодо закупівлі;

г) здійсненні укладення договору про закупівлю з учасником, пропозицію конкурсних торгів якого було акцептовано щодо закупівлі.

Враховуючи предмет позову та процедуру проведення торгів, місцевий господарський суд зробив висновки, що заходи до забезпечення позову в частині заборони відповідачеві вчиняти дії, пов'язані з проведенням процедури розкриття пропозицій конкурсних торгів щодо закупівлі та проведенням оцінки пропозицій та визначенням переможця конкурсних торгів щодо закупівлі,

є співвідносними із заявленими позивачем вимогами, а спосіб забезпечення не суперечить приписам ст. 67 Господарського процесуального кодексу України.

Зазначені вище недоліки у складанні протоколів про адміністративні правопорушення та оформленні матеріалів справи, допущені уповноваженими особами, вказують на численні випадки недотримання процесуальних норм щодо підстав, за яких провадження у справі про адміністративне правопорушення не може бути порушене, а порушене підлягає закриттю. Зокрема, у складанні протоколів не завжди зверталася увага на час вчинення правопорушення і положення п. 7 ст. 247 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). У більшості перевірених справ виявлено недотримання вимог КУпАП щодо повноти і конкретності опису події правопорушення та правильності формулювання обвинувачення за спеціальними нормами, які були порушені особою. Під час вирішення питань, пов'язаних зі складанням протоколу про адміністративне правопорушення, уповноважені на це особи не завжди вдавалися в оцінку дій суб'єкта на предмет наявності у нього вини щодо вчинення правопорушення. Така поверховість призводила до закриття судом провадження у справі за відсутністю складу правопорушення, передбаченого ст. 164-14 КУпАП.

Як зазначено вище, більшість перевірених протоколів не містять конкретного формулювання обвинувачення, що фактично порушує право особи на захист, а під час розгляду справи судом ускладнює з'ясування обставин щодо наявності у діях суб'єкта складу правопорушення.

Не завжди уповноважені на складання протоколів особи дотримуються вимог закону щодо необхідності роз'яснення особам, що притягаються до адміністративної відповідальності, процесуальних прав та вручення їм копії складеного протоколу.

Місцеві суди у розгляді справ про адміністративні правопорушення також допускають порушення як процесуальних норм, так і матеріального права. Зокрема, не завжди особи, які притягаються до відповідальності, повідомляються про час і місце слухання справи. Іноді розгляд справ проводиться без участі таких осіб за відсутності підтвердження про належне їх сповіщення про час і місце розгляду справи.

Суди не завжди з'ясовують всі обставини, необхідні для повного і об'єктивного вирішення справи. Велика кількість справ була розглянута з порушеннями, оскільки протоколи про адміністративні правопорушення були складені за межами строків, передбачених ст. 38 КУпАП, тобто провадження у таких справах було розпочато незаконно і мало б закриватися судами відразу, без входу у розгляд по суті обвинувачення [7].

Незважаючи на складність і об'ємність об'єктивної сторони правопорушень даної категорії, з огляду на заперечення суб'єктом своєї вини, судді не завжди вдаються у детальність оцінки кожної дії і кожного порушення спеціальних норм, які регулюють державні закупівлі, обмежуючись у постановках загальною фразою про доведеність чи недоведеність вини особи, що притягається до адміністративної відповідальності. Докази не оцінюються на предмет достовірності, допустимості і достатності, а доводи сторони захисту не спростовуються або ж приймаються без належної мотивації.

Суди не завжди виконують вимоги закону про необхідність направлення особам, які притягалися до адміністративної відповідальності, копії постанов суду.

Насамкінець слід вказати, що виявлені недоліки у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 164-14 КпАП, вказують на випадки порушень законодавства, що є неприпустимим як у складанні протоколів про адміністративні правопорушення, так і у відправленні правосуддя [3].

Це, зокрема, пояснюється особливостями відповідних справ, для розгляду яких необхідні специфічні знання у сфері державних закупівель. Тому значна частина справ про державні закупівлі розглядається саме АМКУ як органом зі спеціальним статусом, безпосередньою метою якого є захист конкуренції, зокрема у сфері державних закупівель. Той факт, що суди залишають у силі рішення Колегії АМКУ, таким чином погоджуючись із її баченням, також свідчить про те, що механізм оскарження державних закупівель є дієвим інструментом захисту інтересів осіб, які вважають, що їхні права порушені внаслідок проведення процедури закупівлі, а також про те, що в АМКУ побудовано структуру, яка успішно вирішує завдання, покладені на неї чинним законодавством.

Зазначені статті Бюджетного кодексу містять положення про те, що захищеними видатками Державного бюджету України визначаються видатки загального фонду на: оплату праці працівників бюджетних установ; нарахування на заробітну плату; придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів; забезпечення продуктами харчування; оплату комунальних послуг

та енергоносіїв; обслуговування державного боргу; поточні трансфери населенню; поточні трансфери місцевим бюджетам; підготовку кадрів вищими навчальними закладами I – IV рівнів акредитації; забезпечення інвалідів технічними та іншими засобами реабілітації; фундаментальні дослідження, прикладні наукові та науково-технічні розробки [4].

Висновки. Отже, вважаємо за доречне внести зміни до ч. 7-9 ст. 18 Закону України «Про публічні закупівлі», у частині, де зазначено, що «у разі прийняття скарги до розгляду електронна система закупівель автоматично призупиняє початок електронного аукціону та не оприлюднює договір про закупівлю і звіт про результати проведення процедури закупівлі...» та викласти її у редакції із вказівкою про недопущення призупинення початку електронного аукціону у разі процедури оскарження за умови обґрунтування замовником необхідності негайного здійснення закупівлі (для здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони та ін. важливих сфер).

Також потребують змін положення КУпАП у частині розгляду справ про публічні закупівлі, Кодекс адміністративного судочинства, зокрема п. 11 ст. 19, та Закон України «Про Антимонопольний комітет України». Ст. 7 зазначеного Закону закріплює повноваження Антимонопольного комітету України у сфері здійснення публічних закупівель. Відповідно до п. 3, АМКУ має право розглядати справи про адміністративні правопорушення, приймати постанови та перевіряти їх законність та обґрунтованість; перевіряти суб'єкти господарювання, об'єднання, органи влади, органи місцевого самоврядування, органи адміністративно-господарського управління, контролювати дотримання ними вимог законодавства про захист економічної конкуренції, а також, під час проведення розслідувань за заявами і справами про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, у розгляді заяв і справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, проведенні перевірки та в інших передбачених законом випадках, вимагати від учасників інформацію, в т. ч. з обмеженим доступом.

Оскільки АМКУ не є контролюючим органом та не уповноважений перевіряти всю процедуру проведення публічних закупівель на відповідність її вимогам законодавства, а лише розглядає справи про порушення в межах скарг, які до нього надходять, реалізація зазначених пропозицій надасть змогу забезпечити ефективність, прозорість та стабільність проведення публічних закупівель відповідно до міжнародних стандартів й забезпечить приведення законодавства України до вимог ЄС.

Список використаних джерел:

1. Офіційний веб-сайт АМКУ. URL: <http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/publish/article/136841>.
2. Практичні аспекти оскарження публічних закупівель в Україні. URL: <http://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/praktichni-aspekti-oskarzhennya-publichnih-zakupivel-v-ukrayini.html>
3. Апеляційний суд Кіровоградської області. URL: <https://kra.court.gov.ua/sud1190/150/1513>.
4. Бюджетний кодекс України. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 50-51, ст. 572. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
5. Проект ЄС «Гармонізація системи державних закупівель України зі стандартами ЄС». URL: chromeextension://ilhpdfjlmhfdgbefpinebijmhjijpn/http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2016/08/Reporton-SME-access-toPublicProcurement_UKR.pdf.
6. Про публічні закупівлі: Закон № 922-VIII від 25 грудня 2015 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/922-19>
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 р. № 8073-X. URL: zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80732-10.
8. Інформаційний дайджест Антимонопольного комітету України URL: <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document;jsessionid=758C470A3C08DEF513674D289F979E99.app1?id=137657&schema=main>.
9. Prozorro публічні закупівлі. URL: <https://prozorro.gov.ua/business>.

ПОНЯТТЯ І СУТНІСТЬ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЯК ПРАВОВОЇ КАТЕГОРІЇ

У статті розглядається поняття та сутність фінансового контролю як правової категорії. Проаналізовано позиції вчених щодо визначення фінансового контролю через розуміння таких категорій, як фінанси і контроль, суб'єкт і об'єкт, предмет та функції фінансового контролю. Зроблено висновок про необхідність узгодження поглядів на поняття і сутність фінансового контролю і упорядкування всіх необхідних законодавчих та теоретичних питань у цій галузі.

Ключові слова: фінанси, контроль, фінансовий контроль, суб'єкт контролю, об'єкт контролю, функції контролю.

В статье рассматривается понятие и сущность финансового контроля как правовой категории. Проанализированы позиции ученых по определению финансового контроля через понимание таких категорий, как финансы и контроль, субъект и объект, предмет и функции финансового контроля. Сделан вывод о необходимости согласования взглядов на понятие и сущность финансового контроля; следует также упорядочить все необходимые законодательные и теоретические вопросы в этой области.

Ключевые слова: финансы, контроль, финансовый контроль, субъект контроля, объект контроля, функции контроля.

The article deals with the concept and essence of financial control as a legal category. The positions of scientists concerning the definition of financial control through the understanding of such categories as finance and control, the subject and object, the subject and functions of financial control are analyzed. It is concluded that it is necessary to reconcile the views on the concept and essence of financial control and to streamline all necessary legislative and theoretical issues in this area.

Key words: finance, control, financial control, subject of control, object of control, control functions.

Вступ. Дієвість фінансового контролю полягає в реальних наслідках виявлення порушень чинного законодавства, тому питання поняття і сутності фінансового контролю є важливим і актуальним. Його розуміння має як теоретичне, так і практичне значення, адже дає можливість визначити місце фінансового контролю в системі фінансового права.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення аналізу поняття та сутності фінансового контролю як правової категорії у поглядах законодавців, науковців, практичних працівників та висловлення пропозицій щодо його удосконалення.

Результати дослідження. Фінансовий контроль є складовою частиною державного управління, одним із напрямів управлінської діяльності держави, інструментом реалізації її політики. Тому в сучасних умовах становлення ринкової економіки контрольна функція фінансів є особливо актуальною, що зумовлено специфікою цієї діяльності, яка дозволяє активно впливати на економічні процеси. Особливість і значимість фінансового контролю обумовлена його об'єктивною роллю в реалізації державної фінансової політики, оскільки від ефективності фінансового контролю залежить економічне і політичне благополуччя нації.

Аналіз наукової літератури показав, що фінансовому контролю приділяли увагу і юристи, і економісти. Це питання вивчали такі науковці, як: О.Ф. Андрійко, Н.Д. Бровкіна, О.Ю. Грачова, Л.А. Савченко, І.П. Устинова та ін. Важливу роль для з'ясування основних теоретичних питань фінансового контролю відіграли праці відомих юристів-фінансистів: О.М. Горбунової, Л.К. Воронової, М.В. Карасьової, М.П. Кучерявенка, Н.І. Хімичевої.

© ПОПАДИНЕЦЬ І.І. – здобувач кафедри правового регулювання економіки (Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана)

Термін «фінансовий контроль» тісно пов'язаний із такими поняттями, як «фінанси» і «контроль», тому для з'ясування сутності самого фінансового контролю потрібно визначити сутність цих двох понять та розкрити їх функції.

Фінанси є юридичною та економічною категорією, оскільки вони існують у межах юридичних та економічних відносин. Без наявності і використання фінансових ресурсів неможливе забезпечення реалізації внутрішніх і зовнішніх функцій держави. Формуючись у сфері матеріального виробництва, основна маса грошових доходів згодом трохи трансформується, перетворюється, рухається в межах різних правових режимів.

Наявність фінансів об'єктивно пов'язана з потребою вилучення, формування та розподілу державою частини сукупного суспільного продукту. Цим визначено й призначення фінансів – розподіл та перерозподіл сукупного суспільного продукту в грошовій формі.

Особливості фінансів визначають кількома положеннями:

1. Фінанси тісно пов'язані з природою і функціями держави, визначені її формами й завданнями державного розвитку на конкретному етапі.

2. Фінанси становлять специфічні, однорідні відносини між державою, юридичними й фізичними особами з приводу формування, розподілу та використання централізованих і децентралізованих грошових фондів.

3. Фінанси нерозривно пов'язані з існуванням товарно-грошових відносин.

4. Фінанси пов'язані з розподілом і перерозподілом частини сукупного суспільного продукту [1, с. 4].

У науковій літературі, нормативних актах вживаються різноманітні терміни: «фінанси», «приватні фінанси», «державні фінанси», «фінанси органів місцевого самоврядування» «публічні фінанси». Останні чотири є похідними від комплексного, загального поняття «фінанси». Досить часто ці терміни отождествлюють, що не сприяє розумінню сутності фінансів.

Наприклад, Б.М. Сабанті вважає, що фінанси – це система грошових відносин із приводу формування і використання фондів, необхідних державі для виконання своїх функцій [2, с. 9]. Л.А. Дробозіна визначає фінанси як економічні відносини, що пов'язані з формуванням, розподілом і використанням централізованих і децентралізованих фондів коштів із метою виконання функцій і завдань держави, забезпечення розширеного відтворення [3, с. 13]. Таке ж визначення знаходимо у посібнику «Теорія фінансів» за загальною редакцією О.Д. Василик [4, с. 14]. Юристи-фінансисти у своїх працях категорію «фінанси» трактують як відносини, що регулюють формування, розподіл і використання централізованих і децентралізованих грошових фондів [5, с. 7].

Новому підходу до визначення поняття «фінанси» та терміна «фінансовий контроль» сприяє їх зв'язок із предметом фінансового права і дослідження науковцями категорії «публічність». Предметом фінансового публічно-правового регулювання є не фінанси взагалі (як сукупність усіх коштів у державі), а публічні фінанси (ті, власником яких є держава і територіальні громади).

А.А. Нечай, приділяючи увагу проблемам правового регулювання публічних фінансів, відзначає, що публічні фінанси – це сукупність відносин, які пов'язані із задоволенням усіх видів публічного інтересу і виникають у процесі утворення, розподілу (перерозподілу) і використання публічних фондів коштів та здійснення контролю за цим процесом, що регулюються шляхом встановлення владних приписів держави або органів місцевого самоврядування [6, с. 65].

Публічний характер має і фінансовий контроль, організація і здійснення якого врегульовані нормами фінансового права. Академік Л.К. Воронова, звертаючись до категорії «публічність» у визначенні фінансового контролю («регламентована правовими нормами діяльність державних і муніципальних та інших публічних органів із перевірки своєчасності і точності планування, обґрунтованості й повноти надходження коштів у відповідні фонди, правильності та ефективності їх використання») вживає термін «інші публічні органи», тобто також вказує на його публічний характер [7, с. 82].

Зв'язок публічних фінансів із фінансовим контролем можна простежити через з'ясування та розкриття їх суспільного призначення, тобто функцій, які вони виконують.

Вчені по-різному підходять до класифікації функцій фінансів. Найчастіше у науковій та навчальній літературі виділяють такі функції публічних фінансів, як: розподільча, контрольна, стабілізуюча і регулююча. Проте питання щодо існування цих функцій залишається дискусійним. Одні науковці вказують на існування зазначених чотирьох функцій [8, с. 9–10], інші зосереджуються на перерозподільчій та контрольній функціях. Однак більшість вчених схиляються до виділення двох функцій фінансів – розподільчої і контрольної [9, с. 10; 10, с. 19]. Саме ці функції вони вважають основними.

Із цим необхідно погодитися, зазначивши, що за допомогою розподільчої функції фінансів здійснюється первинний розподіл новоствореної вартості і формування на її основі первинних доходів: прибутку, нарахувань на соціальне страхування та ін. Фактично розподільча і контрольна функції є єдиним механізмом, адже, здійснюючи розподіл грошових фондів, держава одночасно контролює їхні розміри, співвідношення, пропорції.

У науковій літературі зазначається, що слово «контроль» походить від французького *controle*, що означає «перевірка». У свою чергу, французьке *controle* (*count + role*) утворилося від латинського префікса *contra*, що означає протидію, і слова *role*, яке означає виконання якоїсь дії. Тобто, слово «контроль», крім значення перевірки чи нагляду з метою перевірки, у своєму змісті передбачає протидію чомусь небажаному. З усіх існуючих тлумачень цього терміну найбільш прийнятним, на нашу думку, є визначення В.М. Гарашука, який вважає, що слово «контроль» правильно тлумачити як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, тобто виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки з боку будь-кого [11, с. 37].

З метою глибшого розуміння змісту і суті фінансового контролю, його призначення і ролі в суспільстві необхідно, насамперед, зрозуміти природу контрольної функції фінансів.

Одним із головних суб'єктів здійснення контрольної функції в суспільстві є держава, тому що вона наділена реальними повноваженнями для впливу на суспільство і, здійснюючи свій вплив, повинна знати, якими є його результати.

Контроль як діяльність держави знаходить своє відображення в Основному Законі України. Як конкретна функція державних органів виконавчої влади, контроль отримує правове закріплення у відповідних законодавчих актах. Наприклад, Законом України «Про Рахункову палату» у ст. 7 визначені повноваження Рахункової палати [12].

Основу контрольної функції фінансів складає рух фінансових ресурсів, що проходить як у фондовій, так і в нефондовій формі. Завдяки цій функції стає відомо про стан розподілу грошових засобів, про своєчасність надходження фінансових ресурсів у розпорядження різних суб'єктів господарювання, про ефективність їх використання і т. д.

Контрольна функція створює умови для здійснення фінансового контролю за формуванням публічних фондів коштів, розподілом коштів відповідно до встановлених цілей та їх ефективним, доцільним, законним використанням, управлінням державним і комунальним майном. Тому умовою існування такої функції є рух фінансових ресурсів, державного і комунального майна, що здійснюється в певній формі і за відповідних умов.

Отже, проведений аналіз сутності фінансів дозволяє зробити висновок, що суспільне призначення контрольної функції фінансів полягає у створенні економічних умов для здійснення державними органами, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами контролю за формуванням публічних фондів коштів, розподілом та використанням коштів цих фондів, ефективністю управління державним і комунальним майном з метою забезпечення публічних потреб.

Проте в юридичній і економічній літературі існують різні думки щодо співвідношення контрольної функції фінансів і фінансового контролю. Зустрічаються твердження, що контрольна функція фінансів не має нічого спільного з фінансовим контролем, що ці поняття є однаковими або що вони тісно пов'язані між собою.

Фінансовому контролю притаманні риси, що належать контрольній діяльності як такій, а саме: оперативність, цілеспрямованість, безпосередність, обґрунтованість, дієвість [1, с. 61]. Контрольна функція фінансів, фактично, є об'єктивною основою існування фінансового контролю, але вона не породжує його. Сам факт існування фінансів передбачає наявність як їх контрольної функції, так фінансового контролю.

Отже, поняття «фінансовий контроль» і «контрольна функція фінансів» є різними, оскільки контрольна функція фінансів – це прояв суспільного призначення фінансів і забезпечення економічних умов для здійснення контролю за формуванням, розподілом і використанням публічних фондів коштів, державного і комунального майна, а фінансовий контроль – це діяльність відповідних суб'єктів, які практично використовують контрольний характер фінансів.

Отже, контрольна функція є самостійною функцією фінансів, на що вказували такі вчені, як: О.Ю. Грачова [8], Н.І. Хімичева [10], М.В. Карасьова [9] та ін. Функція проявляється в контролі за розподілом між відповідними фондами валового внутрішнього продукту та їх ефективним, цільовим та законним витрачанням [8].

Як свідчить практика, контрольна функція фінансів, хоч і притаманна їм об'єктивно, автоматично не діє, а тому може бути реалізована лише суб'єктами фінансових правовідносин або їх уповноваженими представниками, тобто через фінансовий контроль.

У наукових дослідженнях, правничій літературі поняття фінансового контролю визначається по-різному.

Наприклад, М.С. Малєїн [13, с. 103], С.Т. Кадькаленко [14, с. 81] у своїх дослідженнях розглядають фінансовий контроль як функцію управління в діяльності державних органів і недержавних організацій, наділених законом відповідними повноваженнями з метою встановлення законності і достовірності фінансових операцій.

Окремі науковці трактують фінансовий контроль саме як контроль, вказуючи, що це: контроль за законністю і доцільністю дій у сфері утворення, розподілу і використання грошових фондів держави і суб'єктів місцевого самоврядування [10, с. 109–110]; контроль за законністю дій у процесі збирання, розподілу і використання грошових фондів держави і муніципальних утворень [8, с. 112].

Л.І. Вороніна і С.О. Шохін розглядають фінансовий контроль як систему нагляду, вважаючи, що це – багатоаспектна, міжгалузева система нагляду наділених контрольними функціями державних і громадських органів за фінансово-господарською діяльністю підприємств, установ і організацій з метою об'єктивної оцінки економічної ефективності цієї діяльності, визначення законності і доцільності господарських і фінансових операцій і виявлення резервів доходів державного бюджету [15, с. 14].

Враховуючи зміни останніх десятиліть, коли єдина загальнодержавна власність замінена державною, колективною і приватною, Ю. Воронін стверджує: «... фінансовий контроль слід розглядати як регульовану правовими нормами діяльність державних органів і місцевого самоврядування з перевірки формування, розподілу, цільового, ефективного і раціонального використання фінансових ресурсів держави й органів місцевого самоврядування, використання державної і муніципальної власності відповідно до чинного законодавства з метою виявлення і запобігання недолікам у роботі підконтрольних об'єктів» [16, с. 19].

Наявність багатьох визначень можна пояснити загальною методологічною основою визначення понять, що застосовуються в будь-якій сфері знань.

Правильному розумінню фінансового контролю сприятиме виділення суб'єктів, об'єктів і предмета контролю.

Враховуючи, що видами фінансового контролю є державний, муніципальний, суспільний і аудиторський фінансовий контроль, суб'єктами фінансового контролю є:

– у системі державного фінансового контролю: Рахункова палата, України, Міністерство фінансів України, Державна аудиторська служба України, Державна фіскальна служба України, Національний банк України, регіональні рахункові палати, органи внутрішнього відомчого фінансового контролю в системі виконавчої влади;

– у системі муніципального фінансового контролю – контрольні комісії, що створюються представницькими органами місцевого самоврядування;

– у системі суспільного фінансового контролю – представники громадськості на добровільній і безоплатній основі;

– у системі аудиторського фінансового контролю – аудиторські фірми, незалежні аудитори, тимчасові контрольні групи, ревізійні комісії.

Отже, суб'єкти фінансового контролю – це державні органи, установи та організації, їх структурні підрозділи, органи місцевого самоврядування, а також окремі особи, які відповідно до чинного законодавства наділені контрольними функціями щодо формування публічних фондів коштів, їх розподілу та використання; управління державним чи комунальним майном.

На сьогодні ні нормативно-правові акти, ні навчальна чи наукова література не містять чіткого переліку суб'єктів фінансового контролю.

Щодо об'єкта фінансового контролю, то це – фінансова та пов'язана з нею господарська діяльність підконтрольних суб'єктів, стан їх внутрішнього контролю, на яку спрямовуються дії контролюючих суб'єктів чи суб'єктів, що здійснюють фінансовий контроль, публічні фінанси, майно, що належить державі чи органам місцевого самоврядування, тобто об'єктами фінансового контролю є операції з коштами, матеріальними цінностями, фінансовими інвестиціями, нематеріальними активами держави і місцевого самоврядування, недержавних фондів, суб'єктів господарювання, об'єднань громадян.

Зазначені операції підлягають контролю щодо:

– законності і доцільності їх здійснення;

– достовірності та повноти відображення у бухгалтерському обліку та фінансовій звітності.

Об'єктами фінансового контролю є також доходи іноземних громадян у тій частині, в якій зазначені особи є платниками податків, інших обов'язкових платежів.

Предмет фінансового контролю – це окремі аспекти фінансової та пов'язаної з нею господарської діяльності підконтрольних суб'єктів, фінансові, бухгалтерські документи, що відображають рух публічних фінансів тощо.

У науковій та навчальній літературі, нормативних актах предмет фінансового контролю не виділяється, він ототожнюється з об'єктом контролю.

Сутність фінансового контролю знаходить своє відображення і в його завданнях, а саме:

1) перевірка своєчасності й повноти виконання контролюваними суб'єктами фінансових зобов'язань перед державою та органами місцевого самоврядування;

2) перевірка виконання органами державної влади й місцевого самоврядування покладених на них функцій із формування, розподілу та використання грошових фондів;

3) перевірка дотримання правильності здійснення фінансових операцій, схоронності коштів і матеріальних засобів;

4) перевірка правильності й ефективності використання публічних грошових фондів;

5) виявлення й усунення порушень фінансової дисципліни;

6) попередження порушень законності в сфері фінансової діяльності, забезпечення відшкодування матеріальних збитків, виявлення винних осіб і залучення їх до відповідальності;

7) виявлення внутрішніх резервів виробництва – підвищення його ефективності, найощадливішого використання матеріальних і грошових ресурсів [1, с. 62].

Висновки. Отже, фінансовий контроль має важливе значення для фінансової діяльності держави, адже його основним завданням є виявлення, усунення та попередження порушень у цій сфері. Проте питання щодо поняття і сутності фінансового контролю досить неоднозначно вирішене у науковій літературі й у законодавчих актах. Тому законодавцям, науковцям та практичним працівникам необхідно узгодити погляди на фінансовий контроль та упорядкувати всі необхідні законодавчі та теоретичні питання в цій галузі.

Список використаних джерел:

- Бех Г.В., Дмитрик О.О., Криницький І.Є. Фінансове право України: підручник. / за ред. М.П. Кучерявенка. К.: Юрінком Інтер, 2006. 320 с.
- Сабанті Б.М. Теория финансов: учеб. пособ. М.: Менеджер, 2000.
- Финансы / под ред. Л.А. Дробозиной. М.: Финансы, 1999.
- Теория фінансів: навч. посіб. / за ред. О.Д. Василик. К.: Центр навчальної літератури, 2005. 450 с.
- Воронова Л.К., Кучерявенко М.П. Финансовое право: учеб. пособ. Харьков: Легас, 2003. 360 с.
- Нечай А.А. Проблемы правового регулирования публичных фінансів та публичных видатків: монографія. Чернівці: Рута, 2004. 264 с.
- Воронова Л.К. Фінансове право України: підручник. К.: Прецедент, Моя книга, 2006. 448 с.
- Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля. М.: Юриспруденция, 2000. 192 с.
- Карасева М.В. Финансовое право: Общая часть: учебник. М.: Юрист, 1999. 256 с.
- Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. М.: Юрист, 2000. 600 с.
- Гарашук В.М. Контроль та нагляд в державному управлінні. Харків: Фоліо, 2002. 176 с.
- Про Рахункову палату: Закон України від 02 липня 2015 р. № 576-19. Відомості Верховної Ради. 2015, № 36. Ст. 360.
- Малеин Н.С. Кредитно-расчётные правоотношения и финансовый контроль. М.: Наука, 1964. 152 с.
- Алісов Є.О., Воронова Л.К., Кадькаленко С.Т. Фінансове право: підручник. Х.: Консум, 1998. 496 с.
- Шохин С.О., Воронина Л.И. Бюджетно-финансовый контроль и аудит. Теория и практика применения в России: науч.-метод. пособие. М.: Финансы и статистика, 1997. 238 с.
- Воронин Ю. Государственный финансовый контроль в социальной сфере. Экономист. 2001. № 1. С. 16–23.

ХАРАКТЕРИСТИКА МИТНОЇ ФОРМАЛЬНОСТІ ЩОДО ТИМЧАСОВОГО ВВЕЗЕННЯ / ВИВЕЗЕННЯ ПОВІТРЯНОГО СУДНА

Статтю присвячено аналізу митної формальності, пов'язаної із застосуванням митних режимів тимчасового ввезення / вивезення повітряного судна у міжнародному повітряному сполученні. Встановлена невідповідність деяких норм Митного кодексу України щодо надання митниці зобов'язання про реекспорт / реімпорт повітряного судна. Доведено, що митна формальність щодо тимчасового ввезення / вивезення повітряного судна складається з таких дій: подання командиром повітряного судна зобов'язання; взяття на контроль зобов'язання; внесення інформації до програмного модуля; зняття з контролю зобов'язання; внесення інформації до програмного модуля.

Ключові слова: дія, зобов'язання, митна формальність, повітряне судно, реекспорт, реімпорт, тимчасове ввезення, тимчасове вивезення.

Статья посвящена анализу таможенной формальности, связанной с применением таможенных режимов временного ввоза / вывоза воздушного судна в международном воздушном сообщении. Установлено несоответствие некоторых норм Таможенного кодекса Украины относительно предоставления таможен обязательства о реэкспорте / реимпорте воздушного судна. Доказано, что таможенная формальность временного ввоза / вывоза воздушного судна состоит из следующих действий: представление командиром воздушного судна обязательства; взятие на контроль обязательства; внесение информации в программный модуль; снятие с контроля обязательства; внесение информации в программный модуль.

Ключевые слова: действие, обязательство, таможенная формальность, воздушное судно, реэкспорт, реимпорт, временный ввоз, временный вывоз.

The article is sanctified to the analysis of the custom formality, related to application of the custom modes of temporal import / export of air ship in an international air report. The set disparity of some norms of the Custom code of Ukraine is in relation to a grant to the custom of obligation about the re-export / re-import) of air ship. It is well-proven that custom formality in relation to the temporal import / export of air ship consists of next actions: presentation of air ship of obligation a commander; taking is on control of obligation; bringing of information is to programmatic to the module; a removal is from control of obligation; bringing of information is to programmatic to the module.

Key words: action, obligation, custom formality, air ship, re-export, re-import, temporal import, temporal export.

Вступ. Використання повітряного транспорту найбільшого поширення набуло в міжнародному сполученні, що передбачає здійснення перетину повітряними суднами державного (митного) кордону. Мета і частота таких переміщень обумовлює сукупність митних формальностей щодо таких транспортних засобів та порядок їх здійснення. Перетин митного кордону здійснюється відповідно до певного митного режиму, і переміщення повітряними суднами (як іноземними, так і українськими) не є винятком, тож митні формальності, які підлягають виконанню, мають враховувати специфіку цієї діяльності.

Проблеми митного контролю та митного оформлення на транспорті вже досліджувалися вченими та практиками. Слід відзначити публікації Є.В. Додіна, П.В. Пашка, Д.В. Приймаценка, С.А. Трофімова, Е.Б. Хачатурова. Однак поза сферою інтересів науковців залишилися питання

щодо дослідження структури митних формальностей та порядку їх виконання на різних видах транспорту залежно від митного режиму, що до них застосовується.

Постановка завдання. Метою статті є характеристика митної формальності, пов'язаної із застосуванням митних режимів тимчасового ввезення, тимчасового вивезення повітряного судна у разі виконання міжнародного рейсу.

Результати дослідження. Згідно із ч. 1 ст. 215 Митного кодексу України (далі – МК України), для здійснення митного контролю командир повітряного судна зобов'язаний подати органу доходів і зборів документи, передбачені п. 3 ч. 1 ст. 335 МК України [1], а саме:

- 1) генеральну декларацію (обов'язково підписану командиром повітряного судна) – документ, який містить відомості про власника повітряного судна або про виконавця рейсу, а також реєстраційний номер повітряного судна чи його військовий знак, номер і дату виконання рейсу, назви аеропортів відправлення, проміжних посадок, призначення, час прибуття тощо;
- 2) авіаційну вантажну накладну – документ, що свідчить про укладення договору про повітряне перевезення товарів, прийняття товарів до перевезення й умови перевезення;
- 3) вантажну відомість (каргоманіфест) – документ, у якому зазначаються номери авіаційних вантажних накладних, кількість вантажних місць, вага товарів, що навантажуються на борт (вивантажуються з борту) повітряного судна, яке перебуває під митним контролем, та інші відомості, що використовуються під час переміщення товарів;
- 4) список бортових припасів – документ, який містить відомості про припаси;
- 5) комерційні документи на товари, що перевозяться (за наявності їх у перевізника);
- 6) поштову відомість – документ про міжнародні поштові відправлення (за наявності);
- 7) список пасажирів – перелік пасажирів (їх прізвища та ініціали, пункти посадки і висадки), які перебувають на повітряному судні;
- 8) список членів екіпажу повітряного судна;
- 9) пасажирську відомість – відомість щодо багажу пасажирів;
- 10) відомість про наявність на борту повітряного судна товарів, ввезення яких на митну територію України обмежене або заборонене (валютні цінності, наявні у членів екіпажу, лікарські засоби, до складу яких входять наркотичні, сильнодіючі засоби, психотропні та отруйні речовини);
- 11) відомість про наявність / відсутність на борту судна небезпечних товарів, зброї, боєприпасів.

Іноземне повітряне судно, що прибуває (приліт) на митну територію України, практично перебуває в митному режимі тимчасового ввезення; українське повітряне судно, яке вибуває (відліт) за межі митної території України, перебуває в митному режимі тимчасового вивезення. Відповідно до п. 2 ч. 6 ст. 104 МК України та п. 2 ч. 6 ст. 114 МК України, у випадках, передбачених законодавством, особа, відповідальна за дотримання митного режиму ввезення / вивезення, повинна надати органу доходів і зборів зобов'язання про реекспорт / реімпорт транспортних засобів комерційного призначення, які тимчасово ввозяться / вивозяться, у строки, встановлені органом доходів і зборів [1]. Такою відповідальною особою на повітряному судні є його командир.

У п. 11 Типової технологічної схеми здійснення митного контролю повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними, у пунктах пропуску через державний кордон передбачається подання командиром повітряного судна зобов'язання про реекспорт / реімпорт повітряного судна, за формою, встановленою Міністерством фінансів України [2]. Відразу зазначимо, що форма такого зобов'язання затверджена наказом Державної митної служби України від 06 квітня 2004 р. № 240 [3], що суперечить п. 11 цієї технологічної схеми.

Ч. 1 ст. 334 МК України передбачено, що «органи доходів і зборів вимагають від осіб, які переміщують товари, транспортні засоби комерційного призначення через митний кордон України чи провадять діяльність, контроль за якою цим Кодексом покладено на органи доходів і зборів, тільки ті документи та відомості, які необхідні для здійснення митного контролю та встановлені цим Кодексом» [1]. Якщо керуватися нормами ч. 1 ст. 215 МК України, командир повітряного судна повинен подати митниці виключно документи, які перелічені в ст. 335 МК України, в якій відсутній такий документ, як зобов'язання про реекспорт / реімпорт повітряного судна, а, отже, в обов'язки командира повітряного судна не входить подання зобов'язання про реекспорт / реімпорт повітряного судна. Однак, як свідчить практика митної діяльності на повітряному транспорті, подання зобов'язання про реекспорт / реімпорт

повітряного судна є обов'язковим. На іноземні повітряні судна подається зобов'язання про реекспорт повітряного судна, а на українські – зобов'язання про реімпорт повітряного судна. Для уникнення різночитання пропонується внести зміни до п. 3 ч. 1 ст. 335 МК України і доповнити його підпунктом «Зобов'язання про реекспорт / реімпорт повітряного судна».

Зі змісту поняття «митні формальності», яке надається в п. 29 ч. 1 ст. 4 МК України, стає зрозумілим, що як відповідальні особи (авіаперевізник, експлуатант, командир літака), так і органи доходів і зборів (посадові особи відповідних підрозділів митниці) з метою дотримання вимог митного законодавства здійснюють комплекс дій щодо переміщуваних через митний кордон України товарів та транспортних засобів. Кожна митна формальність складається із комплексу послідовних дій.

У зв'язку із особливою увагою митниць України до обов'язкового виконання митних режимів тимчасового ввезення / вивезення повітряних суден, є сенс зупинитися більш детально на виконанні митної формальності щодо тимчасового ввезення / вивезення повітряного судна. У наказі Державної митної служби України від 06 квітня 2004 р. № 240 та в проекті наказу Міністерства фінансів «Про затвердження Порядку виконання митних формальностей на повітряному транспорті» окремі розділи присвячені контролю за реекспортом / реімпортом повітряного судна.

Контроль за реекспортом / реімпортом повітряного судна здійснюється митницею, в зоні діяльності якої повітряне судно було тимчасово ввезено / вивезено. Першою дією є подання командиром повітряного судна зобов'язання про реекспорт / реімпорт повітряного судна у двох примірниках, заповненого українською чи англійською мовою (поки що передбачається і російською мовою), в якому міститься така інформація: прізвище, ім'я, по батькові, громадянство командира повітряного судна; номер посвідчення члена екіпажу, ким видано; в який строк буде вивезено / ввезено повітряне судно, його тип, бортовий номер; дані про експлуатанта; дата та підпис особи, яка надає зобов'язання.

Законодавством передбачені випадки, коли зобов'язання про реекспорт (реімпорт) повітряного судна не подається командиром повітряного судна:

- здійснення міжнародних регулярних польотів на підставі міжнародних договорів України про повітряне сполучення;
- перевезення вищих посадових осіб і офіційних державних делегацій;
- переміщення через державний кордон повітряних суден з метою забезпечення ліквідації наслідків стихійного лиха, аварій, катастроф, епідемії;
- переміщення через державний кордон повітряних суден у зв'язку з проведенням Збройними Силами та іншими військовими формуваннями України за її межами або військовими формуваннями іноземних держав на території України заходів у рамках міжнародних договорів України, що передбачають відповідний механізм державного контролю за переміщенням таких повітряних суден [2].

У цьому разі для здійснення контролю за реекспортом / реімпортом повітряного судна використовується інформація про вибуття повітряного судна з аеропорту України та прибуття його в аеропорт України, що отримується від Державного підприємства обслуговування повітряного руху України в установленому порядку.

Можливий варіант виконання міжнародного рейсу повітряним судном, який здійснює декілька посадок на митній території України. Наприклад, під час здійснення міжнародного рейсу Берлін – Київ – Одеса – Берлін зобов'язання про реекспорт повітряного судна оформлюється митницею в Києві (у першому міжнародному аеропорту прибуття повітряного судна на митну територію України) і передається митниці в Одесу (в останній міжнародний аеропорт відправлення з митної території України). Під час здійснення міжнародного рейсу Київ – Харків – Мінськ – Київ зобов'язання про реімпорт повітряного судна оформлюється митницею Харкова (останнього міжнародного аеропорту відправлення з митної території України) та передається митниці Києва (першому міжнародному аеропорту прибуття повітряного судна на митну територію України).

Посадова особа митниці під час оформлення зобов'язання (незалежно від режиму реекспорт або реімпорт) проставляє відбиток штамп «Під митним контролем», що документально свідчить про початок перебування під митним контролем повітряного судна (виконується дія щодо взяття на контроль зобов'язання про реекспорт / реімпорт повітряного судна), а у разі виконання зобов'язання, тобто закінчення перебування під митним контролем повітряного судна, проставляє відбиток особистої номерної печатки (виконується дія щодо зняття з контролю зобов'язання про реекспорт / реімпорт повітряного судна). В обох випадках

(надання та виконання зобов'язання) посадова особа митниці вносить відповідну інформацію до програмного модуля «Зобов'язання по транспортним засобам» АСМО «Інспектор».

Особливої уваги заслуговує встановлення строку тимчасового ввезення / вивезення повітряного судна, який вказується у зобов'язанні про його реекспорт / реімпорт. Справа в тому, що досі діє наказ Державної митної служби України від 06 квітня 2004 р. № 240, в якому строк тимчасового ввезення / вивезення повітряного судна не може перевищувати (за деякими винятками щодо продовження строку) одного року. Згідно зі ст. 208 МК України 2002 р., загальний строк тимчасового ввезення / вивезення становив один рік [4]. Як бачимо, норми підзаконного акту відповідають нормам законодавчого, кодифікованого акту. Але МК України 2002 р. вже втратив чинність, і у МК України 2012 р. строк тимчасового ввезення (ст. 108 МК України), тимчасового вивезення (ст. 116 МК України) встановлюється митницею у кожному конкретному випадку і не повинен перевищувати трьох років. У проекті наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку виконання митних формальностей на повітряному транспорті» вказується, що «встановлення та продовження строку тимчасового ввезення / вивезення, який зазначається у зобов'язанні, здійснюється відповідно до положень глав 18, 19 МК України» [5], тобто термін тимчасового ввезення / вивезення збільшений утричі.

Як свідчить практика митної діяльності, у пунктах пропуску на повітряному транспорті строк зобов'язання про реекспорт / реімпорт повітряного транспорту не перевищує одного року, що відповідає наказу Державної митної служби України від 06 квітня 2004 р. № 240, який значно «застарів» і не відповідає нормам МК України 2012 р., зокрема ст. 108, 116 МК України.

Порядок зняття з контролю зобов'язання про реекспорт / реімпорт повітряного судна, що є наступною дією, залежить від того, де відбувається тимчасове ввезення / вивезення повітряного транспорту – в межах одного або декількох аеропортів. Якщо реекспорт / реімпорт повітряного судна відбувається в межах одного аеропорту, посадова особа митниці, у зоні діяльності якої розташований цей аеропорт, перевіряє наявність інформації про виконання зобов'язання у програмному модулі «Зобов'язання по транспортним засобам» АСМО «Інспектор» та проставляє на обох примірниках зобов'язання відбиток особистої номерної печатки.

Якщо реекспорт / реімпорт повітряного судна відбувається через інший аеропорт, ніж аеропорт тимчасового ввезення / вивезення повітряного судна, посадова особа митниці виконує практично такі ж дії, що і в попередньому випадку, однак із деякими відмінностями: по-перше, тільки на одному примірнику зобов'язання, поданого командиром повітряного судна, проставляється відбиток особистої номерної печатки (другий примірник знаходиться у посадовій особі митниці у першому міжнародному аеропорту прибуття повітряного судна на митну територію України); по-друге, вноситься інформація про виконання зобов'язання до програмного модуля «Зобов'язання по транспортним засобам» АСМО «Інспектор».

Посадова особа митниці, у справах якої перебуває на контролі другий примірник зобов'язання, перевіряє внесення інформації про виконання зобов'язання у вказаному програмному модулі і за наявності такої інформації проставляє на другому примірнику зобов'язання відбиток особистої номерної печатки із зазначенням дати оформлення реекспорту / реімпорту повітряного судна, коду митниці згідно з Класифікатором та номер особистої номерної печатки посадової особи митниці, яким здійснено контроль і митне оформлення повітряного судна під час реекспорту / реімпорту.

Висновки. Дослідження встановило, що митна формальність щодо тимчасового ввезення / вивезення повітряного судна складається з таких дій:

- подання командиром повітряного судна зобов'язання про реекспорт / реімпорт повітряного судна;
- взяття на контроль зобов'язання;
- внесення інформації до програмного модуля;
- зняття з контролю зобов'язання;
- внесення інформації до програмного модуля.

Запропоновано внесення змін до п. 3 ч. 1 ст. 335 МК України, а саме: доповнення підпунктом «Зобов'язання про реекспорт (реімпорт) повітряного судна».

Рекомендовано Міністерству фінансів України якнайшвидше затвердити порядок виконання митних формальностей на повітряному транспорті, що дозволить ліквідувати невідповідність та «застарілість» деяких норм наказу Державної митної служби України від 06 квітня 2004 р. № 240.

Список використаних джерел:

1. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 44–45, № 46–47, № 48. Ст. 552.
2. Типова технологічна схема здійснення митного контролю повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними, у пунктах пропуску через державний кордон: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2012 р. № 451. Офіційний вісник України. 2012. № 40. Ст. 1546.
3. Про затвердження Інструкції про організацію митного контролю та митного оформлення повітряних суден перевізників і товарів, що переміщуються цими суднами: наказ Державної митної служби України від 06 квітня 2004 р. № 240. Офіційний вісник України. 2004. № 17. Ст. 1227.
4. Митний кодекс України від 11 липня 2002 р. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 38–39. Ст. 288.
5. Проект наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку виконання митних формальностей на повітряному транспорті». URL: <http://sfs.gov.ua/diyalnist/-regulyatornapolitika/-regulyatornapolitika/2017-rik/72414.html>.

УДК 342.9

РЕШОТА В.В.

**ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ АКТИВ УКРАЇНСЬКОЇ РСР ТА СРСР
ЯК ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА**

Статтю присвячено дослідженню проблем застосування нормативних актів Української РСР та Радянського Союзу як джерел сучасного адміністративного права України. Понад сотні таких актів досі залишаються чинними, хоча часто вони суперечать Конституції України і є неактуальними. Деякі приклади проблем застосування радянського права судами України наведено у статті.

Ключові слова: джерело адміністративного права, застосування права, Українська РСР, Радянський Союз.

Статья посвящена исследованию проблем применения нормативных актов Украинской ССР и Советского Союза как источников современного административного права Украины. Более сотни таких актов до сих пор остаются в силе, хотя часто они противоречат Конституции Украины и являются неактуальными. Некоторые примеры проблем применения советского права судами Украины приведены в статье.

Ключевые слова: источник административного права, применение права, Украинская ССР, Советский Союз.

The publication deals with the problem of application of normative acts of Ukrainian SSR and Soviet Union as sources of modern administrative law of Ukraine. Over hundreds of acts of Soviet period of Ukraine are still valid even though they contravene the Ukraine's Constitution and are not actual. Some examples of different application of Soviet Union's law by Ukrainian courts are provided.

Key words: source of administrative law, act, application of law, Ukrainian SSR, Soviet Union.

Вступ. Актуальність зазначеної проблематики зумовлена необхідністю ревізії актів УРСР та СРСР, що й досі виступають джерелами права, у т. ч. й адміністративного права. За роки незалежності України досі залишаються чинними акти неіснуючої держави, які не відповідають визначенням у Конституції України цінностям, багато у чому суперечать Конституції та законам України. Однак у деяких сферах так і не були прийняті нормативні акти, які б замінили законодавство УРСР та СРСР. Чимало актів стосуються неіснуючих органів або неактуальних суспільних відносин, проте досі формально залишаються чинними. 12 квітня 2017 р. Кабінет Міністрів України схвалив законопроект про припинення дії усіх радянських нормативно-правових актів. Це є важливим кроком, адже існування актів неіснуючої держави створює чимало проблем у їх правозастосуванні, що й зумовлює актуальність цього дослідження.

Постановка завдання. Мета статті – дослідити нормативні акти Української РСР та Радянського Союзу як джерела адміністративного права та виявити проблеми їх застосування у практиці сучасних судів України.

Результати дослідження. Правовою передумовою застосування нормативно-правових актів СРСР та УРСР є п. 1 розділу XV Конституції України, який встановлює, що вони є чинними у частині, що не суперечить Конституції України, а також Закон України «Про правонаступництво України» від 12 вересня 1991 р., ст. 3 якого визначає, що Закони Української РСР та інші акти, ухвалені Верховною Радою Української РСР, діють на території України, оскільки вони не суперечать законам України, ухваленим після проголошення незалежності України. Крім того, Постанова Верховної Ради України «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР» від 12 вересня 1991 р. визначає, що до прийняття відповідних актів законодавства України на території республіки застосовуються акти законодавства Союзу РСР з питань, які не врегульовані законодавством України, за умови, що вони не суперечать Конституції і законам України.

Серед актів УРСР у сфері адміністративно-правових відносин, які продовжують носити назву неіснуючої республіки і формально є чинними, можна назвати: Закон УРСР «Про народне обговорення важливих питань державного життя Української РСР» від 4 червня 1988 р., Закон УРСР «Про відновлення Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки» від 12 лютого 1991 р., Закон УРСР «Про утворення Кабінету Міністрів Української РСР» від 18 квітня 1991 р., Закон УРСР «Про перелік міністерств та інші центральні органи державного управління Української РСР» від 13 травня 1991 р. та ін.

Серед законодавчих актів Української РСР чимало з них є чинними після внесення змін та доповнень, наприклад, Кодекс України про адміністративні правопорушення, що є чинним із 1985 р. Попри це, деякі акти є застарілими та суперечать чинному законодавству. Наприклад, Житловий кодекс Української РСР від 30 червня 1983 р. (далі – ЖК УРСР) навіть у назві залишається актом УРСР, у його преамбулі досі є згадки про ленінські ідеї побудови комуністичного суспільства, перемогу Великої Жовтневої соціалістичної революції та радянське житлове законодавство. Хоча преамбула до цього Кодексу не містить правових норм, вже у тексті Кодексу є відсилка до Конституції Української РСР, що є нечинною, до Конституції СРСР та Основ житлового законодавства Союзу РСР і союзних республік. Це призвело до певних проблем у судовому правозастосуванні ЖК УРСР, наприклад, в адміністративній справі про визнання протиправною бездіяльності та зобов'язання виконати певні дії Харківський апеляційний адміністративний суд у справі № 638/20557/15-а прийшов до висновку, що норми ст. 133, 135, 137 ЖК УРСР та Примірного статуту житлово-будівельного кооперативу, затвердженого Радою Міністрів Української РСР 30 квітня 1985 р., відповідно до Постанови Верховної ради України від 12 вересня 1991 р. № 1545-XII «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР», можуть застосовуватися лише з питань, які не врегульовані законодавством України, за умови, що вони не суперечать Конституції і законам України. Оскільки питання щодо створення і діяльності житлово-будівельних кооперативів врегульовані Законом України «Про кооперацію», який є спеціальним, Цивільним кодексом України, Господарським кодексом України, Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців», то відсутні правові підстави для застосування положень ЖК УРСР та Примірного статуту [1]. Натомість із цим рішенням колегії суддів Харківського апеляційного адміністративного суду не погодилася одна із суддів, висловивши окрему думку у порядку ч. 3 ст. 25 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), вважаючи, що ЖК УРСР є досі чинним і його положення необхідно застосовувати [2]. Натомість Вищий адміністративний суд України (далі – ВАС України) відмовив у відкритті касаційного провадження у цій справі через необґрунтованість касаційної скарги.

Серед підзаконних нормативно-правових актів необхідно згадати акти Президії Верховної Ради УРСР та Верховної Ради УРСР, що містять адміністративно-правові норми. Наприклад, Постанова Президії Верховної Ради УРСР «Про зміну меж міста Рівне» від 06 червня 1991 р., Постанова Президії Верховної Ради УРСР «Про статус Академії наук Української РСР» від 17 січня 1991 р., Постанова Президії Верховної Ради УРСР «Про структуру управління державною торгівлею республіки» від 24 грудня 1990 р., Постанова Президії Верховної Ради УРСР «Про порядок реєстрації громадських об'єднань» від 29 вересня 1990 р. та ін. Крім постанов, Президія Верховної Ради Української РСР ухвалювала також акти під назвою указів, наприклад, Указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про відновлення колишніх найменувань селам Яблунівка Бучацького та Буданівка Зборівського районів Тернопільської області» від 09 серпня 1991 р. Незважаючи на те, що багато з цих актів є неактуальними та не відповідають чинному законодавству, вони формально залишаються чинними й досі.

