НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Збірник наукових праць

Збірник засновано у 2015 році

Випуск 2, 2019
Том 2

Київ • 2019

НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Збірник наукових праць
Випуск 2, том 2, 2019
Виходить 6 разів на рік

Збірник заснований у вересні 2015 року.
Засновник: Науково-дослідний інститут публічного права.
Свідоцтво про державну реєстрацію – серія КВ № 21525-11425 Р від 08.09.2015.
Ухвалено до друку та поширення через мережу Internet
вченою радою Науково-дослідного інституту публічного права
(протокол № 2 від 13.02.2019 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).

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Галунько 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); **Короєд 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; **Прилипко 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 2. Т. 2. – К. : Науково-дослідний інститут публічного права, 2019. – 226 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.nvppp.in.ua

ISSN 2618-1258 (Print)
ISSN 2618-1266 (Online)
© Науково-дослідний інститут публічного права, 2019

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.922
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.1

БОЛДІЖАР С.О.

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ КРОКИ У НАПРЯМІ ПОКРАЩЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЧЕТВЕРТОГО ПОКОЛІННЯ У СИСТЕМІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Належний рівень адміністративно-правового забезпечення будь-якого інституту – одна з основ успішного розвитку відповідних суспільних відносин, що отримують своє відображення в межах такого інституту. Права людини четвертого покоління не є виключенням, в тому числі, права людини у системі охорони здоров'я. З огляду на вказане, стаття присвячена виокремленню специфіки покращення адміністративно-правового забезпечення прав людини четвертого покоління, зокрема, прав у сфері охорони здоров'я. У спеціалізованій науковій літературі увага аналізу та визначенню окремих організаційно-правових кроків у напрямі покращення досліджуваного забезпечення прав людини майже не приділяється, натомість здійснюється визначення виключно загальних аспектів, які лягають в основу специфіки забезпечення з точки зору адміністративно-правової теорії. Така ситуація призводить до наукової необізнаності та так званої «роздробленості» у сфері практичного вдосконалення адміністративно-правового забезпечення прав людини четвертого покоління саме у системі охорони здоров'я. Автор звертає увагу і на недоліки понятійного апарату. У науковій статті пропонується авторське визначення адміністративно-правового забезпечення прав людини четвертого покоління. Окрема увага приділяється визначенню сутності адміністративно-правового забезпечення прав людини четвертого покоління у системі охорони здоров'я. В цій частині автором визначають елементи, які на його погляд можуть становити сутність наведеної вище категорії. Зважаючи на наукову недослідженість відповідного питання, також приділяється увага визначенню окремих точкових дій, що можуть вплинути на покращення адміністративно-правового забезпеченні за різними напрями. У відповідному контексті наголошується на багатокомпонентності відповідних дій, оскільки вони охоплюють як різні напрями та сфери впливу, так і різне коло суб'єктів. Зважаючи на такий підхід пропонується розглядати кроки у сфері покращення адміністративно-правового забезпечення починаючи від необхідності вдосконалення нормативно-правової бази, закінчуючи створенням спеціалізованих інституцій та посилення впливу органів громадського контролю.

Ключові слова: *адміністративно-правове забезпечення, механізм, права людини, права людини четвертого покоління у сфері охорони здоров'я, медичні права.*

The proper level of administrative and legal support of any institute is one of the foundations for the successful development of relevant public relations, which are reflected within such an institute. Fourth-generation human rights are no exception, including human rights in the healthcare system. In view of the above, the article is devoted to the isolation of specificity improvement of the administrative and legal provision of human rights of the fourth generation, in particular, human rights in the field of health care. In the specialized scientific literature, the focus of analysis and the identification

© БОЛДІЖАР С.О. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права (ДВНЗ «Ужгородський національний університет»)

of organizational and legal steps to improve the investigated administrative-legal provision is almost not paid, instead it is determined solely the general aspects that underpin the specifics of security in terms of administrative law theory. This situation leads to scientific ignorance in the field of practical improvement of the administrative and legal provision of human rights of the fourth generation in the health care system. The author notes the shortcomings of the conceptual apparatus. In view of the above, author propose the author's definition of administrative and legal support for human rights of the fourth generation. Particular attention is paid to defining the essence of the fourth generation of human rights protection in the health care system. In this section, the author identifies elements that in his view may be the essence of the above category. Given the scientific lack of research on this issue, it is also given attention to the definition of certain directions that can affect the improvement of administrative and legal support in different directions. In the relevant context, the author emphasizes on multidimensionality of the actions concerned is emphasized as they cover both different areas and spheres of influence and a different participant. It is proposed to consider