Крім того, акти президії Верховної Ради УРСР залишаються чинними не лише теоретично, а й мають практичне застосування судами. Наприклад, Соснівський районний суд м. Черкаси під час розгляду адміністративної справи № 2а-554/12 керувався Постановою Президії Верховної Ради Української РСР «Про внесення змін до опису посвідчень депутатів місцевих Рад народних депутатів Української РСР» від 12 березня 1990 р. № 8932-XI, яка і досі є чинною, хоч у ній згадуються державні символи УРСР та місцеві ради народних депутатів [3]. Це ще раз підкреслює необхідність повної ревізії актів УРСР та інших актів, особливо прийнятих до набуття чинності Конституцією України, на предмет їх відповідності чинному законодавству та можливості їх застосування. Визнати їх незаконними та скасувати в порядку адміністративного судочинства неможливо, адже вони були прийняті задовго до ухвалення КАС України, а ст. 99 КАС України встановлює шестимісячний строк звернення до адміністративного суду. Відтак будь-які позови з цього приводу є безперспективними, адже, відповідно до ст. 100 КАС України, адміністративний позов, поданий після закінчення строків, установлених законом, залишається без розгляду, якщо суд за заявою особи, яка його подала, не знайде підстав для поновлення строку. Так, наприклад, сталося під час розгляду адміністративної справи, де позивач просив визнати Постанову Верховної Ради України «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР» № 1545-XII від 12 вересня 1991 р. незаконною та такою, що не відповідає правовим актам вищої юридичної сили і нечинною в частині застосування на території України законодавства Союзу РСР, які визначають права і обов'язки громадян України [4]. Із позовною заявою ОСОБА_1 звернувся до суду лише 13 грудня 2011 р. (відповідно до відтиску штампу на конверті), тобто з пропуском шестимісячного строку звернення до адміністративного суду, встановленого ч. 2 ст. 99 КАС України, а тому ВАС України ухвалив залишити зазначену позовну заяву без розгляду.

Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, затверджене Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 р. № 1654-X, сьогодні є основним актом, крім Конституції, що визначає питання адміністративно-територіального устрою України. Це Положення багато в чому суперечить чинній Конституції. Зокрема, це Положення згадує про неіснуючі органи: Верховну Рад Української РСР, а також Президію Верховної Ради Української РСР, Міністерство зв'язку СРСР, Міністерство шляхів СРСР. Це викликає певні складнощі у правозастосуванні, адже таку невідповідність потрібно встановлювати суб'єкту правозастосування у кожному конкретному випадку самостійно. До схожого висновку прийшов і Львівський апеляційний адміністративний суд у справі № 4550/10/9104, встановивши, що «покликання апелянта на невідповідність Конституції України вказаного акта, який, відповідно до постанови ВР України № 1545-XII від 12 вересня 1991 р. «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР», є чинним та діючим, колегія суддів вважає необґрунтованими, оскільки окремого акту, який би врегульовував питання адміністративно-територіального устрою, законодавцем не прийнято; інших доказів втрати чинності наведеного Положення сторонами не представлено, а судом таких не здобуто» [5].

Положенням визначено також таку адміністративно-територіальну одиницю, як селище міського типу, що суперечить ст. 133 Конституції України. Однак за відсутності законодавчого регулювання цих питань інших нормативних актів із цих питань просто не існує. Встановлюючи правовий статус селища міського типу, яке Конституцією України не передбачене, суди часто роблять різні і протилежні висновки, що шкодить єдності судової практики та однаковому порядку застосування джерел адміністративного права. Так, Чемеровецький районний суд Хмельницької області

у справі № 3-2219-1014/11 р. встановив, що, згідно з Положенням про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, затвердженого Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 р. № 1654Х, Дунаєвецька селищна рада, розташована у смт Дунаївці Хмельницької області, не належить до сільської місцевості, проте, виходячи зі змісту поняття сільської місцевості, суд зробив висновок, що селище Дунаївці Хмельницької області повністю відповідає даному визначенню, тобто є сільською місцевістю [6]. Протилежного висновку дійшов Таращанський районний суд Київської області у справі № 3-13/12, зазначивши, що селище міського типу, зокрема смт Рокитне Київської області, належить до міських населених пунктів [7]. Ще іншою є позиція Городоцького районного суду Хмельницької області у справі № 672/1640/14п, де зазначається, що єдиним сільським населеним пунктом, який може бути районним центром, є селище. Оскільки селище Сатанів не має статусу районного центру, воно може вважатися виключно сільським населеним пунктом. Крім того, слід взяти до уваги і ту обставину, що, хоча формально Сатанів носить назву «селище міського типу», така назва ч. 1 ст. 133 Конституції України не передбачена, а тому даний населений пункт, згідно з положеннями ст. 133 Конституції України, є селищем [8]. Це питання мало принципове значення на момент розгляду справи, адже згідно з п. 3 абзацу 3 ч. 1 ст. 9 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» (чинного на момент розгляду справи) визначено, що положення абзаців 1 та 2 цієї частини не поширюються на осіб, які працюють у сільських населених пунктах (крім тих, що є районними центрами), а також гірських населених пунктах.

Складність виникає і у застосуванні актів, що не відповідають умовам сьогодення. Наприклад, Указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про адміністративну відповідальність за порушення порядку заняття кустарно-ремісничими промислами і за заняття забороненими промислами» від 16 лютого 1978 р. (зі змінами від 05 квітня 2001 р.) вказує на штрафи у карбованцях, зокрема, п. 1 Указу визначає, що порушення порядку заняття кустарно-ремісничими промислами тягне за собою адміністративну відповідальність у вигляді штрафу в розмірі до 30 карбованців.

Постанова Ради Міністрів Української РСР від 10 липня 1985 р. № 261 «Про зміну та визнання такими, що втратили чинність, деяких рішень Уряду Української РСР у зв'язку з прийняттям Кодексу Української РСР про адміністративні правопорушення», що є чинною, вносить зміни до Правил використання водойм, наданих колгоспам, радгоспам та іншим сільськогосподарським підприємствам і організаціям, затверджених постановою Ради Міністрів УРСР від 23 березня 1959 р. № 402, які, проте, вже є нечинними згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2016 р. № 1066. Правила втратили чинність, проте зміни до них залишаються чинними. Це вказує на проблему у скасуванні неактуальних актів радянського періоду. У цьому контексті дуже важливим є такий акт, як Постанова Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2016 р. № 1066 «Про визнання деяких актів Української РСР такими, що втратили чинність, та актів Союзу РСР такими, що не застосовуються на території України», якою встановлено цілий перелік актів УРСР, що втратили чинність. Однак це не повний перелік актів, які слід скасувати, і стосується він лише урядового рівня, хоча існує чимало законів СРСР та УРСР, які досі залишаються чинними.

Необхідно зазначити, що існують законопроекти, що мають на меті вирішити це питання. Так, відповідно до проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про правонаступництво України» щодо скасування дії актів СРСР на території України [9], пропонується викласти ст. 3 у такій редакції: «Закони та інші акти органів влади СРСР та Української РСР, крім Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. та Акту проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р., не діють на території України. Пропонується тимчасовий перехідний період, упродовж якого на території України підлягають застосуванню Житловий кодекс Української РСР, Кодекс України про адміністративні правопорушення до прийняття законів України, які регулюють відповідні відносини».

12 квітня 2017 р. Кабінет Міністрів України затвердив законопроект про скасування радянських нормативно-правових актів, що досі діють в Україні [10]. Протягом шести місяців після вступу закону в силу припинять свою дію всі підзаконні акти міністерств, відомств, президій та комісій, прийняті до 24 серпня 1991 р. Протягом року після вступу закону в силу припиняють дію закони УРСР і СРСР, а протягом трьох років – всі кодифіковані акти УРСР, що досі є чинними в Україні.

Вважаємо, що такий законопроект є дуже важливим та необхідним, адже він має на меті повністю відійти від радянської правової системи та відповідає ідеям верховенства права, євроінтеграційній політиці України та усуне суперечності із Конституцією та законами України.

Висновки. Отже, проведення ревізії нормативних актів періоду УРСР та СРСР є важливим завданням для усунення нормативно-правових приписів, що суперечать Конституції та законам України. Досі існує значна кількість таких джерел, що є застарілими, суперечать сучасним принципам права, європейським стандартам. Такі акти створюють значні складнощі у правозастосуванні судів, які повинні перевіряти і встановлювати їх невідповідність Конституції та законам України.

Список використаних джерел:

1. Ухвала Харківського апеляційного адміністративного суду від 24 лютого 2016 р. Справа № 638/20557/15-а. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56130552>.
2. Окрема думка в порядку ч. 3 ст. 25 КАС України від 24 лютого 2016 р. Справа № 638/20557/15-а. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56155065>.
3. Постанова Соснівського районного суду м. Черкаси від 24 квітня 2014 р. Справа № 2а-554/12. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38446087>.
4. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 29 грудня 2011 р. Справа № П/9991/1594/11. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/20672157>.
5. Ухвала Львівського апеляційного адміністративного суду від 25 січня 2012 р. Справа № 4550/10/9104. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/51890395>.
6. Постанова Чемеровецького районного суду Хмельницької області від 21 листопада 2011 р. Справа № 3-2219-1014/11 р. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/19583672>.
7. Постанова Таращанського районного суду Київської області від 06 квітня 2012 р. Справа № 3-13/12 р. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/24473823>.
8. Постанова Городоцького районного суду Хмельницької області від 21 листопада 2014 р. Справа № 672/1640/14-п. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41487729>.
9. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про правонаступництво України» щодо скасування дії актів СРСР на території України. Верховна Рада України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=59055&pf35401=396640>.
10. Мін'юст хоче одним махом скасувати всі нормативні акти часів СРСР. Українська правда. URL: <http://www.pravda.com.ua/news/2017/04/12/7141026/>.

УДК 351.743

РОМАН В.П.

ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЯК СУБ'ЄКТ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ОСІБ ІЗ ІНВАЛІДНІСТЮ

У статті проаналізовано повноваження органів виконавчої влади як суб'єктів контрольно-наглядової діяльності. Зазначено, що найширші контрольні повноваження серед органів виконавчої влади належать Кабінету Міністрів України як вищому органу в системі органів виконавчої влади. Виокремлено контрольно-наглядові повноваження органів виконавчої влади, які спрямовані на забезпечення прав та свобод осіб із інвалідністю.

Ключові слова: органи виконавчої влади, особа з інвалідністю, контроль, нагляд, міністерства, відомства, інспекції.

В статье проанализированы полномочия органов исполнительной власти как субъектов контрольно-надзорной деятельности. Отмечено, что наибольшим объемом контрольных полномочий среди органов исполнительной власти наделен Кабинет Министров Украины как высший орган в системе органов исполнительной власти. Выделены контрольно-надзорные полномочия органов исполнительной власти, направленные на обеспечение прав и свобод лиц с инвалидностью.

Ключевые слова: органы исполнительной власти, человек с инвалидностью, контроль, надзор, министерства, ведомства, инспекции.

The author analyzes the powers of the executive authorities as subjects of control and supervisory activities. It is noted that the Cabinet of Ministers of Ukraine has the widest scope of control powers among the executive bodies as the supreme body in the system of executive authorities. The control and supervisory powers of executive bodies aimed at ensuring the rights and freedoms of persons with disabilities are singled out.

Key words: executive bodies, people with disabilities, control, supervision, ministries, departments, inspections.

Постановка завдання. У сфері забезпечення прав осіб із інвалідністю система суб'єктів контрольно-наглядової діяльності характеризується значною кількістю останніх та різноманітністю їх повноважень. Права осіб із інвалідністю забезпечуються Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ), центральними органами виконавчої влади, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями тощо. Однак особливу роль серед зазначених суб'єктів відіграють органи виконавчої влади.

Мета даної статті полягає у визначенні системи органів виконавчої влади, уповноважених на здійснення контрольно-наглядових повноважень у сфері забезпечення прав та свобод осіб із інвалідністю.

Питанням забезпечення прав та свобод людини, проблемам їх реалізації в сучасних умовах присвячені праці багатьох науковців, серед яких необхідно виділити Н.П. Коробенко, О.Й. Лесько, О.М. Міщенко, О.В. Паровошник, С.В. Пасічніченко, В.І. Петрусевич, Є.Ю. Соболь, А.М. Куца та ін.

Результати дослідження. Найширші контрольні повноваження серед органів виконавчої влади належать КМУ як вищому органу в системі органів виконавчої влади. КМУ здійснює контроль за діяльністю міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та за додержанням ними законодавства. Він сприяє тому, щоб ці органи в повному обсязі використовували свої повноваження, заслуховує їх звіти, доповіді та інформацію про виконання завдань, про розвиток відповідних галузей тощо. Контрольні повноваження КМУ закріплено в Конституції й інших нормативних актах України.

Відповідно до ст.116 Основного Закону, КМУ забезпечує: виконання Конституції і законів України, актів Президента України; права і свободи осіб із інвалідністю; проведення політики у сферах праці й зайнятості, соціального захисту, освіти, науки і культури; розробку проекту закону про Державний бюджет України і виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подання Верховній Раді України звіту про його виконання [1]. КМУ в межах своєї компетенції видає постанови і розпорядження, якими регулює питання забезпечення прав осіб із інвалідністю та здійснює контроль за їх виконанням.

Для забезпечення здійснення повноважень КМУ може утворювати тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи. Так, при уряді діє Рада у справах осіб із інвалідністю, яка є тимчасовим консультативно-дорадчим органом. Одним із завдань Ради є підвищення ефективності діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з питань забезпечення прав осіб із інвалідністю, відтак для виконання цього завдання Рада здійснює моніторинг виконання цими органами покладених на них завдань [2].

Також у структурі КМУ наявна посада Урядового уповноваженого з прав осіб із інвалідністю, завдання та можливості якого дещо подібні до Уповноваженого Президента України з прав людей із інвалідністю. Урядовий уповноважений здійснює моніторинг та вживає у межах своїх повноважень заходи щодо усунення порушень прав і законних інтересів осіб із інвалідністю. Відповідно до зазначених завдань, Урядовий уповноважений має право: одержувати необхідну інформацію від державних органів чи органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій; відвідувати заклади, в яких перебувають особи з інвалідністю та підприємства, установи і організації незалежні від форми власності, до відання яких належать питання, що стосуються осіб із інвалідністю, з метою вивчення стану їх роботи [3].

Здійснювати виконавчу владу КМУ може не лише безпосередньо, а й через міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

Міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених КМУ сферах, проведення якої покладено на КМУ Конституцією та законами України [4]. На сьогодні функціонує 18 міністерств, частина яких має окремі контрольно-наглядові повноваження у сфері забезпечення прав осіб із інвалідністю.

Зокрема, Міністерство соціальної політики України є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері праці та соціальної політики, зайнятості населення, загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування, соціального діалогу, соціального захисту тощо [5].

Для комплексного забезпечення прав осіб із інвалідністю у структурі апарату Міністерства соціальної політики функціонують: Директорат захисту прав осіб із інвалідністю; сектор пенсійного забезпечення осіб із інвалідністю внаслідок Чорнобильської катастрофи при Департаменті пенсійного та соціального страхування; сектор державної соціальної допомоги особам із інвалідністю при Департаменті державної соціальної допомоги; відділ нормативно-правового забезпечення соціального захисту осіб із інвалідністю; відділ надання пільг та роботи з громадськими організаціями осіб із інвалідністю; відділ реабілітаційних послуг та зайнятості осіб із інвалідністю при Департаменті соціального захисту осіб із інвалідністю; Відділ фінансування санаторно-курортного лікування осіб із інвалідністю та ветеранів війни при Фінансово-економічному департаменті.

До контрольно-наглядових повноважень Міністерства соціальної політики належать: моніторинг у сфері оплати та нормування праці; моніторинг громадських організацій осіб із інвалідністю щодо здійснюваних ними заходів та аналіз їх ефективності; моніторинг стану додержання вимог законодавства щодо соціального захисту осіб із інвалідністю; моніторинг стану забезпечення осіб із інвалідністю санаторно-курортними путівками, автомобілями, технічними та іншими засобами реабілітації, виплати грошової компенсації; державний нагляд та контроль за додержанням вимог законодавства про працю, зайнятість населення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування; контроль за правильністю надання державної соціальної допомоги; контроль за виробництвом технічних та інших засобів реабілітації; облік і контроль використання державної допомоги підприємствами та організаціями громадських організацій осіб із інвалідністю; контроль діяльності Фонду соціального захисту інвалідів [5].

Міністерство соціальної політики, порівняно з іншими міністерствами, має найбільш широкий спектр контрольно-наглядових повноважень, що дозволяє зробити висновок про фактичну спеціалізованість даного міністерства на сфері забезпечення прав осіб із інвалідністю.

Особлива роль Міністерства підтверджується і тим, що саме в його підпорядкуванні знаходяться Державна служба України з питань праці, Державна служба України у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції, Пенсійний фонд України та Фонд соціального захисту інвалідів, які також наділені контролюючими повноваженнями щодо забезпечення прав осіб із інвалідністю в галузях свого функціонального призначення.

Міністерство охорони здоров'я України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я. Міністерство здійснює контроль і нагляд за додержанням законодавства про охорону здоров'я, зокрема і про медико-соціальну експертизу, яка проводиться з метою виявлення ступеня обмеження життєдіяльності осіб із інвалідністю [6]. Медико-соціальна експертиза проводиться щодо повнолітніх осіб, що звертаються для встановлення інвалідності, за наявності відомостей, що підтверджують стійке порушення функцій організму. Таку експертизу проводять медико-соціальні експертні комісії, з яких утворюються бюро, що належать до закладів охорони здоров'я при Міністерстві охорони здоров'я [7]. Медико-соціальна експертиза дітей-інвалідів здійснюється лікарсько-консультативними комісіями, які функціонують у закладах охорони здоров'я Міністерства охорони здоров'я Автономної Республіки Крим, структурних підрозділах з питань охорони здоров'я обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій [8]. Тому забезпечення контролю за додержанням законодавства у такій діяльності є запорукою забезпечення прав людини з інвалідністю та дозволяє запобігти зловживанням з боку медичних працівників.

Міські, міжрайонні і районні комісії разом з іншими учасниками реабілітаційного процесу контролюють стан та якість проведення підприємствами, установами та організаціями реабілітаційних заходів. Такий контроль є суттєвим, а тому має бути забезпечений на найвищому рівні, оскільки реабілітаційні заходи спрямовані на надання особам допомоги у відновленні та компенсації порушених або втрачених функцій організму для досягнення і підтримання соціальної та матеріальної незалежності, трудової адаптації та інтеграції у суспільство тощо.

Також Міністерство охорони здоров'я через свій структурний підрозділ – Управління ліцензування та контролю якості надання медичної допомоги, відповідно до «Порядку контролю якості медичної допомоги», затвердженого наказом Міністерства охорони здоров'я України від 28 вересня 2012 р. № 752 [9] – здійснює контроль якості медичної допомоги. Так, однією зі складових частин даного контролю є забезпечення прав та безпеки пацієнтів, у т. ч. осіб із інвалідністю.

Міністерство освіти і науки України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг [10]. Контрольно-наглядову діяльність Міністерство освіти і науки реалізує через свій підпорядкований орган – Державну інспекцію навчальних закладів України, для якої діяльність щодо контролю є основною.

Відповідно до своїх завдань, Інспекція здійснює контроль за виконанням суб'єктами надання освітніх послуг положень Конституції, законів України та інших нормативно-правових актів із питань освіти, зокрема й щодо забезпечення реалізації права на освіту особами з інвалідністю; здійснює інспектування суб'єктів надання освітніх послуг із метою виявлення порушень вимог законодавства щодо надання освітніх послуг і державних стандартів освіти; проводить перевірки з питань надання освітніх послуг дошкільними, загальноосвітніми, позашкільними, професійно-технічними та вищими навчальними закладами; здійснює планові заходи державного нагляду (контролю) у системі загальної середньої, професійно-технічної та вищої освіти; аналізує роботу суб'єктів надання освітніх послуг щодо дотримання ними нормативно-правових актів у галузі освіти, вимог стандартів вищої освіти, дає оцінку відповідності їх діяльності до вимог державних стандартів, вносить пропозиції щодо усунення негативних і поширення позитивних тенденцій у розвитку освіти та надання освітніх послуг тощо [11].

Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду, контролю у сфері житлово-комунального господарства та проводить моніторинг дотримання законодавства у сфері містобудування [12]. Реалізуючи свої повноваження, Міністерство регіонального розвитку має забезпечувати безперешкодний доступ осіб із інвалідністю до будівель, споруд та об'єктів архітектури. Дане Міністерство також має підпорядкований орган,

який спеціалізується виключно на здійсненні контрольно-наглядових повноважень – Державну архітектурно-будівельну інспекцію України.

Міністерство інфраструктури України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує державний нагляд (контроль) за безпекою на автомобільному транспорті загального користування, міському електричному, залізничному, морському та річковому транспорті [13]. Реалізує державну політику з цих питань Державна служба України з безпеки на транспорті, яка підпорядковується Міністерству. Державну політику у сфері цивільної авіації та використання повітряного простору України реалізує Державна авіаційна служба України, яка також підпорядкована Міністерству інфраструктури. Щодо контролю у сфері забезпечення прав осіб із інвалідністю, то головною метою діяльності даного Міністерства має бути створення умов безперешкодного доступу до транспортної інфраструктури та об'єктів її обслуговування. Транспортні засоби та місця їх зупинок, як приклад, мають бути пристосовані до потреб людей із інвалідністю.

Висновки. Зважаючи на вищезазначене, можемо зробити висновок, що розгалужена система органів виконавчої влади дозволяє не лише комплексно регулювати найважливіші суспільні сфери, а й здійснювати контроль за ними, у т. ч. і за окремими напрямками. Міністерства та інші органи виконавчої влади мають низку повноважень щодо гарантування прав осіб із інвалідністю, які реалізуються як самостійно, так і делеговано через підконтрольні органи.

Список використаних джерел:

1. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Положення про Раду у справах осіб з інвалідністю: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2016 р. № 628.
3. Положення про Урядового уповноваженого з прав осіб з інвалідністю: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2017 р. № 125.
4. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 38. Ст. 385.
5. Положення про Міністерство соціальної політики України: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 червня 2015 р. № 423.
6. Положення про Міністерство охорони здоров'я України: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 267.
7. Положення про медико-соціальну експертизу: Постанова Кабінету Міністрів України від 03 грудня 2009 р. № 1317.
8. Положення про лікарсько-консультативну комісію: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2013 р. № 917.
9. Порядок контролю якості медичної допомоги: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 28 вересня 2012 р. № 752.
10. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 630.
11. Про затвердження Положення про Державну інспекцію навчальних закладів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 538.
12. Про затвердження положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197.
13. Про затвердження положення про Міністерство інфраструктури України: Постанова Кабінету Міністрів України від 30 червня 2015 р. № 460.

УДК 342.9

САВРАНЧУК С.Л.

ПРАВА ТА ОБОВ'ЯЗКИ СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

На основі аналізу діючого законодавства та думок вчених-юристів визначені адміністративно-правові аспекти прав та обов'язків прокурора Спеціалізованої антикорупційної прокуратури України. Запропоновано законодавчо прописати права та обов'язки прокурора антикорупційної прокуратури у Законі України «Про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру України» з метою дієвого забезпечення захисту прав і свобод людини та загальних інтересів суспільства і держави.

Ключові слова: права, обов'язки, повноваження, функції, завдання, Спеціалізована антикорупційна прокуратура України.

На основе анализа действующего законодательства и мнений ученых-юристов определены административно-правовые аспекты прав и обязанностей прокурора Специализированной антикоррупционной прокуратуры Украины. Предложено законодательно прописать обязанности прокурора антикоррупционной прокуратуры Украины в Законе Украины «О Специализированной антикоррупционной прокуратуре Украины» с целью действенного обеспечения защиты прав и свобод человека и интересов общества и государства.

Ключевые слова: права, обязанности, полномочия, функции, задания, Специализированная антикоррупционная прокуратура Украины.

On the basis of analysis of current legislation and opinions on this problem scientists lawyers definition of administrative and legal aspects and responsibilities of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office of Ukraine. Asked the Anti-Corruption Prosecutor's Office legally prescribe rights and obligations in the Law of Ukraine «On Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office of Ukraine», in order to effectively ensure the rights and freedoms of people and the interests of society and the state.

Key words: rights, obligations, powers, functions, prosecutor, Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office of Ukraine.

Вступ. Вітчизняний державний апарат є молодим та недосконалим, хоча поряд із недоліками можна відзначити і позитивні моменти діяльності сфери публічного управління, одним із яких є оновлення прокуратури України та створення нового самостійного структурного підрозділу – Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (далі – САП), яка прагне забезпечити рівні можливості захисту прав громадян, використовуючи різні шляхи подолання соціальних конфліктів. Діяльність прокурорів завжди перебувала під контролем громадськості. Тому САП, як новий правоохоронний орган в Україні, завдяки своїй стратегії, силі та новизні викликає неабияку зацікавленість та довіру до своєї діяльності з боку суспільства.

Зазначимо, що система органів прокуратури, як і їх провідні обов'язки та права, зазнали та продовжують зазнавати позитивних змін, хоча САП, будучи молодим органом, ще не виробила на практиці оптимальний адміністративно-правовий механізм своєї діяльності, який би задовольнив український народ. Тому й потребує удосконалення адміністративно-правовий статус САП загалом та її адміністративні права та обов'язки зокрема.

До проблеми прав та обов'язків прокурора в контексті його адміністративно-правового статусу зверталися різні вчені: О.В. Агєєв, О.В. Анпілогов, І.Л. Бородін, М.М. Говоруха, І.С. Ковальчук, М.М. Руденко, С.В. Таранушич, В.В. Шевчук та ін. Проте ця проблематика розглядалася лише в загальних аспектах, а тому потребує більш ґрунтового та повного дослідження.

© САВРАНЧУК С.Л. – аспірант кафедри адміністративного права і процесу (Національна академія внутрішніх справ)

Постановка завдання. Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу праць вчених-адміністративістів визначити та удосконалити адміністративно-правові аспекти прав та обов'язків САП України.

Результати дослідження. Адміністративні права та обов'язки САП України є провідним елементом її забезпечувального правового статусу, оскільки саме норми адміністративного права розкривають місце антикорупційної прокуратури в системі органів державної влади. Для розкриття та характеристики основних адміністративних прав та обов'язків САП України необхідно визначити такі поняття, як «права» та «обов'язки».

Тлумачний словник української мови трактує поняття «право» як систему встановлених або санкціонованих державою загальнообов'язкових правил (норм) поведінки, зумовлену певними обставинами підставу, здатність, можливість робити, чинити що-небудь, користуватися чим-небудь [1, с. 506].

У сучасній юридичній літературі слово «право» вживається у двох основних значеннях – об'єктивному та суб'єктивному. Вказане дає можливість розглянути правову дійсність у двох аспектах: як систему встановлених чи санкціонованих державою норм і як можливості та повноваження, що належать суб'єктам на основі й у межах цих норм [2, с. 161]. Теорія держави і права наголошує, що суб'єктивне право – це передбачена нормами права міра можливої поведінки учасника правовідносин. Інакше кажучи, це міра поведінки, яка належить уповноваженій особі для задоволення її інтересів та потреб і яка забезпечується відповідними юридичними обов'язками інших (зобов'язаних) осіб [3]. Суб'єктивне право визначають також як гарантовану правом і законом міру можливої або дозволеної поведінки особи, яка належить суб'єкту, незважаючи на те, чи перебуває він у правових відносинах із іншими суб'єктами [4, с. 206].

Вчений Т.О. Мацелик визначає, що ознаками суб'єктивного права є наявність влади (наприклад, вимагати належної поведінки від інших осіб), інтерес та воля. Також науковець виділяє особливості суб'єктивного публічного права, які, на його думку, полягають: у залежності від публічного інтересу; у процедурі набуття та втрати права; у юридичних гарантіях їх реалізації та захисту [5, с. 71].

Права державних службовців визначені нормами адміністративного права, є підвидом їх суб'єктивних прав і дозволяють останнім бути учасником державно-службових відносин. Розвиваючи цю думку, вчені-юристи зазначають, що засновані на нормах адміністративного права суб'єктивні права державних службовців є утвореною державою через норми об'єктивного права особливою юридичною можливістю діяти, яка дозволяє їм, як носіям цієї можливості, поводитися певним чином, вимагати відповідної поведінки від інших осіб, користуватися певним соціальним благом, звертатися в разі потреби до уповноважених суб'єктів по захист чи з метою задоволення особистих інтересів і потреб, що не суперечать суспільним та державним інтересам [6, с. 945].

Отже, врахувавши позиції вчених-юристів, вважаємо, що адміністративні права САП – це комплекс природних та визначених законодавством юридичних можливостей антикорупційних прокурорів користуватися певними правилами поведінки з метою виконання функцій та завдань САП та задоволення публічних інтересів держави та суспільства в цілому.

Як визначає Ю.В. Ударцов, державні службовці органів прокуратури мають поряд із правами людини, громадянина, державного службовця України і специфічні права, передбачені посадою, необхідні їм для безпосереднього виконання своїх функціональних обов'язків. І навпаки, державні службовці України або пересічні громадяни не мають тих прав, які мають державні службовці органів прокуратури. Враховуючи функціональну спрямованість змісту прав державних службовців органів прокуратури, вчений вважає доцільним поділити їх на загальногромадянські, загальнослужбові та посадові [6, с. 946].

Н.І. Матузов наголошує, що правова природа службових прав визначає їх зміст, який становить таку єдність: вид і міра можливої поведінки самого носія державної влади, можливість вимагати відповідної поведінки (виконання певних дій чи, навпаки, утримання від дій) від інших зобов'язаних осіб, а також можливість користуватися певними соціальними благами [7, с. 115].

Враховавши вищевказані позиції, адміністративні права САП слід поділити таким чином:

1) загальні адміністративні права, до яких слід віднести публічні адміністративні права антикорупційних прокурорів як державних службовців;

2) спеціальні посадові адміністративні права, які включають права посадових осіб антикорупційної прокуратури, визначені спеціальним законом про прокуратуру та відповідним положенням;

3) додаткові адміністративні права прокурорів антикорупційної прокуратури.

У межах нашого дослідження найперше необхідно дослідити особливості загальних посадових адміністративних прав. Так, відповідно до ст. 19 Закону України від 14 жовтня 2014 р. «Про прокуратуру», прокурор має право:

1) брати участь у прокурорському самоврядуванні для вирішення питань внутрішньої діяльності прокуратури у порядку, встановленому законом;

2) бути членом професійних спілок, утворювати громадські організації та брати в них участь із метою захисту своїх прав та інтересів, підвищення свого професійного рівня [8].

Що ж до спеціальних посадових адміністративних прав, які виникають під час виконання прокурорами САП своїх повноважень, то спеціальні посадові адміністративні права антикорупційних прокурорів закріплені в п. 6 наказу Генеральної прокуратури України «Про затвердження положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України» від 12 квітня 2016 р. № 149 [9].

Таким чином, спеціальні адміністративні права САП визначаються через компетенцію її керівника.

Деякі адміністративні права антикорупційної прокуратури виникають через представництво прокурорами інтересів громадянина або держави в суді (наприклад, отримання від посадових осіб органів державної влади усних або письмових пояснень, копій документів і матеріалів) [2, с. 162].

Отже, прокурор антикорупційної прокуратури під час представництва інтересів громадянина або держави в суді має сукупність спеціальних прав, які полягають у законному порядку отримання певної інформації з метою виявлення чи підтвердження певних юридичних фактів.

Також за законодавством України на прокурорів САП покладаються певні обов'язки, що необхідні для належної організаційної діяльності зазначеної системи.

Звернемося до тлумачного словника для з'ясування суті терміна «обов'язок». Так, «обов'язок посадової особи» вживається в українській мові у двох значеннях: 1) те, чого треба беззастережно дотримуватися, що слід безвідмовно виконувати відповідно до вимог суспільства або виходячи з власного сумління; повинність, обов'язок; 2) певний обсяг роботи, сукупність справ, межі відповідальності та ін., що визначаються відповідним званням, посадою, родинним станом тощо [10, с. 410].

Тепер, проаналізувавши етимологію слова «обов'язок», звернемося до трактування значення юридичних обов'язків як різновидів обов'язків. Юридичний обов'язок – це вид і міра необхідної поведінки, яка встановлена законом. В основу суб'єктивного права покладено юридичне забезпечення можливості, а в основу юридичного обов'язку – закріплення необхідності. Носієм можливої поведінки виступає уповноважена особа, а носієм обов'язку – зобов'язана особа. Уповноважена особа має право здійснювати певні дії, а зобов'язана – повинна виконувати та забезпечувати їх [11]. Юридичний обов'язок складається з таких елементів, як:

- необхідність здійснення певних дій або утримання від них;
- необхідність для зобов'язаної особи відреагувати на законні вимоги, які були звернені до неї уповноваженою особою;
- необхідність нести відповідальність за невиконання цих вимог;
- необхідність не перешкоджати контрагенту користуватися тим благом, на яке він має право. Юридичний обов'язок, як і суб'єктивне право, окреслений певними правовими нормами, тобто є мірою належної, необхідної поведінки. Вимагати виконання обов'язків поза встановленою мірою є порушенням закону [12].

Отже, обов'язки прокурора – це певний обсяг роботи, сукупність справ, межі відповідальності, що визначаються в правовому полі та є мірою необхідної поведінки, яка встановлена законом.

Таким чином, на нашу думку, обов'язки прокурорів САП визначаються через їхні основні завдання та функції.

Зауважимо, що адміністративні обов'язки прокурорів САП, як і їхні права, можна умовно поділити на дві групи: загальні (які має антикорупційна прокуратура як структурний підрозділ прокуратури) та спеціальні (якими володіє тільки антикорупційна прокуратура).

Щодо загальних обов'язків, то вони закріплені в ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. [8], відповідно до якої прокурор зобов'язаний:

- 1) вдосконалювати свій професійний рівень та з цією метою підвищувати кваліфікацію (періодично проходити підготовку у Національній академії прокуратури України, що має включати вивчення правил прокурорської етики);
- 2) неухильно додержуватися присяги прокурора;
- 3) виявляти повагу до осіб під час здійснення своїх повноважень;
- 4) не розголошувати відомості, які становлять державну таємницю;
- 5) діяти лише на підставі, в межах та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;
- 6) дотримуватися правил прокурорської етики, зокрема не допускати поведінки, яка дискредитує його як представника прокуратури та може зашкодити авторитету прокуратури;
- 7) щорічно проходити таємну перевірку доброчесності.

Спеціальні обов'язки прокурорів САП закріплені в «Положенні про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України» від 12 квітня 2016 р. № 149 [9]. Так, відповідно до вищезазначеного Положення, основними завданнями та функціями антикорупційної прокуратури є:

1) здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України;

2) виконання вимог закону під час приймання, реєстрації, розгляду та вирішення заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, своєчасне внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань;

3) забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування Національним антикорупційним бюро України кримінальних правопорушень та оскарження незаконних судових рішень на стадії досудового розслідування і судового розгляду;

4) підтримання державного обвинувачення в суді у кримінальних провадженнях, розслідуваних Національним антикорупційним бюро України;

5) забезпечення в межах компетенції відшкодування збитків, завданих кримінальними правопорушеннями;

6) забезпечення застосування належної правової процедури до кожного учасника кримінального провадження;

7) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, пов'язаних із корупційними правопорушеннями;

8) здійснення у межах реалізації функцій САП міжнародного співробітництва [9].

Таким чином, адміністративні обов'язки прокурора САП – це сукупність зобов'язань САП, які встановлені нормами адміністративного права (наприклад, здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України), або нормами конституційного чи іншої галузі права (наприклад, органи прокуратури, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законом України «Про прокуратуру»).

Висновки. Отже, з метою дієвого забезпечення захисту прав і свобод людини та загальних інтересів суспільства і держави, права та обов'язки прокурорів САП мають бути законодавчо прописані у спеціальному Законі України. Тому ми пропонуємо створити Закон України «Про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру України», який би визначав правові основи організації та діяльності САП України.

Список використаних джерел:

1. Словник української мови: в 11 т. / за ред. І.К. Білодіда. К.: Наукова думка. 1976. Т. 7. 1976. 724 с.
2. Циганок С.В. Адміністративні права регіональної прокуратури в Україні. Науковий вісник публічного та приватного права. 2016. Вип. 2. Ч. 1. С. 160–164.
3. Зайчук О.В., Оніщенко Н.М. Теорія держави та права. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2008. 688 с.
4. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Х.: Еспада, 2006. 776 с.
5. Мацелик Т.О. Суб'єктивне публічне право як юридичний феномен. Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. 2011. № 3. С. 67–71.
6. Ударцов Ю.В. Права та обов'язки державних службовців органів прокуратури : адміністративно-правовий аспект. Форум права. 2012. № 4. С. 944–949.
7. Матузов Н.И. Личность. Права. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права. Саратов: Изд-во Саратов, 1972. 237 с.
8. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р., з останніми змінами. Офіційний вісник України. 2014. № 87. Ст. 2471.
9. Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Генеральної прокуратури України: наказ Генеральної прокуратури України від 12 квітня 2016 р. № 149. URL: http://www.cct.com.ua/2016/12.04.2016_149.htm.
10. Новий тлумачний словник української мови: у 3 т. / уклад. В. Яременко, О. Сліпущко. К.: Вид-во Аконіт, 2003. Т. 2. 927 с.
11. Суб'єктивні права, правомочність і юридичні обов'язки суб'єктів права. URL: <http://radnuk.info/pidrychnuku/teoriua-prava/38-tsvik/87-s-4.html>.
12. Марченкова С.О. Обов'язки прокурора: адміністративно-правові аспекти. Форум права. 2011. № 2. С. 596–602. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11mcoapa.pdf>.

НЕЦЕНЗУРНА ЛАЙКА ЯК ФОРМА ДРІБНОГО ХУЛІГАНСТВА

Статтю присвячено проблематиці нецензурної лайки як форми вчинення дрібного хуліганства. Досліджено наукові підходи до розуміння таких юридичних дефініцій, як «громадське місце» та «нецензурна лайка», а також їх розуміння в нормативно-правових документах і судовій практиці, на основі чого визначено низку проблемних питань та запропоновано шляхи їх вирішення. Обґрунтовано висновок про неприпустимість притягнення до адміністративної та інших форм юридичної відповідальності за вживання нецензурної лайки.

Ключові слова: адміністративне правопорушення, дрібне хуліганство, нецензурна лайка, громадське місце.

Статья посвящена проблематике нецензурной брани как формы совершения мелкого хулиганства. Исследованы научные подходы к пониманию таких юридических дефиниций, как «общественное место» и «нецензурная брань», а также их пониманию в нормативно-правовых документах и судебной практике, на основании чего установлен ряд проблемных вопросов и предложены пути их решения. Обоснован вывод о недопустимости привлечения к административной и другим формам юридической ответственности за использования нецензурной брани.

Ключевые слова: административное правонарушение, мелкое хулиганство, нецензурная брань, общественное место.

This article deals with the problems of uncensored swearing, as a form of committing petty hooliganism. The scientific approaches to the understanding of such legal definitions as “public place” and “uncensored swearing”, as well as their understanding in normative legal documents and judicial practice, have been investigated, on the basis of which a chain of problem questions are identified and ways of their solution are proposed. The conclusion is based on the inadmissibility of bringing to administrative and other forms of legal responsibility for the use of uncensored swearing.

Key words: administrative offenses, petty hooliganism, uncensored swearing, public place.

Вступ. Дрібне хуліганство є одним із найбільш поширених адміністративних правопорушень, що посягає на громадський порядок і громадську безпеку. Згідно з офіційною статистикою щорічно кількість розглянутих адміністративних справ за вчинення дрібного хуліганства, за якими винесено постанови (рішення), є близькою до 50 тисяч (2014 р. – 49 709 справ, 2015 р. – 42 139 справ, 2016 р. – 45 907 справ) [1]. На жаль, статистика не вказує на кількість конкретних форм вчинення дрібного хуліганства, проте нецензурна лайка, згідно з аналізом судової практики, є однією з найпоширеніших форм вчинення цього правопорушення або щонайменше супроводжує інші форми вчинення дрібного хуліганства та низку інших адміністративних правопорушень.

Таке явище, як нецензурна лайка, досліджується в багатьох сферах суспільного життя, а саме у філології, лінгвістиці, психології, соціології та, звісно, юриспруденції. Проте в юриспруденції, на відміну від інших гуманітарних наук, цілеспрямованих наукових досліджень щодо нецензурної лайки практично не проводилося. Звичайно, це поняття вивчалось в межах загальних досліджень дрібного хуліганства, у тому числі на дисертаційному рівні, такими вченими, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, Л.М. Волкова, В.М. Гарашук, І.П. Голосніченко, Т.С. Жиліков, Р.А. Калужний, А.П. Ключніченко, Т.О. Коломоєць, Б.О. Логвиненко, М.В. Лошицький, Т.П. Мінка, А.Є. Шевченко та інші. Водночас безліч проблемних моментів, пов'язаних

із нецензурною лайкою як формою вчинення дрібного хуліганства, залишаються спірними й недостатньо дослідженими з правового погляду.

Постановка завдання. Метою статті є висвітлення поняття «нецензурна лайка» як форми дрібного хуліганства, а також розкриття його правового, лінгвістичного та соціального співвідношення.

Результати дослідження. Стаття 173 Кодексу України про адміністративні порушення (далі – КУпАП) передбачає такий вид правопорушення, як дрібне хуліганство. Ця стаття містить таке формулювання: дрібне хуліганство, тобто нецензурна лайка в громадських місцях, образливе чіплення до громадян та інші подібні дії, що порушують громадський порядок і спокій громадян [2]. На перший погляд це формулювання не викликає суттєвих труднощів у розумінні. З іншого боку, виявляється низка проблемних моментів, зокрема, яке лексичне й правове значення має словосполучення «нецензурна лайка» та що необхідно розуміти під громадським місцем. Ці й безліч похідних питань безпосередньо постають зі складу адміністративного правопорушення.

На думку багатьох учених-адміністративістів, склад адміністративного правопорушення має відображати юридичну характеристику всіх необхідних його ознак, за наявності яких протиправне діяння визначається як адміністративне правопорушення. Такі ознаки поділяються на об'єктивні (об'єкт та об'єктивна сторона) і суб'єктивні (суб'єкт та суб'єктивна сторона) [3, с. 36–37].

Об'єктом цього правопорушення є суспільні відносини у сфері громадського порядку. Об'єктивна сторона розкривається через форми вчинення дрібного хуліганства, у нашому випадку – у нецензурній лайці в громадському місці. Суб'єктивна сторона правопорушення характеризується наявністю вини у формі прямого чи непрямого умислу. При цьому передбачається, що особа усвідомлює, що її дії протиправні, вона передбачає, що в результаті їх здійснення буде порушено громадський порядок, і прагне до цього. Елементом суб'єктивної сторони є також мотив задоволення індивідуальних потреб самоствердження шляхом ігнорування гідності інших людей. Суб'єктом правопорушення може бути особа, якій виповнилося 16 років [5, с. 404–405].

Одним зі складників об'єктивної сторони є обов'язкова ознака місця скоєння правопорушення – громадське місце. Нині в законодавстві визначення громадського місця міститься лише в Законі України «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення» від 22 вересня 2005 р. Згідно із цим законом громадське місце – це частина (частини) будь-якої будівлі, споруди, яка доступна чи відкрита для населення вільно, або за запрошенням, або за плату, постійно, періодично чи час від часу, у тому числі під'їзди, а також підземні переходи, стадіони [5].

Вказане визначення є досить обмеженим із позиції багатьох науковців, оскільки, на їх думку, воно стосується правопорушень, пов'язаних виключно з вживанням тютюнових виробів, а тому інколи взагалі ними ігнорується щодо інших адміністративних правопорушень, навіть якщо в їх диспозиції зазначено словосполучення «громадське місце». Наприклад, такі науковці, як Т.С. Жиликов та Л.М. Волкова, вказують на те, що в законодавстві не міститься поняття «громадське місце», проте наводиться приблизний перелік цих місць: вулиці, площі, парки, вокзали, транспортні магістралі, аеропорти, стадіони та інші подібні місця [6, с. 222; 3, с. 51]. Однак чомусь учені, заявляючи це, посилаються не на законодавче джерело, а на одну й ту ж сторінку монографії М.В. Білоконого «Державне управління у сфері охорони громадського порядку» 2004 р. Також у наукових дослідженнях наводять класифікацію громадських місць, запропоновану А.П. Ключніченком та І.П. Голосніченком, на думку яких такі місця варто розподіляти на постійні та тимчасові. До постійних необхідно відносити місця, призначені для постійного користування (вулиці, бульвари, площі, готелі, гуртожитки, вокзали, станції, лікарні), постійного функціонування у визначені часи роботи (підприємства, соціально-культурні установи, громадський транспорт, поліклініки, парки тощо), наукові й навчальні заклади та науково-дослідні установи. Натомість до тимчасових варто віднести громадські місця, у яких спілкування людей має нестійкий, епізодичний, разовий характер, зокрема, місця проведення масових заходів, наприклад концертів і спортивних змагань [3, с. 51–52]. Така класифікація справді є досить розгорнутою, щоправда, вона була запропонована А.П. Ключніченком ще в 1967 р. та доопрацьована І.П. Голосніченком у 1995 р., а тому значною мірою є морально застарілою. Водночас перелік запропонованих ними громадських місць неодноразово брався за основу до науково-практичних коментарів КУпАП.

Останнім часом науковцями пропонується також віднести до громадських місць мережу Інтернет. Наприклад, Б.О. Логвиненко висловлює думку, що безліч соціальних мереж, форумів і чатів є своєрідними громадськими місцями за однією відмінністю – люди там перебувають віртуально, а не фізично; усе інше, у тому числі й нецензурна лайка, – як у реальному громадському місці, а тому за неї також потрібно притягувати до відповідальності [7, с. 223].

З дослідження судової практики встановлено, що, як правило, суддями громадське місце трактується за двома підходами. За першим підходом суддя трактує громадське місце виключно за Законом України «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення», а за другим – керується власним досвідом і внутрішніми переконаннями. Звісно, обидва підходи мають безліч недоліків. У багатьох справах за першим підходом судді закривали справи через відсутність ознак вчинення правопорушення, оскільки нецензурну лайку було застосовано на власному подвір'ї, городі чи навіть на вулиці біля будинку дитячої поліклініки, проте всі ці місця не належать до громадських згідно із законодавчим визначенням [8–10]. За другим підходом для судді не важливо, де було застосовано нецензурну лайку, головне – є докази (протокол та свідки), і цього достатньо для того, щоб визнати особу винною. Варто також зазначити, що в поодиноких випадках судді у своїх постановках також посилаються на наукову доктрину.

Іншою обов'язковою ознакою правопорушення є безпосередньо сама нецензурна лайка, законодавчого визначення якої взагалі ніколи не було. У тлумачних словниках нецензурна лайка розкривається як матерні, непристойні слова [11, с. 562]. Серед науковців-правознавців відсутній єдиний підхід до цього визначення. За існуючою узагальненою науковою думкою нецензурна лайка – це найбільш цинічні слова, що належать до сфери статевої відносин, характеристики особи та фізіологічних процесів людини [3, с. 51].

Також існує декілька неоднозначних наукових припущень щодо нецензурної лайки. Наприклад, у наукових джерелах часто висловлюється припущення, що дрібне хуліганство у формі нецензурної лайки стає кримінально караним злочином, якщо буде мати тривалий характер, наприклад, понад одну годину [3, с. 48; 6, с. 220]. Цікаво, що більшість учених, які висловлюють таке припущення, приписують собі його в авторство, не вказуючи на першоджерело – книгу М.Л. Накловича «Кримінально-правова боротьба з хуліганством» 1974 р., тобто на джерело, яке було написано ще до створення КУпАП 1984 р.

Досить поширене також припущення про те, що нецензурна лайка як форма дрібного хуліганства може бути не тільки в громадських місцях, у присутності громадян, а й там, де в цей момент нікого не було, тобто за тих обставин, коли люди спостерігають її наслідки (наприклад, якщо особа в нічний час, коли нікого не було на вулиці, написала нецензурний текст на стіні будинку) [3, с. 52; 6, с. 223]. Теорія та судова практика на це питання відповідають по-різному, інколи нецензурний напис розцінюється як форма «інших подібних дій» за ст. 173 КУпАП. Водночас у постанові Літинського районного суду Вінницької області від 13 січня 2016 р. в справі № 137/83/16-п суддею було визнано винною ОСОБА_1 за ст. 173 КУпАП за те, що вона, перебуваючи на території домогосподарства ОСОБА_2, пошкодила одну зі стін її будинку, нанісши фарбою текст ненормативної лексики, а також висловлювалась нецензурною лайкою на адресу ОСОБА_2, чим вчинила дрібне хуліганство, за яке призначене адміністративне стягнення у вигляді 40 годин громадських робіт [12].

На нашу думку, напис нецензурного тексту на стіні або інших архітектурних об'єктах навряд чи можна визнати дрібним хуліганством, адже спочатку потрібно встановити, до якої форми власності належить цей об'єкт. Залежно від цього такі дії можна кваліфікувати, наприклад, як вандалізм або умисне пошкодження чужого майна (звичайно, за умови, що постраждала особа зможе довести своє право власності на нього, оскільки в нашій країні непоодинокі випадки, коли, наприклад, огорожа капітального типу або навіть будівля споруджена без відповідних архітектурних дозволів, а тому фактично може вважатись лише будівельним матеріалом, а не архітектурним об'єктом). Водночас у вищевказаній постанові такі дії суддя, навіть незважаючи на місце їх вчинення – не громадське місце, визнав дрібним хуліганством у формі нецензурної лайки. Як наслідок, з наведеної постанови суду вбачається, що цими діями було пошкоджено одну зі стін будинку ОСОБА_2, проте жодного відшкодування вона за це не отримає, оскільки за ці дії порушник ОСОБА_1 у вільний від роботи чи навчання час буде 40 годин безоплатно виконувати суспільно корисні роботи, вид яких визначить орган місцевого самоврядування.

Проте варто зауважити, що зі ст. 173 КУпАП не постає, що нецензурна лайка має бути виключно в усній формі. Тобто теоретично вона може бути і письмовою, і жестовою, і навіть в аудіо- й відеоформаті, головна умова – вона повинна лунати або територіально відображатись у громадському місці. Однак за такого підходу виникне безліч спірних питань, зокрема: чи вважати правопорушником особу, яка з'явилась у громадському місці в одязі, на якому розміщена нецензурна лайка; кого притягувати до відповідальності, якщо на масовому заході в громадському місці лунає аудіо пісні з наявною в її тексті нецензурною лайкою. А повертаючись до питання розміщення нецензурної лайки на стіні будівлі та керуючись думками науковців щодо тривалості такої лайки більше години, вбачається, що вона в будь-якому разі автоматично стане кримінальним хуліганством.

Для кращого усвідомлення важливості проблематики дрібного хуліганства у формі нецензурної лайки варто подивитись на неї крізь призму провадження в справах про адміністративні правопорушення. За найбільш усталеною науковою думкою провадження в таких справах включає в себе адміністративне розслідування, розгляд справи та прийняття постанови (рішення) у справі, перегляд постанови та її виконання [3, с. 126].

Як правило, наука й практика виділяють дві підстави для порушення адміністративної справи. Перша – безпосереднє виявлення достатніх даних, що вказують на правопорушення особою, уповноваженою складати протокол; у нашому випадку це органи внутрішніх справ та їх посадові особи (Національної поліції). Друга – повідомлення від фізичних і юридичних осіб та засобів масової інформації про дані, що вказують на наявність подій правопорушення [13, с. 181]. За першою підставою уповноважена особа порушує справу за власною ініціативою, при цьому безпосередній розсуд працівника органів внутрішніх справ ніде не фіксується, а тому не завжди підлягає контролю. Це означає, що припущення про порушення виникає лише у свідомості такого працівника, а в разі непідтвердження такого припущення немає потреби в його офіційному спростовуванні шляхом винесення спеціальних офіційних документів [14, с. 122]. За таких обставин працівник органів внутрішніх справ є первинним «лінгвістичним експертом», який на власний розсуд визначає належність певних слів і словосполучень до нецензурної лайки. Не ліпша ситуація за умови порушення адміністративної справи за повідомленням інших осіб, наприклад свідків дрібного хуліганства. По-перше, не зрозуміло, чи повинні свідки озвучувати, які саме слова розцінені ними як нецензурна лайка; по-друге, якщо вони їх відтворили, чи може уповноважена особа відмовити в порушенні адміністративної справи, якщо її лінгвістичні вподобання не співпадають із думкою свідків, тобто вона розцінює, що складу правопорушення не було. У такій ситуації працівник органів внутрішніх справ може постати в невідгідному для себе становищі, адже якщо він відмовить у порушенні адміністративної справи, свідок може поскаржитись на бездіяльність такого працівника.

Так чи інакше, після виявлення правопорушення уповноважена особа повинна скласти відповідний протокол. У ст. 255 КУпАП перелічені відомості, які мають бути відображені в протоколі: місце, час вчинення та суть адміністративного правопорушення; останнє у свою чергу порушує низку питань, найголовніше з яких – питання про те, яким чином відображати в протоколі нецензурну лайку [3, с. 128]. Б.О. Логвиненко зазначає, що в справах, у яких нецензурна лайка є формою дрібного хуліганства, як правило, виникає проблема з доказами, свідками та фіксацією в протоколі змісту відповідного правопорушення (тобто постає питання, чи потрібно повторювати лайливі вислови та слова в письмовій формі) [15, с. 255]. Незважаючи на свою, здавалося б, простоту, це питання має суттєве значення, адже протокол є єдиною формальною підставою для подальшого провадження в справі про адміністративне правопорушення та водночас є доказом у справі, на основі якого встановлюється наявність чи відсутності адміністративного правопорушення, винність особи в його вчиненні та інші обставини, які мають значення для правильного вирішення справи [3, с. 128].

З проведеного нами аналізу адміністративних справ і судових рішень щодо нецензурної лайки як виду дрібного хуліганства постає, що в протоколі достатньо вказівки на використання правопорушником нецензурної лайки. Таке формулювання суті правопорушення є найбільш поширеним. У протоколах про вчинення адміністративного правопорушення також часто застосовують такі словосполучення, як «брудна лайка», «брутальна лайка», «цинічна лайка» тощо. Проте об'єктивна сторона цього правопорушення полягає виключно в «нецензурній лайці», усі інші види лайки ст. 173 КУпАП не передбачені, саме тому непоодинокі випадки, коли суддя закриває справу за відсутністю в діях особи складу адміністративного правопорушення, насамперед через неналежне або неправильне оформлення протоколу адміністративного правопорушення, зокрема, його суті, тоді як правопорушення фактично було скоєне [16]. Варто зауважити, що така судова практика за останні 10 років із поодинокі стає усталеною нормою. Згідно з офіційною статистикою кількість повернутих справ за ст. 173 КУпАП для належного оформлення збільшується щорічно. У 2014 р. до розгляду надійшло 55 644 справи, з них 5 099 справ було повернено для належного оформлення, у 2015 р. із 49 715 справ повернено 6 348, а в 2016 р. з 61 397 справ – аж 11 451 справу [1]. Це вказує на те, що, на жаль, особи, які уповноважені на складення адміністративного протоколу, з кожним роком роблять дедалі більше помилок. Водночас у судовій практиці безліч прикладів, коли судді все одно, яке зі словосполучень було зазначене в протоколі, – «нецензурна лайка» або її синонімічні форми.

Варто зауважити, що, на жаль, судова практика свідчить про низьку правосвідомість громадян, правоохоронців, а подекуди й суддів. Непоодинокі випадки, коли в протоколах про вчинення

правопорушення зазначається, що одна особа образила нецензурною лайкою іншу особу. Річ у тім, що особа, яка складає протокол про адміністративне правопорушення, повинна розуміти, що особиста образа не може кваліфікуватись як дрібне хуліганство, при цьому не важливо, між ким вона вчинена: між членами однієї сім'ї, колишніми чоловіком і дружиною, сусідами або взагалі чужими людьми. Більш доцільно відносити особисту образу, у тому числі з вживанням нецензурної лайки, до форми приниження честі та гідності фізичної особи, яка, згідно зі ст. 23 Цивільного кодексу України, може призвести до відшкодування моральної шкоди. Інакше буде нелогічним те, що страждає честь і гідність конкретної особи, а відшкодування від цього отримує державний бюджет.

Досліджуючи проблему правильності й точності описання в протоколі про адміністративне правопорушення дії, що вчинила особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, у тому числі неправильно зазначення суті правопорушення, тобто об'єктивної сторони, а також кваліфікуючих ознак учиненого правопорушення з боку працівників органів внутрішніх справ, М.В. Лошицький та Т.П. Мінка запропонували запровадити нові зразки бланків протоколів про адміністративні правопорушення за типами, що зможуть забезпечити працівникам органів внутрішніх справ обрання потрібного виду бланку протоколу для певного виду адміністративного правопорушення. У розробленому ними протоколі для адміністративного правопорушення за ст. 173 КУпАП окремими пунктами запропоновані «Місце вчинення правопорушення» та «Опис протиправних дій». Ці й інші пункти протоколу відразу пропонують ситуативні варіанти, щоправда, серед місця вчинення відсутнє загальне поняття «громадське місце», натомість передбачені такі варіанти, як «вулиця», «парк», «сквер» та інші місця, які науковці відносять до громадських. Опис протиправних дій пропонує 17 самостійних варіантів, у тому числі «нецензурна лайка», а також варіант «інше» [17, с. 31–34]. Тобто запропонований проект протоколу справді допоможе зменшити кількість помилок із боку працівників органів внутрішніх справ та тим самим забезпечить більшу кількість притягнення до відповідальності осіб, у тому числі за вживання нецензурної лайки в громадському місці як виду дрібного хуліганства, проте жодним чином не поліпшує проблему конкретизації того, що саме належить до нецензурної лайки.

Тож як діяти в такій ситуації? За загальним правилом юридичної техніки загальновживане поняття, яке не має нормативної дефініції, трактується з тієї позиції, яку воно має в загальновживаній мові [18, с. 77]. У зв'язку із цим у наукових дослідженнях неодноразово лунала думка щодо необхідності законодавчого затвердження переліку нецензурних слів і словосполучень. Незважаючи на свою абсурдність, ця думка є логічною, адже перелік наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів затверджено на рівні постанови Кабінету Міністрів України з метою розуміння, що саме до них відносити. На думку Н.В. Білоконь, закріплення такого переліку є майже нереальним завданням, оскільки вживання нецензурної лайки стосується також письмової мови.

Варто звернути увагу на те, що ст. 251 «Докази» КУпАП відносить до форм доказів протокол про адміністративне правопорушення, пояснення особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, пояснення потерпілих, свідків, висновки експертів тощо. Стаття 252 «Оцінка доказів» КУпАП вказує на те, що орган (посадова особа) оцінює докази за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на всебічному, повному й об'єктивному дослідженні всіх обставин справи в їх сукупності, керуючись законом і правосвідомістю [2]. Водночас у судовому розгляді нецензурні слова та словосполучення, які були віднесені до таких потерпілими, свідками та уповноваженою особою, яка складала протокол про адміністративне правопорушення, ніхто озвучувати не буде. Це означає, що суддя повністю покладається на лінгвістичні вподобання вказаних осіб.

Беручи до уваги вищезазначені проблеми, пов'язані з віднесенням певних слів і словосполучень до нецензурних, на нашу думку, суб'єкт правопорушення та постраждала сторона (окрема особа або група осіб) можуть бути лише носіями мови нецензурних слів, які визнаються такими суспільством у сучасному історичному періоді на конкретній території. Практично в кожній мові та, відповідно, у кожній країні, у якій вона є загальнодержавною, існують аналоги слів, які в нашій країні прийнято відносити до нецензурних. Однак навряд чи більшість населення нашої країни, у тому числі й правоохоронці, будуть вбачати ознаки дрібного хуліганства у випадку, коли в громадському місці або, можливо, навіть біля будівлі районного відділку поліції буде лунає французькою «le zob», «la pine», «la verge», німецькою «Pimmel» чи «Fotze», навіть англійською «frick» чи «fuck». При цьому варто зауважити, що вказані іноземні слова у своїх мовах не вживаються виключно як нецензурні, більшість із них мають своє словникове значення, а «нецензурного» відтінку вони набувають лише в певному контексті, як правило, у випадках вербальної агресії.

Звичайно, прийнято вважати, що українська мова через свою «солов'їність» ніколи не містила власне українських нецензурних слів, останні ж у свою чергу були запозичені з російської мови,

причому з повним збереженням їх образного та смислового навантаження. За такого підходу можна стверджувати, що певне слово стає «нецензурним», по-перше, коли більшість населення певної території або країни визнає його таким; по-друге, воно перестає вживатися в тому значенні, яке мало до моменту визнання населенням його нецензурним; по-третє, із часом воно стає табуйованим. У зв'язку із цим не виключається, що, наприклад, популярне серед української молоді англomовне «fuck» із часом унаслідок своєї поширеності серед населення також набуде статусу нецензурного. А до того моменту це та інші наведені вище іноземні слова для більшості населення нашої країни, переважно середнього та похилого віку, яких, зокрема, найбільше обурює вживання нецензурної лайки, за відсутності розуміння значення цих слів будуть сприйматись ними лише як фон або шум, щонайкраще – вони просто зможуть віднести їх до певної іноземної мови.

Можливий також інший варіант, коли іноземець, який не володіє українською чи російською мовами, вживає в громадських місцях «вітчизняну» нецензурну лайку, яка у свою чергу порушує громадський порядок. Зазвичай передбачається, що особа, яка вчиняє дрібне хуліганство, усвідомлює свою протиправність. У такому випадку постає питання, чи повинен, наприклад, іноземний футболіст фанат притягуватись до адміністративної відповідальності за вживання слова, яке так часто лунало на стадіоні, що він сприйняв його за привітання, а потім, відповідно, почав вигукувати його в громадських місцях, при цьому маючи на меті продемонструвати свою доброзичливість.

Не варто забувати й про мову жестів для глухонімих осіб, яка також містить аналогії словесної нецензурної лайки у формі жестів. Для здорових людей, які не володіють мовою жестів, такі жести не будуть нести жодного нецензурного навантаження, навіть за умови, що глухоніма людина прагнула порушити громадський порядок. І навпаки, для глухонімої людини все одно, чи вигукував хтось непода́лік від неї нецензурну лайку в громадському місці, якщо інших свідків не було.

Варто зауважити, що вживання нецензурної лайки часто супроводжує синдром Ж. Туретта, шизофренію, маніакальні стани тощо. У медицині такий хворобливий потяг до вживання нецензурної лайки без будь-якого приводу має назву копролалії [19, с. 397]. Тому в таких випадках громадському порядку фактично буде завдано збиток, проте через неосудність правопорушника відповідальність ніхто не понесе. Те ж стосується тих випадків, коли правопорушення буде вчинене особою, яка не досягла 16-річного віку.

Із зазначеного постає, що визначальним є не набір букв, звуків чи навіть жестів, які утворюють нецензурну лайку, а асоційований образ та смислове навантаження, що виникає в той час, коли слухові або зорові органи людини сприймають нецензурну лайку. Однак у такому випадку не важливо, промовить особа латиною «membrum virile», грецькою «phaloss» чи одне з понад 700 евфемізмів (пом'якшуючі слова – заміники нецензурної лайки), які залежно від контексту означають статевий чоловічий орган (банан, огірок, змій, стрючок тощо), або ж «наймі́цніше» за мовчазною згодою в розумінні соціуму нецензурне слово, – образ завжди буде незмінним, він не стає від цього «вульгарним», «нечистим» чи «некультурним», він так чи інакше асоціюється з певною частиною тіла. Тому проблема полягає навіть не в самому вживанні нецензурної лайки та навіть не в тому, що через відсутність достатніх етимологічних знань (української споконвічної табуйованості та сороміщкості людського тілесного низу) у соціумі певні слова віднесено до неприйнятних для вживання у вихованому, культурному середовищі. Однак такий розподіл слів на прийнятні та неприйнятні, маючи витоки в соціальній моралі, за своєю сутністю є релятивним, адже в кожній епохи своя мораль, а отже, і свій неписаний перелік ненормативних слів [20, с. 35]. Яскравим прикладом такої непостійності може слугувати подія 30 березня 2014 р., коли на футбольному матчі між «Металістом» та «Шахтарем» уперше було виконано приспівку з наявною в ній нецензурною лайкою, і це на стадіоні – місці, яке навіть на законодавчому рівні визнане громадським. Проте ці дії з огляду на контекст суспільство здебільшого не образили, навпаки, воно сприйняло їх як відображення об'єктивної думки українського населення. Більше того, приспівка стала настільки популярною та загальноновживаною, у тому числі в громадських місцях, що в «нецензурного слова», яке до неї входило, були всі шанси втратити свою «нецензурність».

Проте найбільша проблема нецензурної лайки як форми дрібного хуліганства полягає в тому, що саме словосполучення «нецензурна лайка» перебуває в повній невідповідності зі ст. 15 Конституції України, у якій зазначено, що цензура заборонена. Відповідно, якщо немає цензури, то не може бути й нічого нецензурного, у тому числі лайки, а це у свою чергу означає, що частина формулювання ст. 173 КУпАП щодо нецензурної лайки є неконституційною. Більше того, осіб, який було притягнуто до адміністративної відповідальності за вчинення дрібного хуліганства у формі нецензурної лайки, необхідно вважати не правопорушниками, а потерпілими за порушення їхніх конституційних прав і свобод.

Така ситуація склалася через те, що з моменту прийняття Указу Президії Верховної Ради СРСР «Про посилення відповідальності за хуліганство» від 26 липня 1966 р. під дрібним хуліганством варто було розуміти нецензурну лайку в громадських місцях, образливе чіпляння до громадян та інші дії, що порушують громадський порядок і спокій, якщо ці дії за своїм характером не тягнуть застосування заходів кримінального покарання. У подальшому це визначення було застосоване без істотних змін в аналогічному указі 1981 р., а потім стало основою для ст. 173 КУпАП 1984 р. [3, с. 18–19]. Пройшло півстоліття, Україна здобула незалежність, прийняла Основний Закон, заборонила цензуру, до КУпАП було внесено сотні змін, проте диспозиція ст. 173 КУпАП щодо нецензурної лайки як виду дрібного хуліганства залишилась незмінно стабільною.

На менш прикрим є те, що ця «стабільність» спостерігається також у проектному законодавстві. Наприклад, проект Кодексу України про адміністративні проступки № 5558 від 26 травня 2004 р. в ст. 240 «Дрібне хуліганство» знову передбачав однією з його форм не лише нецензурну лайку, а й лихослів'я, а також виконання нецензурних написів на будинках та огорожах (без вказівки на форму їх власності) [21].

Звісно, не можна виключати ту можливість, що законодавець відмовиться від дефініції «нецензурна лайка» як виду дрібного хуліганства, замінивши її на інший аморфний термін, наприклад «лихослів'я», який, до речі, застосовувався в нормативно-правових документах до прийняття Указу Президії Верховної Ради СРСР «Про посилення відповідальності за хуліганство» 1966 р. Питання про притягнення осіб до відповідальності за це все одно матиме спірний характер, адже існує безліч причин вживання нецензурної лайки. На нашу думку, найсуттєвішою причиною є те, що вона є універсальним носієм інформації, адже залежно від ситуації нею можна охарактеризувати будь-яке поняття чи об'єкт [6, с. 221]. Нецензурна лайка може виконувати функції займенника, субстантивів, що передають негативні властивості, стани й дії деструктивної спрямованості; може застосовуватись як метафора та пародія або просто використовуватись для зв'язки слів як форма спілкування окремих категорій осіб і для стирання соціального балансу між дорослими та віковим статусом підлітків. Вбачається, що недостатній словниковий запас спонукає багатьох осіб до вживання нецензурної лайки, яка згодом стає звичкою та заповнює місце недостатнього словникового запасу. Проте чи можна звинувачувати в цьому виключно особу та її лінгвістичні рідні мови, якщо сама система освіти спонукає молоде покоління до вживання нецензурної лайки як слів-паразитів та заміників, адже в останнє десятиліття в системі освіти, як шкільної, так і вищої, спостерігається тенденція до мінімізації розвитку мовлення. Тотального поширення як форми й показника перевірки знань і засвоєного матеріалу набули тестові завдання. Більше того, вони вже стали стилем життя, їх використовують під час здачі іспитів на адвоката, прокурора, суддю та державного службовця. Тож не дивно, що сучасна молодь у своїй більшості не вміє говорити.

Висновки. Таким чином, ст. 173 КУпАП містить низку термінів, які або взагалі не мають законодавчого визначення («нецензурна лайка»), або потребують доопрацювання («громадське місце»), адже за існуючих обставин правозастосовники можуть тлумачити їх на власний розсуд, що у свою чергу, по-перше, може сприяти свавіллю з їх боку, а по-друге, підриває авторитет правоохоронної системи загалом. Про це красномовно свідчить судова практика, яка в справах про дрібне хуліганство у формі нецензурної лайки має хаотичний характер, постанови виносяться з абсолютно протилежним застосуванням одних і тих же норм права в аналогічних ситуаціях та з відсутністю встановлення істини. Звісно, для правоохоронної системи та її представників не характерно перейматись питаннями про правильність своїх дій і рішень, а тим паче ставити їх під сумнів. Проте для науковців та захисників таке ставлення є неприйнятним.

На жаль, наукова база щодо досліджуваної проблематики свідчить про те, що сформовані понад півстоліття тому наукові підходи до нецензурної лайки, як і законодавство, залишаються незмінними й нині, причому в країні, у якій зі здобуттям незалежності відбулась парадигма до розуміння певних видів правопорушення. Проте заборонена на рівні Конституції України цензура понад 20 років все одно продовжує себе реалізовувати через притягнення до адміністративної відповідальності за нецензурну лайку – суспільне явище, яке, по-перше, таке ж мінливе, як і саме суспільство, а по-друге, різноманітне, як і кожен індивід у соціумі. Звісно, нецензурна лайка (або її синонімічні форми, які, можливо, колись за сприяння законотворювців посядуть місце аналізованого поняття) може свідчити про невихованість певної категорії осіб або про рівень їх розумових здібностей та, як наслідок, зневажатися сучасним соціумом, проте не може бути самостійною підставою для притягнення особи до юридичної відповідальності.

Список використаних джерел:

1. Статистичний бюлетень «Адміністративні правопорушення в Україні». URL: https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/Arhiy_u/15/Arch_ap_bl.htm.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-X (зі змінами та доповненнями) / Верховна Рада Української РСР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
3. Шевченко А.С., Каложний Р.А., Волкова Л.М. Дрібне хуліганство як вид адміністративного правопорушення (питання теорії та практики): монографія. К.: Леся, 2012. 171 с.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення: науково-практичний коментар / Р.А. Каложний, А.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін. К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 781 с.
5. Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення: Закон України від 22 вересня 2005 р. № 2899-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2899-15>.
6. Жиліков Т.С. Загальноправова характеристика об'єктивної сторони дрібного хуліганства. Ученые записки Таврического национального университета имени В.И. Вернадского. 2007. Т. 20(59). № 2. С. 219–225.
7. Логвиненко Б.О. Старі правопорушення у новій площині (адміністративні правопорушення у мережі Інтернет). Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2014. № 4. С. 220–225.
8. Постанова Рогатинського районного суду Івано-Франківської області від 16 грудня 2013 р. в справі № 349/2272/13-п. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/36301034>.
9. Постанова Городищенського районного суду Черкаської області від 26 червня 2014 р. в справі № 691/787/14-п. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/39532917>.
10. Постанова Слов'янського міськрайонного суду Донецької області від 27 січня 2012 р. в справі № 3/544/205/12. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/21124959>.
11. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2002. 1440 с.
12. Постанова Літинського районного суду Вінницької області від 13 січня 2016 р. в справі № 137/83/16-п. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/54930813>.
13. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине: учебное пособие. Х.: Одиссей, 2004. 272 с.
14. Адміністративна діяльність міліції: підручник / І.П. Голосніченко, О.П. Рябенко, А.Т. Комзюк та ін.; за заг. ред. О.М. Бандурки. Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. 440 с.
15. Логвиненко Б.О. «Non liquet» у Кодексі України про адміністративні правопорушення. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2013. № 1. С. 252–258.
16. Постанова Скадовського районного суду Херсонської області від 22 вересня 2009 р. в справі № 3-1930/09. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/4828605>.
17. Лошицький М.В., Мінка Т.П. Актуальні питання вдосконалення законодавства з оформлення матеріалів про адміністративне правопорушення органами внутрішніх справ. Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»: збірник наукових праць / за ред. С.В. Ківалова. О.: Юридична література, 2014. Т. 15. С. 27–38.
18. Белоконь Н.В. Цензура или норма? Юридические записки. 2014. № 4(27). С. 76–80.
19. Степанова О.А. Капролалія як різновид підліткових девіацій. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Педагогічні науки». Херсон: Вид-во ХДУ, 2010. Вип. 56. С. 396–399.
20. Плущер-Сарно А.Ю. Большой словарь мата. СПб.: ООО «Издательство «Лимбус Пресс», 2005. Т. 1. 392 с.
21. Проект Кодексу України про адміністративні проступки. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=5558&skl=5.

УДК 342.9

СКАПОУЩЕНКО О.Д.

ЕЛЕКТРОННЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ПОДАТКУ НА ДОДАНУ ВАРТІСТЬ (СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ)

Аналізується механізм адміністрування податків в Україні, а саме: його поняття, структура, методологічна база. Визначається стан електронного адміністрування податку на додану вартість з урахуванням положень чинної нормативної бази. Виділяються ключові проблеми правового регулювання даного механізму на сучасному етапі його розвитку.

Ключові слова: податок на додану вартість, адміністрування, податкова система.

Анализируется механизм администрирования налоговой системы Украины, а именно: его понятие, структура, методологическая база. Определяется состояние электронного администрирования налога на добавленную стоимость с учетом положений действующей нормативной базы. Выделяются ключевые проблемы правового регулирования данного механизма на современном этапе его развития.

Ключевые слова: налог на добавленную стоимость, администрирование, налоговая система.

The mechanism of administration of the tax system of Ukraine is analysed, namely: its concept, structure, methodological basis. The state of electronic administration of value added tax is determined, taking into account the provisions of the current normative base. The key issues of legal regulation of this mechanism are outlined at the present stage of its development.

Key words: value added tax, administration, tax system.

Постановка завдання. Питання функціонування та розвитку податкової системи завжди було стратегічно важливим аспектом у контексті реформування фінансової системи України, а також еволюції економіки та суспільства нашої держави. Тому велика кількість вчених присвячувала свої праці дослідженню податкової системи та шляхів її вдосконалення з урахуванням реалій пристосування фінансового простору держави до міжнародного ринку. Важливу роль у процесі регулювання економіки та фінансового становища України відіграє податок на додану вартість (далі – ПДВ). Цей важливий інструмент податкової системи, є, по суті, «альфа і омега» фінансової політики держави. Однак, як і будь-який встановлений законодавством засіб поповнення державного бюджету, ПДВ має відповідну сферу застосування та механізм регулювання (адміністрування). Чинний Податковий кодекс України (далі – ПК України) передбачає можливість електронного адміністрування ПДВ, що породжує безліч проблем практичного та теоретичного характеру. Водночас існують нормативно-правові акти, котрими спрямовується цей інноваційний процес регулювання обов’язкового збору. Таким чином, враховуючи, що електронне адміністрування ПДВ є великим кроком у напрямку суцільної модернізації податкової системи в цілому, ми вважаємо за необхідне проаналізувати цей інститут, а також виділити ключові проблеми його розвитку та наслідки впровадження у класичний механізм адміністрування.

Електронне регулювання ПДВ та всієї податкової системи торкається як юридичної, так і економічної галузей. Тому її дослідженням займалися вчені різної наукової спеціалізації, розглядаючи це питання з різних ракурсів. Безперечно, не можна залишити поза увагою роботи науковців, що займалися теоретичною та практичною розробкою процесу адміністрування податків, зокрема: А.Г. Іванова, А.О. Селіванова, М.П. Кучерявенко, О.В. Покатаєва, Т.О. Проценко, М.Ф. Харламова, В.І. Теремецького, В.М. Свириденка, М.О. Перепилиці, О.П. Орлюка,

© СКАПОУЩЕНКО О.Д. – аспірант кафедри адміністративної діяльності (Національна академія внутрішніх справ)

В.Л. Андрущенко, Т.О. Дуліка, А.І. Крисоватого, Л.Я. Новосадова, С.П. Познякова та ін. Вагомий внесок у дослідження проблем адміністрування ПДВ зробили західні вчені: Є. Аткінсон, Дж.М. Кейнс, А. Сміт, Дж. Стігліц, М. Фонарева, Т. Юткіна та інші науковці [1, с. 87]. Електронне адміністрування ПДВ частково є питанням впровадження у систему оподаткування електронних технологій. Проблеми їх використання в економічній та податкових сферах неодноразово освітлювалися М.С. Пушкарем, Л.О. Матвейчуком, А.М. Новицьким, П.В. Мельником, О.А. Долгих, Ю.А. Литвиновим та ін. Незважаючи на наявність великої кількості наукових поглядів на адміністрування ПДВ та суміжні із цим аспекти, ми вважаємо, що електронне регулювання ПДВ слід розглянути окремо, аналізуючи сучасний стан цього питання та ключові моменти його нормативної регламентації.

Метою дослідження є розгляд електронного адміністрування ПДВ, висвітлення сучасного стану цього механізму, а також наявних проблем його правового регулювання.

Результати дослідження. У ст. 67 Конституції України говориться, що кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом. Для контролю виконання цього обов'язку усі громадяни щорічно подають до податкових інспекцій за місцем проживання декларації про свій майновий стан та доходи за минулий рік у порядку, встановленому законом [3]. Саме на даному положенні Основного Закону будується чинна податкова система, головною метою якої є формування та підтримка фінансової стабільності державного бюджету та економіки України в цілому. Досягнення представленої мети здійснюється за допомогою обов'язкових платежів і зборів, узагальнено названих «податками», які збираються в установленому законодавством порядку із використанням спеціального інструментарію. Одним із подібних платежів на сьогодні є ПДВ. Слід відзначити, ПДВ – це один із наймолодших та найсуперечливіших податків. Вперше його було інтегровано до податкових систем Західної Європи лише у середині ХХ ст. Запровадження ПДВ зумовлене необхідністю отримання податкових стабільних надходжень до бюджету для відновлення економік після Другої світової війни. Зокрема, Римський договір про створення Європейського економічного співтовариства (далі – ЄЕС) 1957 р. передбачав розробку і застосування низки заходів, спрямованих на гармонізацію систем непрямого оподаткування країн членів ЄЕС, а наявність ПДВ у податковій системі стало обов'язковою умовою вступу до ЄЕС [3, с. 132]. Відповідно до ст. 14 ПК України, ПДВ – непрямий податок, який нараховується та сплачується відповідно до вимог та норм вказаного нормативного акту [4]. ПДВ є формою руху частини доданої вартості, яка створюється на всіх стадіях виробництва та обігу та сплачується кінцевим споживачем, тобто є масовим регресивним податком на товари та послуги широкого вжитку. ПДВ вважається найбільш досконалою формою непрямого оподаткування і відіграє важливу роль у системі державних фінансів багатьох сучасних країн. Характерною особливістю даного елемента податкової системи є його складність, що призводить до проблем під час справляння ПДВ, через що він перетворюється із бюджетотворюючого інституту на бюджетовитратний [5, с. 269]. Однак, незважаючи на представлений негативний аспект, суб'єктний склад осіб, які мають сплачувати даний податок, є доволі широким. Відповідно до ст. 180 ПК України, платником ПДВ є:

- 1) будь-яка особа, що провадить або планує провадити господарську діяльність і реєструється за своїм добровільним рішенням як платник податку;
- 2) будь-яка особа, що зареєстрована або підлягає реєстрації як платник податку;
- 3) будь-яка особа, що ввозить товари на митну територію України в обсягах, які підлягають оподаткуванню, та на яку покладається відповідальність за сплату податків у разі переміщення товарів через митний кордон України відповідно до Митного кодексу України;
- 4) особа, що веде облік результатів діяльності за договором про спільну діяльність без утворення юридичної особи;
- 5) особа – управитель майна, яка веде окремий податковий облік із ПДВ щодо господарських операцій, пов'язаних із використанням майна, що отримане в управління за договорами управління майном;
- 6) особа, що проводить операції з постачання конфіскованого майна, знахідок, скарбів, майна, визнаного безхазайним, майна, за яким не звернувся власник до кінця строку зберігання, та майна, що за правом успадкування чи на інших законних підставах переходить у власність держави;
- 7) особа, що уповноважена вносити податок із об'єктів оподаткування, що виникають внаслідок поставки послуг підприємствами залізничного транспорту з їх основної діяльності, що перебувають у підпорядкуванні платника податку в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

8) особа-інвестор (оператор), який веде окремий податковий облік, пов'язаний із виконанням угоди про розподіл продукції [4].

Отже, ПДВ, незважаючи на його суперечливість, є ефективним бюджетоутворюючим інструментом податкової системи, дія якого розповсюджується на визначене законодавством коло суб'єктів. Спираючись на дану тезу, можна зробити висновок, що представлений елемент оподаткування України має підкріплюватися високоефективною системою адміністрування.

Сутність останнього терміна доволі часто є незрозумілою, тому необхідно зупинитися на його визначенні. Якщо проаналізувати вказаний термін з погляду філології, то, відповідно до Великого тлумачного словника сучасної української мови, «адміністрування» означає дію за значенням «адмініструвати», тобто керувати установою, організацією, підприємством; управляти бюрократично за допомогою наказів і розпоряджень. У Юридичній енциклопедії під терміном «адміністрування» розуміється інституція управління у різних сферах суспільного життя; в аспекті «державна адміністрація» цей термін вживається, зокрема, для визначення системи органів виконавчої влади, а також як назва конкретних органів виконавчої влади [6; 7; 8, с. 120–121]. У контексті податкового права адміністрування податків характеризується як механізм або ж система засобів, за допомогою яких здійснюється регулювання процесу справляння податків, контроль за суб'єктами цього процесу тощо. У розділі II ПК України під адмініструванням податків і зборів маються на увазі такі положення: податкова звітність, податковий контроль, облік платників податків, перевірки, листування з платником податків та ін. [4]

Для виконання визначених законодавством цілей та функцій адміністрування, як структурований механізм, має свою методологічну базу. Необхідно звернути увагу на погляди О.О. Ковалю, який зазначив, що методами адміністрування податків є сукупність нормативно обумовлених абстрактних способів та прийомів, які здійснюють цілеспрямований вплив на податкові правовідносини, реалізуються у конкретних зовнішніх проявах, які застосовуються уповноваженими контролюючими органами держави на виконання їх прав та обов'язків з метою забезпечення ефективної державної податкової політики, досягнення податкової дисципліни, повної та своєчасної сплати податків, зборів та інших обов'язкових платежів до відповідних бюджетів. За даних умов основними методами адміністрування податків, на думку вченого, є: планування, прогнозування, метод контролю, економіко-математичного моделювання, моніторингу, тощо [9, с. 216, 217].

Враховуючи проаналізовані відомості, можна зробити висновок, що адміністрування ПДВ є механізмом фактичного регулювання процесу справляння ПДВ відповідно до норм та процедур, визначених чинним законодавством. Сучасний розвиток інформаційних технологій зумовив їх впровадження у діяльність більшості державних інститутів. Адміністрування податків в цілому та ПДВ зокрема не є винятком. Механізм електронного регулювання ПДВ має відповідну законодавчу основу, однак це не виключає наявності певних проблем у цій сфері. Безпосередньо у положеннях чинних нормативних актів сутність електронного адміністрування ПДВ не розкривається, а лише надається опис переваг інноваційного механізму та порядку його роботи. Так, відповідно до ст. 200-1 ПК України, Система електронного адміністрування ПДВ забезпечує автоматичний облік у розрізі платників податку:

- суми податку, що містяться у складених та отриманих податкових накладних та розрахунках коригування, зареєстрованих у Єдиному реєстрі податкових накладних;
- суми податку, сплачені платниками під час ввезення товару на митну територію України;
- суми поповнення та залишку коштів на рахунках у системі електронного адміністрування ПДВ;
- суми податку, на яку платники мають право зареєструвати податкові накладні та розрахунки коригування до податкових накладних у Єдиному реєстрі податкових накладних;
- інші показники, визначені нормами ПК України [4].

Для забезпечення електронного адміністрування ПДВ суб'єктам, які відповідно до Кодексу є платниками податку, автоматично відкриваються спеціальні електронні рахунки, за допомогою яких останні здійснюють розрахунки з бюджетом. ПК України також передбачено ще один елемент електронного адміністрування ПДВ – податкова накладна. Згідно зі ст. 201 ПК України, на дату виникнення податкових зобов'язань платник податку зобов'язаний скласти податкову накладну в електронній формі з дотриманням умови щодо реєстрації у порядку, визначеному законодавством, електронного підпису уповноваженої платником особи та зареєструвати її в Єдиному реєстрі податкових накладних у встановлені терміни [4].

Слід зазначити, що ПК України містить лише найбільш загальні відомості щодо механізму електронного адміністрування ПДВ; уточнюючі норми містяться в іншому нормативному акті. Постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 569 затверджено «Порядок електронного адміністрування податку на додану вартість». Порядок визначає механізм відкриття та закриття рахунків у системі електронного адміністрування ПДВ, особливості складення податкових накладних та розрахунків коригування кількісних і вартісних показників до податкових накладних у такій системі, а також механізм проведення розрахунків із бюджетом із використанням зазначених рахунків [10]. Представлений нормативний акт розкриває сутність деяких понять, особливості яких положеннями закону не пояснюються. Наприклад, у ст. 4 Порядку дається уточнення змісту електронного рахунку у системі електронного адміністрування, який є рахунком, відкритим для платника податку в Казначействі, на який таким платником перераховуються кошти у сумі, необхідній для досягнення розміру суми податку, на яку платник податку має право зареєструвати податкові накладні та / або розрахунки коригування в Єдиному реєстрі податкових накладних, а також у сумі, необхідній для сплати узгоджених податкових зобов'язань із податку. Електронний рахунок відкривається платникові податку Казначейством автоматично на безоплатній основі [10]. Підставою відкриття електронного рахунку є реєстр платників податків, у якому містяться такі відомості:

- прізвище, ім'я та по батькові суб'єкта оподаткування;
- податковий номер або серія та номер паспорта;
- індивідуальний податковий номер платника податку;
- дата реєстрації суб'єкта оподаткування [10].

Отже, передбачений ПК України та Порядком механізм електронного адміністрування ПДВ є доволі функціональною системою регулювання подібних правовідносин, яка передбачає обмін інформацією між платником податку і відповідним контролюючим органом шляхом формування відповідних повідомлень в електронному форматі з обов'язковим накладанням електронного цифрового підпису. Адміністрування ПДВ у такій формі сприяє зменшенню паперового документообігу як у платників податків, так і в контролюючих органах за рахунок декларування податкового зобов'язання виключно в електронній формі [11, с. 17]. Основна перевага її вбачається у мінімізації дії суб'єктивного «людського фактору» та наданні можливостей оперативного формування і використання достовірної та повної інформації про усі ланки механізму справляння ПДВ [12, с. 6]. Крім того, позитивна дія впровадження електронного механізму адміністрування ПДВ проявляється у підвищенні податкових надходжень до бюджету України. Це пов'язано із «сумлінним» ставленням до повернення ПДВ більшості експортоорієнтованих виробництв. Якщо останні суб'єкти повертають ПДВ не в належний час, а із запізненням, платник зазнає фінансових втрат: вилучаються кошти, які могли б принести дохід (або ж навіть постає необхідність у запозиченнях) [5, с. 271–272; 13]. До числа інших позитивних моментів можна віднести наявність єдиної інформаційної системи всіх зареєстрованих податкових накладних та розрахунків всіх платників податків. Впровадження та розвиток електронного адміністрування ПДВ є важливим кроком держави у напрямку покращення адміністрування даного податку взагалі [11, с. 17]. Однак впровадження інноваційного механізму регулювання ПДВ характеризується також рядом негативних аспектів, зокрема проблемами нормативного регулювання.

Першою значною проблематикою електронного адміністрування ПДВ є фактична недосконалість чинного законодавства. На думку М.О. Коніної, внесення постійних змін до чинних нормативно-законодавчих актів призводить до значної кількості помилок, допущених суб'єктами господарювання, та до фактичного неповернення податку до бюджету, а також застосування до платників податків відповідних санкцій [5, с. 273]. Наприклад, сам факт введення електронного адміністрування податків суттєво змінив діючу систему обліку та справляння ПДВ. Відсутність апробаційного періоду та грамотного механізму впровадження нового інституту регулювання податку зумовив появу недоліків у системі нормативного координування. Цей негативний фактор проявляється у ситуаціях, коли реєстрація обов'язкових податкових накладних не може бути проведена, оскільки закінчився строк виконання цієї дії, що дорівнює 180 дням. Неподання або несвоєчасне подання податкової звітності або невиконання вимог щодо внесення змін до податкової звітності тягнуть за собою накладення штрафу в розмірі 170 грн [4].

Інша проблема електронного адміністрування пов'язана із відсутністю належного законодавчого регулювання електронних рахунків, які відкриваються на кожного платника податку.

До проблемних аспектів можна віднести нормативно неврегульовані питання зі здійснення обслуговування таких рахунків, періодичності виписок банку, вартості послуг за обслуговування, доступу підприємства до інформації про стан рахунку, строкам внесення сум ПДВ за готівковими і бартерними розрахунками, відповідальності перед підприємством за неперерахування платежів тощо [14, с. 380]. У сукупності подібні моменти суттєву ускладнюють роботу з електронними рахунками як для платників податків, так і для державних органів, що впливає на рівень якості механізму справляння ПДВ в цілому.

Значною проблемою, яка на даний час не знайшла якісного нормативного відображення, є незаконне відшкодування ПДВ або ухилення від його сплати. Діяльність правопорушників привела до появи цілої низки «схем», за допомогою яких можна фактично не платити ПДВ, зокрема:

- ухилення від сплати ПДВ під час проведення імпорتنих операцій із товарно-матеріальними цінностями за значно заниженими цінами;
- проведення псевдоекспортних операцій;
- ухилення від сплати ПДВ шляхом втрати первинних бухгалтерських документів;
- реалізація товарно-матеріальних цінностей за цінами, нижчими від вартості придбання [3, с. 135].

Хоча електронне адміністрування ПДВ попереджує подання фіктивних податкових накладних або підробку відомостей у них, цей інститут не може повністю забезпечити безпеку справляння ПДВ.

Окрім суто правових проблем, впровадження електронного адміністрування також має низку негативних моментів іншого характеру, до яких слід віднести:

- відсутність належного програмного та технічного забезпечення, яке б дозволило якісно проводити електронне регулювання ПДВ без наявності механічних перенавантажень серверів контролюючих органів;
- відсутність високого рівня безпеки функціонування електронного адміністрування ПДВ;
- неможливість оперувати усіма перевагами електронних рахунків, подачі електронних накладних у належний строк внаслідок фактичної відсутності процесу обміну інформації між платником податку та державою, за умови використання цими суб'єктами різного програмного забезпечення тощо.

Висновки. Впровадження електронного адміністрування ПДВ у існуючий механізм регулювання даного обов'язкового збору є великим кроком держави у напрямку модернізації адміністрування податків взагалі. Нормативна основа цього питання на сьогодні існує та доволі якісно функціонує, однак це не виключає наявності проблемних аспектів. Консолідуючи аналізовані у дослідженні відомості щодо поточного стану електронного адміністрування ПДВ та адміністрування податків взагалі, ми зробили певні висновки.

1. Адміністрування податків є системою законодавчо встановлених засобів і методів, за допомогою яких відповідні державні органи справляють податки, контролюють цей процес та протидіють правопорушенням із боку суб'єктів, на яких покладено обов'язок їх сплати.

2. Електронне адміністрування ПДВ є частиною системи регулювання податкової системи, яка існує для забезпечення більш динамічного оперування електронними рахунками платників податків, за допомогою яких вони здійснюють розрахунки з бюджетом, та подання на розгляд державним органам податкових накладних. Електронна форма останніх дозволяє підвищити швидкість їх подання та унеможливити підробку.

3. Правове регулювання електронного адміністрування ПДВ на сьогодні здійснюється положеннями ПК України та Постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 569, якою затверджено «Порядок електронного адміністрування податку на додану вартість». Цими актами передбачено систему електронного адміністрування ПДВ, межі її функціонування та порядок здійснення тих чи інших операцій.

4. Незважаючи на нормативне забезпечення питання електронного регулювання ПДВ, існує безліч проблем, які потребують додаткової координації з боку законодавця: питання удосконалення правової основи адміністрування ПДВ взагалі, уточнення нормативних положень щодо регулювання роботи з електронними рахунками суб'єктів оподаткування, створення механізму протидії «схемам» ухилення від сплати ПДВ тощо. Необхідно також зосередити увагу на таких аспектах, як покращення технологічної основи електронного адміністрування, а також підвищення безпеки функціонування цього механізму.

Список використаних джерел:

1. Ярош М.В. Податок на додану вартість в умовах євроінтеграції: основні ризики адміністрування. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2015. Вип. 6 (116). С. 87–90.
2. Конституція України: закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Кіянчук І. Проблеми справляння ПДВ в Україні та шляхи їх вирішення. Світ фінансів. 2015. № 4. С. 130–137.
4. Податковий кодекс України: закон від 02 грудня 2010 р. № 2755–VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 112.
5. Коніна М.О. Вітчизняні реалії та перспективи справляння ПДВ в Україні. Актуальні проблеми економіки. 2016. № 8 (182). С. 268–277.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. В.Т. Бусел. ВТФ «Перун». 2005. С. 12–13.
7. Юридична енциклопедія: В 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученка. К.: Укр. енцикл. 1998. Т. 1. С. 59.
8. Марченко В.Б. Щодо застосування терміна «адміністрування податків, зборів (обов'язкових платежів)» у Податковому кодексу України. Часопис Київського університету права. 2011. № 1. С. 120–123.
9. Коваль О.О. Методологічні засади реалізації процесу адміністрування податків та зборів. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2015. Вип. 1. Т. 2. С. 215–219.
10. Деякі питання електронного адміністрування податку на додану вартість: постанова, порядок від 16 жовтня 2014 р. № 569. Офіційний вісник України. 2014. № 87. 235 с.
11. Бурлак Л. Електронне адміністрування податку на додану вартість як складова електронного оподаткування. URL: <http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/9999/1/Бурлак.pdf>.
12. Плаксієнко В.Я. Облік податку на додану вартість у системі електронного адміністрування: аспекти наукової дискусії. Інвестиції: практика та досвід. 2016. № 1. С. 5–8.
13. Газизуллін І., Жолудь О., Чередниченко Г. Аналіз адміністрування ПДВ в Україні з прикладами з металургії, машинобудування та легкої промисловості. Аналітична записка. 2011. 19 с.
14. Огійчук М.Ф. Електронне оподаткування в системі обліку податку на додану вартість. Проблеми економіки. 2014. № 4. С. 376–381.

УДК 342.9

СКРИПА Є.В.

СТАН НАУКОВОГО РОЗРОБЛЕННЯ ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ НА АВТОМОБІЛЬНОМУ ТРАНСПОРТІ

У статті на основі аналізу наукових поглядів учених визначено стан наукового розроблення проблеми забезпечення безпеки на автомобільному транспорті. Систематизовано бачення науковців щодо можливих шляхів вирішення проблеми забезпечення безпеки на автомобільному транспорті. Звернено увагу на те, що, незважаючи на досить великий перелік наукових праць, у зазначеній сфері є чимало питань, які залишились поза увагою вчених. Одним із таких проблемних питань названо проблему визначення адміністративно-правових засад забезпечення безпеки на автомобільному транспорті.

Ключові слова: наукове розроблення, проблеми, забезпечення безпеки, автомобільний транспорт, безпека руху.

В статті на основі аналізу наукових поглядів учених визначено стан наукового розроблення проблеми забезпечення безпеки на автомобільному транспорті. Систематизовано бачення науковців щодо можливих шляхів вирішення проблеми забезпечення безпеки на автомобільному транспорті. Звернено увагу на те, що, незважаючи на досить великий перелік наукових праць, у зазначеній сфері є чимало питань, які залишились поза увагою вчених. Одним із таких проблемних питань названо проблему визначення адміністративно-правових засад забезпечення безпеки на автомобільному транспорті.

Ключевые слова: научная разработка, проблемы, обеспечение безопасности, автомобильный транспорт, безопасность движения.

In the article, on the basis of the analysis of scientific views of scientists, the state of scientific development of the problem of safety of road transport is determined. The scientists' vision of possible solutions to the problem of safety in road transport is systematized. The attention is not drawn to the fact that despite a rather large list of scientific works, there are a lot of issues left out of the attention of scientists in this area. One of such problematic issues is called the problem of determining the administrative and legal grounds for ensuring safety in road transport.

Key words: scientific development, problems, security assurance, road transport, traffic safety.

Вступ. Проблема забезпечення безпеки руху автомобільного транспорту з'явилась наприкінці XIX ст., коли в усьому світі спостерігався активний розвиток автотранспортної промисловості та на дороги виїхали перші автомобілі. Перша у світі дорожньо-транспортна пригода (далі – ДТП), яка спричинила смерть людини, не змусила на себе чекати. Вона відбулась 17 серпня 1896 р. в Лондоні. Водій авто (Артур Едселл) перевищив допустиму швидкість у місті (яка в той час становила 4 милі за годину) майже вдвічі. У цей час на проїжджу частину вийшла 44-річна жінка (Бриджит Дрисколл), яка, побачивши, що на неї їде авто, намагалася захиститись від нього парасолькою, що їй, звісно, не вдалося. Цікавим є той факт, що після 6-годинного розгляду першого в історії ДТП зі смертельним результатом суд присяжних ухвалив рішення про те, що це був нещасний випадок, який стався через необачність жінки. А відтак проти А. Едселла та компанії – виробника автомобіля кримінальну справу порушувати не стали. Ця подія назавжди увійшла в історію людства, оскільки вона стала наглядним прикладом того, яким небезпечним є автомобільний транспорт. Крім того, уже тоді стало зрозуміло, що основними причинами ДТП є недосвідченість водія (стаж А. Едселла

© СКРИПА Є.В. – кандидат юридичних наук, докторант кафедри адміністративної діяльності (Національна академія внутрішніх справ)

на той момент становив 3 місяці) та перевищення швидкісного режиму. Зазначені історичні обставини також стали причиною того, щоб науковці звернули свою увагу на безпеку руху автотранспорту. Однак справедливо зазначити, що особливої актуальності вказана проблема в усьому світі набула наприкінці XX ст., коли автотранспортна промисловість вийшла на новий рівень, адже, по-перше, автомобілі стали більш доступними для людей; по-друге, розвиток технологій зробив авто значно швидшими, що також не могло не позначитись на безпеці руху; по-третє, значно збільшилась кількість як пасажирських, так і вантажних перевезень.

В Україні ж науковці почали активно звертати увагу на проблему забезпечення безпеки на автомобільному транспорті на початку XXI ст., коли стало зрозуміло, що існуюче нині законодавство в зазначеній сфері не в змозі належним чином забезпечити безпеку руху, що підтверджується постійним зростанням смертності на автошляхах. Так, за 6 місяців 2017 р. на шляхах України сталось майже 80 тисяч ДТП, у яких постраждали 12 тисяч осіб і загинули близько 1 400 людей. Ключовою причиною всіх ДТП було перевищення швидкості.

Стан дослідження. За останні 15 років проблемі забезпечення безпеки на автомобільному транспорті в Україні приділяли увагу Г.В. Шкарівський, В.Ю. Шмельов, О.С. Дем'янюк, В.О. Хитрик, А.А. Кашканов, О.Г. Грисюк, О.Ю. Дрозд, В.М. Торлін, В.Ф. Анісімов, В.М. Ребедаєло, Г.В. Галімішина, О.Ю. Салманова, А.О. Собакар, Є.С. Кузнєцов та багато інших учених. Однак, незважаючи на велику кількість наукових праць, єдиного комплексного дослідження стану наукового розроблення проблеми забезпечення безпеки на автомобільному транспорті так і не було проведено. Зазначене, на нашу думку, є суттєвою прогалиною, адже розгляд цього проблемного питання дасть змогу виявити ті напрями наукової роботи, які залишилися поза увагою науковців та подальше розроблення яких дасть можливість удосконалити теоретичні й практичні засади забезпечення безпеки руху автотранспорту в Україні.

Постановка завдання. Саме тому метою статті є аналіз стану наукового розроблення проблеми забезпечення безпеки на автомобільному транспорті.

Результати дослідження. Починаючи виклад основного матеріалу, зазначимо, що багато проблемних аспектів цієї теми перебували в полі зору науковців. Однак насамперед варто згадати велику кількість праць, присвячених дослідженню статистичних даних. У цьому контексті згадаємо наукову роботу Т.І. Анісімова. У статті автором розглянуто причини тяжкого сучасного стану безпеки дорожнього руху в Україні. Науковець проаналізував статистичні дані, динаміку та причини дорожньо-транспортних пригод в Україні і їх наслідки. Ним названо головні фактори, що зумовлюють високий рівень ДТП в Україні [1]. Справді, дослідження статистики має вагоме значення, адже саме вона дає змогу виявити ключові проблемні моменти забезпечення безпеки на автомобільному транспорті.

Однак, окрім статистики, науковцями розглядалися також інші питання, одним із яких є здійснення контролю за забезпеченням безпеки на автомобільному транспорті в Україні. Так, Т.О. Гуржій висвітлює організаційно-правові аспекти державного контролю у сфері безпеки дорожнього руху. Підводячи підсумки своєї роботи, науковець доходить висновку, що вітчизняна система державного контролю на автомобільному транспорті перебуває в стані глибокої кризи. Недосконалість її інституціональної організації, численні вади правового забезпечення, слабкий матеріальний фундамент, віджилий «екзекутивний» інструментарій, інші вагомні недоліки зумовлюють низький рівень галузевого контролю та, як наслідок, невпинне зростання показників дорожньо-транспортної аварійності й травматизму [2, с. 85]. Подібну проблему розглядав доктор юридичних наук А.О. Собакар. У його статті окреслено систему суб'єктів державного контролю за безпекою дорожнього руху, а також проаналізовано їх роль і способи впливу на розвиток відповідної сфери суспільних відносин. Заслугує на увагу те, що науковцем запропоновано конкретні правові й організаційні заходи, спрямовані на підвищення ефективності діяльності суб'єктів контролю на автомобільному транспорті [3]. Варто звернути увагу також на працю М.В. Лошицького, який розглядав адміністративно-правові аспекти державного контролю за безпекою дорожнього руху в Україні. Автор визначив суб'єктів державного контролю за безпекою дорожнього руху, а також проаналізував їх роль і способи впливу на розвиток відповідної сфери суспільних правовідносин. З практичної позиції необхідно зауважити, що науковець запропонував конкретні правові та організаційні заходи, спрямовані на підвищення ефективності діяльності суб'єктів контролю на автомобільному транспорті [4].

Таким чином, варто констатувати, що проблема контролю за безпекою дорожнього руху в Україні є досить розробленою, а роботи зазначених учених мають важливе практичне й теоретичне значення, адже якщо одні науковці визначають проблемні аспекти здійснення контролю за безпекою на автомобільному транспорті в Україні, то інші пропонують практичні шляхи щодо вирішення цих проблем.

Звернемо увагу на низку наукових праць, присвячених безпосередньо напрямам вирішення проблемних питань у зазначеній сфері. Деякі із цих робіт мали суто теоретичний характер, інші ж мали велике практичне значення. Так, О.В. Сапроновим розглянуто основні напрями, мету, завдання й проблеми державного регулювання у сфері забезпечення безпеки автотранспорту України, а також проаналізовано передумови й проблеми фінансування та нормативно-правового забезпечення транспортної безпеки. Заслуговує на увагу те, що науковцем запропоновано досить великий перелік напрямів підвищення рівня транспортної безпеки в Україні. При цьому автор робить акцент на тому, що кожний із наведених ним у роботі заходів повинен мати вимірні параметри, терміни виконання, бюджетне фінансування та відповідальних виконавців [5]. Тобто можна говорити, що О.В. Сапронов справді підійшов до вирішення вказаної проблеми з позиції практики, адже не можна проводити певні реформи, зміни й новації без реального обчислення ефекту від їх запровадження.

Цікавою вважаємо розвідку О.В. Степанова, який розглядав проблеми та перспективи розвитку безпеки автомобільного транспорту в транспортній галузі України з позиції правового аспекту. Автором визначено й проаналізовано проблеми безпеки автотранспорту, які разом із культурою поведінки учасників дорожнього руху як однією із соціальних умов мінімізують виникнення ДТП на дорозі та стають предметом глибокого науково-методичного аналізу [6]. В іншій праці, яку О.В. Степанов розробив разом із І.С. Наглюком, учені розглядають особливості поняття безпеки на автомобільному транспорті та поняття транспортної безпеки. Вони визначають проблеми й перспективи безпеки на автотранспорті, висвітлюють широкий діапазон внутрішніх і зовнішніх загроз, що послаблюють транспортну безпеку країни. Поряд із поняттям загроз транспортній безпеці наведено їх класифікацію. Зроблено слушний висновок, що подальший розвиток транспортної системи та забезпечення її стабільного функціонування в умовах безпеки транспорту є стратегічним завданням держави [7].

Окремо необхідно вказати на праці, присвячені правовому регулюванню забезпечення безпеки на автомобільному транспорті. Так, П.С. Щербаков аналізує сучасну систему державного регулювання безпеки дорожнього руху в Україні, акцентує увагу на чинниках і заходах із підвищення ефективності забезпечення безпеки дорожнього руху на автомобільному транспорті. У дисертаційній роботі М.В. Кутерги, присвяченій забезпеченню безпеки дорожнього руху адміністративно-правовими засобами, обґрунтовано, що адміністративно-правові засоби є важливим правовим інструментом забезпечення дорожньої безпеки, захисту прав учасників дорожнього руху, запобігання й припинення порушень транспортної дисципліни, притягнення винних до адміністративної відповідальності та зниження загалом рівня дорожньо-транспортного травматизму. У результаті виконаного науковцем дослідження сформульовано низку нових теоретичних положень, обґрунтовано висновки, рекомендації та пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України в зазначеній сфері [8].

Доктор юридичних наук Н.П. Бортник у роботі «Проблеми нормативно-правового регулювання діяльності Національної поліції у сфері безпеки дорожнього руху» розглядає теоретичні й прикладні аспекти нормативно-правового регулювання діяльності підрозділів Національної поліції України у сфері безпеки дорожнього руху. Автором аналізується адміністративна правосуб'єктність Національної поліції України на підставі відомих нормативно-правових актів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, визначаються проблемні питання та пропонуються шляхи вдосконалення нормативно-правової бази [9]. У свою чергу в розвідці О.О. Небрат розглянуто та проаналізовано зміни адміністративного законодавства щодо заходів адміністративної відповідальності за порушення правил дорожнього руху. У висновку вчений робить акцент на необхідності комплексного вирішення проблеми забезпечення безпеки на автомобільному транспорті, адже використання поодиноких заходів не вирішить проблему ефективності забезпечення безпеки дорожнього руху. Тільки розроблення та якнайшвидше впровадження в життя комплексної програми забезпечення безпеки дорожнього руху, на слушну думку науковця, можуть дати позитивні результати [10, с. 73].

У підсумку варто зазначити, що незалежно від того, у якому напрямі відбувалось розроблення проблеми забезпечення безпеки на автомобільному транспорті, більшість учених переконані у важливості безпеки автотранспорту та сфери безпеки дорожнього руху як інтегральної складової частини національної безпеки України. Науковці зазначають, що запобігти ДТП в країні можна, проте складниками розв'язання цієї проблеми є такі заходи:

- створення системи державних стандартів у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху з урахуванням міжнародних вимог та угод;
- поліпшення координації діяльності органів виконавчої влади в цій сфері;
- здійснення заходів адміністративної та кримінальної відповідальності за порушення правил дорожнього руху відповідно до суспільної небезпеки цих порушень;

- удосконалення контрольно-наглядової діяльності у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху;
- удосконалення технічного регулювання на автомобільному й міському громадському транспорті для забезпечення конструктивної та експлуатаційної безпеки транспортних засобів;
- розвиток і поліпшення стану вулично-шляхової мережі, удосконалення засобів організації дорожнього руху;
- прищеплення дітям дошкільного та шкільного віку стійких навичок правильної поведінки як учасників дорожнього руху;
- підвищення рівня вимог до організацій, що навчають майбутніх водіїв керувати автомобілем;
- розвиток систем своєчасного виявлення ДТП та надання першої медичної допомоги потерпілим;
- технічне вдосконалення залізничних переїздів;
- розвиток і вдосконалення механізмів страхування для гарантованого відшкодування збитків від ДТП;
- здійснення комплексу наукових заходів, спрямованих на оптимізацію досліджень найбільш актуальних проблем безпеки дорожнього руху в Україні тощо [6, с. 140–141; 5; 2; 3].

Зазначене, беззаперечно, є справедливим і потребує подальших наукових пошуків.

Висновки. Таким чином, незважаючи на досить великий перелік наукових праць, у зазначеній сфері досі є чимало питань, які залишились поза увагою вчених. Так, однією з проблем, якій, на нашу думку, приділялось невинновдано мало уваги, є визначення адміністративно-правових засад забезпечення безпеки на автомобільному транспорті. Ми переконані, що зазначене є суттєвим недоліком, адже, по-перше, саме норми адміністративного права регулюють більшість правовідносин, пов'язаних із забезпеченням безпеки руху автотранспорту, а також забезпечують стабільність правовідносин у зазначеній сфері. По-друге, регулювання діяльності учасників дорожнього руху відбувається через органи публічної влади. По-третє, до учасників дорожнього руху застосовуються заходи адміністративного примусу, у тому числі адміністративна відповідальність. По-четверте, існує необхідність захисту правовідносин у зазначеній сфері.

Список використаних джерел:

1. Анісімова Т.І., Касьянов М.А. Безпека автомобільного транспорту в Україні. Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля. 2015. № 1. С. 90–95.
2. Гуржій Т.О. Актуальні проблеми державного контролю у сфері безпеки дорожнього руху. Адміністративне право та процес. 2012. № 1(1). С. 78–87.
3. Собакарь А.О. Інституційні засади державного контролю за безпекою дорожнього руху в Україні. Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України (економіка, право). 2013. № 2. С. 15–22.
4. Лошицький М.В. Інституційні засади державного контролю за безпекою дорожнього руху в Україні (адміністративно-правовий аспект). Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2014. Вип. 11(1). С. 117–120.
5. Сапронов О.В. Основні напрями забезпечення транспортної безпеки України. Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. 2009. Вип. 4. С. 87–95.
6. Степанов О.В. Безпека автомобільного транспорту в транспортній галузі. Вестник Харьковского национального автомобильно-дорожного университета. 2015. Вип. 70. С. 137–141.
7. Степанов О.В., Наглюк І.С. Безпека на автотранспорті: проблеми та перспективи. Вісник Національного технічного університету «Харківський політехнічний інститут»: збірник наукових праць. Тематичний випуск «Автомобіле- та тракторобудування». Х.: НТУ «ХПІ», 2015. № 10(1119). С. 122–127.
8. Кутерга М.В. Забезпечення безпеки дорожнього руху адміністративно-правовими засобами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; МАУП. К., 2016. 20 с.
9. Бортник Н.П., Єсімов С.С. Проблеми нормативно-правового регулювання діяльності Національної поліції у сфері безпеки дорожнього руху. Вісник Національного університету «Львівська політехніка»: збірник наукових праць. Серія «Юридичні науки». 2016. № 837. С. 29–35.
10. Небрат О.О. Деякі аспекти сучасного стану забезпечення безпеки дорожнього руху. Право і безпека. 2009. № 5. С. 69–73.

КЛАСИФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ, ЯКІ НАДАЮТЬСЯ СУБ'ЄКТАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

У статті аналізуються основні підходи до класифікації адміністративних послуг згідно з чинним законодавством та поглядами науковців, з'ясовується роль класифікації адміністративних послуг для розвитку законодавства, що регулює правовідносини, пов'язані з наданням адміністративних послуг.

Ключові слова: класифікація, публічні послуги, державні послуги, муніципальні послуги, адміністративні послуги, органи державної влади, органи виконавчої влади, ознаки.

В статье анализируются основные подходы к классификации административных услуг в соответствии с действующим законодательством и взглядами ученых, выясняется роль классификации административных услуг в развитии законодательства, регулирующего правоотношения, связанные с предоставлением административных услуг.

Ключевые слова: классификация, публичные услуги, государственные услуги, муниципальные услуги, административные услуги, органы государственной власти, органы исполнительной власти, признаки.

The article analyzes the main approaches to the classification of administrative services in accordance with the current legislation and the views of scientists on the definition of the grounds for classification, the role of the classification of administrative services in the development of legislation governing legal relations related to the provision of administrative services is clarified.

Key words: classification, public services, public services, municipal services, administrative services, public authorities, executive authorities, signs.

Постановка завдання. Сьогодні триває розбудова України як правової демократичної держави, в якій народний суверенітет є найвищою соціальною цінністю. Для цього необхідне оновлення правової бази відносин держави з особою, які мають здійснюватися не лише в напрямі модернізації відповідальності людини перед владою, а й навпаки – держави перед людиною, що за сучасних умов є способом організації влади всього українського суспільства, демократії громадян України [1, с. 100]. Підґрунтям врегулювання законодавства, що регулює питання надання адміністративних послуг органами публічної адміністрації, є їх класифікація. Зауважимо, що на сьогодні налічується достатня кількість наукових праць, присвячених цій проблемі. Тому метою статті є узагальнення та аналіз наявних класифікацій.

Наукові дослідження сфери надання послуг здійснювали вітчизняні вчені, серед яких: В.Б.Авер'янов, М.М. Білинська, В.М. Вакуленко, В.М. Гаращук, Н.В. Гнидюк, І.П. Голосніченко, О.Ю. Дрозд, І.П. Колісниченко, А.В. Кірмач, І.Б. Коліушко, В.К. Колпаков, Р.О. Куйбіда, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенський, С.В. Петков, Г.М. Писаренко, Р.М. Рудніцька, Є.Ю. Соболев, В.М. Сороко, В.П. Тимошук, О.М. Чемерис та інші науковці.

Результати дослідження. Перші класифікації здійснили В.П. Тимошук та І.Б. Коліушко. Науковці виокремлюють такі критерії:

1) *рівень встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та процедури їх надання.* Відповідно до цього критерію виділяють: адміністративні послуги з централізованим регулюванням (закони, акти Президента, Кабінету Міністрів та центральних органів влади); адміністративні послуги з локальним регулюванням (акти органів місцевого

самоврядування, місцевих органів виконавчої влади); адміністративні послуги зі «змішаним» регулюванням (коли одночасно здійснюється і центральне, і локальне регулювання);

2) *предмет (характер) питань, по розв'язання яких звертаються особи до адміністративних органів* – підприємницькі (господарські), соціальні, земельні, будівельно-комунальні тощо;

3) *зміст адміністративної діяльності щодо надання адміністративної послуги*: реєстрація, надання дозволу (ліцензії), сертифікація, атестація, верифікація тощо [2, с. 125–126].

О.Г. Циганов доповнює класифікацію, зараховуючи до неї «послуги, які визначаються іншими видами адміністративної діяльності незалежно від назви, у результаті провадження яких приватним особам, а також об'єктам, що перебувають у власності, володінні чи користуванні таких осіб, надається або підтверджується певний юридичний статус або факт (наприклад, видача атестата про повну загальну середню освіту, посвідчення водія на право керування транспортними засобами, свідоцтва про реєстрацію колісних транспортних засобів, паспорта громадянина України для виїзду за кордон тощо)» [3, с. 61].

В.П. Тимошук класифікує адміністративні послуги за критерієм *платності* і поділяє їх на платні та безплатні. Така класифікація має практичне значення, питання платності послуг визначається ст. 11 Закону України «Про адміністративні послуги» від 06 вересня 2012 р.: «При наданні адміністративних послуг у випадках, передбачених законом, справляється плата (адміністративний збір)» [4]. На безплатній основі здійснюється надання адміністративних послуг у сфері соціального забезпечення громадян. Зауважимо, що питання сплати за адміністративні послуги було і залишається спірним. Так, В. Гарашук стверджує: «Держава за Конституцією відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. То що ж тоді виходить: ці «головні обов'язки» держави у вигляді різноманітних дій державних службовців (службовців органів місцевого самоврядування, інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави), які, відповідно до покладених на них обов'язків, ці особи виконують на користь людини (громадянина) від імені держави, нам пропонують купувати?» [5, с. 110]. В.П. Тимошук, обґрунтовуючи необхідність сплати за окремі адміністративні послуги, наголошує на різній природі такої плати та державних податків, із чим ми повністю погоджуємося: «звернення по адміністративні послуги завжди персоналізоване, споживачі адміністративних послуг завжди конкретні, тому і плата має індивідуальний характер» [6, с. 179].

Однак, незважаючи на визначення основних положень щодо сплати за надання адміністративних послуг, питання досі лишається нерегульованим. Це стосується, насамперед, невизначеності поняття «адміністративний збір». На сьогодні воно лише виконує роль загальноприйнятого правового терміна, який вживається на заміну понять, що використовувалися раніше, наприклад, «державне мито», «реєстраційний збір», «плата» тощо. Це поняття не визначене не лише в законодавстві, а й у науковій літературі. Наприклад, у законі Республіки Польща «Про скарбовий збір» [7] також не міститься визначення цієї дефініції, однак її тлумачення знаходимо в наукових джерелах та роз'ясненнях адміністративного суду: «Скарбовий збір є державним податком, який подібний до податків та зборів. Однак він, на відміну від податків і зборів, пов'язаний зі взаємним конкретним обов'язком з боку держави, тобто з еквівалентом» [8]. Отже, скарбовий збір є формою еквіваленту за діяльність органів публічної адміністрації, що здійснюється в індивідуальних справах, таких як видача дозволів, сертифікатів та інших документів [9]. На нашу думку, правова природа адміністративного збору полягає в тому, що сплативши його, суб'єкти-отримувачі послуги мають право очікувати конкретних дій від органу публічної адміністрації щодо розгляду їх заяви з надання адміністративної послуги.

Суперечливим, на наш погляд, є також положення про визнання розміру адміністративного збору за надання адміністративної послуги, виходячи з її соціального та економічного значення. Неузгодженість цього питання полягає у відсутності критеріїв оцінки такої значимості, хто і як повинен її встановлювати. Як зауважують автори науково-практичного коментаря до Закону «Про адміністративні послуги», у внесеному суб'єктом законодавчої ініціативи законопроекті цей припис формулювався у прив'язці до собівартості надання адміністративної послуги, і за загальним правилом не повинен перевищувати розміру собівартості. Тобто мета отримання прибутку на оплаті адміністративних послуг є неприйнятною [4]. Однак текст чинного Закону такої прив'язки не містить, що призводить на практиці до невинновданого завищення плати за послугу порівняно з її собівартістю. Слід зауважити, що наведені Мін'юстом розміри адміністративного збору за державну реєстрацію у 2017 р. містять прив'язку до прожиткового мінімуму (1 600 грн на 01 січня 2017 р.) [10]. Закон Республіки Польща «Про скарбовий збір» [7] містить таблицю з визначенням адміністративних послуг, за які береться плата, її розмір в грошовому еквіваленті, а також виключення, які не підлягають оплаті. Позитивним моментом є також те, що розмір плати за послугу є однаковим як для фізичних, так і для юридичних осіб.

Не дотримується на практиці й норма Закону щодо одноразової оплати всього комплексу дій та рішень суб'єкта надання адміністративних послуг, необхідних для отримання адміністративної послуги.

Ми погоджуємося з думкою багатьох науковців, що вирішенням цього питання є ухвалення Закону «Про адміністративний збір», який би врегулював питання визначення зазначеної дефініції, мету введення адміністративного збору, порядок його оплати, містив перелік платних послуг та інші питання, пов'язані з платністю адміністративних послуг, невирішення яких призводить до неупорядкованості та непрозорості їх оплати.

Окрім зазначених критеріїв, І.П. Голосніченко, О.Г. Циганов та інші автори монографії «Адміністративні послуги у сфері внутрішніх справ» пропонують виокремити такі критерії, як: *суб'єкти надання адміністративних послуг*, за якими розрізняються державні та муніципальні послуги [11, с. 49], тобто суб'єктами є державні та муніципальні органи. На нашу думку, визначаючи суб'єктів надання адміністративних послуг, слід виходити з положення Закону «Про адміністративні послуги», який передбачає, що ними є орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги [4]. Окрім того, Ресстр адміністративних послуг, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 57, визначає такі суб'єкти: центральні органи виконавчої влади та інші державні органи, їх територіальні органи, підприємства, установи та організації, що належать до сфери їх управління; органи влади Автономної Республіки Крим (їх структурні підрозділи); облдержадміністрації та райдержадміністрації у відповідній області (їх структурні підрозділи), а також органи місцевого самоврядування (їх виконавчі органи); Київська та Севастопольська міськдержадміністрації та районні у м. Києві та Севастополі держадміністрації (їх структурні підрозділи), а також органи місцевого самоврядування (їх виконавчі органи) у м. Києві та Севастополі [12]. Ще більшу деталізацію суб'єктів надання адміністративних послуг знаходимо на Єдиному державному порталі адміністративних послуг: центральні органи виконавчої влади та їх територіальні органи; державні колегіальні органи (наприклад, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку України) та їх територіальні органи; державні агентства; державні інспекції; державні служби; органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим та їх структурні підрозділи; місцеві органи виконавчої влади: райдержадміністрації та їх структурні підрозділи в Автономній Республіці Крим та органи місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим; Київська міська рада, Київська міськдержадміністрація та її структурні підрозділи, районні у м. Києві держадміністрації (їх структурні підрозділи), а також територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади у м. Києві; Севастопольська міська рада, Севастопольська міськдержадміністрація та її структурні підрозділи, а також районні у м. Севастополі держадміністрації (їх структурні підрозділи) [13].

Наступними критеріями є: *суб'єкти, які отримують послуги* – фізичні особи (комунальні послуги, побутові послуги, соціальні послуги); юридичні особи та індивідуальні підприємці (реєстрація юридичних осіб і індивідуальних підприємців, видача ліцензій тощо); змішані послуги, спрямовані на задоволення інтересів як фізичних, так і юридичних осіб (реєстрація прав на нерухоме майно, кадастровий облік об'єктів нерухомого майна та ін.). На Єдиному державному порталі адміністративних послуг, окрім наведених суб'єктів, виділяються суб'єкти господарювання та іноземні громадяни. Також адміністративні послуги можна поділити за *обов'язковістю одержання послуги суб'єктом звернення* – обов'язкові та добровільні; *необхідністю для споживача* – основні, спрямовані на задоволення конкретної потреби, та додаткові, які «супроводжують» основну послугу (наприклад, видача довідки про реєстрацію місця проживання або місця перебування під час реєстрації місця перебування); *можливими способами отримання адміністративних послуг* – послуги, що надаються уповноваженими суб'єктами безпосередньо; послуги, що надаються через центри надання адміністративних послуг; послуги, що надаються через Єдиний державний портал адміністративних послуг [4]; за *необхідністю стандартизації та регламентації надання адміністративної послуги* – регламентовані (які передбачають наявність адміністративного регламенту) і нерегламентовані; стандартизовані (які передбачають наявність стандарту якості та комфортності надання послуги) і нестандартизовані [11, с. 51–52].

В.С. Долецек поділяє адміністративні послуги, *залежно від форми реалізації*, на: послуги, пов'язані з реальним здійсненням конституційних прав і свобод громадян (послуги в медичній сфері, послуги у сфері культури та ін.); власне адміністративні послуги, пов'язані з юридичним оформленням умов, необхідних для реалізації прав і свобод громадян (видача паспорта, свідоцтва, ліцензії тощо) [14, с. 13].

Слід зауважити, що багато науковців виокремлюють такий критерій, як *доступність адміністративної послуги*, тобто можливість для суб'єктів звернення безперешкодно отримати послугу. І.П. Голосніченко, О.Г. Циганов поділяють їх на такі види: фізична доступність (фізична можливість для різних категорій громадян, у т. ч. інвалідів, отримати послугу, яка визначається наявністю ліфтів, пандусів та ін.); доступність у часі (визначається зручністю для споживача режиму роботи органу, що надає послугу); територіальна (транспортна і пішохідна доступність); інформаційна (достатність і зручність отримання інформації про послугу, способи та умови її отримання, ступінь поінформованості споживачів про характер послуги та можливості її отримання); фінансова (обсяг фінансових витрат, пов'язаних із отриманням послуги, вартість самої послуги і дій, що передують її наданню) тощо [11, с. 51]. На нашу думку, доступність є не стільки критерієм класифікації адміністративних послуг, оскільки вони тоді повинні б ділитися, наприклад, на доступні, малодоступні та недоступні, що суперечить самій ідеї сервісної держави. Проблема доступності для багатьох суб'єктів-отримувачів послуг на практиці існує, вона потребує нагального вирішення. Однак такий критерій є критерієм не класифікації, а оцінки якості надання адміністративної послуги.

Аналіз наявних у наукових доробках класифікацій адміністративних послуг дозволив виявити не врегульовані у законодавстві питання щодо платності адміністративних послуг, що полягають у невизначеності поняття «адміністративний збір», який не можна ототожнювати з державними податками та зборами, оскільки він пов'язаний зі взаємним конкретним обов'язком з боку держави. Його правова природа полягає в тому, що за сплату адміністративного збору суб'єкти-отримувачі послуги мають право очікувати конкретних дій від органу публічної адміністрації щодо розгляду їх заяви з надання адміністративної послуги. Суперечливою, на наш погляд, є також норма Закону України «Про адміністративні послуги» щодо визнання розміру адміністративного збору за надання адміністративної послуги, виходячи з її соціального та економічного значення.

Висновки. Отже, вирішення завдання щодо класифікації адміністративних послуг є необхідним та сприяє інтенсивному розвитку законодавства України, що регулює правовідносини, пов'язані з наданням адміністративних послуг.

Список використаних джерел:

1. Петков С.В. Кодифікація адміністративного законодавства як основа реформування публічної влади в Україні. Держава та регіони. Серія «Право». 2010. № 2. С. 100–103.
2. Тимошук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. К., 2003. 496 с.
3. Циганов О.Г. Класифікація адміністративних послуг. Наука і правоохорона. 2013. № 1(19). С. 60–66.
4. Про адміністративні послуги: Закон України від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI. Офіційний вісник України. 2012. № 76. Ст. 3067.
5. Гаращук В. Управлінські послуги – новий інститут чи нова помилка? Вісник Академії правових наук. 2001. № 3. С. 109–114.
6. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / за заг. ред. В.П.Тимошука. К., 2013. 392 с.
7. Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20062251635>.
8. Marta Wrzosek Czym jest opłata skarbową? URL: <http://www.infor.pl/prawo/gmina/podatki-i-oplaty/281485,Czym-jest-oplata-skarbowa.html>.
9. Opłata skarbową. URL: <http://www.finance.mf.gov.pl/inne-podatki/oplata-skarbowa>.
10. Адміністративний збір за державну реєстрацію: скільки платити у 2017 році? URL: <https://www.epravda.com.ua/columns/2017/01/16/617693/>.
11. Адміністративні послуги у сфері внутрішніх справ: монографія / за ред. І.П. Голосніченка, О.Г. Циганова. К., 2015. 590 с.
12. Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 57. Офіційний вісник України. 2013. № 9. Ст. 339.
13. Єдиний державний портал адміністративних послуг. URL: <http://poslugy.gov.ua/>.
14. Долечек В.С. Надання управлінських послуг населенню органами виконавчої влади України: організаційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.02. К., 2005. 18 с.

ГАРАНТІЇ ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано поняття «гарантії», «гарантії законності» та їх особливості. Гарантії публічно-сервісної діяльності Національної поліції розглянуто з позиції розмежування їх на ті, що забезпечують ефективне та належне виконання органами поліції відповідних функцій, і ті, які забезпечують законність діяльності поліцейських, дотримання ними прав та інтересів громадян під час здійснення публічно-сервісної діяльності. Сформульовано власне розуміння гарантії публічно-сервісної діяльності органів Національної поліції, що сприятиме дотриманню суб'єктивних прав та свобод фізичних і юридичних осіб, балансу публічного інтересу під час надання публічних послуг, досягненню максимально можливої якості надання таких послуг.

Ключові слова: Національна поліція, публічно-сервісна діяльність, поліцейські послуги, публічні послуги, гарантії.

В статье проанализированы понятия «гарантии», «гарантии законности» и их особенности. Гарантии публично-сервисной деятельности Национальной полиции рассмотрено с позиции разграничения их на те, которые обеспечивают эффективное и надлежащее выполнение органами полиции соответствующих функций, и те, которые обеспечивают законность деятельности полицейских, соблюдения ими прав и интересов граждан при осуществлении публично-сервисной деятельности. Сформулировано собственное понимание гарантий публично-сервисной деятельности органов Национальной полиции, что будет способствовать соблюдению субъективных прав и свобод физических и юридических лиц, баланса публичного интереса при предоставлении публичных услуг, достижению максимально возможного качества предоставления таких услуг.

Ключевые слова: Национальная полиция, публично-сервисная деятельность, полицейские услуги, публичные услуги, гарантии.

The article analyzes the concepts of «guarantee», «guarantees of legality» and the features of the latter. The guarantees of public service activities of the National Police are considered from the point of view of demarcating them to those that ensure the proper and proper execution of the respective functions of the police, and those guarantees that ensure the legitimacy of the activities of the police, observance of their rights and interests of citizens during the performance of public service activities. The actual understanding of the guarantees of public service activities of the bodies of the National Police is formulated, which will promote the compliance with the subjective rights and freedoms of individuals and legal entities, the balance of public interest in the provision of public services, achievement of the maximum possible quality of provision such services.

Key words: National Police, public service activities, police services, public services, guarantees.

Постановка завдання. Забезпечення гарантії публічно-сервісної діяльності Національної поліції є важливим елементом правового порядку держави в цілому. Розгляд цих проблем зараз набуває важливого значення в умовах побудови демократичної, правової держави, адже закріплення таких гарантії у законодавстві України сприятиме реалізації прав і свобод людини і громадянина. Гарантії посіли особливе місце в механізмі реалізації прав і свобод людини та громадянина, оскільки вони покликані забезпечити режим найбільшого сприяння під час здійснення

відповідних суб'єктивних прав індивідів і виступають як реальний важіль, що дозволяє за потреби забезпечити здійснення нормативно закріпленої юридичної можливості [1, с. 121]. Ефективність функціонування органів Національної поліції залежить від чіткого дотримання гарантій прав всіх учасників правовідносин, як це визначає Конституція України та інші законодавчі акти.

Науково-теоретичним підґрунтям дослідження гарантій публічно-сервісної діяльності Національної поліції є наукові праці таких вітчизняних вчених-адміністративістів, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, В.М. Бевзенко, О.І. Безпалова, Ю.П. Битяк, О.В. Джафарова, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Є.О. Легеза, Р.С. Мельник, Г.М. Писаренко, О.П. Рябенко, А.О. Селіванов, О.П. Ківалов, В.П. Тимошук, М.М. Тищенко та ін.

Результати дослідження. На початку варто проаналізувати базові поняття та особливості гарантій, на підставі яких сформулювати власне визначення гарантій публічно-сервісної діяльності органів Національної поліції, що сприятиме дотриманню суб'єктивних прав та свобод фізичних і юридичних осіб, балансу публічного інтересу під час надання публічних послуг, досягненню максимально можливої якості надання таких послуг.

Існування правової держави передбачає наявність та ефективне функціонування гарантій забезпечення прав людини і громадянина як загальнолюдської цінності. Загальною ознакою гарантій є їх правове закріплення, яке полягає в ефективній охороні і захисті прав людини, що забезпечується їх ефективною дією. Сутність правовідносин, що складаються в процесі здійснення публічно-сервісної діяльності, полягає в наявності обов'язку держави дотримуватися беззаперечного пріоритету прав людини, а це встановлює невідворотну відповідальність державних органів і посадових осіб за невиконання цього обов'язку [2, с. 3]. Адміністративно-правові відносини не є якимось автономним юридичним явищем, вони нерозривно пов'язані із суспільними відносинами, нормами права, юридичними фактами та іншими соціально-правовими категоріями [3, с. 147].

Поняття «гарантія» – вельми поширена категорія в юриспруденції, економіці та інших науках. Практично у всіх галузях права зустрічається термін «гарантія», і для кожної галузі він має свій сенс. Особливість використання даної дефініції в юриспруденції залежить від її багатозначності. В юридичному словнику це поняття має спеціальне правове значення: «один зі способів забезпечення зобов'язань у відносинах між сторонами» [4, с. 59]. У теорії держави і права гарантіями називаються також умови, необхідні для реалізації тих чи інших прав громадян, інших учасників правовідносин [5, с. 30]. Водночас, поняття «гарантія» охоплює всю сукупність об'єктивних і суб'єктивних факторів, спрямованих на забезпечення і реалізацію прав, свобод громадян, на усунення можливих причин і перегляд їх неповного або неналежного здійснення і захист прав від порушень. Ці фактори різноманітні, і за своєю природою виступають як умови, засоби, прийоми і методи забезпечення процесу реалізації прав та свобод учасників суспільних відносин [6, с. 26–30]. Як сукупність конкретних засобів, гарантії носять юридичний і загальнообов'язковий характер, завдяки чому можливе всебічне забезпечення ефективного здійснення, охорони і захисту прав особистості. Без гарантованості суб'єктивних прав складно говорити про повне забезпечення такими правами. Тим паче вторинними стають питання практичного використання своїх прав суб'єктом. Різні підходи до визначення «юридичні гарантії» обумовлені сферою застосування даного поняття [7, с. 269]. Отже, гарантії – це такі засоби, що втілюють ідею узгодженої дії права і держави, коли одні форми, напрямки та функції державно-правової регуляції і діяльності служать одночасно захисним механізмом для інших, і навпаки. У контексті взаємної підтримки та узгодженості різних частин і аспектів всього державно-правового комплексу окремі спеціальні форми і конструкції юридичних гарантій прав і свобод особистості можуть реально здійснити свою захисну роль [8, с. 60–61].

Забезпечення прав особистості, як найважливіший фактор їх реалізації, неможливе без певних передумов: поряд із загальними (економічними, політичними, соціальними, організаційними і т. д.), існують і спеціальні – юридичні (правові) гарантії [5, с. 32–33]. Звичайно, правові гарантії виконують свої функції в єдності з іншими гарантуючими умовами.

Особливе значення юридичних гарантій зумовлюється тим, що саме вони забезпечують реальну можливість Національній поліції безперешкодно здійснювати визначені законодавством функції і повноваження, реалізовувати відповідні права та обов'язки [9, с. 190].

Зміст юридичних гарантій становлять правові та організаційно-правові засоби і способи, за допомогою яких забезпечуються реалізація та всебічна охорона прав суб'єктів правовідносин [10, с. 34]. До основних ознак юридичних гарантій належать: нормативність (яка передбачає обов'язкове визначення та закріплення гарантій у нормативно-правових актах), загальність

(гарантії є вимогами, якими повинні керуватися у своїй правозастосовчій діяльності всі суб'єкти даних правовідносин), системність та комплексність (всі юридичні гарантії знаходяться в тісному нерозривному зв'язку, є взаємозалежними і взаємопов'язаними), постійний характер дії, реальність (гарантії повинні забезпечувати суб'єкту правовідносин реальне користування наданими законом благами) та надійність (стабільність соціального змісту встановлених гарантії) [11, с. 111–116; 12, с. 93–94].

Визначаючи гарантії реалізації Національною поліцією своїх повноважень у сфері надання поліцейських послуг, необхідно розмежовувати такі гарантії, що забезпечують ефективне та належне виконання органами поліції відповідних функцій, і ті, які забезпечують законність діяльності поліцейських, дотримання ними прав та інтересів громадян під час здійснення публічно-сервісної діяльності.

Виконання покладених на Національну поліцію завдань та функцій щодо надання поліцейських послуг вимагає дотримання гарантії професійної діяльності поліцейського, які закріплені у ст. 62 Закону України «Про Національну поліцію» [13]. До цієї категорії, ватоднести такі гарантії:

1) гарантії-умови (фактичний стан законодавчого забезпечення діяльності поліцейських): визначення повноважень та обов'язків поліцейських, закріплення обмежень щодо діяльності поліцейських, умови та підстави застосування поліцейських заходів порядку проведення добору на посаду поліцейського, визначення кваліфікаційних вимог, що висуваються до кандидата на посаду поліцейського певного рівня, тощо [14, с. 136];

2) організаційно-правові гарантії: забезпечення належних умов для виконання покладених на поліцейського службових обов'язків; створення умов для взаємодії з органами правопорядку та іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування відповідно до закону та інших нормативно-правових актів; користування повноваженнями, передбаченими законодавством, незалежно від посади, яку він займає, місцезнаходження і часу;

3) гарантії інформаційно-правового забезпечення (інформаційні засоби, що сприяють виконанню поліцейським своїх посадових обов'язків та забезпечують реалізацію його повноважень).

4) гарантії забезпечення особистої безпеки поліцейського та безпеки членів його сім'ї. Ці гарантії становлять важливу групу в системі гарантії забезпечення реалізації повноважень поліцейського, оскільки завдяки їм створюються умови для запобігання або суттєвого зниження ризику заподіяння фізичної шкоди здоров'ю та / або життю поліцейського і членів його сім'ї [14, с. 137];

5) гарантії правового захисту поліцейського;

6) гарантії соціального захисту поліцейського;

7) службово-трудоі гарантії;

8) гарантії належного виконання поліцейським своїх посадових обов'язків та недопущення зловживання своїм службовим становищем. Для реалізації поліцейським своїх повноважень важливим є створення умов для забезпечення дотримання прав громадян та захисту їх від зловживання державно-владними повноваженнями, в т. ч. під час виконання поліцейських функцій [14, с. 142].

Гарантії реалізації публічно-сервісної діяльності поліцейськими полягають у тому, що лише за наявності зазначених правових, організаційних, фінансових, матеріально-технічних та інших умов та вживання певних заходів можливе повне, своєчасне та належне виконання останніми своїх повноважень.

Що стосується гарантії законності діяльності Національної поліції, то, як зазначає В.М. Бесчастний, загальними гарантіями є економічні, політичні, ідеологічні, які є сукупністю економічних, ідеологічних чинників, що створюють максимум можливих на цьому етапі розвитку суспільства й держави умов та передумов для реалізації прав і свобод громадян [15, с. 92].

Виходячи із розуміння гарантії законності публічно-сервісної діяльності Національної поліції, варто виокремити такі види гарантії законності надання поліцейських послуг:

1) Оскарження рішень, дій чи бездіяльності працівників поліції щодо надання поліцейських послуг в судовому порядку. Ст. 55 Конституції України вказує, що кожній особі гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [16]. Право на оскарження дій, рішень та бездіяльності суб'єктів публічно-сервісної діяльності повинно забезпечуватися також в адміністративному порядку шляхом подання відповідних скарг до компетентних органів [17, с. 121].

2) Контроль за діяльністю органів Національної поліції щодо здійснення публічно-сервісної діяльності. Значення контролю як гарантії законності здійснення публічно-сервісної діяльності органами Національної поліції полягає у можливості отримати інформацію про реальний стан реалізації даної гарантії в публічно-сервісній діяльності, виявити відхилення від прийнятих стандартів, з'ясувати причини та умови, що сприяли порушенню даної гарантії, а також встановити осіб, винних у таких порушеннях. Нами підтримується позиція вчених щодо застосування терміну «відхилення», а не «порушення», оскільки в процесі здійснення контролю може бути виявлена позитивна практика реалізації гарантії законності, яка може бути впроваджена в публічно-сервісну діяльність суб'єктів публічної адміністрації [7, с. 286].

Враховуючи наукові здобутки Т.О. Коломоєць [18, с. 55] та Є.О. Легези [19, с. 243–244], варто вказати на особливості контролю за додержанням законодавства з надання публічних послуг органами публічної адміністрації, у т. ч. органами Національної поліції:

- за суб'єктом контролю – державний, громадський, змішаний;
- за об'єктом – контроль за діяльністю органів Національної поліції;
- за предметом контролю – за ініціативою фізичних та юридичних осіб тощо;
- за методом, способом чи формою проведення контролю – запит, ревізія, перевірка, громадське слухання тощо;
- за ступенем втручання в об'єкт контролю – безпосереднє або опосередковане втручання в оперативну діяльність;
- залежно від стадії контролю – попередній, поточний, підсумковий;
- залежно від обсягу контролю – повний, вибірковий;
- з урахуванням необхідності використання під час контролю спеціальних приладів і спеціальних засобів – контроль за допомогою або без їх використання;
- за спрямованістю – зовнішній чи внутрішній;
- за характером контрольної діяльності – загальний і спеціальний;
- залежно від мети – щодо з'ясування умов і причин, що сприяли порушенню вимог законодавства, щодо притягнення до відповідності винних, щодо аналізу якості та ефективності діяльності тощо;
- за впливом наслідків проведення контролю – позитивний чи негативний;
- за кількістю суб'єктів контролю – індивідуальний чи колективний;
- за сферою підконтрольної діяльності – внутрішній, міжвідомчий, позавідомчий;
- за безпосереднім спрямуванням – за законністю чи за доцільністю діяльності тощо.

3) Звернення фізичних осіб відповідно до Закону України «Про звернення громадян». Згідно зі ст. 40 Конституції України, всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [16]. Закон України «Про звернення громадян» [20] регламентує форму звернення, порядок їх реєстрації та строки розгляду, права й обов'язки суб'єктів звернень і суб'єктів розгляду звернень.

4) Притягнення поліцейського до відповідальності за відмову в наданні певного виду поліцейської послуги. Відповідно до ч. 1 ст. 19 Закону України «Про адміністративні послуги», посадові особи, уповноважені надавати адміністративні послуги, адміністратори несуть дисциплінарну, цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність, передбачену законом, за порушення вимог законодавства у сфері надання адміністративних послуг [21]. Ст. 19 Закону України «Про Національну поліцію» закріплює, що у разі вчинення протиправних діянь поліцейські несуть кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність відповідно до закону. Підстави та порядок притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності, а також застосування до поліцейських заохочень визначаються Дисциплінарним статутом Національної поліції України, що затверджується законом [13].

Варто вказати, що міжгалузевий інститут юридичної відповідальності як засіб забезпечення законності відіграє також превентивну функцію. Встановлення та ефективне регулювання юридичної відповідальності повинно утримувати посадових осіб органів Національної поліції від здійснення протиправних дій, прийняття незаконних рішень чи допущення протиправної бездіяльності. Така відповідальність стосується не лише суб'єктів надання адміністративних послуг, адже правопорядок у даній сфері можуть порушувати суб'єкти звернення [17, с. 123].

Висновки. Отже, під гарантіями публічно-сервісної діяльності Національної поліції будемо розуміти закріплену у нормах права систему адміністративно-правових засобів, що сприяють

реалізації правових норм, що регламентують діяльність Національної поліції, а також спеціально вироблені державою способи, що забезпечують у цій сфері чітке дотримання, застосування законів і підзаконних нормативних актів, правильне використання прав, виконання обов'язків всіма учасниками адміністративних правовідносин, що складаються в процесі здійснення публічно-сервісної діяльності. Гарантії публічно-сервісної діяльності Національної поліції варто розглядати з позиції розмежування їх на ті, що забезпечують ефективне та належне виконання органами поліції відповідних функцій, і ті, які забезпечують законність діяльності поліцейських, дотримання ними прав та інтересів громадян під час здійснення публічно-сервісної діяльності.

Список використаних джерел:

1. Кузенко Л.В. Правове регулювання права громадян на інформацію в сфері державного управління: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2003. 173 с.
2. Авер'янов В.Б., Бояринцева М.А., Кресіна І.А., Лук'янець Д.М. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Наук. думка, 2007. 587 с.
3. Авер'янов В.Б. Державне управління у змісті предмета адміністративного права. Вісник Академії правових наук України. 2004. № 2 (37). С. 142–148.
4. Энциклопедический юридический словарь / ред. В.Е. Крутских. М.: Инфра-М, 1998. 368 с.
5. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М.: НОРМА, 2008. 624 с.
6. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. 243 с.
7. Воронін Я.Г. Дозвільна діяльність у нафтогазовому комплексі України: адміністративно-правовий аспект: дис. ... док. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2016. 486 с.
8. Проблемы общей теории права и государства: учебник / под общ. ред. В.С. Нерсисянца. М.: Норма, 2004. 832 с.
9. Антон О.А. Юридичні гарантії в трудовому праві. Університетські наукові записки Хмельницьк. ун-ту управління та права. 2005. № 3 (15). С. 185–190.
10. Бородин І. Права та свободи громадян, їх класифікація, гарантії реалізації. Право України. 2001. № 12. С. 32–34.
11. Заворотченко Т. Система конституційно-правових гарантій прав і свобод людини і громадянина в Україні. Право України. 2002. № 5. С. 110–116.
12. Пересунько В. Класифікація юридичних гарантій трудових прав громадян. Право України. 2000. № 2. С. 93–95.
13. Про Національну поліцію: Закон України від 02 липня 2015 р. № 580-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/580-19>.
14. Лемеш Д.Л. Адміністративно-правовий статус працівників поліції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2016. 202 с.
15. Бесчастний В.М. Реалізація гарантій захисту прав і свобод людини та громадянина у процесі здійснення правоохоронної діяльності органами внутрішніх справ. Право і Безпека. 2011. № 2. С. 91–95.
16. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
17. Щербань В.Д. Адміністративно-правові засади публічно-сервісної діяльності органів виконавчої влади в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2017. 210 с.
18. Коломоець Т.О., Матвієнко П.Д. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України: монографія. Запоріжжя: Запорізький нац. ун-т, 2011. 256 с.
19. Легеза Є.О. Концепція публічних послуг : адміністративно-правовий аспект: дис. ... док. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 511 с.
20. Про звернення громадян : Закон України від 02 жовтня 1996 р. № 393/96ВР. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/393/96%D0%B2%D1%80>.
21. Про адміністративні послуги : Закон України від 06 вересня 2012 р. № 5203-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.

УДК [342.951:3.073.53-047.64](477)

ЦИБУЛЬНИК Н.Ю.

КОНТРОЛЬНІ ФУНКЦІЇ УПОВНОВАЖЕНИХ СУБ'ЄКТІВ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

У статті встановлено коло суб'єктів, які реалізують контрольні функції у процесі здійснення різноманітних заходів, передбачених політикою держави у сфері публічних закупівель, а також окреслені напрями здійснення ними контрольної діяльності зовнішньо- та внутрішньоорганізаційного характеру, що дозволило з'ясувати сутність контрольних функцій уповноважених суб'єктів щодо реалізації державної політики у сфері публічних закупівель.

Ключові слова: контрольні функції, державна політика у сфері публічних закупівель, публічні закупівлі, контроль, функції.

В статье установлен круг субъектов, которые реализуют контрольные функции в процессе осуществления различных мер, предусмотренных политикой государства в сфере публичных закупок, а также очерчены направления осуществления ими контрольной деятельности внешне- и внутреннеорганизационного характера, что позволило определить суть контрольных функций уполномоченных субъектов относительно реализации государственной политики в сфере публичных закупок.

Ключевые слова: контрольные функции, государственная политика в сфере публичных закупок, публичные закупки, контроль, функции.

The article establishes the circle of entities that exercise control functions in the process of implementing various measures provided for by the state policy in the field of public procurement, and outlines directions for their implementation of control activities of external and internal organizational nature, which allowed to clarify the essence of control functions authorized entities for the implementation of public policy in the field of public procurement.

Key words: control functions, state policy in the field of public procurement, public procurement, control, functions.

Постановка завдання. Публічні закупівлі як невід'ємна складова частина ринкової економіки, завдяки діяльності якої держава забезпечує потреби своїх громадян на основі раціонального використання державних коштів, в усі часи була важливим державним напрямом, який згодом, з огляду на розбудову демократичного суспільства, соціальні, економічні та політичні зміни в Україні й обрання європейського вектору розвитку, почав потребувати кардинального оновлення – реформування даного сектору. Було встановлено, що через корупційні діяння та недостатній рівень конкуренції держава втрачає не менше 50 млрд грн на рік. Цей та інші факти обумовили необхідність реформування усієї процедури публічних закупівель з метою забезпечення прозорості процедури державних закупівель, простоти доступу для бізнесу, доступності для аналізу та контролю громадськістю зазначеної діяльності, оперативності та ефективності оскарження, професійності закупівельників [1]. Були передбачені масштабні заходи, що продовжують здійснюватися в рамках реформи та визначають напрямок державної політики у сфері публічних закупівель. Їх виконання забезпечить приведення процедури публічних закупівель в Україні у відповідність до європейських норм і стандартів.

Важливість проведення грамотної та якісної державної політики у сфері публічних закупівель вимагає здійснення контролю заходів, що проводяться в рамках оновлення зазначеного сектору, а, отже, передбачає наявність суб'єктів, які провадять такі заходи та здійснюють контрольну діяльність. Оскільки система таких суб'єктів була розширена, їх діяльність потребує нового осмислення та дослідження.

Контроль як важлива діяльність, складова частина процесу управління розглядалась вченими у площині різних наук: економіки (С.М. Зубчик, І.В. Лещух, М.І. Мельник), державного управління (С.О. Кохан, Д.В. Сухінін, О.І. Сушинський) та юриспруденції (В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, С.А. Косінов, А.О. Ткаченко, С.В. Циц). Більшість науковців розглядала контроль саме як функції того чи іншого суб'єкта, частіше – органу державної влади (П.П. Латковський, О.О. Майданник, Т.В. Наливайко); водночас, контрольні функції суб'єктів щодо реалізації державної політики у сфері публічних закупівель не знайшли висвітлення в наукових працях, що і обумовило актуальність теми нашого дослідження.

Мета статті полягає у дослідженні контрольних функцій суб'єктів щодо реалізації державної політики у сфері публічних закупівель, для чого необхідно: 1) визначити сутність контрольної діяльності; 2) з'ясувати юридичну природу поняття «функція»; 3) визначити перелік суб'єктів, які реалізують державну політику у сфері публічних закупівель; 4) надати характеристику окремим напрямкам діяльності суб'єктів щодо здійснення державної політики у сфері публічних закупівель.

Результати дослідження. Контроль є певним видом діяльності, пов'язаним із проведенням процедури перевірки, втім в Академічному тлумачному словнику української мови можна знайти ще одне значення контролю – це «установа або організація, що здійснює нагляд за ким-, чим-небудь або перевіряє його» [2, с. 271]. Таке тлумачення вбачається виправданим, адже контроль найчастіше пов'язують із процесом управління або керівництва, який не може протікати відсторонено, самостійно щодо суб'єктів, які безпосередньо його здійснюють. Тому не дивно, що поняття контролю досліджується та використовується різними науками, насамперед економікою, державним управлінням та юриспруденцією.

С.М. Зубчик у своєму монографічному дослідженні комплексно підійшла до вивчення контролю, зробивши такі висновки: системний підхід до визначення контролю дозволяє виокремити його елементи; процесуальний – «розглянути контроль як послідовність дій, спрямованих на досягнення цілей та завдань контролю»; прикладний підхід визначає саму сутність контролю як «перевірку та / або спостереження функціонування відповідного об'єкта контролю» [3, с. 39]. Функціональний підхід, на думку автора, «є основою визначення контролю в діяльності підприємств через визначення тих функцій, що реалізуються ним; сам він розглядається як функція управління» [3, с. 39]. Таким чином, саме за використання функціонального підходу, який є більш характерним для юриспруденції, контроль визначається як функція (у контексті управління).

М.І. Мельник та І.В. Лещух використовують схожі підходи у дослідженні контролю та зазначають, що його можна розглядати як: «функцію, метод або форму виконавчо-розпорядчої (управлінської) діяльності органів управління, їхніх керівників; сукупність прийомів і способів (або форм і методів), які використовуються органами управління; як завершальну стадію управлінського процесу; як форму зворотного зв'язку, за допомогою якого керуюча система отримує необхідну інформацію про дійсний стан керованого об'єкта і виконання управлінських рішень; як систему спостереження і перевірки процесу функціонування керованого об'єкта з метою виявлення відхилень від заданих параметрів» [4, с. 20–21]. Тобто, в економіці контроль пов'язують із перевіркою об'єктів або проведення контрольних процедур у межах предмета відання керуючими суб'єктами в процесі здійснення останніми управління, щоправда, предмет контролю має свою специфіку та стосується, переважно, фінансових операцій під час здійснення господарської діяльності.

С.О. Кохан зазначає, що в науці державного управління контроль розглядають у двох значеннях: 1) широкому – як специфічні суспільні відносини взаємодії суб'єкта і об'єкта контролю з погляду дотримання певних норм; 2) вузькому – як контроль у сфері державної служби, тобто як функцію державного органу [5, с. 164]. Проте частина вчених уніфіковано підходить до визначення зазначеного поняття, так, Д.В. Сухінін під контролем пропонує розуміти «найважливішу складову частину будь-якої системи управління, що гарантує та забезпечує якісне та ефективне здійснення управлінської (і не тільки) діяльності» [6, с. 283], і носить обов'язковий характер, на відміну від моніторингу. О.І. Сушинський визначає контроль як функцію, яку «здійснює та чи інша інституція з метою відновлення, встановлення, констатування та спрямування суспільних процесів» [7, с. 30].

Контроль також є темою праць вчених-юристів, зокрема, у теорії держави та права контроль (за Т.В. Наливайко) пов'язують зі «свідомою діяльністю соціального суб'єкта, якій притаманні пізнавальні, оцінювальні, регулятивні ознаки» [8, с. 10]. С.А. Косінов виокремлює три підходи до природи контрольної діяльності: «а) контроль як органічна функція управління; б) контроль як набір засобів регулювання поведінки окремої особи або організації в цілому; в) контроль як обмежувальна функція системи, що виконує завдання зворотного зв'язку, забезпечує нагляд за станом системи в цілому» [9, с. 11].

Більш предметно до розуміння контролю підходять вчені-адміністративісти, наприклад, В.Б. Авер'янов вважає, що сутність контролю полягає в «установленні результатів діяльності певних

суб'єктів, допущених відхилень від прийнятих вимог, принципів організації, виявленні причин цих відхилень, а також у визначенні шляхів подолання перешкод для ефективного функціонування всієї системи» [10, с. 351]. Ю.П. Битяк і В.М. Гарашук розглядають контроль як самостійну функцію управління, «яка не поглинається іншими і не є допоміжною, а пронизує усі інші, активно впливає на них, корегує і навіть формує нові функції та напрямки управлінської діяльності» [11, с. 426].

Таким чином, не тільки в юридичних науках контроль прийнято розглядати як функцію, характерну для суб'єктів, що здійснюють діяльність, пов'язану з управлінням, реалізацією різноманітних державних і недержавних заходів, у т. ч. в процесі реалізації державної політики у різних сферах, але у кожній науці предмет контролю (те, на чому він зосереджений), дещо відрізняється: в економіці це – фінансова діяльність; у державному управлінні – сам процес управління; у праві – контроль за дотриманням законодавства; водночас більшість науковців погоджуються, що контроль є функцією.

Сутність поняття «функція» розкривається у:

1) тлумачному словнику – «завдання, обов'язки, пов'язані з діяльністю, посадою людини» [12, с. 505];

2) енциклопедичному словнику – «діяльність, обов'язок, робота; зовнішній прояв властивостей якого-небудь об'єкта; роль, яку виконує певний об'єкт або процес щодо цілого» [13, с. 1430];

3) соціологічному словнику – «стійкий спосіб активної взаємодії речей, за якого зміна одних об'єктів спричиняє зміну інших; роль, що виконується певним елементом соціальної системи для здійснення цілей та інтересів соціальних груп і класів; залежність між різними соціальними процесами, яка виражається у функціональній залежності процесів, що змінюються; стандартизована соціальна дія, що регулюється певними нормами і контролюється соціальними інститутами» [14, с. 397];

4) філософському словнику – «діяльність, роль об'єкта в межах певної системи, до якої він належить; вид зв'язку між об'єктами, коли зміни в одному з них зумовлюють зміни і в іншому, причому другий об'єкт також називається функцією першого» [15, с. 783].

Певну змістовну трансформацію переживає поняття «функція» в юридичній науці, де воно розглядається як основний напрям діяльності тих чи інших органів або інших юридичних осіб у межах, визначених законодавством [16, с. 56; 17, с. 99; 18, с. 194]. Отже, контрольні функції не відображають конкретно права, обов'язки чи повноваження певного суб'єкта, його цілі або завдання, а об'єднують все зазначене, уособлюючи напрями здійснення контрольної діяльності.

Модернізована державна політика у сфері публічних закупівель передбачає кардинальне оновлення усього процесу закупівель державою та державними органами товарів, робіт і послуг, які є необхідними для задоволення найважливіших потреб суспільства. Засади реформування державної політики у сфері публічних закупівель закріплені у ряді нормативно-правових актів, що супроводжують реформу, зокрема у Стратегії реформування системи публічних закупівель («дорожній карті»), затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 24 лютого 2016 р. № 175 [20], зазначається, що, згідно з приписами Закону України «Про здійснення державних закупівель» (який на сьогодні втратив чинність), контроль у даній сфері здійснюють: центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державних закупівель (яким є Міністерство економічного розвитку та торгівлі України (далі – Мінекономрозвитку)); Антимонопольний комітет; Рахункова палата; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю (Державна аудиторська служба України (далі – Держаудитслужба)). Наведений перелік було змінено внаслідок прийняття нового Закону України «Про публічні закупівлі», який закріпив перелік органів, що здійснюють контролюючу діяльність процедури публічних закупівель у межах наданих ним повноважень – це «Рахункова палата, Антимонопольний комітет України, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державного фінансового контролю» (ч. 3 ст. 7) [21]. Безперечно, будучи частиною концепції реформування процедури публічних закупівель, зазначені органи є частиною державної політики у сфері публічних закупівель, суб'єктами її реалізації та, водночас, органами, що контролюють проведення різноманітних заходів у межах втілення визначеної державної політики у даній сфері.

На підставі зазначеного можна зробити висновок, що опосередковано в законодавстві визначено коло суб'єктів, які здійснюють контроль за реалізацією державної політики в сфері публічних закупівель, проте вважаємо цей перелік неповним, з огляду на результати, отримані нами у попередніх дослідженнях. Зокрема, у визначенні суб'єктів адміністративно-правового забезпечення публічних закупівель нами було встановлено інших суб'єктів, які через надані їм повноваження реалізують державну політику в сфері публічних закупівель: КМУ, Мінекономрозвитку

України, Антимонопольний комітет України, Державна казначейська служба України, Держаудитслужба України, Рахункова палата. Таким чином, можемо сформулювати перелік суб'єктів, наділених контрольними функціями щодо реалізації державної політики у сфері публічних закупівель, контрольні функції яких ми розглянемо далі: КМУ, Мінекономрозвитку України, Антимонопольний комітет України, Державна казначейська служба України, Держаудитслужба України, Рахункова палата, Державна фінансова інспекція України (далі – Держфінінспекція України).

Згідно з п. 9 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», **КМУ** як орган, який здійснює виконавчу владу безпосередньо та через інші міністерства, місцеві державні адміністрації, контролює діяльність цих органів, а також створених ними господарських об'єднань, підприємств, установ та організацій, зокрема у частині «здійснення окремих функцій з управління об'єктами державної власності (ч. 1 та 3 ст. 24) [22], а за необхідності «вживає заходів щодо усунення недоліків у роботі зазначених органів» (ч. 2 ст. 19) [22], що свідчить про наявність у КМУ контролюючих функцій організаційного характеру у процесі реалізації державної політики у сфері публічних закупівель.

Контрольні функції **Мінекономрозвитку України** можна виокремити з аналізу Указу Президента України «Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України» від 31 травня 2011 р. № 634/2011 [23], у якому закріплені основні напрями діяльності даного органу, його завдання та повноваження, які ми пропонуємо згрупувати за сферами, в яких зазначений орган, уповноважений здійснювати контроль:

1) *контроль за здійсненням господарської діяльності*, а саме: розвитком підприємництва, господарської діяльності та діяльність державних замовників; здійсненням державної регуляторної політики та політики з питань ліцензування [23];

2) *контроль за фінансовою діяльністю*: ефективним використанням державних капітальних вкладень; додержанням порядку формування, установлення та застосування цін (тарифів); виконанням фінансових планів підприємств державного сектору економіки; розрахунками за зовнішньоекономічними операціями; витрачанням бюджетних коштів підприємствами [23];

3) *контроль за здійсненням окремих напрямів державної політики* щодо: створення, розміщення, зберігання, поповнення та використання запасів державного матеріального резерву; ефективного використання енергетичних ресурсів; збереженням державної таємниці у центральному апараті Мінекономрозвитку, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління; реалізації та захисту прав споживачів [23];

4) *контроль за здійсненням співробітництва та комунікацій*, зокрема за: дотриманням законодавства з питань транскордонного співробітництва; дотриманням суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності вимог національного законодавства та положень міжнародних договорів України; проведенням експортно-імпорتنих операцій за участю іноземних суб'єктів господарської діяльності; експортом [23].

До основних завдань **Антимонопольного комітету України** віднесено здійснення контролю за: концентрацією, узгодженими діями суб'єктів господарювання та дотриманням вимог законодавства про захист економічної конкуренції під час регулювання цін на товари, що виробляються суб'єктами природних монополій; здійснення контролю щодо створення конкурентного середовища та захисту конкуренції у сфері державних закупівель; проведення моніторингу надання державної допомоги суб'єктам господарювання (ст. 3 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» [24]) – такі контрольні функції, безумовно, мають фінансовий характер.

Державна казначейська служба України теж має контрольні функції, насамперед:

1) фінансового характеру щодо: ведення бухгалтерського обліку; надходжень і витрат державного та місцевих бюджетів; бюджетної звітності; відповідності платежів за бюджетними зобов'язаннями; дотримання правил за операціями з бюджетними коштами в іноземній валюті та порядку проведення лотерей з використанням електронних систем прийняття сплати за участь у лотереї в режимі реального часу; планово-фінансової роботи в апараті Державної казначейської служби України, його територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління; використання фінансових і матеріальних ресурсів [25];

2) організаційного характеру за: виконанням повноважень головних бухгалтерів бюджетних установ; виконанням наказів Державної казначейської служби організаційно-розпорядчого характеру; здійсненням заходів щодо запобігання корупції в апараті Державної казначейської служби України, його територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління; діяльністю територіальних органів Державної казначейської служби України [25].

Держаудитслужба України реалізує фінансово-контрольну діяльність за: збереженням, розподілом, використанням та економією фінансових ресурсів, бюджетних коштів і активів; «цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), отриманих під державні (місцеві) гарантії»; «дотриманням законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо державного і місцевих бюджетів, у т. ч. безпосередньо дотриманням законодавства про державні закупівлі» [26], через проведення: державного фінансового аудиту; перевірок публічних закупівель; інспектування; ревізій; моніторингу закупівель; звірки документів.

Зазначений орган також здійснює внутрішньоорганізаційну контрольну діяльність, зокрема контролює: здійснення заходів щодо запобігання корупції в апараті Держаудитслужби України, її міжрегіональних територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери її управління; діяльність міжрегіональних територіальних органів Держаудитслужби України; виконанням внутрішніх наказів [26].

Рахункова палата, згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України «Про рахункову палату», контролює надходження коштів до Державного бюджету України та їх використання, здійснюючи: державний зовнішній фінансовий контроль чи аудит; аудит ефективності; експертизу; аналіз та інших контрольні заходи за надходженнями до державного бюджету податків, зборів, обов'язкових платежів тощо [27].

Держфінінспекція України – є центральним органом виконавчої влади, що здійснює державну політику у сфері державного фінансового контролю та власне сам контроль за: «виконанням функцій із управління об'єктами державної власності; цільовим використанням коштів державного і місцевих бюджетів; цільовим використанням і своєчасним поверненням кредитів (позик), отриманих під державні (місцеві) гарантії; складенням бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі), кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету; станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту у розпорядників бюджетних коштів» [28]. Держфінінспекція України реалізує свої контрольні функції, здійснюючи: планові та позапланові ревізії; державний фінансовий аудит; перевірки державних закупівель, грошових та бухгалтерських документів; зустрічні звірки тощо. Поряд із контрольними функціями фінансового характеру, Держфінінспекція України здійснює і внутрішньоорганізаційний контроль за: реалізацією заходів щодо запобігання корупції в апараті Держфінінспекції України та її територіальних органах, а також підконтрольних підприємствах, в установах та організаціях; діяльністю територіальних органів Держфінінспекції України; використанням фінансових і матеріальних ресурсів; виконанням власних наказів організаційно-розпорядчого характеру [28].

Висновки. Отже, відповідно до поставленої мети, нами був визначений перелік суб'єктів, які виконують контрольні функції щодо реалізації державної політики у сфері публічних закупівель, до яких слід віднести: КМУ, Мінекономрозвитку України, Антимонопольний комітет України, Державну казначейську службу України, Держаудитслужбу України, Рахункову палату, Держфінінспекцію України. Контрольні функції перелічених суб'єктів здійснюються щодо внутрішньої та зовнішньої діяльності цих же і підконтрольних їм суб'єктів, переважно у напрямках: здійснення господарської діяльності та господарсько-фінансових операцій, фінансової діяльності, реалізації окремих заходів державної політики, використання матеріальних ресурсів і співробітництва в сфері публічних закупівель.

Отримані наукові положення дають можливість визначити сутність контрольних функцій суб'єктів, які уповноважені реалізовувати державну політику у сфері публічних закупівель, як систему заходів зі здійснення внутрішнього та зовнішнього контролю шляхом проведення нагляду, перевірок, звірок тощо суб'єктами виконавчої влади щодо здійснення господарсько-фінансової діяльності, використання матеріальних ресурсів, співробітництва в межах повноважень, закріплених у законі з метою ефективної реалізації державної політики у сфері публічних закупівель. Різноманітність напрямів контрольної діяльності та складність окремих процедур контролю обумовлюють необхідність подальших досліджень у даному напрямі.

Список використаних джерел:

1. ProZorro. Реформа державних / публічних закупівель. URL: http://www.oda.te.gov.ua/data/upload/publication/main/ua/534/reform_public.pdf.
2. Словник української мови: в 11 т. / редкол.: І.К. Білодід та ін. К.: Наук. думка, 1970–1980. 1973. Т. 4. 840 с.
3. Зубчик С.М. Внутрішньогосподарський контроль на підприємствах: організація та методика: дис. ... канд. екон. наук: 08.00.09. Л., 2016. 318 с.

4. Мельник М.І., Лещух І.В. Податковий контроль в Україні: проблеми та пріоритети підвищення ефективності: монографія. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долишнього НАН України», 2015. 330 с.
5. Кохан С.О. Концепція контролю у державному управлінні. Університетські наукові записки. 2008. № 2. С. 261–267.
6. Сухінін Д.В. Контроль в органах державної влади та органах місцевого самоврядування: порівняльний аналіз. Державне управління та місцеве самоврядування. 2012. Вип. 3 (14). С. 283–294.
7. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти: монографія. Л.: ЛПІДУ УАДУ, 2002. 468с.
8. Наливайко Т.В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Л., 2010. 18 с.
9. Косінов С.А. Контроль у демократичній державі: монографія. Х.: Право, 2015. 360 с.
10. Административное право Украины. Академический курс. В 2 т. Т. 1. Общая часть: учебник / ред. коллегия: В.Б. Аверьянов и др. К.: Издательство «Юридическая мысль», 2004. 584 с.
11. Правовая система Украины: история, состояние и перспективы. В 5 т. / под общ. ред. Ю.П. Битяка. Харьков: Право, 2011. Т. 2. 632 с.
12. Івченко А.О. Тлумачний словник української мови. Харків: Фоліо, 2004. 540 с.
13. Прохоров А.М. Советский энциклопедический словарь. М.: Советская Энциклопедия, 1983. 1600 с.
14. Социологический энциклопедический словарь / ред.-коорд. Г.В. Осипов. М.: ИНФРА-М-НОРМА, 1998. 488 с.
15. Грицанов А.А. Новейший философский словарь. Мн.: Изд. В.М. Скакун, 1998. 896 с.
16. Латковський П.П. Функції Рахункової палати України як постійно діючого органу контролю. Юридичний вісник. 2014. № 6. С. 55–61.
17. Циц С.В. Загальнотеоретичний аналіз корупції. Університетські наукові записки. 2010. № 1. С. 219–224.
18. Ткаченко А.О. Поняття компетенції державного органу. Часопис Київського університету права. 2009. № 4. С. 192–197.
19. Майданник О.О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України: автореф. дис. ... док. юрид. наук: 12.00.02. К., 2008. 41 с.
20. Про Стратегію реформування системи публічних закупівель («дорожню карту»): розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 р. № 175-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-%D1%80>.
21. Про публічні закупівлі: закон України від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII. Відомості Верховної Ради. 2016. № 9. Ст. 89.
22. Про Кабінет Міністрів України: закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. Відомості Верховної Ради. 2014. № 13. Ст. 222.
23. Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України: Указ Президента України від 31 травня 2011 р. № 634/2011. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/634/2011>.
24. Про Антимонопольний комітет України: закон України від 26 листопада 1993 р. № 3659-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 50. Ст. 472.
25. Про затвердження Положення про Державну казначейську службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015р. № 215. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/215-2015-%D0%BF>.
26. Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 03 лютого 2016 р. № 43. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF>.
27. Про Рахункову палату: Закон України від 02 липня 2015 р. № 576-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 36. Ст. 360.
28. Про затвердження Положення про Державну фінансову інспекцію України: Постанова Кабінету Міністрів України від 06 серпня 2014 р. № 310. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/499/2011>.

КОМПЕТЕНЦІЯ ПАТРУЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ

У статті досліджено структурні елементи компетенції патрульної поліції України, зокрема, предмет відання, який складається із завдань і цілей, що ставляться перед патрульною поліцією, а також повноважень, які в підзаконних нормативно-правих актах, що регулюють діяльність патрульної поліції, визначені як функції. Це зумовило необхідність проведення чіткого відмежування повноважень патрульної поліції від її функцій, що дало змогу сформулювати авторську дефініцію поняття «компетенція патрульної поліції», а також запропонувати шляхи вдосконалення нормативно-правового регулювання діяльності патрульної поліції.

Ключові слова: *патрульна поліція, компетенція патрульної поліції, завдання патрульної поліції, повноваження патрульної поліції, права та обов'язки патрульної поліції, функції патрульної поліції, Національна поліція України.*

В статье исследованы структурные элементы компетенции патрульной полиции Украины, в частности, предмет ведения, состоящий из задач и целей, которые ставятся перед патрульной полицией, а также полномочий, которые в подзаконных нормативно-правых актах, регулирующих деятельность патрульной полиции, определены как функции. Это обусловило необходимость проведения четкого ограничения полномочий патрульной полиции от ее функций, что позволило сформулировать авторскую дефиницию понятия «компетенция патрульной полиции», а также предложить пути совершенствования нормативно-правового регулирования деятельности патрульной полиции.

Ключевые слова: *патрульная полиция, компетенция патрульной полиции, задачи патрульной полиции, полномочия патрульной полиции, права и обязанности патрульной полиции, функции патрульной полиции, Национальная полиция Украина.*

The article deals with the structural elements of the competence of the patrol police of Ukraine, in particular, the subject matter, which consists of the tasks and objectives of the patrol police, as well as the powers that are defined as functions in subordinate normative-right acts regulating the activities of the patrol police. This led to the need for a clear separation of powers of the patrol police from its functions, which made it possible to formulate the author's definition of the concept of "competence of the patrol police", as well as suggest ways to improve the legal regulation of the activities of the patrol police.

Key words: *patrol police, competence of the patrol police, tasks of the patrol police, authority of the patrol police, rights and duties of the patrol police, functions of the patrol police, National Police Ukraine.*

Вступ. Перед патрульною поліцією як структурним підрозділом Національної поліції України (далі – НП України) ставляться надзвичайно важливі завдання. Так, разом з іншими підрозділами вона забезпечує публічну безпеку й порядок; охороняє права та свободи людини, а також інтереси суспільства й держави; протидіє злочинності; надає в межах, визначених законом, послуги з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [1]. Окрім того, Стратегією розвитку органів внутрішніх справ України було визначено, що патрульна поліція разом зі службою дільничних офіцерів поліції складуть 70% загальної чисельності працівників органів поліції, оскільки саме вони здебільшого здійснюватимуть заходи з охорони публічної безпеки й порядку [2].

© ШУЛЕШКО В.В. – ад'юнкт кафедри адміністративної діяльності поліції (Харківський національний університет внутрішніх справ)

Патрулювання секторів екіпажами патрульної поліції, пішохідними та кінними патрулями з метою виявлення, припинення й попередження правопорушень, забезпечення безпеки дорожнього руху та той факт, що майже в усіх випадках патрульна поліція є тим підрозділом, який першим виїжджає на місце пригоди, складає враження про «універсальний характер» діяльності цього підрозділу, що безумовно актуалізує дослідження компетенції патрульної поліції на основі доктринальних розробок щодо сутності й структури правової категорії «компетенція» та змістового наповнення її структурних елементів відповідно до законодавства, яке регулює діяльність патрульної поліції.

Стан дослідження. Правовий статус органів державної влади та його окремі елементи завжди були в центрі уваги юриспруденції, тому не дивно, що дослідженнями цієї сфери займалися багато вчених у різних галузях права (В.Б. Авер'янов, М.М. Андріїв, Н.О. Армаш, І.Л. Бачило, Ю.П. Битяк, В.Д. Боднарчук, О.М. Гумін, В.В. Зуй, А.Т. Комзюк, О.Д. Крупчан, Б.М. Лазарев, О.Д. Лазор, О.Я. Лазор, Н.В. Лебідь, В.С. Нерсисянц, Є.В. Пряхін, О.П. Сікорський, О.Ф. Скакун). Деякі науковці присвятили свої роботи більш специфічному предмету дослідження – складовим елементам адміністративно-правового статусу органів поліції (О.І. Безпалова, І.О. Васильєв, В.В. Гарбузов, Н.В. Жаріков, С.Ю. Жила, Д.О. Кошиков, В.С. Філотович-Герасименко). Наукові здобутки цих та інших авторів дали змогу комплексно підійти до вивчення компетенції патрульної поліції України, урахувавши положення нормативно-правових актів, які регулюють її роботу. Під час дослідження були використані наукові праці в галузі державного управління (М.Ф. Криштанович, І.Г. Галяміна), а також теорії держави та права в частині дослідження сутності підзаконних нормативно-правових актів і правил юридичної техніки (Я.В. Романов, В.П. Чабан).

Постановка завдання. Мета статті полягає в з'ясуванні компетенції патрульної поліції шляхом дослідження структури її компетенції та надання характеристики кожному окремому елементу.

Результати дослідження. Компетенція патрульної поліції України (далі – ПП України) визначена в нормативно-правових актах, які регулюють діяльність НП України загалом (Закон України «Про Національну поліцію» [1], Положення про Національну поліцію, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877 [3]) та ПП України зокрема (Положення про патрульну службу МВС, затверджене Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 2 липня 2015 р. № 796 [4] та Положення про Департамент патрульної поліції, затверджене Наказом Національної поліції України від 6 листопада 2015 р. № 73 [5]). Аналіз зазначених актів дає можливість звернути увагу на те, що законодавець для позначення прав поліції використовує словосполучення «має право» або термін «повноваження», натомість слово «компетенція» не використовується взагалі. Тому вважаємо за доцільне встановити насамперед співвідношення вищевказаних понять, щоб у подальшому правильно визначити й надати змістовну характеристику терміна «компетенція патрульної поліції».

Під словосполученням «має право» необхідно розуміти здатність або можливість робити що-небудь чи користуватись чим-небудь на певній підставі [6, с. 506]. Ця юридична категорія є досить універсальною, оскільки застосовується щодо громадян, окремих категорій або груп осіб, установ та організацій, тому її можна визначити як основну, яка позначає наявність прав у людини, громадянина, різноманітних категорій осіб та пов'язана з набуттям цими особами певного статусу, а також установ, організацій, суб'єктів господарювання незалежно від форми власності.

Найпростіше визначення поняття «повноваження» можна знайти у вітчизняних тлумачних словниках: «право, надане кому-небудь для здійснення чогось»; «права, надані особі або підприємству органами влади» [7, с. 684; 8, с. 1000]. У юридичній енциклопедії повноваження визначено як сукупність прав та обов'язків державних органів і громадських організацій, закріплених у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій [9, с. 590]. Схоже визначення надають Ю.П. Битяк, В.В. Зуй, А.Т. Комзюк [10, с. 5–6], М.Ф. Криштанович [11, с. 26], Б.М. Лазарев [12, с. 102], О.Я. Лазор [13, с. 90], О.Ф. Скакун [14, с. 47]. На їх думку, повноваження являють собою сукупність визначених прав та обов'язків, які надаються відповідному органу з метою реалізації покладених на нього функцій.

С.Ю. Жила, досліджуючи правові й організаційні засади забезпечення громадської безпеки підрозділами НП України, виокремлює виключні повноваження, під якими розуміє «комплекс прав та обов'язків, якими наділяються підрозділи Національної поліції з метою забезпечення адміністративно-правового режиму проведення антитерористичної операції» [15, с. 6].

З викладеного постає, що категорія «повноваження» є досить простою та зрозумілою, адже вона об'єднує визначені як на законодавчому, так і на підзаконному рівні права й обов'язки,

що відповідно до законодавства можуть належати різним суб'єктам: фізичним або юридичним особам, громадянам, іноземцям, державним підприємствам, органам державної влади тощо.

Компетенція, на відміну від розглянутих вище категорій, є більш складною, сутність її інколи визначається діаметрально протилежно. Наприклад, в енциклопедичному словнику зазначено, що слово «компетенція» походить від латинського слова «*competere*» («добиваюсь, відповідаю, підхожу») та означає «повноваження, надані законом, статутом або іншим актом конкретному органу чи посадовій особі; знання й досвід у певній галузі» [16, с. 613]. Натомість у тлумачному словнику іноземних слів зазначено, що слово «компетенція» походить від латинського слова «*competentia*» («досягати, відповідати, прагнути») та означає «добру обізнаність із чим-небудь» або «коло повноважень певної організації, особи тощо» [17, с. 235; 18, с. 250].

У юриспруденції під компетенцією зазвичай розуміють сукупність предметів ведення, прав та обов'язків державного органу, посадової особи, громадської організації. Вона визначається конституцією (наприклад, компетенція президента), законами або іншими нормативними актами держави [19, с. 325]. І.Г. Галяміна надає більш детальне визначення, визначаючи компетенцію як здатність і готовність застосовувати знання й уміння під час розв'язання професійних завдань у різноманітних галузях: як у конкретній галузі знань, так і в галузях, слабо прив'язаних до конкретних об'єктів; тобто це здатність і готовність проявляти гнучкість у мінливих умовах ринку праці [20, с. 7]. Дещо інакше визначає термін «компетенція» В.В. Гарбузов (це чітко визначені нормами права напрями діяльності (повноваження) державного органу (посадової особи), в основі яких лежать конкретні права й обов'язки) та звертає увагу на те, що саме чіткість нормативного визначення повноважень державного органу (посадової особи) забезпечить практичний механізм виконання поставлених завдань [21, с. 60].

Наведені нами дефініції понять «повноваження» та «компетенція» не сприяють формуванню уніфікованого підходу до розуміння останньої, під час визначення змісту якої необхідно враховувати той факт, що її використання рівною мірою є коректним (допустимим) щодо службової особи, органів державної влади та органів місцевого самоврядування тощо. У свою чергу, розглядаючи компетенцію ПП України, необхідно говорити про компетенцію органів державної (виконавчої) влади, яка має свою специфіку порівняно із загальним розумінням зазначеного поняття. Так, Н.О. Армаш, досліджуючи компетенцію органу державної влади та безпосередньо його керівника, визначає її як «елемент правового статусу, який встановлює сукупність юридично встановлених прав та обов'язків органу виконавчої влади або його керівника, реалізація яких забезпечує виконання їхніх основних функцій» [22, с. 97]. Натомість В.С. Нерсисянц вважає, що компетенцією державного органу є «встановлені правом повноваження в певній сфері державної діяльності з певних предметів відання» [23, с. 567].

О.Ф. Скакун під компетенцією державного органу (уряду, міністерства, парламенту, органів суду, поліції, прокуратури тощо) розуміє закріплену законом (або іншим нормативним актом) сукупність його владних повноважень (прав та обов'язків), юридичної відповідальності й предмета відання (предмет діяльності, функціональне призначення) [14, с. 363]. Схоже за змістом визначення компетенції органів виконавчої влади надає В.Б. Авер'янов, який вважає, що це юридичне відображення (опосередкування) покладених на них функцій у спеціальних (так званих компетенційних або статутних) нормативно-правових актах шляхом закріплення цілей, завдань і необхідного для їх реалізації комплексу прав та обов'язків, тобто державно-владних повноважень [24, с. 265].

Своєрідно визначає компетенцію центрального органу виконавчої влади А.Д. Крупчан, а саме як організаційно-правову категорію, яка є точним переліком його повноважень, тобто прав та обов'язків, визначених відповідним органом державної влади (Президентом України, Верховною Радою України) у певному нормативно-правовому акті, реалізуючи які, центральний орган виконавчої влади здійснює свою діяльність [25, с. 59]. Як організаційно-правову категорію компетенцію розглядає А.П. Сікорський, вказуючи на те, що вона являє собою сукупність його предметів відання та владних повноважень, передбачених законодавством або іншими нормативними правовими актами, шляхом реалізації яких орган виконавчої влади здійснює свою діяльність [26, с. 54].

Безпосередньо компетенція поліції в різних напрямках її роботи вивчалася переважно в монографічних дослідженнях. Зокрема, Д.О. Кошиков стверджує: «Компетенція підрозділів поліції особливого призначення являє собою сукупність (єдність) нормативно визначених повноважень і предметів відання, які визначають реальний зміст їх діяльності (міру належної поведінки та її обсяг) щодо реалізації покладених на них завдань і функцій» [27, с. 18]. Н.В. Жаріков, вивчаючи

адміністративно-правові основи попередження й припинення поліцією правопорушень у сфері обігу радіоелектронних засобів і високочастотних пристроїв, зазначає, що під компетенцією в зазначеній сфері необхідно розуміти встановлене нормативно-правовими актами коло її повноважень щодо здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності, зміст якої складають такі елементи: первинні процесуальні дії, спрямовані на виявлення й встановлення події злочину, формування доказової бази; підготовка матеріалів справи та направлення її за підвідомчістю; застосування заходів забезпечення провадження в справі (а в необхідних випадках і заходів безпосереднього примусу) з метою припинення досліджуваних правопорушень, вилучення радіоелектронних засобів і випромінювальних пристроїв із незаконного обороту та створення умов для розгляду й дозволу зазначеної категорії справ посадовими особами [28, с. 10].

Компетенція органів виконавчої влади, зокрема НП України та, відповідно, ПП України, як постає з наведених дефініцій, має свої складові елементи, які можуть бути притаманні органу державної влади, його структурним підрозділам, а також безпосередньо працівникам цього органу.

Необхідно відрізнити компетенцію органу державної влади, його структурних підрозділів від компетенції персоналу та окремих працівників, а також їх повноважень, оскільки компетенція є комплексною категорією, що має свою систему, яка складається з певних елементів, одним із яких, безумовно, є повноваження того чи іншого органу державної влади, а тому не можна отождествлювати поняття «компетенція» та «повноваження».

На структуру поняття «компетенція» звертає увагу Д.В. Боднарчук, який вважає, що компетенція державної інституції складається з владних повноважень, юридичної відповідальності, предмета відання, у свою чергу юридична відповідальність у цьому разі являє собою юридичні права для здійснення державних функцій і юридичного обов'язку, покладеного на державну інституцію [29, с. 22]. Звернемо увагу на один із наведених елементів компетенції, а саме на юридичну відповідальність, яка разом з іншими елементами утворює адміністративно-правовий статус, а не компетенцію. На це в наукових розробках із приводу адміністративно-правового статусу тих чи інших суб'єктів публічної адміністрації вказують І.Л. Бачило [30, с. 56], О.І. Безпалова [31, с. 376], І.О. Васильєв та Т.П. Мінка [32, с. 10], О.М. Гумін і Є.В. Пряхін [33, с. 36], Н.В. Лебідь [34, с. 15] та інші вчені. Більше того, в описаному розумінні юридичної відповідальності вона фактично отождествлюється з повноваженнями, що не можна визнати виправданим, оскільки повноваження вже й так є елементом компетенції.

Інший підхід до визначення основних елементів компетенції органів публічної влади пропонує М.М. Андріїв. На його думку, компетенцію утворюють основні (права й обов'язки, повноваження та предмет відання органів) та організаційні (призначення органу, його цілі й завдання, відповідальність, професійна компетентність посадових осіб) елементи [35, с. 7]. З такою структурою ми можемо погодитись лише частково. Під професійною компетентністю розуміють здатність успішно діяти на основі практичного досвіду, уміння й знання під час вирішення завдань професійної діяльності [36, с. 722]. Аналізуючи наведену дефініцію, доходимо висновку про те, що включення професійної компетентності посадових осіб до загального визначення компетенції органу державної влади недоречно, оскільки досвід, уміння та навички – це персоніфікована характеристика працівника як фахівця й професіонала, а тому екстраполювати такі риси на загальну компетенцію всього органу державної влади чи окремого структурного підрозділу недоречно, адже в кожного працівника власний, відмінний від інших рівень знань, досвіду, умінь і навичок. До того ж компетенція посадової особи або працівника органу державної влади може кардинально відрізнятись від загальної компетенції органу, принаймні з огляду на те, що фізична та юридична особа мають зовсім різні за сферою права й обов'язки, виходячи з їх статусу. Натомість ми, підтримуючи О.П. Сікорського, який до основних елементів компетенції відносить предмет відання та владні повноваження (тобто права й обов'язки) [26, с. 54], доходимо висновку, що компетенція ПП України як структурного складника НП України складається з власного предмета відання (узагальнених цілей і завдань) та повноважень (сукупності прав та обов'язків). Отже, щоб з'ясувати компетенцію ПП України, необхідно дослідити кожний із визначених нами структурних елементів.

Як слушно зауважує В.С. Філютович-Герасименко, досліджуючи роль поліції в протидії незаконному гральному бізнесу в Україні, деталізація основних елементів компетенції поліції знаходить своє відображення у відомчих нормативно-правових актах, що безпосередньо регламентують діяльність тих чи інших підрозділів НП України [37, с. 86]. Проте дослідження елементів компетенції ПП України буде неповним без урахування законодавчого ад-

міністративно-правового акта, який безпосередньо регулює діяльність НП України, – Закону України «Про Національну поліцію». Останній закріплює загальні завдання, поставлені перед поліцією; вони є загальними для будь-якого структурного підрозділу незалежно від напрямів його діяльності. Так само повноваження НП України досить детально визначені законодавством у формі переліку «основних» повноважень для всієї поліції, а вже потім деталізуються в підзаконних нормативно-правових актах для кожного підрозділу залежно від напрямів його діяльності та поставлених перед ним завдань. Водночас законодавець не згадує про обов'язки поліції, натомість детально прописує права й обов'язки поліцейського як працівника Національної поліції України. Тому сформувати уявлення про компетенцію власне НП України за умови відсутності одного з її елементів – обов'язків – досить складно.

Ідентична ситуація виникає з ПП України, яку ми розглядаємо не як окремих поліцейських – інспекторів патрульної поліції, а як складову частину НП України (яка у свою чергу є центральним органом виконавчої влади) в особі Департаменту патрульної поліції Національної поліції України (далі – ДПП). Нормативно встановлено, що ДПП є міжрегіональним територіальним органом Національної поліції України, який створюється, реорганізується та ліквідується Кабінетом Міністрів України за поданням Міністра внутрішніх справ України у встановленому законом порядку [5]. При цьому в основному нормативно-правовому акті, який визначає компетенцію патрульної поліції, – Положенні про Департамент патрульної поліції, затвердженеу Наказом Національної поліції України від 6 листопада 2015 р. № 73, – немає жодного згадування про повноваження відповідного органу. Натомість у Положенні про патрульну службу Міністерства внутрішніх справ, затвердженеу Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 2 липня 2015 р. № 796, закріплено перелік прав (розділ VI) та обов'язків (розділ VII) поліцейського патрульної служби. Крім того, у зазначеному положенні визначено також предмет відання (основні завдання, цілі, функції) патрульної служби, з аналізу яких постає, що вони стосуються безпосередньо не ПП України як органу, а працівників (інспекторів) ПП України, тобто визначають їх компетенцію, а тому не можуть бути використані для визначення компетенції ДПП.

Констатуємо, що на законодавчому рівні сьогодні визначено тільки предмет відання ДПП, який розкривається через такі його завдання: 1) реалізацію в межах компетенції державної політики у сфері забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства й держави, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки та порядку; 2) надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги; 3) забезпечення безпеки дорожнього руху; 4) своєчасне реагування на заяви й повідомлення про кримінальні та адміністративні правопорушення або події (п. II Положення про Департамент Патрульної поліції, затвердженеу Наказом Національної поліції України від 6 листопада 2015 р. № 73) [5]. У наступному розділі закріплені функції ДПП, які переважно сформульовані з використанням слів «розглядає», «розробляє», «забезпечує», «здійснює», «організовує» тощо. Із цього приводу В.Б. Авер'янов, аналізуючи різні положення про виробничі об'єднання, зауважує, що «найчастіше в них і повноваження, і функції описуються з використанням однієї й тієї ж термінології: «розробляє», «розглядає», «затверджує», «керує», «бере участь», «організує», «вживає заходів» тощо» [38, с. 58]. Варто наголосити на тому, що така «плутанина» виникає в профільно-основному нормативно-правовому акті, який регламентує діяльність патрульної поліції, а тому необхідно з'ясувати зміст поняття «функція», щоб визначити, чи можна в цьому разі, говорячи про повноваження патрульної поліції, отожднювати їх із її функціями.

Етимологічно слово «функція» означає роботу кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось; призначення, роль чого-небудь [39, с. 653]. Отже, робота, обов'язок, коло діяльності, призначення органу (у межах дослідження патрульної поліції) жодним чином не співвідноситься з повноваженнями цього органу. О.Д. Крупчан зазначає: «Завдання (цілі) і функції органу є визначальними щодо характеру його прав та обов'язків. Хоча варто зауважити, що з техніко-юридичної позиції в чинному законодавстві нерідко дуже нечіткими є межі між формулюваннями завдань і функцій, з одного боку, та функцій і повноважень – з іншого. Тому, характеризуючи власне компетенції органів виконавчої влади, доцільно враховувати не лише права та обов'язки, а й деякі інші складники їх правового статусу, насамперед завдання та функції» [40, с. 45]. Підтримуючи цю думку, необхідно зазначити, що під час використання в законодавстві термінів «повноваження» та «функції» необхідно чітко розмежовувати їх, оскільки повноваження є своєрідним інструментом, який відображається у функціях органу, за допомогою яких виконуються покладені на нього завдання. Окрім того, з огляду на загальне розуміння поняття

«функція» та екстраполяцію його на діяльність патрульної поліції вважаємо, що останні повинні відображати найзагальніші напрями роботи ПП України, а не детальний перелік діяльності, яку здійснює ДПП.

Власне, Положення про Департамент Патрульної поліції, затверджене Наказом Національної поліції України від 6 листопада 2015 р. № 73, являє собою підзаконний нормативно-правовий акт, оскільки повністю відповідає ознакам, які зазвичай притаманні такому виду юридичних документів, а саме: 1) встановлює загальні правила, що відображаються в правових нормах, за допомогою яких регулюються однотипні відносини (мають форму правил, положень, інструкцій, розпоряджень тощо); 2) приймається на підставі та на виконання законодавчого акта, тобто є підзаконним; 3) містить норми, що є обов'язковими для виконання тими фізичними та юридичними особами, яким вони адресовані; 4) видається в межах компетенції суб'єкта, який його видає, і повинен відповідати характеру діяльності; 5) видається уповноваженим органом, який має встановлені законом повноваження щодо видання таких документів; 6) має певну форму та приймається у встановленому законодавством порядку [41, с. 64]. Окремо доцільно зупинитись на одній з ознак, характерній для аналізованого нами положення, що регулює діяльність Департаменту патрульної поліції, – підзаконності.

Я.В. Романов, досліджуючи підзаконні нормативно-правові акти, зазначає, що сам термін «підзаконність» є загальновживаним для юридичної літератури та вказує на верховенство закону щодо актів, які мають нижчу порівняно з ним юридичну силу [42, с. 9]. Підзаконний правовий акт у загальному вигляді необхідно розуміти як різновид нормативного правового акта, що видається уповноваженим органом публічної влади на основі та на виконання закону з метою його подальшої конкретизації й розвитку [42, с. 6].

Отже, незрозумілим залишається те, яким чином Положення про Департамент Патрульної поліції, будучи підзаконним нормативно-правовим актом, прийнятим на основі Закону України «Про Національну поліцію», містить функції ДПП, якщо в останньому про жодні функції поліції або поліцейського взагалі не зазначається. Тобто можна зробити висновок про невідповідність підзаконного адміністративно-правового акта законодавчому та про їх неузгодженість між собою, що у свою чергу не дає змогу сформулювати комплексне уявлення про повноваження ПП України. Більше того, ми переконані, що з позиції юридичної техніки більш правильним буде вважати функції, визначені в Положенні про Департамент Патрульної поліції, повноваженнями, оскільки в такому вигляді функції не відповідають змістовому наповненню поняття «функція».

Висновки. Таким чином, компетенція патрульної поліції має свою структуру та складається з таких основних елементів: повноважень (які є похідними від прав та обов'язків) і предмета відання (завдань патрульної поліції). Відповідно, повноваження є важливим структурним елементом компетенції патрульної поліції, оскільки без них неможливо визначити компетенцію ДПП та зрозуміти сутність і зміст широкого кола діяльності, яку він провадить.

З'ясування нами складових елементів компетенції ПП України дає змогу запропонувати її визначення як легалізованих повноважень патрульної поліції, зумовлених її правами й обов'язками, що пов'язані з нормативною та внутрішньоорганізаційною діяльністю, протидією правопорушенням, охороною публічної безпеки та порядку, забезпеченням безпеки дорожнього руху та делеговані державою для виконання поставлених перед нею завдань.

Водночас можна зробити висновок про недосконалість окремих пунктів Положення про Департамент Патрульної поліції, затвердженого Наказом Національної поліції України від 6 листопада 2015 р. № 73. Тому, наголошуючи на необхідності розмежування повноважень і функцій ПП України з огляду на те, що останні не регламентовані Законом України «Про Національну поліцію», а вищезгадане положення як підзаконний нормативно-правовий акт має бути прийняте відповідно до положень законодавчого акта, вважаємо, що в розділі III Положення про Департамент Патрульної поліції повинні бути визначені не функції, а повноваження ДПП, для яких більш характерна така деталізація. Отже, з метою усунення зазначеної термінологічної розбіжності пропонуємо в назві розділу III «Функції Департаменту патрульної поліції» Положення про Департамент Патрульної поліції слово «функції» замінити словом «повноваження».

Наостанок зазначимо, що повноваження патрульної поліції досить розгалужені й різноманітні, що потребує їх групування за напрямками роботи, що у свою чергу може стати основою для визначення функцій патрульної поліції на доктринальному рівні. Окреслене питання становить перспективний напрям подальших наукових пошуків із приводу характеристики компетенції патрульної поліції.

Список використаних джерел:

1. Про національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 40–41. Ст. 379.
2. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. № 1118-р / Кабінет Міністрів України. URL: <http://www.kmu.gov.ua/document/247780692/R01118-00.doc>.
3. Про затвердження Положення про Національну поліцію: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-%D0%BF>.
4. Про затвердження Положення про патрульну службу Міністерства внутрішніх справ: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 2 липня 2015 р. № 796 / Міністерство внутрішніх справ України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0777-15>.
5. Про затвердження Положення про Департамент Патрульної поліції: Наказ Національної поліції України від 6 листопада 2015 р. № 73 / Національна поліція України. URL: http://patrol.police.gov.ua/wp-content/uploads/2016/03/Polozhennya_DPP_zi_zminamy_vid_31_10_16.pdf.
6. Словник української мови: в 11 т. / за ред. І.К. Білодіда. К.: Наукова думка, 1976. Т. 7: Поїхати – Приробляти. 723 с.
7. Словник української мови: в 11 т. / за ред. І.К. Білодіда. К.: Наукова думка, 1975. Т. 6: П – Поїти. 832 с.
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
9. Юридична енциклопедія / за ред. Ю.С. Шемшученка. К., 2001. 776 с.
10. Битяк Ю.П., Зуй В.В., Комзюк А.Т. Переконавання і примус у державному управлінні. Адміністративна відповідальність: конспекти лекцій. Х.: Укр. юрид. академія, 1994. 44 с.
11. Криштанович М.Ф. Модернізація механізмів державного управління в системі органів внутрішніх справ сучасної України: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. 25.00.02. М., 2016. 36 с.
12. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М.: Юридическая литература, 1971. 280 с.
13. Лазор О.Я., Лазор О.Д. Місцеве управління: поняття, терміни, визначення: навч. посібник. К., 2006. 352 с.
14. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Х.: Консум, 2001. 656 с.
15. Жила С.Ю. Правові та організаційні засади забезпечення громадської безпеки підрозділами Національної поліції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. О., 2016. 20 с.
16. Советский энциклопедический словарь. М.: Советская энциклопедия, 1984. 1600 с.
17. Сліпущко О.М. Тлумачний словник чужомовних слів в українській мові. Правопис. Граматика. К.: Криниця, 1999. 511 с.
18. Словник української мови: в 11 т. / за ред. І.К. Білодіда. К.: Наукова думка, 1973. Т. 4: І – М. 840 с.
19. Популярный юридический энциклопедический словарь. М.: РИПОЛ КЛАССИК, 2001. 800 с.
20. Галямина И.Г. Проектирование государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования нового поколения с использованием компетентностного подхода. Россия в Болонском процессе: проблемы, задачи, перспективы: материалы к четвертому заседанию методологического семинара. М.: Издательский центр проблем качества подготовки специалистов, 2004. С. 6–8.
21. Гарбузов В.В. Адміністративно-правовий статус підрозділів внутрішньої безпеки Національної поліції України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Запоріжжя, 2016. 241 с.
22. Армаш Н.О. Керівник органу виконавчої влади: адміністративно-правовий статус. Запоріжжя: ГУ «ЗІДМУ», 2006. 248 с.
23. Проблемы общей теории права и государства / под ред. В.С. Нерсисянца. М.: Норма, 2002. 832 с.
24. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: в 2 т. / за ред. В.Б. Авер'янова. К.: Юридична думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. 584 с.
25. Крупчан О.Д. Компетенція центральних органів виконавчої влади. Вісник Академії правових наук України. 2002. № 2(29). С. 47–59.

26. Сікорський О.П. Поняття концепції органу виконавчої влади. Гуманітарний вісник Національного університету кораблебудування. Миколаїв: НУК, 2012. Вип. 5. С. 52–54.
27. Кошиков Д.О. Адміністративно-правові засади діяльності підрозділів поліції особливого призначення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Х., 2016. 22 с.
28. Жариков Н.В. Административно-правовые основы предупреждения и пресечения полицией правонарушений в сфере оборота радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.14. Челябинск, 2013. 24 с.
29. Боднарчук В.Д. Сутність і зміст поняття «компетенція» в державному управлінні. Державне управління та місцеве самоврядування. 2016. Вип. 2. С. 19–26.
30. Бачило И.Л. Функции органов управления. Правовые проблемы оформления и реализации. М.: Юридическая литература, 1976. 200 с.
31. Безпалова О.І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави: монографія. Х., 2014. 544 с.
32. Васильєв І.О., Мінка Т.П. Контрольна діяльність штабів ОВС: монографія. Дніпропетровськ: ДДУВС, 2010. 260 с.
33. Гумін О.М., Пряхін Є.В. Адміністративно-правовий статус особи: поняття та структура. Наше право. 2014. № 5. С. 32–37.
34. Лебідь Н.В. Адміністративно-правовий статус державних інспекцій в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Х., 2004. 20 с.
35. Андрійів М.М. Поняття та структура органів публічної влади. Теорія та практика державного управління. 2017. Вип. 2(57). С. 1–8.
36. Енциклопедія освіти / за ред. В.Г. Кременя. К.: Юрінком Інтер, 2008. 1040 с.
37. Філютович-Герасименко В.С. Адміністративно-правові засади протидії незаконному гральному бізнесу в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Х., 2016. 246 с.
38. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. К., 1979. 150 с.
39. Словник української мови: в 11 т. / за ред. І.К. Білодіда. К.: Наукова думка, 1979. Т. 10: Т – Ф. 660 с.
40. Крупчан О.Д. Загальна характеристика змісту компетенції органів виконавчої влади. Юридична Україна. 2013. № 8. С. 45–49.
41. Чабан В.П. Адміністративний нормативно-правовий акт і адміністративний договір: юридична характеристика. Юридичний вісник: повітряне і космічне право. 2015. № 2. С. 63–67.
42. Романов Я.В. Підзаконні акти: загальнотеоретична характеристика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Х., 2015. 20 с.

**АКСЕСОРНІ МЕТОДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА:
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

У статті здійснено характеристику акцесорних методів адміністративного права. Вбачається, що заохочення як метод адміністративного права є сукупністю зафіксованих в адміністративно-правових нормах способів та прийомів впливу на адміністративно-правові відносини, що полягають у збудженні інтересу в особи до здійснення тих чи інших дій або утримання від них, спрямованою на забезпечення реалізації і захисту прав особи в публічній сфері. У свою чергу, рекомендаційний метод адміністративного права є певною акцесорною сукупністю способів правового впливу на адміністративні правовідносини, використання та реалізація яких залежить від волі того суб'єкта правовідносин, на якого такі рекомендації скеровані.

Ключові слова: метод адміністративного права, акцесорні методи, рекомендації, заохочення, стимулювання.

В статье проведена характеристика акцессорных методов административного права. В частности, поощрение как метод административного права является совокупностью зафиксированных в административно-правовых нормах способов и приемов воздействия на административно-правовые отношения, заключающиеся в возбуждении интереса у лица к совершению тех или иных действий или воздержанию от них, направленная на обеспечение реализации и защиты прав человека в публичной сфере. В свою очередь, рекомендательный метод административного права представляет собой определенную акцессорную совокупность способов правового воздействия на административные правоотношения, использование и реализация которых зависит от воли того субъекта правоотношений, на которого такие рекомендации направлены.

Ключевые слова: метод административного права, акцессорные методы, рекомендации, поощрения, стимулирование.

In the article the author carries out the characteristic of accessory methods of administrative law. In particular, according to the author, promotion as a method of administrative law is a set of methods and methods of administrative and legal relations fixed in administrative law that involve the initiation of an interest in a person to perform certain actions or abstention from them, aimed at ensuring implementation and protection of human rights in the public sphere. In turn, the recommendatory method of administrative law is a certain accessory set of methods of legal impact on administrative legal relations, the use and implementation of which depends on the will of the subject of legal relations to which such recommendations are directed.

Key words: method of administrative law, accessory methods, recommendations, encouragement, stimulation.

Специфіка публічних відносин та практика їх адміністрування засвідчує, що досить часто регулюючий вплив основних методів адміністративного права є недостатнім для досягнення остаточної мети правового регулювання. За таких умов виникає необхідність у застосуванні т. зв. додаткових (акцесорних, субсидіарних тощо) методів правового регулювання, які за допомогою власних специфічних способів забезпечують (або мають забезпечити) максимально ефективний результат правового впливу.

© ЮРОВСЬКА В.В. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри трудового права (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)

В адміністративному праві, на нашу думку, такими допоміжними методами виступають методи заохочення (стимулювання) та рекомендацій. Заохочення, як відзначалося ще в радянській юридичній літературі, є одним із найбільш результативних способів підвищення людської активності, а ефективність його значно вища, ніж у примусу [1, с. 155]. В адміністративно-правовій літературі заохочення прийнято розглядати як метод публічного адміністрування (державного управління). Зокрема, вказується, що заохочення є методом публічного адміністрування, що полягає у застосуванні способів впливу на свідомість та інтерес людей та знаходить зовнішній прояв у використанні моральних і матеріальних заходів із метою оцінювання правомірної поведінки фізичної чи юридичної особи (через її керівників). Воно застосовується на базі природних психологічних особливостей особи як стимулу до правомірної поведінки. Переконавання і заохочення дуже близькі (переслідують мету – наблизити інтереси індивіда чи колективу до інтересів усього суспільства, впливають на поведінку людей через їх свідомість, не обмежують волю осіб), але і відрізняються один від одного. Основна різниця у способі узгодження суспільних та індивідуальних інтересів: переконання передбачає «прив'язку» суспільних інтересів до конкретної особи (вона починає розглядати визначений суспільний інтерес як свій власний), заохочення – «прив'язку» інтересів особи до інтересів суспільства (з користю для себе). Заохочення може бути: економічним (пільги, премії, квоти); організаційним (спрощена система обліку, звітності, реєстрації); соціальним (нагорода, подяка, грамота, цінний подарунок тощо, в т. ч. державні нагороди) [2, с. 199]. Г.М. Петров з цього приводу зазначає, що заохочення як метод державного управління – це такий спосіб впливу, який не підпорядковує, а спрямовує волю особи на вчинення певних дій, що є корисними на погляд суб'єкта управління [3, с. 15].

На думку А.І. Смолякова, адміністративно-правове заохочення, як самостійний метод державного управління, застосовується в двох напрямках. Перший – це стимулювання необхідної правомірної поведінки керованих суб'єктів. І в цьому разі заохочення найчастіше виступає не тільки як самостійний інструмент регулювання суспільних відносин, але і як спосіб підвищення ефективності застосовуваного державою примусу. Другим напрямком для використання адміністративно-заохочувальних заходів є державне стимулювання здійснення керованими суб'єктами суспільно-корисних дій, що перевищують вимоги нормативних правових актів. Заходи заохочення виступають не як парна категорія з адміністративно-правовим примусом, а як абсолютно самостійний засіб досягнення очікуваної поведінки керованого суб'єкта. Третім, винятковим напрямком застосування адміністративно-правового заохочення можна назвати стимулювання діяльності щодо зниження або ліквідації шкідливих наслідків від уже зробленої протиправної дії, що здійснюється самим правопорушником [4, с. 67, 68–69].

У свою чергу, Н.А. Гущина вважає, що «заохочувальні норми орієнтують особистість не на просте дотримання правових вимог, а на усвідомлену, активну поведінку, прагнення перевірити, перекрити той позитивний результат, який держава прагне досягти в тій чи іншій сфері суспільного життя» [5, с. 31]. На думку О.М. Кисельової, «торкаючись перспектив розвитку співвідношення переконання, примусу і заохочення, в рамках правового впливу, можна з повною впевненістю зазначити, що в майбутньому вітчизняне законодавство приділятиме все більше і більше уваги заохоченню правомірної діяльності своїми специфічними засобами, що впливають на формування нових правових передумов, які розширюють можливості включення особистості в суспільне життя, реалізацію її позитивного внутрішнього потенціалу [6].

Д.М. Бахрах припускає включення в метод адміністративно-правового заохочення практично всіх позитивно стимулюючих заходів, які виходять від керуючого суб'єкта. На його переконання, підставою для заохочення є його відповідність таким особливостям: 1) фактичною підставою є заслуга, діяння, що позитивно оцінюються суб'єктами влади; 2) воно пов'язане з оцінкою вже зроблених діянь; 3) воно персоніфіковане, застосовується щодо окремих індивідуальних або колективних суб'єктів; 4) воно полягає в моральному схваленні, наділенні правами, пільгами, матеріальними цінностями та іншими благами; 5) воно побічно, через інтереси, емоції, свідомість впливає на волю, заохочуючи, стимулюючи, спонукаючи їх [7, с. 43–50].

Виходячи з перерахованих вище вимог, Д.М. Бахрах включає до адміністративно-правового заохочення всі види державних нагород, нагород міністерств і відомств, присвоєння почесних звань, вручення премій та цінних подарунків, всі види заохочень, передбачені дисциплінарними статутами, і багато іншого. З огляду на великий обсяг заохочувальних заходів, що здійснюються державою, він пропонує класифікувати їх за способом заохочення, розділяючи на групи: моральні; матеріальні; змішані; статутні. Ще одним варіантом класифікації заходів заохочення, на

думку Д.М. Бахраха, є їх поділ за основою застосування даних заходів на абсолютні і відносні [8, с. 326, 329]. Під абсолютними розуміються заходи заохочення, підставою для застосування яких слугують справжні заслуги (ідеальна правомірна поведінка), а під відносними – добровільні корисні дії правопорушника, спрямовані на зниження або усунення шкідливих наслідків від вчиненого ним же протиправного вчинку [8, с. 329; 4, с. 58].

Підтримуючи вказані погляди, зазначимо, що заохочення є багатогранним явищем, і на наше переконання, його можна розглядати не тільки як метод публічного адміністрування, але і як метод адміністративного права. Якщо мова йде про сам факт закріплення у змісті того чи іншого нормативно-правового акту певних пільг, преференцій, премій тощо як певних стимулів, спрямованих на досягнення визначеного результату, то можна стверджувати, що у даному разі заохочення виступає як певний метод правового регулювання. Коли ж ідеться про застосування конкретного закріпленого законом заохочувального заходу певним суб'єктом – заохочення є методом адміністрування. Співвідношення цих категорій залежить лише від конкретного виду правової діяльності – використання заохочувальних норм у правотворчості є проявом заохочувального методу правового регулювання, застосування заохочувальних норм на стадії їх реалізації уповноваженим суб'єктом (правозастосовча діяльність) – проявом заохочення як методу публічного адміністрування.

Певним чином такий спосіб сприйняття заохочення знайшов своє відображення і у роботах вже згаданого Г.М. Петрова, який стверджує, що такий метод державного управління, як заохочення, спирається на відповідну нормативно-правову базу, що складається з матеріальних та процесуальних норм, перші з яких закріплюють: показники поведінки, яка заохочується; вид і розмір заохочення; коло адресатів, до яких може бути застосовано заохочувальні заходи; склад органів або посадових осіб, які уповноважені вирішувати питання про заохочення [3, с. 16]. Заохочувальний метод державного управління реалізується у юридичній діяльності уповноважених суб'єктів, через виникнення і розвиток відповідних правовідносин. Ця діяльність включає в себе видання нормативних актів і завершується прийняттям індивідуального акта про призначення конкретного заохочувального заходу [3, с. 16].

Серед яскравих прикладів заохочувальних норм в адміністративному праві є, наприклад, норми Закону України «Про державну службу», які передбачають, що за бездоганну та ефективну державну службу, за особливі заслуги до державних службовців застосовують такі види заохочень:

- 1) оголошення подяки;
- 2) нагородження грамотою, почесною грамотою, іншими відомчими відзнаками державного органу;
- 3) дострокове присвоєння рангу в порядку, визначеному цим Законом;
- 4) представлення до нагородження урядовими відзнаками та відзначення урядовою нагородою (вітальний лист, подяка, почесна грамота);
- 5) представлення до відзначення державними нагородами [9].

За сучасних умов механізм адміністративно-правового регулювання у різних сферах суспільних відносин ґрунтується на заохочувальних нормах (позитивних правових стимулах), що пояснюється їх значним потенціалом щодо забезпечення добровільного спрямування суб'єктами своєї поведінки на досягнення суспільно корисних цілей. Яскраве підтвердження вищевикладеного можна відшукати, зокрема, у положеннях податкового та митного законодавства, а також у загальному та спеціальних законах про освіту.

Так, п. 50.1 ст. 50 Податкового кодексу України (далі – ПК України) забезпечує зниження фінансових санкцій до платників податків, які безпідставно зменшили розмір свого податкового зобов'язання або збільшили від'ємне значення суми ПДВ минулих податкових періодів, якщо вони самостійно (у т. ч. за результатами електронної перевірки) надішлють уточнюючий розрахунок і сплатять суму недоплати та штраф у розмірі 3% від такої суми до подання такого уточнюючого розрахунку (вигода для платника податків становить 22% суми зменшення, оскільки інакше до них був би застосований штраф у розмірі не 3%, а 25% суми зменшення (якщо правопорушення вважається таким, що вчинене вперше), згідно з п. 123.1 ст. 123 ПК України); відобразять суму недоплати у складі декларації з цього податку за наступний податковий період, збільшену на суму штрафу у розмірі 5% від суми (вигода становить 20% штрафу) [10].

До учасників митних правовідносин також застосовуються механізми заохочення, серед яких: надання уповноваженим економічним операторам, яким видано сертифікат щодо

надійності і безпеки, сертифіката на спрощення митних процедур, спеціальних спрощень, зокрема, зменшення обсягу відомостей, які надаються органу доходів і зборів, здійснення митного контролю в першочерговому порядку, розміщення товарів на складі тимчасового зберігання закритого типу без дозволу органу доходів і зборів (ст. 15 Митного кодексу України); компроміс у справі про порушення митних правил – укладення мирової угоди між порушником митних правил та органом доходів і зборів, посадова особа якого здійснює провадження у справі (ст. 521 Митного кодексу України) [11].

Огляд освітнього законодавства також свідчить про широке використання заохочень для спонукання закладів вищої освіти та їх працівників до ефективного виконання їх обов'язків щодо дотримання та постійного підвищення освітніх стандартів. Такими заохоченнями є: призначення педагогічним працівникам, які пройшли сертифікацію (зовнішнє оцінювання професійних компетентностей, що відбувається на добровільних засадах виключно за їх ініціативою) щомісячної доплати в розмірі 20% посадового окладу (ставки заробітної плати) пропорційно до обсягу педагогічного навантаження протягом строку дії сертифіката (ч. 1 ст. 51, ч. 5 ст. 61 Закону України «Про освіту» [12]; надання закладам вищої освіти з винятковими досягненнями, пов'язаними з якістю освіти та освітнього процесу, статусів національного закладу вищої освіти та дослідницького університету із істотним розширенням повноважень щодо організації та здійснення науково-педагогічної, інноваційної, фінансово-економічної діяльності (ст. 29–30 Закон України «Про вищу освіту») [13].

Таким чином, заохочення як метод адміністративного права є сукупністю зафіксованих в адміністративно-правових нормах способів та прийомів впливу на адміністративно-правові відносини, що полягають у збудженні інтересу у особи до здійснення тих чи інших дій або утримання від них, спрямованою на забезпечення реалізації і захисту прав особи в публічній сфері.

Рекомендаційний метод адміністративного права є певною акцесорною сукупністю способів правового впливу на адміністративні правовідносини, використання та реалізація яких залежить від волі того суб'єкта правовідносин, на якого такі рекомендації скеровані.

В адміністративно-правовій літературі під рекомендаціями розуміється нормативний акт, в якому на підставі комплексного аналізу узгоджуються положення декількох нормативних актів вищої сили, з урахуванням особливостей їхньої реалізації у конкретних умовах, визначається оптимальний порядок діяльності шляхом надання порад, пропозицій, настанов або вказівок. Залежно від змісту чи органу, що їх видав, рекомендації можуть бути обов'язковими для виконання або бути дорадчими орієнтирами [14, с. 363]. Натомість, як різновид адміністративно-правових норм, рекомендаційні норми розглядаються як ті норми, що дають можливість обирати найбільш доцільні варіанти розв'язання певних завдань. [15, с. 122]. Варто підкреслити, що в окремих сучасних навчальних та публіцистичних джерелах рекомендації розглядаються і як відповідний метод адміністративного права. Як метод правового регулювання рекомендації розглядають за умови, якщо вони набули правової сили внаслідок прийняття їх іншим суб'єктом адміністративних правовідносин [16, с. 5].

Вітчизняне адміністративне законодавство наповнюється рекомендаційними нормами для регулювання таких суспільних відносин, зміст яких не виправдовує встановлення категоричних обов'язків для їх учасників, однак має місце необхідність змінити ситуацію шляхом вжиття певних заходів для сприяння досягненню цілей правового регулювання.

На обґрунтування зазначеного твердження наведемо положення ч. 2 ст. 29 Закону України «Про запобігання корупції», за яким уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прирівняні до них особи, за наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів, можуть самостійно вжити заходів щодо його врегулювання шляхом позбавлення відповідного приватного інтересу з наданням документів, що це підтверджують, безпосередньому керівнику або керівнику органу, до повноважень якого належить звільнення / ініціювання звільнення з посади [17].

Схожим чином законодавство вказує на напрям оптимізації перебігу податкових відносин, наприклад:

- передбачаючи можливість платника податків звернутися до контролюючих органів по надання індивідуальних податкових консультацій із питань практичного застосування окремих норм податкового та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, насамперед, їх положень із неоднозначним змістом (ст. 52 ПК України);
- вказуючи на право платника податків, який є власником майна, що перебуває у податковій заставі, вберегти це майно від примусового продажу, повністю погасивши суму

податкового боргу у будь-який момент до укладення договору купівлі-продажу цього майна (п. 95.20 ст. 95 ПК України);

- пропонуючи платнику податків для підтримки платоспроможності шляхом більш сприятливого впорядкування податкового навантаження звертатися до контролюючого органу із заявою про розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу (ст. 100 ПК України [10]).

Шляхом використання рекомендаційних норм законодавство орієнтує відповідних суб'єктів до впровадження у їх діяльність заохочувальних практик. Наочним прикладом того є ч. 1 ст. 14 та ч. 2 ст. 15 Закону України «Про управління об'єктами державної власності», за положеннями яких:

- за рішенням наглядової ради (у разі її утворення) або органу, уповноваженого управляти об'єктами державної власності керівникам державних унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50% акцій (часток) належать державі, може виплачуватися винагорода за результатами фінансово-господарської діяльності цих державних унітарних підприємств або господарських товариств;

- відповідальним представникам уповноважених органів управління, які виконують функції з управління об'єктами державної власності, можуть встановлюватися збільшені до 50% посадові оклади, збільшені до 100% щоквартальні надбавки до посадових окладів з урахуванням надбавки за ранг [18].

Окремо варто зазначити, що рекомендаційний метод адміністративного права має суттєвий потенціал подальшого розширення свого регулюючого впливу на адміністративні правовідносини. Ресурс такого процесу напряду пов'язаний із євроінтеграційними прагненнями нашої держави. Справа в тому, що Українська держава, беручи активну участь у міжнародній та європейській співпраці, будучи членом Організації Об'єднаних Націй (ООН), Ради Європи, повинна враховувати також юридичні акти «м'якого права» (soft law), під якими розуміються інституційні, рекомендаційні норми, які містяться у відповідних джерелах – документах міжнародних міжурядових організацій.

Як зазначається в адміністративно-правовій літературі, такі норми виконують надзвичайно важливу допоміжну роль в установленні або визначенні правничої думки, підготовці і розробці договірних міжнародно-правових норм, а також внутрішньодержавних юридичних актів. Отже, варто погодитися з тим, що вони мають відповідну юридичну силу, незважаючи на свій рекомендаційний, необов'язковий характер [19; 20, с. 96].

Визначальною у формуванні норм «м'якого права» є діяльність ООН, яка прийняла чимало документів рекомендаційного характеру, які, однак, почасти беруться до уваги окремими державами під час формування національної правотворчої та правозастосовної практики. Як приклад найбільш визначальних джерел «м'якого права», створених ООН, можна назвати: Загальну декларацію прав людини (1948 р.); Загальну декларацію про геном людини та права людини (1997 р.); Декларацію про клонування людини (2005 р.); Декларацію прав корінних народів (2007 р.) тощо. На рівні Ради Європи актами «м'якого права» необхідно визнати рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи, яка є дорадчим органом при Комітеті міністрів та, відповідно до ст. 22 Статуту Ради Європи, обговорює відповідні питання у межах своєї компетенції та передає свої висновки Комітету міністрів у формі рекомендацій [20, с. 96].

Ще одним, не менш важливим актом «м'якого права» у системі права Ради Європи, на думку В.М. Бевзенка та Р.С. Мельника, є «Стандарти Ради Європи з прав людини», що містять норми права, зафіксовані у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Європейській соціальній хартії та інших конвенціях та актах Ради Європи. Тлумачення та конкретизація таких стандартів отримує вияв у рекомендаціях та резолюціях Комітету міністрів, чимала кількість яких безпосередньо стосуються регулювання відносин, які виникають між публічною адміністрацією та приватними особами (Резолюція Парламентської асамблеї Ради Європи № 1755 (2010) «Функціонування демократичних інституцій в Україні»; Резолюція (77) 31 від 28 вересня 1977 р. Комітету міністрів про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади; Рекомендація № R (80) 2 від 11 березня 1980 р. Комітету міністрів державам-членам стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень; Рекомендація № R (84) 15 від 11 вересня 1984 р. Комітету міністрів державам-членам стосовно публічно-правової відповідальності за спричинену шкоду; Рекомендація № R (87) 16 від 17 вересня 1987 р. Комітету міністрів державам-членам стосовно адміністративних процедур, які зачіпають права великої кількості осіб, тощо [20, с. 97].

Список використаних джерел:

1. Кудрявцев В.Н. Право и поведение: монографія. М.: Юридическая литература, 1978. 191 с.
2. Коломоець Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
3. Петров Г.М. Поощрение в государственном управлении (правовые) аспекты. Ярославль: Ярославский государственный университет, 1993. 80 с.
4. Смоляков А.И. Административно-правовое принуждение и поощрение в системе государственно-правовых методов обеспечения безопасности дорожного движения: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Орел, 2014. 178 с.
5. Гущина Н.А. Правовое поощрение как неотъемлемый элемент свободного общества и стимул его развития. Государство и право: теория и практика. Межвузовский сборник научных трудов. Калининград: Издательство Калининградского университета. 2002. Вып. 1. С. 30–36.
6. Киселева О.М. Поощрение как метод правового регулирования: дис. канд. юрид. наук: 12.00.01. Саратов, 2000. 197 с.
7. Бахрах Д.Н. Поощрение в деятельности публичной администрации. Журнал Российского права. 2006. № 7. С. 43–50.
8. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. М.: Эксмо, 2010. 700 с.
9. Про державну службу: Закон України 10 грудня 2015 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page>.
10. Податковий кодекс України : Закон України від 02 грудня 2010 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/paran130#n130>.
11. Митний кодекс України: Закон України від 13 березня 2013 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.
12. Про освіту: Закон України від 05 вересня 2017 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.
13. Про вищу освіту: Закон України від 01 липня 2014 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>.
14. Адміністративне право України: словник термінів / за заг. ред. Т.О. Коломоець, В.К. Колпакова; Держ. вищ. навч. закл. «Запоріж. нац. ун-т». К.: Ін Юре, 2014. 520 с.
15. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Вид-во «Юрид. думка», 2004. Т. 1. Загальна частина. 2004. 584 с.
16. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Т.О. Коломоець. К.: Істина, 2009. 475 с.
17. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/paran26#n26>.
18. Про управління об'єктами державної власності: Закон України від 21 вересня 2006 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/185-16>.
19. Шалінська І.В. Акти «м'якого права»: поняття та значення у міжнародному правопорядку. Соціологія права. 2011. № 2. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/39605>.
20. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навч. посіб. К.: Ваїте, 2014. 376 с.

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.851

ГЛАДКОВА Є.О.

ЗМІСТ СТРАТЕГІЇ ПРОТИДІЇ НАРКОЗЛОЧИННОСТІ

Розглянуто стратегію протидії наркозлочинності як систему, яка передбачає узгоджену, безперервну, постійно діючу на міжнародному, державному, міжрегіональному, регіональному та інших рівнях організацію заходів щодо усунення проявів наркозлочинності, причин її існування та умов поширення. Така стратегія є втіленням позитивної, соціально корисної діяльності та протистоїть наркотизму і наркотизації.

Ключові слова: стратегія, протидія, наркозлочинність, державна політика, негативне соціальне явище, система.

Рассмотрена стратегия противодействия наркопреступности как система, которая предусматривает согласованную, непрерывную, постоянно действующую на международном, государственном, межрегиональном, региональном и других уровнях организацию мероприятий по устранению проявлений наркопреступности, причин ее существования и условий распространения. Такая стратегия является воплощением позитивной, социально полезной деятельности и противостоит наркотизму и наркотизации.

Ключевые слова: стратегия, противодействие, наркопреступность, государственная политика, негативное социальное явление, система.

The article deals with the strategy of counteracting drug crimes, which provides for coordinated, continuous, constantly functioning organization of measures on international, national, superregional, regional and other levels designed to eliminate manifestations of drug crime, causes for its existence and conditions for its spreading, and which embodies positive, socially useful activity and opposes narcotism and narcotization.

Key words: strategy, counteraction, drug crime, national policy, negative social phenomenon, system.

Вступ. Стратегія протидії наркозлочинності є антиподом наркотизації і наркотизму загалом. Вона складається із системи різноманітних заходів, спрямованих на подолання цих суспільних хвороб. Представляючи собою систему, націлену на подолання наркотизації і наркотизму, стратегія протидії є багатобічною і має низку аспектів – соціальний, правовий, кримінологічний, медичний, політичний, економічний, екологічний, організаційний, міжнародний, кожен з яких проявляється в різних напрямках. Останні перебувають у відносинах і зв'язках один з одним і складають у сукупності певну цілісність, що являє собою стратегію протидії наркозлочинності. Складність цієї системи, її побудови та опису зумовлена як численністю заходів подолання наркотизації і наркотизму, так і різноманітністю їх зв'язків один з одним.

Окремі аспекти протидії наркозлочинності висвітлені у працях таких вітчизняних та зарубіжних вчених, як В.В. Акімова, О.М. Бандурки, І.Г. Богатирьова, С.С. Босколова, В.В. Бульби,

© ГЛАДКОВА Є.О. – кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник науково-дослідної лабораторії з проблем протидії злочинності (Харківський національний університет внутрішніх справ)

П.В. Волошина, М.Г. Вербенського, В.В. Голіни, О.І. Гурова, О.М. Джузи, В.І. Жукова, А.П. Закалюка, В.І. Кнорринга, О.Г. Колба, М.В. Корнієнка, О.М. Костенка, Б.І. Краснова, О.С. Левашова, О.М. Литвака, О.М. Литвинова, А.А. Музики, Ю.В. Орлова, В.І. Осадчого, В.М. Плішкіна, А.В. Савченка, С.В. Слінька, Л.І. Спиридонова, В.А. Тимошенка, П.Л. Фріса, О.Н. Ярмиша, Х.П. Ярмачі та інших науковців. Однак на сьогодні бракує робіт, в яких би було запропоновано чітку стратегію протидії наркозлочинності.

Постановка завдання. Метою статті є з'ясування аспектів подолання наркозлочинів, якими варто керуватись при розробленні ефективної стратегії протидії наркозлочинності.

З урахуванням складності системи заходів розкриття змісту стратегії протидії наркозлочинності пов'язано, по-перше, з характеристикою в загальному виді заходів, які протистоять наркотизації і наркотизму відповідно до його сфер прояву, і, по-друге, з класифікацією напрямів впливу за різними підставами, що веде до з'ясування під різними кутами зору їх відносин і зв'язку один з одним.

Важливо зауважити, що всі перераховані напрями протидії наркозлочинності взаємопов'язані, а заходи, що їх складають, поєднуються і переплітаються один з одним. Один і той самий різновид заходів проявляється нерідко одночасно в кількох напрямках. Так, заходи з лікування наркоманів мають медичний, соціальний та правовий аспекти; по боротьбі з наркозлочинами – правової, кримінологічної, соціальної та інші; по боротьбі з відмиванням коштів, здобутих від обігу наркотиків, – правовий, соціальний, економічний, міжнародний та інші аспекти тощо. У зв'язку з цим виокремлення кожного напрямку може бути здійснено лише теоретично [1, с. 12]. Такі теоретичні виокремлення і опис дають змогу повно охарактеризувати стратегію протидії наркозлочинності як систему заходів подолання наркотизації і наркотизму.

Найбільш широким і різноманітним є соціальний аспект стратегії. Він охоплює різноманітну діяльність державних органів і установ (медичних, правоохоронних, освіти і т.д.) і громадських організацій по боротьбі з наркозлочинністю, зокрема щодо її запобігання на загальносоціальному, соціально-психологічному та індивідуальному рівнях. Саме в соціальному аспекті визначено сучасні міжнародні вимоги у сфері боротьби зі зловживаннями наркотичними засобами та їх незаконним обігом. Так, плани діяльності по боротьбі з незаконними наркотичними операціями, в першу чергу, мають базуватись на визначенні соціальних проблем наркоманії, оцінці масштабів нелегального використання наркотичних засобів. На основі оцінки цих масштабів розробляються пропозиції щодо попередження такого використання, заходи щодо боротьби з незаконним обігом наркотиків, а також лікування та відновлення працездатності наркоманів тощо.

Соціальний аспект стратегії протидії наркозлочинності є основою, фундаментом усіх інших аспектів і напрямів таких заходів, пронизує їх, поєднується з кожним з них, перебуваючи в певному співвідношенні. У зв'язку з цим можливо розглядати соціальний аспект як загальний для інших.

У соціальному аспекті стратегія протидії наркозлочинності протистоїть соціальним чинникам наркотизації та наркотизму. Він включає: виховні заходи в сферах освіти і трудової діяльності, спрямовані на виявлення та усунення фактів вживання наркотичних засобів тощо; профілактичні заходи у вигляді цілеспрямованої пропаганди шкоди наркоманії в навчальних і трудових колективах, серед груп населення так званого підвищеного ризику, споживачів наркотиків, попередження наркотизації членів сімей, в яких інші члени споживають наркотичні засоби тощо; лікувально-реабілітаційні заходи, що охоплюють створення та функціонування наркологічних медичних установ (диспансерів, відділень лікарень, кабінетів, лікувально-трудова профілакторіїв); соціально-реабілітаційні заходи щодо наркоманів; правові заходи щодо притягнення винних у вчиненні правопорушень, пов'язаних із наркотиками, до різних видів відповідальності, посилення митного контролю за переміщенням наркотичних засобів через кордон; економічні заходи, що полягають у витратах на боротьбу з наркозлочинністю фінансових та інших матеріальних ресурсів, які могли б бути використані на інші соціальні потреби тощо [2, с. 198].

Правовий аспект стратегії протидії наркозлочинності являє собою сукупність передбачених законами, іншими нормативними актами або міжнародними документами правових норм, які, по-перше, забороняють вчинення тих чи інших дій, універсально пов'язаних із наркотиками, і встановлюють за це юридичну відповідальність, головним чином кримінальну й адміністративну; по-друге, регулюють різні правові відносини, що виникають у зв'язку із захворюванням на наркоманію або вживанням наркотичних засобів; по-третє, забезпечують примусове лікування від наркоманії осіб, що ухиляються, і, по-четверте, належать ті чи інші засоби до наркотичних [3, с. 112].

Криминологічний аспект стратегії становить ту частину заходів соціального аспекту, яка стосується подолання наркотичної злочинності як сукупності пов'язаних із наркотиками злочинів. До цих заходів належать, по-перше, вивчення, аналіз та узагальнення стану, рівня, структури і динаміки цих злочинів, зокрема їх латентності, по-друге, встановлення причинного комплексу цього виду злочинності і визначення змісту, характеру, напрямів діяльності з усунення або нейтралізації причин і умов, що сприяють вчиненню злочинів, пов'язаних із наркотиками; по-третє, виявлення і фіксація типових рис, властивостей, якостей особистості винних у скоєнні того чи іншого виду розглянутих злочинів і, по-четверте, розроблення комплексу заходів щодо запобігання злочинам, пов'язаним із наркотичними засобами тощо [4].

Медичний (біологічний) аспект стратегії протидії наркозлочинності полягає в удосконаленні наркологічної служби та методів лікування наркоманії, підвищенні кваліфікації та забезпеченні високої професійної підготовки медичних працівників, які здійснюють лікування наркоманів та інших осіб, які вживають наркотичні засоби без призначення лікаря, розробленні нових лікарських препаратів і медичного устаткування для лікування наркоманії тощо.

Політичний аспект стратегії характеризується тим, що ядро, стрижень наркозлочинності – наркобізнес, будучи частиною організованої злочинності і володіючи колосальними, постійно зростаючими фінансовими ресурсами, протистоїть органам державної влади і управління в їх діяльності, підриває основи народовладдя, послаблює всю систему влади, знижує довіру до неї з боку населення тощо. Таке протистояння здійснюється в різний спосіб: шляхом вчинення злочинів, проникнення членів організованої злочинності в органи державної влади, підкупу їхніх представників, зокрема високопосадовців тощо.

Протистояння наркобізнесу як складової частини організованої злочинності законній діяльності органів державної влади має не тільки кримінальний, але і політичний характер, оскільки створення небезпеки підриву основ суспільного устрою може призвести до переорієнтації та спотворення політичного курсу держави [5, с. 190]. Причому ще жодна держава, незалежно від ступеня свого економічного і політичного розвитку і досконалості правових систем, не досягла необхідної зрілості в подоланні такої небезпеки. Тому головне в політичному аспекті заходів стратегії протидії наркозлочинності полягає у виключенні можливості впливу ділків наркобізнесу і їх спільників на політику держави за допомогою встановлення міцного заслону висунення зазначених осіб на ключові та інші посади в органах державної влади і управління та припинення будь-яких проявів корупції. У цьому аспекті варто розглядати заходи зміцнення зазначених державних органів і проведення державної політики відповідно до вимог законодавства та підзаконних актів.

Економічний аспект стратегії протидії виражається в двох напрямках: ретроспективному і перспективному [6, с. 75]. Ретроспективний напрям полягає, з одного боку, в прямих фінансових, матеріально-технічних та інших витратах держави на боротьбу з наркозлочинністю і, з іншого, – втратах внаслідок наркотизації частини членів суспільства. Прямі витрати складаються у відволіканні значних коштів із бюджету на організацію та утримання: різноманітних медичних установ наркологічного профілю; лікувально-виховних закладів для неповноцінних дітей, включаючи тих, неповноцінність яких викликана споживанням наркотичних засобів їх батьками; підрозділів і працівників правоохоронних органів, що здійснюють протидію наркозлочинності, на боротьбу з поширенням наркотиків, наркобізнесом та організованою злочинністю; розробку і експлуатацію спеціальних засобів для виявлення наркотиків і визначення їх якості та кількості; винахід, виробництво і придбання ліків для лікування наркоманії; здійснення міжнародних контактів і спільних заходів по боротьбі з наркозлочинністю під егідою ООН, ЄС, Інтерполу або інших міжнародних органів і організацій; проведення наукових досліджень у таких галузях науки, як медицина, психіатрія, психологія, юриспруденція тощо; антинаркотичну пропаганду і агітацію тощо.

Витрати другої групи полягають у: збільшенні кількості фізично неповноцінних і розумово обмежених людей – жертв наркотизму, що зрештою призводить до зменшення інтелектуально-го і фізичного потенціалу розвитку суспільства загалом (зниження рівня освіти, продуктивності праці і тощо), тягне зменшення вироблених суспільством матеріальних та інших благ; скороченні обсягів фінансування різних сфер господарства, державних і приватних структур у зв'язку із залишенням фінансових коштів у кишенях ділків наркобізнесу; зростанні виробничого травматизму, внаслідок якого, зокрема, не будуть створені заплановані матеріальні блага тощо.

Перспективний напрям економічного аспекту стратегії протидії наркозлочинності полягає в розробці та використанні економічних важелів, що протистоять наркобізнесу, включаючи відмивання коштів, здобутих злочинним шляхом. Цей напрям, на наш погляд, об'єктивно існує, але

практично не реалізується, оскільки не розроблені і, відповідно, не застосовуються економічні заходи боротьби з наркозлочинністю. Ця проблема потребує самостійного комплексного теоретичного дослідження економістами і юристами.

Екологічний аспект стратегії пов'язаний із державно-правовим регулюванням, що обмежує збереження і поширення наркотичних культур і полягає у забороні їх посівів, знищенні диких рослин без шкоди навколишньому природному середовищу, обмеження їх вирощування тільки на спеціально відведених площах і виключно в медичних цілях.

Організаційний аспект стратегії характеризується сукупністю організаційних заходів по боротьбі з наркозлочинністю. Це різноманітні й різнопланові заходи, реалізовані або потенційні. Як потенційні варто, на наш погляд, розглядати ті заходи, які реалізуються в інших державах і які доцільно здійснювати в нашій країні.

Міжнародний аспект стратегії протидії проявляється в різноманітних правотворчих, правозастосовних та інших заходах по боротьбі з наркозлочинністю, що розробляються і здійснюються на міжнародному рівні.

Результати дослідження. Отже, стратегія протидії наркозлочинності як система передбачає узгоджену, безперервну, постійно діючу на міжнародному, державному, міжрегіональному, регіональному та інших рівнях організацію заходів щодо усунення проявів наркозлочинності, причин її існування та умов поширення. Вона є втіленням позитивної, соціально корисної діяльності, яка протистоїть наркотизму і наркотизації. Основу цієї різнопланової діяльності становить система взаємопов'язаних, взаємодоповнюючих, упорядкованих заходів протидії (подолання, нейтралізації, стримування) наркозлочинності, що має соціальний, правовий, кримінологічний, медичний, політичний, економічний, екологічний, організаційний і міжнародний аспекти.

Протидія наркозлочинності спрямована на це негативне соціальне явище загалом. Разом з тим, у практичній площині протидія і організаційно, і тактично диференціюється тією самою мірою, в якій розрізняються детермінаційно, за об'єктивними і суб'єктивними параметрами види наркозлочинів. Протидія наркозлочинності здійснюється поряд із реалізацією заходів запобіжного характеру і заходів профілактики і припинення наркозлочинів. Цей напрям протидії пов'язаний із використанням оперативних можливостей правоохоронних органів, у системі яких найбільш значущою є роль підрозділів протидії наркозлочинності Національної поліції України.

Ефективна протидія наркозлочинності передбачає:

- участь усіх служб і підрозділів правоохоронних органів, до компетенції яких входить безпосередній «вихід» на громадян, групи населення, у невідкладній оперативній протидії незаконному обігу наркотиків;

- реалізацію спеціалізованої оперативно-розшукової протидії підрозділами всіх рівнів – департаментами, управліннями та відділами поліції;

- співвіднесення заходів протидії, які застосовуються суб'єктами цієї діяльності до учасників незаконного обігу наркотиків, зі ступенем їх суспільної небезпеки.

Спеціальна протидія наркозлочинності складається з протидії: 1) незаконному виробництву (збору); 2) незаконному транспортуванню; 3) незаконному збуту (нелегальній торгівлі); 4) незаконному споживанню (зокрема під час лікування наркозалежних та їх подальшої реабілітації).

Термінологічно однаково позначені елементи протидії мають значні відмінності залежно від типу (виду) наркотику і особливостей регіону, в якому здійснюється незаконний обіг. У зв'язку з цим усталені стратегічні напрями протидії насичуються різними в організаційно-тактичному плані видами заходів протидії наркозлочинності. Практика свідчить, що сучасний незаконний обіг наркотиків – складна система, що утворюється із сукупності різних видів незаконних обігів, предмети яких – різні типи і види наркотиків. Тому і стратегія протидії наркозлочинності об'єктивно має будуватися як система різних видів протидії.

Ґрунтуючись на загальних характеристиках системного підходу, можна виділити загальні засади, якими необхідно керуватися при її розробленні. По-перше, стратегія протидії наркозлочинності – це складна динамічна система, в якій функціонування кожного компонента підсистеми підпорядковується головній меті – створенню умов для вільного, духовно і фізично здорового розвитку людини, розкриття її соціального потенціалу та індивідуальних здібностей, а також забезпечення виконання суспільно значущих соціальних ролей. Ця мета має загальний соціокультурний характер. По-друге, під час вироблення стратегії варто чітко визначитися з її пріоритетними напрямками. У зв'язку з цим необхідним є залучення вчених і практиків до розроблення нової концепції Національної стратегії протидії наркозлочинності, дієвих механізмів її реалізації

з урахуванням становлення нових суспільно-політичних реалій і їх наслідків для України та світу загалом. По-третє, ця стратегія покликана функціонувати в надзвичайних умовах, а не в нормальній і тим більше у сприятливій ситуації. По-четверте, вона має бути зорієнтована на сприйняття соціальних інновацій і трендів, що відображають динамічно змінювані умови життєдіяльності різних груп населення. Цій стратегії має бути властива рухливість і диференційований підхід, керованість і самоврядність. Це, у свою чергу, передбачає її централізованість, що включає в себе елементи регіоналізації і децентралізації. По-п'яте, складовою частиною протидії наркозлочинності є чітке вирішення питань ресурсного (фінансового, матеріального, кадрового) забезпечення цієї діяльності. Перефразовуючи відомий вислів, можна сказати, що дешева профілактична служба дуже дорого коштує державі і суспільству [7, с. 92].

І, безсумнівно, вся ця діяльність має здійснюватися на основі принципів законності, соціальної справедливості та гуманізму, комплексності і диференціації підходів, поєднання загальносоціального і індивідуального, своєчасності та достатності. Застосування заходів запобіжного впливу має бути адекватним її цілям і не допускати їх надлишкової інтенсивності, заподіяння фізичних страждань або приниження людської гідності.

Висновки. Таким чином, вказані засади стратегії протидії наркозлочинності мають визначати перелік і зміст заходів, розрахованих на певне коло суб'єктів, що належать до групи соціального ризику, а так само тактику впливу на криміногенні процеси, явища, обставини, ситуації соціального, демографічного, економічного, організаційного, правового, психологічного та іншого характеру.

Список використаних джерел:

1. Кудрявцев В.Н. Стратегии борьбы с преступностью. Москва, 2003. 352 с.
2. Бандурка О.М., Акімов В.В., Волошин П.В., Левашов О.С., Чуб В.І. Наркотики: особлива небезпека. Харків, 2001. 234 с.
3. Музика А.А. Відповідальність за злочини у сфері обігу наркотичних засобів. Київ, 1998. 324 с.; Міжнародні та національні питання кримінальної відповідальності за злочини у сфері обігу наркотичних засобів: навч. посібник / А.В. Савченко, В.І. Осадчий, В.В. Бульба. Київ, 2004. 112 с.
4. Актуальні проблеми боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів. Загальна частина. У 3-х кн.: Курс лекцій. Кн. 1 / Л.Г. Шарай, Б.В. Западнюк, Я.І. Слободян та ін.; за ред. Є.М. Моїсєєва. Київ, 2007. 216 с.
5. Бандурка С.А., Слинко С.В. Наркомафия: учебное пособие. Харьков, 2001. 320 с.
6. Романова Л.И. Наркопреступность: цена, характеристика, политика борьбы: монография. Москва, 2010. С. 72–77.
7. Беккариа Ч. О преступлениях и наказаниях / сост. и предисл. В.С. Овчинского. Москва, 2004. 184 с.

УДК 343.973

ДРАГАН О.В.

ОСНОВНІ ТЕОРЕТИЧНІ КОНЦЕПЦІЇ ЗАХОДІВ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОГО ХАРАКТЕРУ ЩОДО ЮРИДИЧНИХ ОСІБ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРАВІ

У роботі досліджені основні наукові концепції заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб. Аналізується співвідношення кримінальної відповідальності та інших заходів кримінально-правового характеру.

Ключові слова: заходи кримінально-правового характеру, юридична особа, кримінальна відповідальність.

В работе исследованы основные научные концепции мер уголовно-правового характера в отношении юридических лиц. Анализируется соотношение уголовной ответственности и иных мер уголовно-правового характера.

Ключевые слова: меры уголовно-правового характера, уголовная ответственность юридическое лицо.

We studied the action of criminal law in relation to legal person. In this article were analyzed the correlation of criminal responsibility and other criminal measures.

Key words: criminal liability, legal entity, measures under criminal law.

Вступ. На виконання вимог Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією Верховною Радою України 23 травня 2013 р. прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб» (далі – Закон України від 23 травня 2013 р.), яким Загальну частину Кримінального кодексу України доповнено розділом XIV-1 «Заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб» [1]. Таким чином, наша держава визнала юридичні особи суб'єктом кримінальної відповідальності.

Питання, пов'язані з кримінальною відповідальністю юридичних осіб та заходами кримінально-правового характеру, були предметом дослідження таких вчених, як В. Батраченко, Б. Волженкін, Т. Гончар, К. Задоя, М. Панов, А. Нерсисян, В. Топчий, І. Митрофанов, М. Хавронюк, Г. Яремко тощо.

Незважаючи на це, кримінально-правовою доктриною досі не створено єдиного комплексного підходу до аналізу базових понять та інститутів у сфері протидії суспільно небезпечній діяльності юридичних осіб.

Постановка завдання. Метою статті є проведення аналізу основних наукових концепцій правової природи заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб.

Результати дослідження. На сьогодні питання юридичної природи інституту заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб залишається відкритим. Існує кілька наукових концепцій щодо визначення поняття заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб та визначення їх місця у кримінальному праві України.

Перша з них ґрунтується на ідеї, що заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб є проявом (формою) кримінальної відповідальності. На підтримку зазначеної концепції вчені своїми працями доводять, що заходи як засоби державно-правового примусу включені до змісту Кримінального кодексу, який є єдиним нормативно-правовим актом, що встановлює кримінальну відповідальність за суспільно небезпечні діяння, визнані злочинами.

© ДРАГАН О.В. – кандидат юридичних наук, старший радник юстиції, доцент кафедри кримінального права та кримінології (Університет державної фіскальної служби України), заступник начальника (Департамент підтримання державного обвинувачення та представництва інтересів громадянина або держави в судах)

Так, А.С. Нерсисян, аналізуючи поданий Кабінетом Міністрів України до парламенту законопроект № 2032, який 23 травня 2013 р. було прийнято Верховною Радою України, вказує, що в ньому поняття «кримінальна відповідальність юридичної особи» замінено на «заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб» [3, с. 181]. Закріплення у чинному КК України вказаних новел, на думку А.С. Нерсисяна, є черговою спробою запровадження в Україні кримінальної відповідальності юридичних осіб, яку свого часу не підтримали фахівці з кримінального права та законодавці.

І.І. Митрофанов зазначає, що з прийняттям 23 травня 2013 р. Закону український законодавець фактично визнав юридичні особи «суб'єктом» реалізації кримінальної відповідальності за вчинення їхньою уповноваженою особою:

1) від імені та в інтересах юридичної особи будь-якого із злочинів, передбачених ст.ст. 209, 306, ч. 1 і 2 ст. 368-3, ч. 1 і 2 ст. 368-4, ст.ст. 369, 369-2 КК України; 2) незабезпечення виконання покладених на її уповноважену особу законом або установчими документами юридичної особи обов'язків щодо вжиття заходів із запобігання корупції, що призвело до вчинення будь-якого із злочинів, передбачених у ст.ст. 209, 306, ч. 1 і 2 ст. 368-3, ч. 1 і 2 ст. 368-4, ст.ст. 369, 369-2 КК України; 3) від імені юридичної особи будь-якого із злочинів, передбачених ст.ст. 258–258-5 КК України; 4) вчинення її уповноваженою особою від імені та в інтересах юридичної особи будь-якого із злочинів, передбачених у ст.ст. 109, 110, 113, 146, 147, 160, 260, 262, 436, 437, 438, 442, 444, 447 КК України [4, с. 126–127].

При цьому, аналізуючи зміни до законодавства про кримінальну відповідальність, І.І. Митрофанов зазначає, що законодавець вводить інститут юридичної особи і не як суб'єкт кримінальної відповідальності, і не як суб'єкт злочину [4, с. 128].

Б.В. Волженкін підкреслює: «Доцільно розрізняти суб'єкта злочину і суб'єкта кримінальної відповідальності». Злочин як суспільно небезпечне протиправне і винне діяння може вчинити тільки фізична особа, яка наділена свідомістю і волею. Саме таке діяння, що містить усі ознаки відповідного складу злочину, є підставою кримінальної відповідальності. А нести кримінальну відповідальність за такі діяння могли б не тільки фізичні особи, але й за певних умов і юридичні особи [5, с. 21].

Інші вчені, зокрема Н.О. Данкович, зазначають, що юридична особа в Україні є повноправним суб'єктом серед галузей права, в межах яких (господарське, цивільне, податкове, тощо) до неї застосовуються, зокрема у зв'язку із притягненням до кримінальної відповідальності її уповноважених осіб, санкції адміністративного, фінансового характеру тощо. Можливо, більш доцільно звернути увагу на забезпечення ефективного механізму притягнення юридичних осіб саме до цих видів відповідальності, оскільки той самий штраф, що пропонується як «захід кримінально-правового впливу до юридичних осіб», за своїм змістом є грошовим стягненням, що застосовують до юридичних осіб як вид адміністративного стягнення. Законодавством вже передбачена відповідальність юридичних осіб (цивільно-правова, адміністративно-правова, фінансова тощо), і у запровадженні кримінальної відповідальності до юридичних осіб немає необхідності [6, с. 138].

Варто вказати, що іншу концепцію про те, що заходи кримінально-правового характеру, що застосовуються до юридичних осіб, не є проявом (формою) кримінальної відповідальності, підтримує більшість вчених.

Так, В.В. Топчій вказує, що заходи кримінально-правового характеру за своїм змістом не варто вважати формами реалізації кримінальної відповідальності. За ст.ст. 96–3–96-11 КК України, заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб застосовуються до осіб, які не можуть бути визнані суб'єктом злочину. Так, у ч. 1 ст. 18 КК України зазначено, що суб'єктом злочину визнається виключно фізична особа, тобто людина. Отже, юридична особа, тобто організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку (ч. 1 ст. 80 Цивільного кодексу України), не є суб'єктом злочину. Таким чином, не доцільно визнавати формою реалізації кримінальної відповідальності застосування заходів до юридичних осіб, оскільки таке застосування відбувається за відсутності безпосередньо в їх діях ознак складу злочину [7].

Схожу позицію підтримує Г.З. Яремко, зазначаючи, що юридична особа не є суб'єктом злочину, адже не відповідає ознакам ст. 18 КК України (яка не зазнала змін), у неї немає психічного ставлення до вчиненого (суб'єктивна сторона), та, зрештою, не вона сама, а уповноважена особа від її імені чи в її інтересах вчиняє злочин. Тому не доводиться говорити про діяння юридичної особи, тим паче про наявність у ньому складу злочину. Отже, юридична особа не є ані суб'єктом злочину, ані суб'єктом кримінальної відповідальності,

однак є суб'єктом, до якого можуть застосовуватися заходи кримінально-правового характеру. Кримінальною відповідальністю далеко не вичерпуються форми кримінально-правового реагування на злочин чи суспільно небезпечне посягання. Отже, Г.З. Яремко доходить висновку, що заходи кримінально-правового характеру можуть застосовуватися до: 1) фізичних осіб, які вчинили злочин; 2) фізичних осіб, які вчинили суспільно небезпечне діяння; 3) юридичних осіб. Кримінальна ж відповідальність є заходом кримінально-правового характеру, що застосовується власне лише до першої групи суб'єктів. Застосування заходів кримінально-правового характеру до фізичних осіб, які вчинили суспільно небезпечне діяння, та юридичних осіб не є кримінальною відповідальністю [8, с. 93].

Н.А. Орловська, аналізуючи моделі впливу на юридичних осіб, які представлені в кримінальному законодавстві зарубіжних держав, зазначає, що в Україні реалізується друга модель, за якою суб'єктом злочину може бути тільки фізична особа; до юридичної особи застосовуються заходи кримінально-правового впливу – заходи безпеки, компенсації. На користь такого твердження говорить, зокрема, таке: КК України не визнає юридичну особу суб'єктом злочину, оскільки жодних уточнень у відповідну нормативну дефініцію внесено не було; нема жодних підстав вважати, що до діяння юридичної особи може бути застосоване поняття винності; нема вини – нема й суб'єктивного ставлення у вину; жодним чином не можна дійти висновку, що вина фізичної особи, яка діяла від імені та в інтересах юридичної особи, може «поширюватися» на юридичну особу; єдиною підставою кримінальної відповідальності є наявність у діянні фізичної особи складу злочину; заходи кримінально-правового характеру стосовно юридичних осіб не є формою реалізації кримінальної відповідальності, однак вони прямо зазначені в КК України і не розглядаються як покарання. Отже, юридична особа не підлягає кримінальній відповідальності, але до неї застосовуються заходи кримінально-правового характеру, які, з її точки зору, точніше було б назвати заходами кримінально-правового впливу [9, с. 163–164].

Таким чином, низка вчених не розглядає заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб як особливу форму кримінальної відповідальності, з огляду на те, що юридична особа у розумінні Кримінального кодексу не є суб'єктом злочину.

Т.О. Гончар визначає заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб як засоби державного впливу, вичерпний перелік яких передбачено у ст. 96-6 КК України, які застосовуються у разі вчинення її уповноваженою особою (тобто фізичною особою) від імені та в інтересах юридичної особи будь-якого зі злочинів, перелік яких визначений у ст. 96-3 КК України.

Ознаками кримінально-правових заходів щодо юридичних осіб, на думку Т.О. Гончара, є: 1) вони є особливим видом реакції держави, що є альтернативою покаранню, не пов'язуються з реалізацією кримінальної відповідальності; 2) застосування цих заходів відбувається у межах кримінально-правових відносин, але юридичні особи не визнаються суб'єктом кримінальної відповідальності, а вважаються особливим суб'єктом кримінально-правових відносин; 3) вказані заходи застосовуються у разі вчинення їх уповноваженою особою (тобто фізичною особою) від імені та в інтересах юридичної особи будь-якого зі злочинів, перелік яких визначений у ст. 96-3 КК України; 4) у ст. 96-3 КК України надається їх вичерпний перелік – штраф, конфіскація майна, ліквідація; 5) застосування заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб не тягне за собою судимості [10, с. 78–79].

К.П. Задоя відстоює позицію, що традиційне (класичне) розуміння кримінальної відповідальності у вітчизняному науковому дискурсі передбачає, що обов'язковим елементом ретроспективної кримінальної відповідальності є так званий «державний осуд», який виявляється у визнанні особи винною у скоєнні злочину в резолютивній частині вироку суду. З положень чинного кримінального та кримінально-процесуального законодавства випливає, що юридична особа, у разі застосування до неї заходів кримінально-правового характеру, державного осуду не зазнає. Так, ч. 4 ст. 374 Кримінального процесуального кодексу України не передбачає, що складовою частиною резолютивної частини вироку суду має бути припис, зміст якого міг бути інтерпретований як осуд юридичної особи. Зазначений нормативний орієнтир говорить лише про «рішення про застосування до юридичної особи заходів кримінально-правового характеру». На думку К.П. Задоя, ця обставина є достатньою підставою для висновку про те, що інститут заходів кримінально-правового характеру, що застосовуються до юридичних осіб, не можна вкласти у «прокрустове ложе» сучасного вчення про кримінальну відповідальність [11, с. 43–44].

Наведені положення Т.О. Гончара та К.П. Задоя можна розглядати як додаткові аргументи на користь концепції, яка не відносить заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб до кримінальної відповідальності.

Крім того, К.П. Задея доходить висновку, що з точки зору загальної теорії права заходи кримінально-правового характеру, що застосовуються до юридичних осіб, виглядають проявом юридичної відповідальності. Посилаючись на окремі правові позиції Конституційного Суду України, він говорить про те, що інститут заходів кримінально-правового характеру, що застосовуються до юридичних осіб, за кримінальним правом України являє собою окремий вид юридичної відповідальності, відмінний від відповідальності кримінальної.

Так, у рішенні в справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України, ч.ч. 1, 3 ст. 2, ч. 1 ст. 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб) від 30.05.2001 р. № 7-рп/2001, КСУ: а) зазначив, що «положення п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України треба розуміти так, що ним безпосередньо не встановлюються види юридичної відповідальності» (п. 1.1. резолютивної частини рішення); 2) *de facto* визнав, що у правовій системі України сформувалося явище «відповідальності юридичних осіб у публічних сферах» (абз. 1 п. 5 мотивувальної частини рішення). При цьому викристання КСУ терміна «відповідальність» видається цілком свідомим, оскільки Суд зазначив, що в різноманітних нормативно-правових актах, які стали предметом його уваги, йшлося про «фінансові санкції», «штрафи», «заходи впливу», «заходи впливу та санкції» щодо юридичних осіб (абз. 5 п. 3 мотивувальної частини рішення), а термін «відповідальність» для характеристики відповідних правових заходів не застосовувався.

Таким чином, із набранням чинності Закону України від 23 травня 2013 р. Кримінальний кодекс став у ряд з іншими нормативно-правовими актами, що встановлюють відповідальність юридичної особи за правопорушення публічного характеру, а саме: з Господарським кодексом України (ст. 238), Податковим кодексом України (п. 111.2), Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14.10.2014 р. [12].

Ці положення не дають змоги говорити про існування єдиного міжгалузевого інституту відповідальності юридичної особи за правопорушення в публічній сфері. Видається, можна вести мову лише про множину видів відповідальності юридичної особи, які розмежовуються за характером правопорушення (сферою, в якій воно вчиняється) [11, с. 47–48].

Отже, з огляду на сказане вище можна виокремити у теорії вітчизняного кримінального права такі теоретичні концепції щодо розуміння юридичної природи заходів кримінально-правового характеру, що застосовуються до юридичних осіб: 1) заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб є формою кримінальної відповідальності; 2) заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб не є формою кримінальної відповідальності; 3) заходи кримінально-правового характеру є окремим видом юридичної відповідальності.

Як зазначає К.П. Задея, розбіжності у наукових підходах щодо юридичної природи заходів кримінально-правового характеру, що застосовуються до юридичних осіб, мають цілком очевидне пояснення – непослідовність законодавця. У назві Закону України від 23 травня 2013 р. вжито термін «відповідальність юридичних осіб», однак у самому тексті законодавчого акта такий термін не використовується. Натомість законодавець назвав правові заходи, що можуть застосовуватись до юридичних осіб, «заходами кримінально-правового характеру» [11, с. 43].

Прихильники цього Закону посилаються на те, що юридичні особи визнаються суб'єктами кримінальної відповідальності і міжнародними нормативно-правовими актами. Згідно з Кримінальною конвенцією про боротьбу з корупцією, яку парламент України ратифікував у 2006 р., кожна сторона Конвенції забезпечуватиме, щоб юридичним особам, притягнутим до відповідальності згідно з п.п. 1 та 2 ст. 18, призначалися ефективні, адекватні та стримуючі кримінальні або некримінальні санкції і заходи, включаючи штрафи [14].

На нашу думку, формулювання «кримінальні або некримінальні санкції» дають змогу державам, які ратифікували Конвенцію, віднести відповідні заходи до кримінальної відповідальності або виносити заходи кримінально-правового характеру поза межі кримінальної відповідальності. Разом із тим чинне законодавство України не дає змоги чітко відповісти на питання, чи є заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб формою кримінальної відповідальності або такі заходи знаходяться поза її межами.

Висновки. Варто вказати, що питання заходів кримінально-правового характеру до юридичних осіб, безумовно, потребує подальшого наукового вивчення. І його варто розглядати крізь призму наукової проблеми співвідношення заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб та кримінальної відповідальності.

Список використаних джерел:

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб: Закон України від 23 травня 2013 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/314-18/>.
2. Козаченко О.В. «Кримінально-правові заходи в Україні»: Культурно-антропологічна концепція. Одеса, 2012. 34 с.
3. Нерсисян А.С. Заходи кримінально-правового характеру щодо юридичної особи: аналіз нового законопроекту. Вісник Вищої ради юстиції. 2013. № 2 (14). С. 181–192.
4. Митрофанов І.І. Засоби кримінально-правового впливу на юридичних осіб. Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. 2014. № 2. С. 126–134.
5. Волженкин Б.В. Уголовная ответственность юридических лиц. СПб, 1998. 39 с.
6. Данкович Н.О. Відповідальність юридичних осіб в Україні: кримінально-правовий аспект. Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). 2013. № 2(61). С. 135.
7. Топчій В.В. Характеристика заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2015. Вип. 18(2). С. 85.
8. Яремко Г.З. Система заходів кримінально-правового характеру. Часопис Академії адвокатури України. 2014. Т. 7. № 4. С. 90.
9. Орловська Н. Про модель кримінально-правового впливу на юридичну особу в Україні. Юридичний вісник. 2014. № 2. С. 161–166.
10. Гончар Т.О. Заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб за чинним кримінальним кодексом України. Правова держава. 2014. № 17. С. 76–80.
11. Задоя К.П. Правова природа заходів кримінально-правового характеру, що застосовуються до юридичних осіб. Юридичний вісник. Право і громадянське суспільство. 2014. № 4. С. 42–53.
12. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб). URL: [ip://zakon2.rada.gov.ua/Y5/](http://zakon2.rada.gov.ua/Y5/).
13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб: Закон України (в ред. від 26.04.2015 р.). Відомості Верховної Ради. 2014. № 12. Ст. 183.
14. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ET8 173). Відомості Верховної Ради України. 2007. № 47-48. URL: [ip://zakon2.rada.gov.ua/layY8/](http://zakon2.rada.gov.ua/layY8/).

КЕРНЯКЕВИЧ-ТАНАСІЙЧУК Ю.В.

РЕЖИМ У СИСТЕМІ ЗАСОБІВ ДОСЯГНЕННЯ МЕТИ РЕАЛІЗАЦІЇ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

У статті розглядається питання режиму як встановленого кримінально-виконавчим законодавством порядку виконання та відбування покарань, пов'язаних та не пов'язаних із позбавленням волі. Аналізуються наукові позиції щодо визначення поняття «режим (порядок виконання та відбування покарань)». Визначається роль режиму у системі засобів досягнення мети реалізації кримінально-виконавчої політики України.

Ключові слова: режим, порядок виконання та відбування покарання, засоби досягнення мети реалізації кримінально-виконавчої політики України, механізм реалізації кримінально-виконавчої політики України.

В статье рассматривается вопрос режима как установленного уголовно-исполнительным законодательством порядка исполнения и отбывания наказаний, связанных и не связанных с лишением свободы. Анализируются научные позиции относительно определения понятия «режим (порядок исполнения и отбывания наказаний)». Определяется роль режима в системе средств достижения цели реализации уголовно-исполнительной политики Украины.

Ключевые слова: режим, порядок исполнения и отбывания наказания, средства достижения цели реализации уголовно-исполнительной политики Украины, механизм реализации уголовно-исполнительной политики Украины.

The article deals with the regime of the procedure for the execution and serving of sentences, connected and not related to deprivation of liberty, established by the criminal-executive law. The scientific positions concerning the definition of “the regime (the procedure of execution and serving of punishment)” are analyzed. The role of the regime in the system of means of achieving the goal of realization of the criminal-executive policy of Ukraine is determined.

Key words: regime, procedure of execution and serving of punishment, means of achieving the goal of realization of the criminal-executive policy of Ukraine, mechanism of implementation of the criminal-executive policy of Ukraine.

Вступ. Механізм реалізації кримінально-виконавчої політики України можна визначити як систему заходів та засобів, а також суб'єктів, відповідальних за втілення їх в життя, за допомогою яких забезпечується вплив на кримінально-виконавчі правовідносини з метою досягнення цілей та завдань кримінально-виконавчого законодавства. Системність як ознака механізму реалізації кримінально-виконавчої політики дає змогу забезпечити синергетичний зв'язок між усіма елементами названого механізму, що, в свою чергу, сприяє успішному досягненню кінцевої мети його дії. Складовими елементами механізму реалізації кримінально-виконавчої політики виступатимуть: об'єкт впливу, суб'єкти реалізації, мета, а також засоби, за допомогою яких досягається мета.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення аналізу правової природи режиму у системі засобів, за допомогою яких досягається мета реалізації кримінально-виконавчої політики України.

Результати дослідження. Зважаючи на те, що у досягненні мети реалізації кримінально-виконавчої політики України першочерговим значенням наділене створення умов для

© КЕРНЯКЕВИЧ-ТАНАСІЙЧУК Ю.В. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри трудового, екологічного та аграрного права (Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника)

виправлення і ресоціалізації засуджених, на особливу увагу заслуговує аналіз основних засобів виправлення та ресоціалізації засуджених, які в механізмі реалізації кримінально-виконавчої політики України є окремою складовою частиною.

Варто зазначити, що законодавець не проводить розмежування між виправленням та ресоціалізацією засуджених до покарань, пов'язаних з ізоляцією від суспільства, і тих, які відбувають покарання, не пов'язані з ізоляцією від суспільства. Крім того, даючи перелік засобів виправлення і ресоціалізації засуджених, наголошує, що названі засоби застосовуються з урахуванням виду покарання, особистості засудженого, характеру, ступеня суспільної небезпеки і мотивів вчиненого кримінального правопорушення та поведінки засудженого під час відбування покарання. Цим самим законодавець підкреслює допустимість використання терміна «ресоціалізація» щодо всіх категорій засуджених, незважаючи на те, чи вони відбувають покарання, пов'язані з позбавленням волі чи ті, які не пов'язані з позбавленням волі.

У літературі побутують також інші позиції. На переконання О.І. Богатирьової, щодо засуджених, які відбувають покарання, не пов'язані з позбавленням волі, можна застосовувати лише термін «виправлення». Аргументуючи свою позицію, автор спирається на визначення ресоціалізації, яке наведено у ст. 6 КВК України і виходить від протилежного. Отже, засуджені, які відбувають покарання, не пов'язані з позбавленням волі, під час відбування покарання залишаються у суспільстві і є його повноправними членами, а тому у них і не виникає потреби повертатися до життя у суспільстві [1, с. 60].

З нашої точки зору, відсутність фізичної ізоляції від суспільства не означає наявності соціального статусу повноправного члена суспільства. Особа, набувши правового статусу засудженого, користується всіма правами людини і громадянина, за винятком обмежень, визначених законами України, Кримінально-виконавчим кодексом України і встановлених вироком суду. Наявність відповідних обмежень є свідченням відсутності соціального статусу повноправного члена суспільства. Тому виправленню та ресоціалізації підлягають всі засуджені. А про результативність відповідних процесів можна говорити лише в кожному конкретному випадку.

На підтвердження цієї тези допустимо навести міркування М.В. Ольховика, який, досліджуючи питання ресоціалізації засуджених без ізоляції від суспільства, пропонує створити єдину суспільно-державну систему ресоціалізації засуджених без ізоляції від суспільства і осіб, звільнених із місць позбавлення волі [2, с. 74]. Це сприятиме тому, щоб відповідні суб'єкти ресоціалізаційної діяльності якісно виконували покладені на них завдання.

Як закріплено у ч. 3 ст. 6 Кримінально-виконавчого кодексу, основними засобами виправлення і ресоціалізації засуджених є:

- 1) встановлений порядок виконання та відбування покарання (режим);
- 2) пробація;
- 3) суспільно корисна праця;
- 4) соціально-виховна робота;
- 5) загальноосвітнє і професійно-технічне навчання;
- 6) громадський вплив.

Першим засобом, який і виступає предметом нашого дослідження, є режим, тобто встановлений порядок виконання і відбування покарання. Згідно з ч. 1. ст. 102 Кримінально-виконавчого кодексу України, режим у виправних і виховних колоніях – це встановлений законом та іншими нормативно-правовими актами порядок виконання і відбування покарання, який забезпечує ізоляцію засуджених; постійний нагляд за ними, виконання покладених на них обов'язків, реалізацію їхніх прав і законних інтересів, безпеку засуджених і персоналу, роздільне тримання різних категорій засуджених, різні умови тримання засуджених залежно від виду колонії, зміну умов тримання засуджених.

І.В. Саленков пропонує розглядати поняття «режим виконання і відбування покарання у вигляді позбавлення волі» у вузькому і широкому значеннях. Так, у вузькому значенні автор вважає за доцільне режим визначити як врегульований нормами кримінально-виконавчого права порядок виконання і відбування покарання у вигляді позбавлення волі, в якому виражається кара, що забезпечує виправлення і ресоціалізацію, виховну і попереджувальну дію на засуджених і яка створює умови для застосування карально-виховних заходів впливу. У широкому значенні режим у виправних і виховних колоніях – це врегульований нормами кримінально-виконавчого законодавства України порядок виконання і відбування покарання

у вигляді позбавлення волі з метою захисту інтересів особи, суспільства і держави від злочинних посягань, створення умов для виправлення і ресоціалізації засуджених, запобігання вчиненню нових злочинів як засудженими, так і іншими особами, забезпечення ізоляції засуджених, постійного нагляду за ними, виконання покладених на них обов'язків, реалізацію їх прав і законних інтересів, безпеки засуджених і персоналу, застосування прогресивної системи відбuvання покарання [3].

К.А. Автухов пропонує свою авторську дефініцію правової конструкції «режим в установі виконання покарання»: це встановлена кримінально-виконавчим законодавством система правил поведінки засуджених (режим відбuvання) і заходів, що здійснюються адміністрацією органів та установ виконання покарань, спрямованих на досягнення цілей покарання (режим виконання) [4, с. 147–148].

При цьому автор виокремлює такі ознаки режиму:

- він встановлюється кримінально-виконавчим законодавством;
- встановлення належного режиму можливе лише за умови розгляду його в контексті єдиного процесу виконання-відбuvання покарання;
- для режимних правил, що встановлюються для засуджених, характерна системність;
- заходи, що вживаються адміністрацією установи для забезпечення належного режиму, націлені на досягнення мети покарання [4, с. 148].

Б.М. Телефонко підкреслює, що режим забезпечує реалізацію широкого комплексу відносин, що виникають під час виконання покарання у вигляді позбавлення волі на певний строк. Режим виконання й відбuvання покарання багатофункціональний за своєю спрямованістю. Він є одним із засобів виправлення (ч. 3 ст. 6 КВК України), а також створює умови для застосування інших засобів виправлення (ч. 3 ст. 102 КВК України). Режим виконання й відбuvання покарання охоплює всю сукупність матеріальних і процесуальних норм, що регламентують діяльність адміністрації КВУ, на які законом покладено виконання покарань, а також сукупність умов і правил відбuvання покарання [5, с. 120].

Слушними є зауваження О.І. Богатирьової, яка не погоджується з науковцями, які такий засіб виправлення та ресоціалізації, як встановлений порядок виконання та відбuvання покарання (режим), тлумачать, спираючись лише на ст. 102 КВК України. У зазначеній статті і справді розглядається режим, але з конкретним уточненням про місце його застосування – у виправних і виховних колоніях. Тому це тлумачення буде неповним через те, що на осіб, які відбuvають покарання, не пов'язані з позбавленням волі, також поширюється відповідний порядок виконання та відбuvання покарання [1, с. 61].

М.Я. Гуцуляк, досліджуючи основні засоби виправлення та ресоціалізації засуджених до покарання у вигляді громадських робіт, також зазначає, що більшість вчених відносять поняття «режим» винятково до позбавлення волі. Однак, на його думку, така позиція не є бездоганною. Громадським роботам також властивий режим, адже кримінально-виконавче законодавство чітко регламентує порядок та умови їх виконання [6].

Правове регулювання режиму засуджених, які відбuvають покарання, не пов'язані з позбавленням волі, здійснюється на підставі норм Кримінально-виконавчого кодексу України та Інструкції про порядок виконання покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, та здійснення контролю щодо осіб, засуджених до таких покарань [7].

Нам імпонує позиція С.О. Борсученко, яка вважає, що зміст режиму визначається його основними функціями (каральною, виховною, забезпечувальною, профілактичною) і включає сукупність правил, що забезпечують або регулюють порядок і умови виконання (відбuvання) конкретного виду покарання. Функції режиму реалізуються комплексно, вони доповнюють одна одну і взаємопов'язані. Кожна з них, здійснюючись самостійно, створює одночасно умови для успішної реалізації всієї сукупності функцій. Однак усі функції режиму реалізуються тільки у разі виконання (відбuvання) покарання у вигляді позбавлення волі [8, с. 56–57].

Висновки. Таким чином, режим як встановлений кримінально-виконавчим законодавством порядок виконання та відбuvання покарань, пов'язаних та не пов'язаних із позбавленням волі, займає центральне місце серед засобів виправлення та ресоціалізації засуджених, а також наділений ключовим значенням у системі засобів досягнення мети реалізації кримінально-виконавчої політики України.

Список використаних джерел:

1. Богатирьова О.І. Особливості виправлення та ресоціалізації засуджених, що відбувають покарання, не пов'язані з позбавленням волі. Міжнародний юридичний вісник: збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. 2015. Вип. 1 (2). С. 59–63.
2. Ольховик Н.В. Ресоциализация осужденных без изоляции от общества и деятельность уголовно-исполнительных инспекций по предупреждению преступлений. Вестник Томского государственного университета. Право. 2013. № 1 (7). С. 68–74.
3. Саленков І.В. Режим виконання і відбування кримінального покарання у виді позбавлення волі: автореф. дис. ...канд. юрид. наук: спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право». Харків, 2011. URL: <http://inter.criminology.onua.e.du.ua/?p=1915>
4. Автухов К.А. Аналіз нормативного і доктринальних визначень поняття «режим в установах виконання покарань». Проблеми законності : акад. зб. наук. пр. Харків, 2013. Вип. 124. С. 141–150.
5. Телефанко Б.М. Режим у кримінально-виконавчих установах і пенітенціарний рецидив. Visegrad Journal on Human Rights. 2017. № 1/1. С. 117–122.
6. Гуцуляк М.Я. Основні засоби виправлення та ресоціалізації засуджених до покарання у вигляді громадських робіт. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – Серія юридична. 2009. № 3 URL: <http://journal.lvduvs.edu.ua/#>.
7. Про затвердження Інструкції про порядок виконання покарань, не пов'язаних з позбавленням волі та здійснення контролю щодо осіб, засуджених до таких покарань: наказ Державного департаменту України з питань виконання покарань Міністерства внутрішніх справ України від 19 груд. 2003 р. № 270/1560 // Офіц. сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0016-04>.
8. Борсученко С.А. Режим исполнения (отбывания) наказаний и проблемы его законодательной регламентации. Мониторинг правоприменения. 2016. № 1 (18). С. 54–58.

КУПАР Д.Ю.

**ЗВІЛЬНЕННЯ ВІД КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ
У ЗВ'ЯЗКУ З ПРИМИРЕННЯМ ІЗ ПОТЕРПІЛИМ ЗА ВЧИНЕННЯ ЗЛОЧИНУ
ПРОТИ ВСТАНОВЛЕНОГО ПОРЯДКУ НЕСЕННЯ ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ:
ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНИЙ АСПЕКТ**

З огляду на приписи ст. 46, а також ч. 4 ст. 401 Кримінального кодексу України досліджуються підстави й умови (передумови) звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з примиренням із потерпілим за вчинення визначених законом злочинів проти встановленого порядку несення військової служби. На цій підставі формулюються власні узагальнюючі висновки щодо особливостей реалізації цього екстраординарного виду звільнення від кримінальної відповідальності.

Ключові слова: примирення, потерпілий, заходи, звільнення від кримінальної відповідальності.

Учитывая предписания ст. 46, а также ч. 4 ст. 401 Уголовного кодекса Украины, исследуются основания и условия (предпосылки) освобождения от уголовной ответственности в связи с примирением с потерпевшим за совершение установленных законом преступлений против порядка несения военной службы. На этом основании формулируются собственные обобщающие выводы относительно особенностей реализации этого экстраординарного вида освобождения от уголовной ответственности.

Ключевые слова: примирение, потерпевший, меры, освобождение от уголовной ответственности.

Taking into account the requirements of the Article 46 as well as Part 4 of the Article 401 of the Criminal Code of Ukraine, the grounds and conditions (preconditions) of the release from criminal liability in connection with the reconciliation with the victim for committing offenses established by law against the procedure of military service are researched. Based on this, own generalizing conclusions regarding the peculiarities of the implementation of this extraordinary type of the release from criminal liability are formulated.

Key words: reconciliation, casualty, measures, release from criminal responsibility.

Вступ. У сучасній юриспруденції дедалі частіше звертається увага на те, що успішне виконання завдань кримінально-правової охорони найбільш важливий соціальних цінностей і благ забезпечується не тільки практикою застосування каральних заходів кримінального характеру, а й практикою застосування некаральних заохочувальних заходів кримінально-правового впливу, заснованих на стимулюванні позитивної посткримінальної поведінки особи. Окреме місце серед таких заходів посідає звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з примиренням із потерпілим (ст. 46 Кримінального кодексу України) за вчинення злочину проти встановленого порядку несення військової служби. Предикатну норму такого виду звільнення від кримінальної відповідальності за вчинення військового злочину становить ч. 4 ст. 401 Кримінального кодексу України (далі – КК України), положення якої декларують, що особа, яка вчинила злочин, передбачений статтями розділу XIX КК України, може бути звільнена від кримінальної відповідальності згідно зі ст. 44 КК України із застосуванням до неї заходів, передбачених Дисциплінарним статутом Збройних Сил України.

Звільнення від кримінальної відповідальності за вчинення злочину проти порядку несення військової служби за вказаними кримінально-правовими нормами поряд з іншими

видами звільнення від кримінальної відповідальності є не лише гуманним, а й водночас досить дієвим засобом кримінально-правового реагування на порушення заборон, передбачених розділом XIX КК України, що може ефективно забезпечити вирішення завдань, які стоять перед КК України. Про це яскраво свідчать статистичні відомості судової влади України, згідно з якими показники звільнення від кримінальної відповідальності за вчинення військового злочину у зв'язку з примиренням із потерпілим у 2014 р. порівняно з 2017 р. збільшились. Так, за злочини проти встановленого порядку несення військової служби в 2014 р. жодна особа не була звільнена від кримінальної відповідальності у зв'язку з примиренням винного з потерпілим за вчинення військового злочину [4]. Проте в 2015 р. з урахуванням приписів ст. 46 КК України від кримінальної відповідальності за вчинення військового злочину були звільнені чотири особи, зокрема 3 особи за ч. 1 ст. 414 КК України та 1 особа за ч. 1 ст. 415 КК України [5]. У 2016 р. у зв'язку з примиренням із потерпілим від кримінальної відповідальності за військові злочини звільнено 11 осіб: за ч. 1 ст. 414 КК України – 5 осіб; за ч. 1 ст. 415 КК України – 6 осіб [6]. У першому півріччі 2017 р. звільнено 1 особу (за ч. 1 ст. 415 «Порушення правил водіння або експлуатації машин» КК України) [7].

Тенденція до збільшення випадків звільнення від кримінальної відповідальності за вчинення військового злочину у зв'язку з примиренням із потерпілим потребує свого наукового осмислення з огляду на той факт, що вища судова інстанція у своїх роз'ясненнях та узагальненнях настійно рекомендує судам України обмежувати можливість звільнення від кримінальної відповідальності суб'єктів військового злочину за ст. 46 КК України. Крім того, суди України під час реалізації наданих їм повноважень щодо звільнення від кримінальної відповідальності не звертають увагу на окремі регламентовані ч. 4 ст. 401 КК України вказівки щодо реалізації такого звільнення. Очевидно, таке їх ігнорування має бути певним чином пояснене. У зв'язку із цим дослідження звільнення від кримінальної відповідальності за вчинення військового злочину може сприяти не лише уточненню, а й конкретизації уявлень про теоретичні та практичні аспекти застосування цього виду звільнення від кримінальної відповідальності за вчинення військового злочину.

Аналіз останніх джерел і публікацій. У юридичній літературі проблемам звільнення від кримінальної відповідальності за вчинення військового злочину приділяється недостатньо уваги. На сьогодні вони знаходять висвітлення лише в поодиноких науково-практичних коментарях окремих учених і практиків (таких як С.І. Дячук, М.І. Мельник, М.І. Хавронюк). Безперечно, значний внесок у вирішення концептуальних питань, пов'язаних зі звільненням від кримінальної відповідальності у зв'язку з примиренням із потерпілим за вчинення будь-якого злочину визначеного законом ступеня тяжкості, зробили такі вітчизняні й зарубіжні науковці, як Л.В. Головка, О.В. Давидова, В.М. Куц, О.В. Перепадя, В.В. Ценєва, А.М. Яценко та інші. Водночас вказаними дослідниками особливості й проблеми реалізації ст. 46 КК України безпосередньо в разі вчинення військового злочину не аналізувалися. У зв'язку із цим необхідність проведення окремого дослідження теоретичних і практичних аспектів звільнення від кримінальної відповідальності за вчинення злочину проти встановленого порядку несення військової служби у зв'язку з примиренням із потерпілим є очевидною та сумнівів не викликає.

Постановка завдання. Мета статті полягає в аналізі з огляду на приписи ст. 46, а також ч. 4 ст. 401 КК України підстав та умов (передумов) звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з примиренням із потерпілим за вчинення визначених законом злочинів проти встановленого порядку несення військової служби та у формулюванні на цій підставі власних узагальнюючих висновків щодо особливостей реалізації цього екстраординарного виду звільнення від кримінальної відповідальності.

Результати дослідження. Ознайомлення зі змістом ст. 46, а також ч. 4 ст. 401 КК України дає змогу дійти висновку про те, що звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з примиренням із потерпілим за вчинення злочину проти порядку несення військової служби належить до імперативного виду звільнення від кримінальної відповідальності.

Статтею 46 КК України декларовано, що особа, яка вперше вчинила злочин невеликої тяжкості або необережний злочин середньої тяжкості, крім корупційних злочинів, звільняється від кримінальної відповідальності, якщо вона примирилася з потерпілим та відшкодувала завдані нею збитки або усунула заподіяну шкоду.

З урахуванням системного аналізу приписів цієї статті, а також положень ч. 4 ст. 401 КК України вбачається, що підставою звільнення від кримінальної відповідальності суб'єктів військового злочину у зв'язку з примиренням із потерпілим є позитивна посткримінальна

поведінка, що полягає в примиренні суб'єкта військового злочину з потерпілим та у відшкодуванні йому завданих збитків або усуненні заподіяної шкоди. Ми схильні приєднатись до тих науковців, на думку яких саме позитивна посткримінальна поведінка є підставою (необхідною причиною) більшості видів звільнення від кримінальної відповідальності за нормами Загальної й Особливої частини КК України. Винятком становлять хіба що випадки звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку зі зміною обстановки (ст. 48 КК України) та закінченням строків давності (ст. 49 КК України), оскільки підставою цих видів звільнення є настання певної події або сполучення події та відповідної поведінки особи, зокрема, не пов'язаної з ухиленням від досудового слідства чи суду або вчиненням нового злочину [27, с. 126; 8, с. 330].

У юридичній літературі відсутня єдність думок щодо розуміння примирення з потерпілим. Однак більшість наявних сьогодні позицій із цього приводу репрезентують дві групи вчених і практиків. Так, на думку перших, примирення є одностороннім актом прощення потерпілим суб'єкта злочину в результаті вільного волевиявлення, що виключає будь-який неправомірний вплив незалежно від того, яка зі сторін була його ініціатором та з яких мотивів [18, с. 149; 17]. Інші науковці, навпаки, стверджують, що примирення з потерпілим – це двостороння письмова угода, юридичним наслідком якої є звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з відшкодуванням суб'єктом злочину завданих ним збитків або усунення заподіяної шкоди та згода на таке звільнення потерпілого внаслідок задоволення вжитими щодо нього заходами [10, с. 26].

У цьому питанні нам імпонує позиція С.О. Яценко, яка зазначає, що під примиренням із потерпілим у контексті ст. 46 КК України варто розуміти добру волю потерпілого, яка полягає виключно в наданні згоди останнім на звільнення обвинуваченого від кримінальної відповідальності. У практичній площині ця добра воля в більшості випадків має вияв у відповідній заяві потерпілого про те, що він відмовляється від подання (або від поданого) цивільного позову та жодних претензій до обвинуваченого не має, оскільки шкода йому повністю відшкодована. При цьому, критично оцінюючи наявну судову практику, а також роз'яснення Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, дослідник зауважує, що не варто ототожнювати такі формулювання, як «примирення з потерпілим» та «угода про примирення». Юридичні наслідки їх практичної реалізації різні: або звільнення від кримінальної відповідальності, або звільнення від відбування покарання з випробуванням [15; 28, с. 181–184].

Крім того, заслуговує на підтримку також теза про те, що усунення наслідків вчиненого злочину є атрибутом (складовою частиною) примирення, а не окремим, відірваним від нього явищем. Тому відшкодування завданих збитків або усунення заподіяної шкоди є основою, на якій ґрунтується примирення як підстава звільнення від кримінальної відповідальності [12, с. 244; 14, с. 10; 27, с. 127–128], хоча подібна думка знаходить свою критику серед інших науковців з огляду на те, що в диспозиції ст. 46 КК України примирення й відшкодування або усунення наслідків злочину передбачені як самостійні обставини, кожна з яких підлягає окремому встановленню [1, с. 49; 26, с. 17–18; 11, с. 91–92; 25, с. 18–20; 13, с. 120–121; 9, с. 170].

Що стосується умов звільнення суб'єктів військового злочину від кримінальної відповідальності за ст. 46 КК України, то таку умову, яку іноді в літературі ще називають передумовою [8, с. 329], становить факт вчинення вперше злочину невеликої тяжкості або необережного злочину середньої тяжкості, передбаченого розділом XIX Особливої частини КК України. У цьому разі йдеться, по-перше, про те, що це злочин певної тяжкості згідно зі ст. 12 КК України, який не належить до корупційних злочинів згідно з приміткою до ст. 45 КК України [8, с. 330]; по-друге, про те, що суб'єкт, який його вчинив, ніколи раніше не порушував відповідну кримінально-правову заборону, передбачену розділом XIX Особливої частини КК України, або якщо раніше й порушив її та був засуджений, проте всі кримінально-правові наслідки цього для нього вже минули та в установленому законом порядку він вважається таким, що не має судимості, а також коли він на законних підставах був звільнений від кримінальної відповідальності за вчинення військового злочину [3, с. 195]; а по-третє, про те, що вчиненням уперше злочину невеликої тяжкості чи необережного злочину середньої тяжкості, передбаченим розділом XIX Особливої частини КК України, заподіюється шкода потерпілому від його вчинення. У зв'язку із цим відшкодування збитків або усунення шкоди може бути як повним, так і достатнім із позиції останнього. У цьому разі вбачається особливість встановлення цього виду позитивної посткримінальної поведінки з боку обвинуваченого. Окремі дослідники із цього приводу справедливо зазначають, що збитки,

як правило, підлягають відшкодуванню в повному обсязі (або за бажанням особи, яка вчинила злочинне діяння, навіть у більшому). Однак потерпілий має право вимагати також їх часткового відшкодування. Важливо, щоб особою, яка вчинила злочинне діяння, у тому числі й військовий злочин (вставка наша – Д. К.), були задоволені претензії потерпілого [2, с. 140].

Аналіз положень розділу XIX Особливої частини КК України, а також вищенаведених відомостей судової влади України щодо показників кількості закритих кримінальних проваджень у зв'язку з примиренням із потерпілим за вчинення військових злочинів дає змогу стверджувати, що до кола умисних злочинів невеликої тяжкості або необережних злочинів середньої тяжкості, які можуть становити вказану умову звільнення від кримінальної відповідальності, належать злочини, передбачені ч. 1 ст. 405, ч. 1 ст. 414, ч. 1 ст. 415 КК України. При цьому варто звернути увагу на певні моменти. По-перше, окремі вітчизняні науковці вважають, що примирення з потерпілим не можна допускати в злочинах, які мають суто публічний характер і посягають насамперед на публічні інтереси, до яких, до речі, належать також злочини, урегульовані ч. 1 ст. 405, ч. 1 ст. 414, ч. 1 ст. 415 КК України. По-друге, науковці категорично заперечують таку можливість також з огляду на те, що потерпілим від вчинення цих злочинів є (або може бути) військовослужбовець [2, с. 137; 23, с. 536–537]. По-третє, таку думку розділяє також вища судова інстанція [15]. Вказані позиції в юридичній літературі вже репрезентовані [10, с. 174].

З огляду на наведене заборона звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з примиренням із потерпілим за вчинення вказаних військових злочинів начебто повинна трансформуватись у сталу правову позицію, покликану забезпечити єдину судову практику щодо реалізації цього виду звільнення. Однак суди першої інстанції із цього приводу займають іншу позицію та, навпаки, допускають можливість застосування цього виду звільнення від кримінальної відповідальності. Так, ухвалою Артемівського міськрайонного суду Донецької області від 6 квітня 2017 р. кримінальне провадження, внесене до Єдиного реєстру досудових розслідувань за № 12016050150000554 від 25 лютого 2016 р. щодо ОСОБА_3 за ч. 1 ст. 415 КК України, закрито зі звільненням ОСОБА_3 від кримінальної відповідальності за скоєння цього кримінального правопорушення на підставі ст. 46 КК України. Судом встановлено, що ОСОБА_3 в судовому засіданні повністю визнав себе винним у вчиненні злочину, передбаченого ч. 1 ст. 415 КК України, просив звільнити його від кримінальної відповідальності, провадження в справі закрити, оскільки вони з потерпілим помирились та він відшкодував завдані збитки. Потерпілий ОСОБА_1 у судовому засіданні пояснив, що претензій щодо витрат на лікування в нього немає. На цей час обвинувачений відшкодував йому всі збитки, претензій до нього він не має, вони помирились, тому потерпілий просив звільнити його від кримінальної відповідальності [19]. Вважаємо, що саме така позиція судів першої інстанції заслуговує на підтримку та схвальну оцінку, оскільки вона повністю ґрунтується на приписах чинного кримінального законодавства. Що стосується наявних роз'яснень вищої судової інстанції, то вони, як відомо, мають лише рекомендаційний характер. Подібна позиція, до речі, знаходить свою підтримку й серед інших науковців [10, с. 176–180].

З іншого боку, варто також звернути увагу на те, що в окремих випадках суди, допускаючи можливість примирення з потерпілим у разі вчинення військового злочину, неоднозначно тлумачать положення ст. 46 КК України щодо підстав та умов (передумов) реалізації цього виду звільнення від кримінальної відповідальності. Зокрема, ухвалою Артемівського міськрайонного суду Донецької області від 29 серпня 2017 р. кримінальне провадження, внесене до Єдиного реєстру досудових розслідувань за № 12017050150000557 від 25 лютого 2017 р. щодо ОСОБА_1 за ч. 1 ст. 415 КК України, було закрито зі звільненням від кримінальної відповідальності за скоєння цього кримінального правопорушення за ст. 46 КК України з огляду на те, що обвинувачений ОСОБА_1 вчинив злочин середньої тяжкості, широко розкаювався в скоєному, активно сприяв органу досудового слідства в розкритті злочину, добровільно відшкодував завдану ним шкоду, раніше до кримінальної відповідальності не притягувався та має на утриманні двох неповнолітніх дітей [21]. З наведеного прикладу судової практики вбачаються підстави й умови (передумови) звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям за вчинення військового злочину, а не примиренням із потерпілим. У зв'язку із цим у разі вирішення питання про звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з примиренням із потерпілим за вчинення вказаних військових злочинів суди мають більше уваги приділяти встановленню тих підстав та умов (передумов), які встановлені в ст. 46, а не в ст. 45 КК України. У цьому контексті варто навести думку М.І. Хавронюка,

який вказує, що погроза, будучи ознакою злочину, передбаченого ч. 1 ст. 405 КК України, як правило, не тягне заподіяння збитків потерпілому. Тому фактично особа, яка вперше вчинила цей злочин, може бути звільнена від кримінальної відповідальності за умови публічного вибачення, прийнятого потерпілим [24, с. 48]. З такою позицією не можна погодитись, оскільки якщо й враховувати той факт, що погроза не тягне заподіяння майнових збитків потерпілому, то це не означає, що останньому не заподіюється таким вчиненням злочином моральна шкода, усунення якої, очевидно, має відбутись під час встановлення підстави звільнення від кримінальної відповідальності за ст. 46 КК України в разі його вчинення.

Зрештою, звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з примиренням із потерпілим за вчинення вказаних військових злочинів зумовлює також вирішення питання про можливість застосування заходів, передбачених Дисциплінарним статутом Збройних Сил України. Аналіз як уже наведеної, так і іншої наявної судової практики [20; 22] свідчить про те, що це питання чомусь судами взагалі ігнорується, незважаючи на той факт, що вказівка на це безпосередньо передбачена в диспозиції ч. 4 ст. 401 КК України. У юридичній літературі тривають дискусії з приводу того, чи є вимога щодо застосування заходів дисциплінарного впливу правом або ж обов'язком суду. Не вдаючись детально до такої дискусії, зазначимо, що ми схильні підтримати тих науковців, на думку яких постановка питання про застосування цих заходів є правом, а не обов'язком суду, оскільки за наявності певних об'єктивних обставин застосування заходів, передбачених Дисциплінарним статутом Збройних Сил України, є недоречним і зайвим [24, с. 47]. При цьому варто зазначити, що з огляду на приписи Закону України «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України» [16] безпосередньо право застосовувати заходи, передбачені цим статутом, належить командирі військової частини (підрозділу), закладу, установи та організації. У суду, на наше переконання, є лише право звернення до командира (начальника) військової частини, установи, організації з вимогою про їх застосування. Фактично це право має знайти своє відображення у відповідній ухвалі суду про закриття кримінального провадження зі звільненням від кримінальної відповідальності. Якщо вказане звернення зазначене в ухвалі суду, командир військової частини (підрозділу), закладу, установи та організації зобов'язаний таку вимогу виконати. Її невиконання може стати приводом притягнення командира військової частини (підрозділу), закладу, установи та організації до кримінальної відповідальності за ст. 382 КК України.

Висновки. Таким чином, нормативну основу звільнення від кримінальної відповідальності суб'єкта військового злочину у зв'язку з його примиренням із потерпілим становить ст. 46, ч. 4 ст. 401 КК України, Закон України «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України».

Підставою звільнення від кримінальної відповідальності суб'єкта військового злочину у зв'язку з примиренням із потерпілим є позитивна посткримінальна поведінка, що полягає в примиренні такого суб'єкта з потерпілим шляхом відшкодування останньому завданих збитків або усунення заподіяної шкоди.

Умову цього виду звільнення становить факт вчинення вперше злочину невеликої тяжкості або необережного злочину середньої тяжкості, передбаченого розділом XIX Особливої частини КК України (ч. 1 ст. 405, ч. 1 ст. 414, ч. 1 ст. 415 КК України).

Заборона вищою судовою інстанцією звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з примиренням із потерпілим за вчинення вказаних військових злочинів не може формувати сталу правову позицію, покликану забезпечити єдину практику реалізації цього виду звільнення. У зв'язку із цим наявна сьогодні судова практика щодо звільнення від кримінальної відповідальності суб'єктів військового злочину у зв'язку з примиренням із потерпілим загалом ґрунтується на приписах чинного кримінального законодавства.

Звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з примиренням із потерпілим за вчинення вказаних військових злочинів зумовлює постановку та вирішення питання про можливість застосування до суб'єктів військового злочину заходів, передбачених Дисциплінарним статутом Збройних Сил України. У цьому разі йдеться про те, що право застосовувати заходи, передбачені цим статутом, належить командирі військової частини (підрозділу), закладу, установи та організації, а в суду є лише право звернення до командира (начальника) військової частини, установи організації з вимогою про їх застосування. Така вимога повинна знаходити свій вияв у відповідній ухвалі суду про закриття кримінального провадження зі звільненням суб'єкта військового злочину від кримінальної відповідальності.

Список використаних джерел:

1. Алипперов Х.Д. Освобождение от уголовной ответственности: учебное пособие. М.: Московский психолого-социальный институт; ИПК РК Генеральной прокуратуры РФ; Воронеж: НПО «МОДЭК», 2001. 128 с.
2. Баулін Ю.В. Звільнення від кримінальної відповідальності: монографія. К.: Атіка, 2004. 296 с.
3. Житний О.О. Умови звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку із дійовим каяттям. Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2002. Вип. 18. С. 195–199. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2002_18_48 (дата звернення: 17.08.2017).
4. Звіт про кількість осіб, засуджених, виправданих, справи щодо яких закрито, неосудних, до яких застосовано примусові заходи медичного характеру та види кримінального покарання за 2014 рік: форма 6. URL: <http://rv.court.gov.ua/userfiles/file/tu18/Forma%206.xls> (дата звернення: 11.05.2017).
5. Звіт про кількість осіб, засуджених, виправданих, справи щодо яких закрито, неосудних, до яких застосовано примусові заходи медичного характеру та види кримінального покарання за 2015 рік: форма 6. URL: http://court.gov.ua/userfiles/6_2015.xls (дата звернення: 17.08.2017).
6. Звіт про кількість осіб, засуджених, виправданих, справи щодо яких закрито, неосудних, до яких застосовано примусові заходи медичного характеру та види кримінального покарання за 2016 рік: форма 6. URL: http://court.gov.ua/userfiles/file/DSA/DSA_2017_all_docs/FEBRUARY_17/statistika_16/Copi_6_2016.xls (дата звернення: 17.08.2017).
7. Звіт про кількість осіб, засуджених, виправданих, справи щодо яких закрито, неосудних, до яких застосовано примусові заходи медичного характеру та види кримінального покарання за перше півріччя 2017 року: форма 6. URL: http://court.gov.ua/userfiles/file/DSA/DSA_2017_all_docs/17ordersmarch/Copi_6_2_2017.xlsx (дата звернення: 17.08.2017).
8. Кримінальне право України: Загальна частина: підручник / В.І. Борисов, В.Я. Тацій, В.І. Тютюгін та ін.; за ред. В.Я. Тація, В.І. Борисова, В.І. Тютюгіна. 5-те вид., перероб. і доп. Х.: Право, 2015. 528 с.
9. Кримінальний кодекс України: науково-практичний коментар / Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, С.Б. Гавриш та ін.; за заг. ред. В.В. Сташиса, В.Я. Тація. К.: ВД «Ін Юре», 2004. 1196 с.
10. Куц В.М., Ященко А.М. Примирення учасників кримінально-правового конфлікту (кримінально-правовий аспект): монографія. Х.: Юрайт, 2013. 328 с.
11. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України: за станом законодавства і постанов Пленуму Верховного Суду України на 1 грудня 2001 р. / за ред. С.С. Яценка. К.: А.С.К., 2002. 936 с.
12. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України: у 2 ч. / за заг. ред. М.О. Потебенька, В.Г. Гончаренка. К.: ФОРУМ, 2001. Т. 1: Загальна частина. 388 с.
13. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. 3-тє вид., перероб. та доп. К.: Атіка, 2003. 1056 с.
14. Перепадя О.В. Кримінально-правові аспекти примирення між особою, яка вчинила злочин, та потерпілим (порівняльний аналіз законодавства України та ФРН): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.08. К., 2003. 18 с.
15. Про деякі питання здійснення кримінального провадження на підставі угод: Інформаційний лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 5 квітня 2013 р. № 223-558/0/4-13 про доповнення до інформаційного листа Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 15 листопада 2012 р. № 223-1679/0/4-12. URL: http://sc.gov.ua/ua/2013_rik.html (дата звернення: 17.08.2017).
16. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України: Закон України від 24 березня 1999 р. (у редакції від 16 квітня 2017 р.) / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/main/551-14> (дата звернення: 17.08.2017).
17. Про практику застосування судами України законодавства про звільнення особи від кримінальної відповідальності: Постанова Пленуму Верховного Суду України від 23 грудня 2005 р. № 12 / Верховний Суд України. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/\(documents\)/82F83474EC054657C2257B33004F2F07](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/82F83474EC054657C2257B33004F2F07) (дата звернення: 17.08.2017).
18. Слінько Д.С. Звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з примиренням винного з потерпілим: кримінально-правові та процесуальні питання. Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Право». 2016. Вип. 21. С. 149–152. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhIPR_2016_21_39 (дата звернення: 17.08.2017).

19. Ухвала Артемівського міськрайонного суду Донецької області від 6 квітня 2017 р. в справі № 219/1604/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/65805189> (дата звернення: 17.08.2017).
20. Ухвала Артемівського міськрайонного суду Донецької області від 24 листопада 2017 р. в справі № 219/11276/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/70510012> (дата звернення: 27.11.2017).
21. Ухвала Артемівського міськрайонного суду Донецької області від 29 серпня 2017 р. в справі № 219/8920/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/68559066> (дата звернення: 02.09.2017).
22. Ухвала Держинського міського суду Донецької області від 26 вересня 2017 р. в справі № 225/3873/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/69145549> (дата звернення: 17.10.2017).
23. Хавронюк М.І. Кримінальне законодавство України та інших держав континентальної Європи: порівняльний аналіз, проблеми гармонізації: монографія. К.: Юрисконсульт, 2006. 1048 с.
24. Хавронюк М.І., Дячук С.І., Мельник М.І. Військові злочини: коментар законодавства. К: А.С.К., 2003. 272 с.
25. Ценева В.В. Освобождение от уголовной ответственности в связи с примирением с потерпевшим: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.08. Томск, 2002. 25 с.
26. Якобашвили Г.М. Освобождение от уголовной ответственности в связи с примирением с потерпевшим: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.08. М., 2001. 24 с.
27. Яценко А.М. Звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з примиренням з потерпілим: причинно-факторний комплекс здійснення. Право і безпека. 2005. Т. 4. № 2. С. 124–128. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2005_4_2_39 (дата звернення: 12.08.2017).
28. Яценко С.О. Примирення та угода про примирення у кримінальному законодавстві України: співвідношення понять. Політико-правові реформи та становлення громадянського суспільства в Україні: матер. всеукр. наук.-практ. конф. (Херсон, 10–11 жовтня 2014 р.). Херсон: ВД «Гельветика», 2014. С. 181–184.

ДО ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ЩОДО ОСІБ, ЯКІ КОРИСТУЮТЬСЯ НЕДОТОРКАННІСТЮ

У статті на основі аналізу норм чинного законодавства України розглянуто стан законодавчого врегулювання механізму здійснення кримінального провадження щодо осіб, які користуються недоторканністю. Наголошено на тому, що сучасний стан законодавчого регулювання механізму здійснення кримінального провадження щодо осіб, які користуються недоторканністю, зовсім не ідеальний, зокрема, нормативно-правове підґрунтя із цього питання характеризується досить поверхневим відображенням на рівні Кримінального процесуального кодексу України, а також розпорошеністю в тексті низки інших законодавчих актів.

Ключові слова: недоторканність, кримінальне провадження, народний депутат України, Президент України, судді, судді Конституційного Суду України.

В статье на основе анализа норм действующего законодательства Украины рассмотрено состояние законодательного урегулирования механизма осуществления уголовного производства в отношении лиц, пользующихся неприкосновенностью. Отмечено, что нынешнее состояние законодательного регулирования механизма осуществления уголовного производства в отношении лиц, пользующихся неприкосновенностью, далеко не идеальное, в частности, нормативно-правовая основа по данному вопросу характеризуется довольно поверхностным отражением на уровне Уголовного процессуального кодекса Украины, а также распыленностью в тексте ряда других законодательных актов.

Ключевые слова: неприкосновенность, уголовное производство, народный депутат Украины, Президент Украины, судьи, судьи Конституционного Суда Украины.

The article, based on an analysis of scientific views of scientists and current legislation of Ukraine, the state of legal regulation mechanism of criminal proceedings against persons enjoying immunity. Emphasized that the current state of the legal regulation mechanism of criminal proceedings against persons enjoying immunity is not perfect, including regulatory and legal basis on this issue characterized by relatively shallow reflection at the Criminal Procedural Code of Ukraine and at the same time, dispersed in the text of some other legal acts.

Key words: security, criminal investigation, deputies of Ukraine, President of Ukraine, judges, judge of the Constitutional Court of Ukraine.

Вступ. В умовах розбудови України як демократичної, правової держави одним із першочергових завдань є утвердження прав, свобод та законних інтересів людини й громадянина, забезпечення законності та рівності всіх громадян перед законом і судом. Виконання таких завдань вимагає від держави реалізації значного обсягу складної роботи різного характеру, зокрема, здійснення якісної й ефективної протидії злочинності. Із цією метою державні органи та посадові особи у своєму розпорядженні мають низку організаційно-правових інструментів і засобів, спрямованих на досягнення завдань кримінального провадження (ст. 2 Кримінального процесуального кодексу України) [1]. Здійснення кримінального провадження ґрунтується на цілій низці засад (загалом у розділі 22 Кримінального процесуального кодексу України передбачені 22 засади), однією з яких є рівність перед законом і судом. Так, у ст. 10 Кримінального процесуального

© СВИРИДЕНКО С.В. – аспірант наукової лабораторії з проблем досудового розслідування (Навчально-науковий інститут № 1 Національної академії внутрішніх справ)

кодексу України (далі – КПК України) закріплено, що не може бути привілеїв чи обмежень у процесуальних правах, передбачених цим кодексом, за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних чи інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, громадянства, освіти, роду занять, а також за мовними або іншими ознаками. Водночас деякі категорії суб'єктів через специфіку свого правового статусу все-таки володіють певними додатковими гарантіями, які зумовлюють особливості порядку здійснення щодо них кримінального провадження. Проте сучасний стан законодавчої регламентації такої категорії проваджень свідчить про наявність прогалин і суперечностей, які негативно впливають на досягнення завдань кримінального провадження.

Стан дослідження. Проблематика законодавчого врегулювання здійснення кримінального провадження щодо осіб, які користуються недоторканністю, упродовж багатьох років не втрачає своєї наукової актуальності та продовжує привертати увагу дослідників. Окремим її аспектам присвятили свої праці С.С. Аскеров, І.В. Бабій, С.Г. Волкотруб, О.І. Галаган, В.Г. Гончаренко, Ю.М. Грошевий, О.В. Капліна, Л.М. Лобойко, В.Т. Нор, М.А. Погорецький, О.В. Сіренко, О.Ю. Татаров, В.М. Тертишник, Л.Д. Удалова, В.І. Фаринник, В.М. Федченко, Ю.В. Циганюк, О.Г. Шило, М.Є. Шумило та інші автори. Проте, віддаючи належне науковим зусиллям цих та інших правників, мусимо констатувати, що низка проблемних аспектів здійснення кримінального провадження щодо осіб, які користуються недоторканністю, досі потребує комплексного дослідження.

Постановка завдання. Саме тому маємо на меті звернути увагу на стан законодавчого врегулювання здійснення кримінального провадження щодо осіб, які користуються недоторканністю.

Результати дослідження. Згідно із чинним законодавством України недоторканність гарантується таким посадовим особам: 1) Президенту України (ст. 105 Конституції України); 2) народним депутатам України (ст. 80 Конституції України); 3) Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини (ст. 20 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»); 4) суддям (ст. 126 Конституції України); 5) суддям Конституційного Суду України (ст. 149 Конституції України); 6) дипломатам (ст. 29 Віденської конвенції про дипломатичні відносини).

Спільним для наведених посадових осіб є те, що вони користуються недоторканністю, яка надає цим суб'єктам імунітет від кримінального переслідування. Тобто це не привілей, а необхідна міра, оскільки специфіка виконуваних цими суб'єктами завдань і функцій вимагає максимально високого рівня їх захищеності від стороннього тиску й безпідставного втручання в їх роботу. У цьому разі недоторканність є однією з правових гарантій, що покликана забезпечити належний рівень якості й ефективності здійснення її носіями свого функціонального призначення. Для того щоб інститут недоторканності слугував саме гарантією професійної діяльності вищезгаданих суб'єктів, а не забезпечував чинюсь виключність, надмірну привілейованість їх статусу, він має бути відповідним чином урегульований на законодавчому рівні. Тому варто зауважити, що хоча на сьогодні в Україні складено нормативно-правові основи забезпечення недоторканності певних категорій суб'єктів від кримінального переслідування, проте повноцінної якісної законодавчої регламентації це питання досі не отримало. І це незважаючи на низку важливих законодавчих змін і нововведень, що відбувались упродовж останніх років у конституційній та кримінальній процесуальній сфері, правосудді й правоохоронній діяльності.

Як зауважив І.В. Бабій, певні переваги надаються народному депутату України та судді не як невинуватий привілей, а як гарантія проти обмеження його статусу з метою ефективного й безперешкодного здійснення своїх службових обов'язків [2, с. 8]. Згодні з такою позицією В.М. Федченко та О.А. Лучко, на їх переконання яких для ефективності здійснення своїх функцій особи, які займають такі відповідальні посади (у цьому випадку судді, присяжні), повинні мати певні гарантії для ефективного, неупередженого здійснення своїх функцій. З іншого боку, це створює можливість для зловживання ними правом, безкарності, зростання корупційних проявів, як наслідок – недовіри суспільства до всієї судової системи [3, с. 178]. Тому, як цілком слушно із цього приводу зауважив О.Ю. Татаров, недоторканність не повинна використовуватись на шкоду законності й справедливості як засіб збереження винного від справедливого покарання, оскільки являє собою винятково особливий порядок притягнення до кримінальної відповідальності та забезпечує захист від незаконного й необгрунтованого обвинувачення у вчиненні злочину [4, с. 206].

Зрозуміло, що така недоторканність не є абсолютною, адже діючим законодавством України передбачено, що кожна особа повинна відповідати за вчинене з її вини кримінальне правопорушення. Однак у тому обсязі, у якому сьогодні недоторканність надається відповідним державним особам, вона схожа більше на особистий привілей, ніж на посилену професійну гарантію,

через що значним чином ускладнює кримінальне переслідування цих осіб у разі вчинення ними кримінальних правопорушень. Крім того, варто зауважити, що характер та обсяг недоторканності цієї категорії осіб в Україні суттєво відрізняється від аналогічного інституту у високорозвинутих європейських країнах.

Варто звернути увагу на те, що в главі 37 КПК України серед переліку осіб, стосовно яких кримінальне провадження здійснюється в особливому порядку, вказівки на Президента України немає, адже мова йде лише про кандидата в Президенти України (п. 3 ч. 1 ст. 280 КПК України). При цьому кандидат ще не виконує жодних державних функцій, тому й поширювати на нього такий імунітет видається не зовсім виправдано. Загалом, як свідчить аналіз існуючих теоретичних напрацювань із цього приводу, більшість авторів або розглядають досліджувану проблему в розрізі конституційного права та, відповідно, конституційно-правових відносин, або ж вивчають лише окремі аспекти здійснення кримінального провадження щодо осіб, які користуються недоторканністю. Тому більшість правників зосереджують увагу на проблемних питаннях недоторканності тільки народних депутатів.

Попередньо резюмуючи викладене, варто зазначити, що сучасний стан наукового розроблення розслідування злочинів, вчинених особами, які користуються недоторканністю, характеризується такими основними проблемними аспектами:

- фрагментарністю досліджень цієї проблематики, через що в теорії кримінального процесу відсутні чіткий підхід до визначення кола суб'єктів, які користуються недоторканністю, та єдиний системний підхід до розуміння особливостей і проблем здійснення кримінального провадження, зокрема й досудового розслідування, щодо зазначеної категорії суб'єктів;

- застарілістю певних доктринальних положень, адже зміни, що відбулись останнім часом у національному законодавстві, спрямовані на запровадження концептуально нового підходу до врегулювання здійснення кримінального провадження загалом та досудового розслідування зокрема. Варто підкреслити, що в новому КПК України було введено низку нових категоріально-термінологічних конструкцій («Єдиний реєстр досудових розслідувань», «повідомлення про підозру», «слідчі (розшукові) дії», «негласні слідчі (розшукові) дії», «заходи забезпечення кримінального провадження», «слідчий суддя» тощо). При цьому комплексного наукового вивчення того, яким чином ці нововведення позначились на розслідуванні злочинів, вчинених особами, які користуються недоторканністю, досі проведено не було. Зокрема, це стосується підстав, порядку й особливостей здійснення досудового розслідування щодо осіб, які користуються недоторканністю.

У контексті дослідження принагідно відзначимо, що в чинному КПК України практично відсутні норми та порядок здійснення кримінального провадження щодо осіб, які користуються дипломатичним імунітетом. Так, законодавець лише передбачив, що кримінальне провадження щодо особи, яка користується дипломатичним імунітетом, може здійснюватися за правилами КПК України тільки за згодою такої особи або за згодою компетентного органу держави (міжнародної організації), яку представляє така особа, у порядку, передбаченому законодавством України й міжнародними договорами України. Крім того, особи, які мають право дипломатичної недоторканності, не можуть без їх згоди бути допитані як свідки, як не можуть бути допитані в аналогічній якості також працівники дипломатичних представництв – без згоди представника дипломатичної установи.

Беручи до уваги викладене, можемо констатувати, що однією з головних особливостей становлення й розвитку в Україні розслідування злочинів, вчинених особами, які користуються недоторканністю, є те, що ключова роль у визначенні порядку притягнення таких осіб до кримінальної відповідальності належала не нормам кримінального процесуального законодавства, а положенням Конституції України та окремих спеціальних законів. У КПК України із цього приводу або взагалі не містилося жодних вказівок (як у Кримінально-процесуальному кодексі України 1960 р.), або закріплені лише деякі норми, частина з яких має досить загальний характер.

З огляду на зазначене можемо виокремити такі проблемні аспекти чинного законодавства України в частині врегулювання досудового розслідування злочинів, вчинених особами, які користуються недоторканністю:

- 1) невідповідність норм КПК України та Закону України «Про статус народного депутата України» нормам Конституції України. Пояснюється це тим, що положення перших двох нормативно-правових актів суттєво розширюють гарантії недоторканності народних депутатів порівняно з тими, які передбачені Основним Законом України, що ускладнює процес кримінального переслідування цих осіб. Зокрема, це стосується підстав і порядку застосування до них запобіжних заходів, здійснення слідчих (розшукових) і негласних слідчих (розшукових) дій тощо;

2) відсутність у КПК України положень про особливості порядку притягнення до кримінальної відповідальності, затримання й обрання запобіжного заходу щодо Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та суддів Конституційного Суду України. Наразі залишається незрозумілим, чому в КПК України не приділено увагу Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини, адже ця посадова особа також користується недоторканністю. Про це безпосередньо свідчить вимога ст. 20 Закону України «Про Уповноваженого Верховної ради України з прав людини», у якій закріплено, що Уповноважений Верховної ради України з прав людини користується правом недоторканності на весь час своїх повноважень. Він не може бути без згоди Верховної Ради України притягнутий до кримінальної відповідальності або підданий заходам адміністративного стягнення, що накладаються в судовому порядку, затриманий, заарештований, підданий обшуку, а також особистому огляду [5]. Із цього постає питання про механізм надання згоди Верховною Радою України на здійснення кримінального провадження щодо Уповноваженого Верховної ради України з прав людини, про те, чи є він таким же, як той, що застосовується щодо народних депутатів;

3) неврегульованість механізму притягнення до кримінальної відповідальності Президента України, повноваження якого припинено внаслідок процедури імпічменту, розпочатої стосовно нього в силу вчинення ним злочину. Загалом чинне законодавство не передбачає можливість здійснення кримінального провадження щодо особи, яка перебуває на посту Глави держави, до тих пір, доки її повноваження не припинені у встановленому законом порядку. Про це свідчить низка статей КПК України, у яких йдеться про провадження щодо Президента України, повноваження якого припинено. При цьому однією з підстав припинення повноважень Глави держави є вчинення ним злочину. У такому разі стосовно Президента України розпочинається процедура імпічменту, особливості реалізації якої за відсутності спеціального закону про імпічмент Президента України визначені в Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI [6]. Однак цей механізм відповідальності Президента України є конституційно-правовим, а не кримінально-правовим, хоча деякі аспекти його функціонування й реалізуються відповідно до норм КПК України, зокрема, йдеться про висновок щодо звинувачення Президента України, що складається спеціальною тимчасовою слідчою комісією. Незрозумілою з позиції закону є роль правоохоронних органів та їх посадових осіб у питанні ініціювання процедури імпічменту. Зумовлено це тим, що в Законі України «Про Регламент Верховної Ради України» лише передбачено, що підставою для ініціювання питання про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту та утворення спеціальної тимчасової слідчої комісії є письмове подання про це, підписане більшістю народних депутатів від конституційного складу Верховної Ради України, підписи яких не відкликаються. Також вимагає уточнення механізм притягнення до кримінальної відповідальності Президента України, повноваження якого припинено внаслідок процедури імпічменту, розпочатої щодо нього в силу вчинення ним злочину. Адже імпічмент – це конституційно-правова відповідальність Глави держави. Із цього постає цілком логічне питання про обов'язок компетентних правоохоронних органів розпочати кримінальне провадження стосовно особи, яку було усунуто з посади Президента України на підставі вчинення нею злочину, а також про силу й значення для цих правоохоронних органів висновків, зроблених спеціальною тимчасовою слідчою комісією, Верховним Судом України;

4) невизначеність порядку дій правоохоронних органів у разі вчинення злочину особою, яка користується дипломатичним імунітетом;

5) відсутність чіткої регламентації здійснення кримінального провадження щодо суддів Конституційного Суду України. Якщо його механізм такий же, як щодо суддів загальних судів, то не зрозуміло, навіщо в ст. 480 КПК України в переліку осіб, стосовно яких застосовується особливий порядок кримінального провадження, судді Конституційного Суду України вказані окремо.

На наше переконання, у положеннях КПК України необхідно закріпити вимоги до подання про притягнення до кримінальної відповідальності осіб, які користуються недоторканністю. Обґрунтовується це тим, що чинний КПК України не містить конкретизованих приписів щодо змісту й порядку внесення означеного подання. Наразі це питання регламентується Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» та Законом України «Про Вищу раду правосуддя» від 21 грудня 2016 р. № 1798-VIII [7]. При цьому КПК України містить посилання на те, що особливості порядку притягнення народного депутата України до відповідальності визначаються Конституцією України, Законом України «Про статус народного депутата України», Регламентом Верховної Ради України та КПК України. Водночас у положеннях КПК України немає відповідної вказівки на те, що специфіка надання згоди на затримання судді, утримання його під вартою чи арештом визначається Законом України «Про Вищу раду правосуддя».

Висновки. Таким чином, можемо з упевненістю стверджувати, що сучасний стан законодавчого регулювання механізму здійснення кримінального провадження щодо осіб, які користуються недоторканністю, зовсім не ідеальний. Зокрема, нормативно-правове підґрунтя із цього питання характеризується досить поверхневим відображенням на рівні КПК України та водночас розпорошеністю в тексті низки інших законодавчих актів.

Список використаних джерел:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 9–13. Ст. 88.
2. Бабій І.В. Досудове провадження у кримінальних справах щодо окремих службових осіб, які обіймають особливо відповідальне становище: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 2009. 20 с.
3. Федченко В.М., Лучко О.А. Притягнення суддів до кримінальної відповідальності: кримінальний процесуальний аспект. Юридичний науковий електронний журнал. 2017. № 1. С. 178–180.
4. Татаров О.Ю. Проведення негласних слідчих (розшукових) дій стосовно окремої категорії осіб. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2015. Вип. 3-2. Т. 1. С. 205–208.
5. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23 грудня 1997 р. № 776/97-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1998. № 20. Ст. 99.
6. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 14–17. Ст. 133.
7. Про Вищу раду правосуддя: Закон України від 21 грудня 2016 р. № 1798-VIII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 7–8. Ст. 50.

УДК 336.71

ТАВОЛЖАНСЬКИЙ О.В., МІЧУДА І.В.

КРИПТОВАЛЮТА ТА ЇЇ СТАТУС В УКРАЇНІ

Визначено сутність понять криптовалюта, біткоїн та майнінг. Розглянуто статус криптовалюти в Україні та в інших країнах. Вказано проблеми, пов'язані із невідомим статусом крипто валюти, запропоновано шляхи їх вирішення.

Ключові слова: криптовалюта, біткоїн, майнінг, майнери.

Определены сущность понятий криптовалюта, биткоины и майнинг. Рассмотрен статус криптовалюты в Украине и в других странах. Указаны проблемы, связанные с неопределенным статусом криптовалюты, предложены пути их решения.

Ключевые слова: криптовалюта, биткоин, майнинг, майнер.

The essence of the concept of cryptocurrency, bitcoin and mining. The status of cryptocurrency in other countries and in Ukraine is considered. The specified problems that have arisen due to the uncertain status of cryptocurrency and the given problem solving option.

Key words: cryptovolume, bitcoin, landing, operators.

Постановка проблеми. Все частіше можна почути про використання криптовалют у якості фінансового інструменту різними державами. Криптовалюта – це цифрова (віртуальна) валюта, одиниця якої – монета, захищена від підробки, оскільки є зашифрованою інформацією, скопіювати яку неможливо [1], тому що емісія та облік криптовалюти засновані на асиметричному шифруванні із застосуванням різних криптографічних методів захисту [2], таких як Proof-of-work та / або Proof-of-stake.

Останнім часом з'являється все більше робіт щодо правового обґрунтування такого явища, як криптовалюта. Важливе значення для формування теоретичних засад із цієї проблематики мають праці відомих зарубіжних учених, зокрема С. Афоніної, А. Генкіна, В. Достова, К. Кемпбелла, М. Кінга, Л. Красавіної, М. Крюгера, Д. Кочергіна, Р. Міллера, Р. Селджіна, В. Усоскіна, І. Фішера, М. Фрідмена, Д. Чаума, А. Шамрасва та ін. Теоретичні засади безготівкових розрахунків, побудови та функціонування національної платіжної системи України набули розвитку і розширені дослідженнями таких вітчизняних учених, як В. Кравець, І. Лютий, С. Міщенко, М. Савлук, П. Сениш, Т. Смовженко. Однак, незважаючи на визнання високого інноваційного потенціалу електронних грошей, є потреба в поглибленні нормативного визначення, розуміння категоріального апарату і систематизації накопиченого досвіду.

Метою статті є визначення криптовалюти та її статусу в Україні.

Результати дослідження. На криптовалютних біржах забезпечується взаємозв'язок між суб'єктами криптовалютних операцій та здійснюється обмін криптовалюти на електронні гроші, валютні цінності, цінні папери [3].

М. Савлук, аналізуючи сутність електронних грошей, доводить існування трьох етапів еволюціонування електронізації грошового обігу: 1) грошові кошти для здійснення платежів за допомогою телекомунікаційних систем, незалежно від форми та місця збереження; 2) грошові кошти, які зберігаються в електронному форматі спеціальних пристроїв; 3) грошові кошти, які враховують властивості попередніх, але використовуються поза банківською системою, без участі третьої особи та без прямого зв'язку з банківським рахунком [1, с. 10].

На даний момент у світі кількість видів криптовалют вже наближається до тисячі, і ринок продовжує рости. Найбільш популярними є Bitcoin, Litecoin, Namecoin, Ripple, Peercoin,

© ТАВОЛЖАНСЬКИЙ О.В. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри криминології та кримінально-виконавчого права (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)

© МІЧУДА І.В. - студентка V курсу (Слідчо-криміналістичний інститут Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого)

Quark, NXT. 30 травня 2016 р. з'явилася перша умовно українська криптовалюта – Карбованець (Ukrainian Karbowanec або KRB). На даний момент його вартість сягає більше 2 доларів. За даними блогу Visual Capitalist, станом на початок вересня 2017 р. обсяг криптовалют у світі оцінювався у 146,2 млрд доларів. Основна частина (47%) припадає саме на біткоїни.

Bitcoin – це перша і найвідоміша з усіх віртуальних електронних валют. Bitcoin кваліфікують як віртуальну валюту, грошовий сурогат, електронну послугу, електронну інформацію, нематеріальну цінність, приватні гроші, віртуальний товар тощо. Він функціонує без будь-якого контролюючого органу або центрального банку; обробка транзакцій і емісія здійснюються колективно учасниками мережі, дозволяє проводити будь-які операції анонімно, без ідентифікації користувача. Bitcoin має відкритий вихідний код; ніхто не контролює біткоїни, але всі можуть стати учасниками мережі [1]. На сьогодні біткоїни коштують близько 15–20 тис. доларів за 1 віртуальну монету. Ціна формується залежно від попиту.

Для створення перших біткоїнів достатньо було звичайного комп'ютера, надалі постійно зростала необхідність збільшити потужність системи за рахунок коштовного та спеціалізованого комп'ютерного устаткування. Саме тому процес отримав назву «майнінг» (англійською *mining* – видобуток корисних копалин), а програмістів-добувачів почали називати «майнерами» [4]. Також потрібна спеціальна програма, яка дозволяє обрати, що ви будете «майнити» і де. Для вивчення цієї тематики існують спеціальні форуми.

Якщо ж говорити про те, як держави ставляться до криптовалюти, то можна відзначити, що країни поділилися на різні табори. Деякі країни стимулюють розвиток Bitcoin (Австралія, Німеччина, Нідерланди, Нова Зеландія, Сінгапур), інші – встановлюють для криптовалюти серйозні обмеження (Індонезія, Китай, Росія).

Прямі заборони на сьогодні встановлені тільки в Болівії, Еквадорі, Таїланді і В'єтнамі. В окремих країнах, наприклад, в Японії, Bitcoin є законним платіжним способом. У Китаї ж, навпаки, операції з Bitcoin заборонені для банків, але дозволені для фізичних осіб. Іспанія ще 2014 р. визнала Bitcoin офіційною платіжною системою. Ця ініціатива походила від податкової інспекції країни, яка провела аналіз використання криптовалюти в країні і зробила висновок, що цей процес необхідно легалізувати (з метою подальшого оподаткування) [5].

Навіть в одній країні різні державні установи, міністерства, суди можуть ставитися до криптовалюти по-різному. Наприклад, у США біткоїни вважають лише віртуальною валютою, а ставлення до криптовалюти відрізняється у різних штатах. Водночас, Комісія з цінних паперів і бірж США двічі відмовилася допускати біткоїни на біржу [6].

Таким чином, у різних країнах Bitcoin класифікують по-різному – як віртуальну валюту, грошовий сурогат, нематеріальну цінність, віртуальний товар тощо. Національний банк України (далі – НБУ) поки офіційно не підтримує жодне з наведених визначень.

У НБУ повідомили, що Bitcoin у даний час не має певного правового статусу в Україні. Визначення такого статусу ускладнюється відсутністю консолідованого підходу до класифікації Bitcoin і регулювання угод із ним у світі [4].

Згідно із законодавством, Bitcoin не може використовуватися в Україні як засіб платежу, проте переводити криптовалюту в гривню і навпаки не заборонено. Хоча статус криптовалюти не встановлено, в Україні є достатня кількість торговельних пунктів, ресторанів, кафе й інших закладів, які приймають до оплати біткоїни. Поступово й інші криптовалюти отримують застосування у цій сфері [7].

Оскільки прямої законодавчої заборони на операції з використанням криптовалюти в Україні не існує, ані роз'яснення НБУ, ані інші підзаконні нормативно-правові акти не можуть замінити закон, який би прямо врегулював або заборонив обіг криптовалюти. У зв'язку із відсутністю такого законодавчого регулювання чимало українців захопилися видобутком криптовалюти. Однак це посилало увагу правоохоронців до майнерів та інвесторів криптовалюти, що, на нашу думку, обумовлено тим, що криптовалюта стала приносити відчутний прибуток, який проходить повз державний бюджет.

Показовою є подія, яка відбулася на території лікувально-оздоровчого комплексу Інституту електрозварювання ім. Є.О. Патона НАН України, де виявили 200 комп'ютерів, які генерували криптовалюту Bitcoin. Якщо слідчі органи висувають звинувачення щодо незаконності таких дій, то юристи та представники НБУ зауважують, що ця сфера в Україні жодним чином не регулюється, а, отже, не заборонена [4]. Майнінг – це здійснення обчислень. Чинне законодавство України не містить будь-яких заборон на здійснення такої діяльності, а тому сам по собі майнінг криптовалют не порушує чинне законодавство.

Будь-яка криптовалюта, в т. ч. і Bitcoin, може виконувати функцію платіжного засобу. Однак вона вже точно не є «грошовим знаком» у розумінні українського законодавства, адже, згідно зі ст. 34 Закону «Про Національний банк України», грошовий знак – це паперові банкноти або монети. Це ж стосується і визначення «грошового сурогату» [5].

Не вважають криптовалюту електронними грошима і в Євросоюзі, тому що вона не відповідає основним трьом критеріям: електронне зберігання, передача одержувачу тільки після їх отримання банком, платник – фізична або юридична особа – не може бути їх емітентом [8].

Більш-менш повне визначення «електронні гроші» міститься в Директиві Європейського парламенту і Ради ЄС 2000/46/ЄС від 18 вересня 2000 р. «Про започаткування та здійснення діяльності установами-емітентами електронних грошей та пруденційний нагляд за ними», згідно з якою електронні гроші можуть розглядатися як електронний замінник монет і банкнот, що зберігається на електронному пристрої, наприклад, на чіп-картці або у пам'яті комп'ютера, і який призначений для здійснення електронних банківських платежів обмеженими сумами.

Невизначений правовий статус не дає можливості владі ні нараховувати людям, які торгують Bitcoin та іншими віртуальними валютами, податку на отриманий від угод прибуток, ні залучати їх до відповідальності за несплату.

Проводячи аналогію з платіжною картою, можна використати положення інших нормативних актів. Визначено що платіжна картка – це спеціальний платіжний засіб, відповідно до п. 1.14 Закону України «Про платіжні системи та переказ грошей в Україні» від 05 квітня 2001 р., який є платіжним інструментом, що виконує функцію засобу ідентифікації, за допомогою якого держателем цього інструменту ініціюється переказ грошей з відповідного рахунка платника або банку, а також здійснюються інші операції, передбачені відповідним договором. Можемо додати, що завдяки ним формуються документи за операціями із застосуванням спеціальних платіжних засобів або надаються інші послуги держателям таких засобів. Отже, платіжна картка фактично є засобом доступу особи до готівкових грошей, тобто викрадення платіжної картки без її використання не є закінченим злочином, оскільки винний має на меті заволодіти певною сумою коштів.

06 грудня 2017 р. були викрадені кошти одного з найбільших валютних сервісів Nicehash. Із гаманців користувачів були викрадені кошти в біткоїнах на загальну суму 60 млн доларів. Всі вони були переведені на один гаманець. Постраждали гаманці як покупців, так і продавців.

Чинний податковий кодекс України зобов'язує декларувати дохід, отриманий на території країни, і сплачувати відповідні податки. Ухилення від сплати податків є правопорушенням і загрожує притягненням винних до адміністративної та кримінальної відповідальності [9]. Однак, поки Bitcoin офіційно не визнаний в Україні, адмініструвати операції з криптовалютою фактично неможливо.

Вважаємо, що поки статус Bitcoin та інших віртуальних монет не буде визначено законодавчо, нашим співгромадянам дозволятиметься все. Адже, як і в будь-якому громадянському суспільстві, в Україні діє конституційний принцип свободи «дозволено все, що не заборонено законом». Це впливає з логічного тлумачення положень ст. 19 Конституції. Таким чином, сам факт відсутності регулювання майнінгу законодавством не робить його незаконним. Так, українські майнери й інвестори криптовалют мають всі підстави для опротестування дій силових структур, коли ті приходять із обшуками.

Висновки. На нашу думку, необхідно продовжити активну роботу щодо впровадження запропонованого 06 жовтня 2017 р. Проекту Закону України «Про обіг криптовалюти в Україні», тому що криптовалюта набирає популярності в усьому світі, її розвиток заборонити технічно неможливо і економічно недоцільно. Законодавче закріплення застосування криптовалюти сприятиме позитивним змінам як в економіці країни, так і в розвитку науково-технічного прогресу (створення та розвиток нового економічного сектору в Україні; створення робочих місць; збільшення об'єму надходження податків до бюджету). Сподіваємося, що найближчим часом законодавчий орган України вирішить це питання, а поява ринку криптовалюти в Україні позитивно вплине на економічний розвиток нашої держави.

Список використаних джерел:

1. Олиарный М. Криптовалюта в Украине. Все, что нужно знать. Новое время. 2017. URL: <http://nv.ua/techno/it-industry/kriptovaljuta-bitcoin-v-ukraine-vse-chto-nuzhno-znat-1918518.html>.
2. Баран Х.С. Тенденції розвитку крипто валют на ринку України. Стратегічні орієнтири. 2017. URL: <http://libfor.com/index.php?newsid=3139>.
3. Біткоїн в Україні: коли і як легалізують. Конкурент. 2017. URL: <https://konkurent.in.ua/news/ukrayina/19484/bitkojn-v-ukrayini-koli-i-yak-legalizuyut-.html>

4. Пивоваров С. Bitcoin та Blockchain: що це таке і як працює в Україні та світі. HROMADSKIE. 2017. URL: <https://hromadske.ua/posts/shcho-take-bitcoin>.
5. Bitcoin поза законом: що робити якщо вас прийшли обшукувати. PingBlockchain.com. 2017. URL: <https://pingblockchain.com/bitcoin-poza-zakonom-shho-robiti-jakshho-vas/>.
6. Bitcoin: що це таке і як працює в Україні та світі. Волинські новини. 2017. URL: <https://www.volynnews.com/news/economics/Bitcoin-shcho-tse-take-i-iak-pratsiuye-v-ukrayini-ta-sviti/>.
7. Комарова О. Що таке криптовалюта?. Радіо Свобода. 2017. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/details/28742278.html>.
8. Лысенко Е. Что делать, если пришли обыскивать по делу о Bitcoin. UBR. 2017. URL: <https://ubr.ua/finances/exchange-market/chto-delat-esli-prishli-obyskivat-po-delu-o-bitcoin-3850902>.
9. Мельник О. Чи законне використання Bitcoin в Україні. Na chasi. 2017. URL: <https://nachasi.com/2017/08/17/bitcoin-in-ukr/>.
10. Міщенко В., Махасва О. Електронні гроші: поняття, стан українського ринку та перспективи розвитку. Банківська справа. 2007. № 3. С. 3–19.

УДК 343.102: 343.132

СУХОМЛИН Ю.В.

ОКРЕМІ ПРОЦЕСУАЛЬНІ АСПЕКТИ ПОДАННЯ ОРГАНАМИ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ КЛОПОТАНЬ ЩОДО ЗАСТОСУВАННЯ ЗАПОБІЖНИХ ЗАХОДІВ

Стаття присвячена дослідженню процесуальної діяльності органів досудового розслідування, прокурора та слідчого судді з приводу підготовки і подання клопотань про застосування запобіжних заходів. Визначено особливості процесуальної зазначеного виду клопотань, з врахуванням фактичних обставин та кваліфікації кримінального правопорушення, загальних завдань та підстав застосування запобіжних заходів на стадії досудового розслідування.

Ключові слова: кримінальне провадження, запобіжні заходи, клопотання, ухвала, підозрюваний, слідчий, прокурор, слідчий суддя.

Статья посвящена исследованию процессуальной деятельности органов досудебного расследования, прокурора и следственного судьи по подготовке и представлению ходатайств о применении мер пресечения. Определены особенности процессуальной формы этого вида ходатайств, с учетом фактических обстоятельств и квалификации уголовного правонарушения, общин заданий и оснований применения мер пресечения на стадии досудебного расследования.

Ключевые слова: уголовное судопроизводство, меры пресечения, ходатайства, постановление, подозреваемый, следователь, прокурор, следственный судья.

The article is sanctified to research of judicial activity of organs of pre-trial investigation, public prosecutor and inquisitional judge on preparation and presentation of solicitors about application of measures of suppression. Certainly features of judicial form of this type of solicitors, taking into account actual circumstances and qualification of criminal offence, communities of tasks an grounds of application of measures of suppression on the stage of pre-trial investigation.

Key words: criminal trial, measures of suppression, solicitor, decision, suspected, investigator, public prosecutor, inquisitional judge.

Постановка проблеми. Законодавець у положеннях Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) не надає самостійного загального поняття заходів забезпечення кримінального провадження, але конкретизує загальну мету їх застосування – досягнення дієвості кримінального провадження. Заходами забезпечення кримінального провадження згідно ст. 131 КПК України є: виклик слідчим, прокурором, судовий виклик і привід; накладення грошового стягнення; тимчасове обмеження у користуванні спеціальним правом; відсторонення від посади; тимчасове відсторонення судді від здійснення правосуддя; тимчасовий доступ до речей і документів; тимчасове вилучення майна; арешт майна; затримання особи; запобіжні заходи (як окрема, специфічна група заходів забезпечення кримінального провадження). Огляду на офіційні статистичні данні органів судової влади, актуальність окресленого нами питання підкреслюється тим, що у 2015 році найбільшу кількість становлять клопотання про тимчасовий доступ до речей, відповідно про застосування запобіжних заходів – 57,1 тис., або 10,4 % [1]. У свою чергу у судово-слідчій практиці зустрічаються випадки як неякісної підготовки клопотань про застосування запобіжних заходів стороною захисту так й необґрунтованої відмови у задоволенні таких клопотань слідчими суддями на стадії досудового розслідування.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій. На питаннях порядку застосування запобіжних заходів на стадії досудового розслідування, а також процесуальну діяльність у зв'язку із цим сторони обвинувачення у своїх наукових працях неодноразово звертали увагу вчені-процесуалісти як: Ю.М. Грошевий, В.Г. Гончаренко, А.Я. Дубинський, Л.М. Лобойко, В.Т. Маляренко, М.А. Погорецький, В.О. Попелюшко, І.Л. Петрухін, В.В. Рожнова, В.М. Тertiшник, Л.Д. Удалова, О.Ю. Татаров, М.Є. Шумило, І.В. Фаринник, О.Г. Яновська та інші. Останнім часом у світлі положень чинного кримінального процесуального законодавства, проблематику застосування запобіжних заходів на рівні дисертаційних досліджень досліджували Ю.Д. Москалюк (Домашній арешт і тримання під вартою в системі заходів забезпечення кримінального провадження (2015 р.), О.В. Сівак (Запобіжні заходи у кримінальному провадженні щодо неповнолітніх (2016 р.), О.В. Шульга (Затримання уповноваженою службовою особою у кримінальному провадженні (2016 р.), Н.О. Агакерімов (Домашній арешт в системі запобіжних заходів (2016 р.) та інші.

Метою статті є визначення процесуального порядку та підстав подання органами досудового розслідування клопотань щодо застосування запобіжних заходів на стадії досудового розслідування.

Виклад основного матеріалу. За загальним правилом усі заходи забезпечення кримінального провадження застосовуються на підставі ухвали слідчого судді, яка виноситься у порядку встановленому кримінальним процесуальним законом на підставі клопотань поданих сторонами або іншими учасниками кримінального провадження у процесуальній формі та строки, встановлені окремими положеннями КПК України щодо конкретних заходів забезпечення кримінального провадження. При цьому для подання клопотань стороною обвинувачення, як правило діє припис про те, що відповідне клопотання, яке у подальшому з відповідними матеріалами кримінального провадження направляється слідчому судді складається прокурором, або слідчим за погодженням з прокурором.

Як підставу застосування запобіжного заходу законодавець розглядає наявність обґрунтованої підозри у вчиненні особою кримінального правопорушення, а також наявність ризиків, які дають достатні підстави слідчому судді, суду вважати, що підозрюваний, обвинувачений, засуджений може здійснити дії, передбачені ч. 1 ст. 177 КПК України, а слідчий, прокурор не мають права ініціювати застосування запобіжного заходу без наявності для цього підстав, визначених у КПК України.

У процесуальній літературі підготовка та подання клопотань в окремих випадках отожднюється поняттям заявлення клопотань. На наш погляд, з врахуванням положень чинного кримінального процесуального законодавства, такий підхід є дещо суперечливим, оскільки на наш погляд, доцільно розрізняти діяльність сторін та учасників кримінального провадження щодо підготовки клопотання як такого, де дійсно мають місце елементи збирання, перевірки та оцінки доказів, та саме подання клопотання як елемент використання доказів, за наявності яких суб'єкт кримінального провадження подає (заявляє) клопотання. У зв'язку із цим, досить слушною є теза наведена у процесуальній літературі про те, що право на подання клопотань, як і інші суб'єктивні права, встановлюються законодавцем для того, щоб за допомогою юридичних засобів можна було задовольнити і захистити законні інтереси особи, тому подання суб'єктом кримінально-процесуальної діяльності клопотання завжди переслідує мету задоволення певного конкретно визначеного інтересу [3, с. 1076].

Щодо заходів забезпечення кримінального провадження такою метою є перш за все досягнення дієвості кримінального провадження, а щодо застосування запобіжних заходів й забезпечення виконання підозрюваним, обвинуваченим покладених на нього процесуальних обов'язків, а також запобігання діям, які визначені ч. 1 ст. 177 КПК України.

Особливостями підготовки та подання клопотань органами досудового розслідування до слідчого судді про застосування заходів забезпечення кримінального провадження органам досудового розслідування є законодавчі приписи про те, що: слідчий суддя, суд відмовляє у застосуванні запобіжного заходу, якщо слідчий, прокурор не доведе, що встановлені під час розгляду клопотання про застосування запобіжних заходів обставини, є достатніми для переконання, що жоден із більш м'яких запобіжних заходів, передбачених ч. 1 ст. 176 КПК України і, не може запобігти доведеним під час розгляду ризику або ризикам; найбільш м'яким запобіжним заходом є особисте зобов'язання, а найбільш суворим – тримання під вартою; запобіжні заходи застосовуються: під час досудового розслідування – слідчим суддею за клопотанням слідчого, погодженим з прокурором, або за клопотанням прокурора; запобіжні заходи у вигляді особистого зобов'язання, особистої поруки, домашнього арешту, застави не можуть бути застосовані до осіб, які підозрюються або обвинувачуються у вчиненні злочинів, передбачених окремими статтями Кримінального кодексу України.

Варто погодитись із твердженням виловленим А.В. Чубом про те, що підставами для застосування заходів забезпечення кримінального провадження КПК визначає: існування обґрунтованої підозри щодо вчинення кримінального правопорушення такого ступеня тяжкості, що може бути підставою для застосування заходів забезпечення кримінального провадження; потреби досудового розслідування виправдовують такий ступінь втручання у права і свободи особи, про який ідеться у клопотанні слідчого, прокурора; може бути виконане завдання, для виконання якого слідчий, прокурор звертається із клопотанням [8, с. 168-169].

Відповідно до вимог ст. 184 КПК України, клопотання слідчого, прокурора про застосування запобіжного заходу повинно містити: короткий виклад фактичних обставин кримінального правопорушення, в якому підозрюється або обвинувачується особа; правову кваліфікацію кримінального правопорушення із зазначенням статті (частини статті) закону України про кримінальну відповідальність; виклад обставин, що дають підстави підозрювати, обвинувачувати особу у вчиненні кримінального правопорушення, і посилання на матеріали, що підтверджують ці обставини; посилання на один або кілька ризиків, зазначених у ст. 177 КПК України; виклад обставин, на підставі яких слідчий, прокурор дійшов висновку про наявність одного або кількох ризиків, зазначених у його клопотанні, і посилання на матеріали, що підтверджують ці обставини; обґрунтування неможливості запобігання ризику або ризикам, зазначеним у клопотанні, шляхом застосування більш м'яких запобіжних заходів; обґрунтування необхідності покладення на підозрюваного, обвинуваченого конкретних обов'язків, передбачених ч. 5 ст. 194 КПК України.

Тобто, під час підготовки клопотань слідчому, особливу увагу доцільно звертати на документальне підтвердження у матеріалах кримінального провадження фактів про те, що необхідно запобігти спробам підозрюваного переховуватися від органів досудового розслідування та (або) суду, знищити, сховати або спотворити будь-яку із речей чи документів, які мають істотне значення для встановлення обставин кримінального правопорушення, незаконно впливати на потерпілого, свідка, іншого підозрюваного, обвинуваченого, експерта, спеціаліста у цьому ж кримінальному провадженні, перешкоджати кримінальному провадженню іншим чином, або вчинити інше кримінальне правопорушення.

Така законодавча конструкція щодо форми клопотання, яку має обов'язково враховувати слідчий у своїй процесуальній діяльності, тісно пов'язана із положеннями ст. 178 КПК України, адже під час вирішення питання, щодо обрання будь якого запобіжного заходу слідчий суддя на підставі наданих сторонами кримінального провадження матеріалів зобов'язаний оцінити в сукупності всі обставини, у тому числі: вагомість наявних доказів про вчинення підозрюваним, обвинуваченим кримінального правопорушення; тяжкість покарання, що загрожує відповідній особі у разі визнання підозрюваного, обвинуваченого винуватим у кримінальному правопорушенні, у вчиненні якого він підозрюється, обвинувачується; вік та стан здоров'я підозрюваного, обвинуваченого; міцність соціальних зв'язків підозрюваного, обвинуваченого в місці його постійного проживання, у тому числі наявність в нього родини й утриманців; наявність у підозрюваного, обвинуваченого постійного місця роботи або навчання; репутацію підозрюваного, обвинуваченого; майновий стан підозрюваного, обвинуваченого; наявність судимостей у підозрюваного, обвинуваченого; дотримання підозрюваним, обвинуваченим умов застосованих запо-

біжних заходів, якщо вони застосовувалися до нього раніше; наявність повідомлення особі про підозру у вчиненні іншого кримінального правопорушення; розмір майнової шкоди, у завданні якої підозрюється, обвинувачується особа, або розмір доходу, в отриманні якого внаслідок вчинення кримінального правопорушення підозрюється, обвинувачується особа, а також вагомість наявних доказів, якими обґрунтовуються відповідні обставини.

У зв'язку із цим, О.Г. Яновська, справедливо зазначає, що слідчому судді, суду необхідно враховувати, що обмеження розгляду клопотання про обрання, продовження запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою лише переліком законодавчих (стандартних) підстав для його застосування без встановлення їх наявності та обґрунтованості до конкретної особи є порушенням вимог п. 4 ст. 5 Конвенції (п. 111–112 рішення ЄСПЛ у справі «Белевський проти Росії» від 1 березня 2007 р.; п. 85 рішення ЄСПЛ у справі «Харченко проти України» від 10 лютого 2011 р.) [10, с. 15].

На думку І.Г. Голуба при обранні запобіжного заходу обвинуваченій, підозрюваній вагітній жінці або жінці, яка має дітей дошкільного віку слідчому, прокурору, слідчому судді або суду, слід враховувати ряд обставин, пов'язаних із виконанням такою обвинуваченою чи підозрюваною соціальної ролі матері та виконанням обов'язків по збереженню життя дитини та її виховання [2, с. 164]. На наш погляд, це твердження є слушним, але у таких пропозиціях, окрім питання вагітності, яке до речі входить до аспекту стану здоров'я особи щодо якої може бути застосовано запобіжний захід, мають бути враховані й обставини щодо фактичного складу сім'ї у якій перебуває відповідна підозрювана або обвинувачена особа. Адже апелювання стороною захисту, під час розгляду слідчим суддею питання про застосування запобіжного заходу, до факту наявності в підозрюваної дітей дошкільного віку буде створювати передумови до нівелювання інших умов та ризиків, які мають бути обов'язково враховані при обранні конкретного запобіжного заходу. Тому такі обставини доцільно враховувати слідчому та прокурору при складанні клопотань про застосування запобіжних заходів.

Відповідно до рекомендацій окремих органів судової влади, при вирішенні питань, пов'язаних із застосуванням заходів забезпечення кримінального провадження, слідчими суддями враховуються як загальні вимоги, які стосуються таких заходів, так і спеціальні вимоги щодо окремих їх різновидів, закріплені у КПК України, а при їх розгляді відповідні клопотання мають не лише за формою і складовими відповідати вимогам закону, але й бути належним чином обґрунтованими [7]. Хоча такі приписи слідчими суддями дотримуються не завжди.

У зв'язку із цим, доцільно підтримати тезу висловлену у процесуальній літературі В.М. Юришиним про те, що погодження прокурором клопотання не надає йому юридичної сили у плані виконання його усіма учасниками досудового розслідування та іншими особами, але погоджене прокурором клопотання слідчого є обов'язковим до розгляду його слідчим суддею [9, с. 195].

Зауважимо, що у випадках відмови прокурора у погодженні клопотання слідчого до слідчого судді про застосування заходів забезпечення кримінального провадження, проведення слідчих (розшукових) дій чи негласних слідчих (розшукових) дій слідчий має право звернутися до керівника органу досудового розслідування, який після вивчення клопотання за необхідності ініціює розгляд питань, порушених у ньому, перед прокурором вищого рівня, який протягом трьох днів погоджує відповідне клопотання або відмовляє у його погодженні (ч. 3 ст. 40 КПК України).

Розгляд клопотань у процесуальній науковій літературі механізм розгляду клопотання полягає у наступних етапах: аналіз клопотання (вивчення його змісту); співставлення викладених у клопотанні прохань з фактичними обставинами справи; провадження процесуальних дій, спрямованих на отримання додаткової інформації, необхідної для правильного вирішення клопотання [6, с. 12]. Зазначений підхід, зрозуміло з певними зауваженнями, які обумовлюються процесуальною формою заходів забезпечення кримінального провадження, є доречним й при дослідженні питань пов'язаних із розглядом слідчим суддею питання про надання дозволу на застосування певного заходу забезпечення кримінального провадження.

З огляду на викладене, слушною є позиція В.В. Назарова, який вважає, що якщо в судовому засіданні під час розгляду питання про застосування цих заходів бере участь сторона захисту, надання доказів на підтвердження її позиції також слід розглядати як її процесуальний обов'язок [5, с. 105]. В окремих випадках, визначених законом, слідчий суддя вправі й самостійно ініціювати їх отримання. Наприклад, досліджуючи проблематику судової діяльності щодо розгляду та вирішення клопотань, доцільно звернути увагу й на процесуальні можливості суду щодо самостійного проведення окремих процесуальних дій знайшли своє відображення

й у ст. 333 КПК України. Такий підхід може бути застосовано й щодо розгляду клопотань про застосування запобіжних заходів, за умови, якщо судова ініціатива не буде переходити межі виключно оцінки доказів, а не виконання функції обвинувачення у формі збирання обвинувальних доказів щодо конкретної особи за для позитивного вирішення питання про застосування того чи іншого запобіжного заходу.

Висновки. Усі заходи забезпечення кримінального провадження застосовуються на підставі ухвали слідчого судді, яка виноситься у порядку встановленому кримінальним процесуальним законом на підставі клопотань поданих сторонами або іншими учасниками кримінального провадження у процесуальній формі та строки, встановлені окремими положеннями КПК України щодо конкретних заходів забезпечення кримінального провадження. Для подання клопотань стороною обвинувачення, як правило діє припис про те, що відповідне клопотання, яке у подальшому з відповідними матеріалами кримінального провадження направляється слідчому судді складається прокурором, або слідчим за погодженням з прокурором. Надання нормативного характеру обов'язку слідчого, прокурора довести слідчому судді наявність відповідних підстав, фактично усуває можливість звернення цих осіб до слідчого судді з необгрунтованим клопотанням, оскільки в такому разі не має значення сама ініціатива і рішення суду є достатньо прогнозованим не на користь ініціатора клопотання. Доведення слідчим, прокурором наявності достатніх підстав для застосування заходів забезпечення кримінального провадження здійснюється шляхом надання слідчому судді, суду доказів обставин, на які вони посилаються у клопотанні. При цьому слід звернути увагу на те, що надання доказів, тобто обгрунтування позиції сторони, є її обов'язком.

Список використаних джерел:

1. Аналіз даних судової статистики щодо розгляду справ і матеріалів місцевими загальними судами, апеляційними судами областей та міста Києва за 2015 рік. URL: http://sc.gov.ua/ua/sudova_statistika.html.
2. Голуб І.Г. Проблемні питання застосування запобіжних заходів щодо жінок у кримінальному процесі України. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2014. № 10-2. Т.2. С. 163-165.
3. Єдин Р.В. Суб'єкти подання клопотань у кримінальному процесі України .Форум права. 2011. № 2. С. 1074-1077. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11ervkpu.pdf>.
4. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України № 4651-VI від 13 квіт. 2012 р. URL : zakon.rada.gov.ua/go/4651-17.
5. Назаров В.В., Лахманік Ю.Р. Застосування заходів забезпечення кримінального провадження. Європейські перспективи. 2013. № 3 . С. 102-106.
6. Строган А.Ю. Розгляд і вирішення клопотань на досудовому слідстві: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 (кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза). Київ, 2008. 18 с.
7. Узагальнення судової практики щодо розгляду слідчим суддею клопотань про застосування заходів забезпечення кримінального провадження (витяг) від 7 лют. 2014 р. : Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001740-14>.
8. Чуб А.В. Заходи забезпечення кримінального провадження: поняття та підстави їх застосування (міжнародна суддівська практика). Актуальні проблеми досудового розслідування: зб. тез доповідей IV Всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 1 лип. 2015 р.). К.: Нац. акад. внутр. справ, 2015. с. 168-170.
9. Юрчишин В.М. Функції прокурора у досудовому розслідуванні: теорія і практика: дис. ... докт. юрид наук: 12.00.09. Запоріжжя, 2016. 443 с.
10. Яновська О.Г. Застосування практики європейського суду з прав людини при здійсненні судового контролю у кримінальному провадженні. Вісник Академії адвокатури України. № 2(27). 2013. С. 12-17.

ЗМІСТ

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО;**ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО**

БОНДАР В.В. ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ПРИ ВИЗНАЧЕННІ ЕКОЛОГІЧНИХ ОБОВ'ЯЗКІВ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ..... 3

ШТИКЕР Я.Ю. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН..... 7

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС,**ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

БЛИК Л.Л. ІСТОРІЯ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ,
ЩО НАДАЮТЬСЯ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ..... 14

ВІТКО А.Л. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ
СФЕРОЮ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕНЕРГЕТИЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ 19

ГЛУЩЕНКО С.А. СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ПЕНСІЙНИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ ОСІБ,
ЯКІ ПОСТРАЖДАЛИ ВНАСЛІДОК ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ..... 25

ДІДЕНКО С.В. СПЕЦІАЛЬНІ ГАЛУЗЕВІ ПРИНЦИПИ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
У СФЕРІ ОБІГУ ТА ЗАСТОСУВАННЯ ЗБРОЇ В УКРАЇНІ..... 30

ДЮРДІЦА І.В. ЧИННИКИ, ЩО НЕГАТИВНО ВПЛИВАЮТЬ
НА РОЗВИТОК КІБЕРНЕТИЧНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ..... 37

ІВАНИЩУК А.А. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
СУДОВОЇ ГІЛКИ ВЛАДИ: ЗАПРОВАДЖЕННЯ
КРАЩИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРАКТИК..... 43

ІВАНОВ С.В. АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ
СУБ'ЄКТІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ МИТНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ..... 49

ІВАНОВА Г.С. ОСНОВНІ НАПРЯМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ
АГРОПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ..... 57

КАЛАШНІКОВА О.В. ЩОДО ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ
У СВІТЛІ ОНОВЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА «ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ»..... 64

КРАСНОГОР О.В. ПОНЯТТЯ І ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ
ПРАВ І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ НОТАРІУСІВ В УКРАЇНІ..... 68

КУШНІР І.М. БУДІВЕЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ ЯК ОБ'ЄКТ
ПОДАТКОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ:
ТЕРМІНОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ..... 74

ЛЕГКА О.В. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ВПРОВАДЖЕННЯ
МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ У НАЦІОНАЛЬНЕ
АДМІНІСТРАТИВНЕ ЗАКОНОДАВСТВО..... 80

МАКСІМЕНЦЕВА Н.О. СИСТЕМАТИЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ
ЗАСОБІВ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
В ГАЛУЗІ ВИКОРИСТАННЯ, ВІДТВОРЕННЯ Й ОХОРОНИ НАДР В УКРАЇНІ..... 84

МАРКІНА А.М. МЕДИЧНІ ПОСЛУГИ ЯК ОБ'ЄКТ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я..... 90

МЕЛЬНИК Ю.С. РОТАЦІЯ КАДРІВ ЯК ОДИН ІЗ ІНСТРУМЕНТІВ УПРАВЛІННЯ КАДРОВОЮ ПОЛІТИКОЮ В ОРГАНАХ ДОХОДІВ І ЗБОРІВ.....	95
МОЛЧАНОВ Д.В. ПРОБЛЕМИ ПРАВОЗАСТОСОВНОЇ ПРАКТИКИ, ЩО ВИНИКАЮТЬ У СФЕРІ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ТА МОНІТОРИНГУ З МЕТОЮ ПРОТИДІЇ ТІНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ.....	100
МОРОЗ А.М. ОСНОВНІ ЗАСАДИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА В БУДІВЕЛЬНІЙ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ.....	106
ПАНОВА О.О. ЩОДО КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ.....	113
ПАНЧУК В.А. ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПОМІЧНИКА СУДДІ.....	117
ПИХТІН М.П. ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ В УКРАЇНІ.....	122
ПОВИДИШ В.В. ДЕЯКІ ПИТАННЯ РОЗГЛЯДУ СУДАМИ СПРАВ ПРО ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ.....	126
ПОПАДИНЕЦЬ І.І. ПОНЯТТЯ І СУТНІСТЬ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЯК ПРАВОВОЇ КАТЕГОРІЇ.....	132
ПРОКОПЕНКО В.В. ХАРАКТЕРИСТИКА МИТНОЇ ФОРМАЛЬНОСТІ ЩОДО ТИМЧАСОВОГО ВВЕЗЕННЯ / ВИВЕЗЕННЯ ПОВІТРЯНОГО СУДНА.....	137
РЕШОТА В.В. ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ АКТИВ УКРАЇНСЬКОЇ РСР ТА СРСР ЯК ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА.....	141
РОМАН В.П. ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЯК СУБ'ЄКТ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ОСІБ ІЗ ІНВАЛІДНІСТЮ.....	146
САВРАНЧУК С.Л. ПРАВА ТА ОБОВ'ЯЗКИ СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....	150
САЄНКО А.І. НЕЦЕНЗУРНА ЛАЙКА ЯК ФОРМА ДРІБНОГО ХУЛІГАНСТВА.....	154
СКАПОУЩЕНКО О.Д. ЕЛЕКТРОННЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ПОДАТКУ НА ДОДАНУ ВАРТІСТЬ (СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ).....	162
СКРИПА Є.В. СТАН НАУКОВОГО РОЗРОБЛЕННЯ ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ НА АВТОМОБІЛЬНОМУ ТРАНСПОРТІ.....	168
СПИЦЬКА Л.В. КЛАСИФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ, ЯКІ НАДАЮТЬСЯ СУБ'ЄКТАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ.....	172
ТРОЯН В.А. ГАРАНТІЇ ПУБЛІЧНО-СЕРВІСНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ.....	176
ЦИБУЛЬНИК Н.Ю. КОНТРОЛЬНІ ФУНКЦІЇ УПОВНОВАЖЕНИХ СУБ'ЄКТІВ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ.....	181
ШУЛЕШКО В.В. КОМПЕТЕНЦІЯ ПАТРУЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ.....	187
ЮРОВСЬКА В.В. АКЦЕСОРНІ МЕТОДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ.....	195

**КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ;
КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО**

ГЛАДКОВА Є.О. ЗМІСТ СТРАТЕГІЇ ПРОТИДІЇ НАРКОЗЛОЧИННОСТІ.....	201
ДРАГАН О.В. ОСНОВНІ ТЕОРЕТИЧНІ КОНЦЕПЦІЇ ЗАХОДІВ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОГО ХАРАКТЕРУ ЩОДО ЮРИДИЧНИХ ОСІБ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРАВІ.....	206
КЕРНЯКЕВИЧ-ТАНАСІЙЧУК Ю.В. РЕЖИМ У СИСТЕМІ ЗАСОБІВ ДОСЯГНЕННЯ МЕТИ РЕАЛІЗАЦІЇ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ	211
КУПАР Д.Ю. ЗВІЛЬНЕННЯ ВІД КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У ЗВ'ЯЗКУ З ПРИМИРЕННЯМ ІЗ ПОТЕРПІЛИМ ЗА ВЧИНЕННЯ ЗЛОЧИНУ ПРОТИ ВСТАНОВЛЕНОГО ПОРЯДКУ НЕСЕННЯ ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ: ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНИЙ АСПЕКТ.....	215
СВИРИДЕНКО С.В. ДО ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ЩОДО ОСІБ, ЯКІ КОРИСТУЮТЬСЯ НЕДОТОРКАНИСТЮ.....	222
ТАВОЛЖАНСЬКИЙ О.В., МІЧУДА І.В. КРИПТОВАЛЮТА ТА ЇЇ СТАТУС В УКРАЇНІ.....	227
СУХОМЛИН Ю.В. ОКРЕМІ ПРОЦЕСУАЛЬНІ АСПЕКТИ ПОДАННЯ ОРГАНАМИ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ КЛОПОТАНЬ ЩОДО ЗАСТОСУВАННЯ ЗАПОБІЖНИХ ЗАХОДІВ.....	230

НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Випуск 5
Том 2

Відповідальний за випуск – В.В. Галуцько

Науковий редактор – О.Ю. Дрозд

Коректори: Я.І. Вишнякова, Н.В. Пірог

Комп'ютерне верстання – Н.С. Кузнєцова

Підписано до друку 06.11.2017. Формат 70х100/16.

Обл.-вид. арк. 24,18. Ум.-друк. арк. 27,20.

Наклад 300 прим. Зам. № 0611-17.

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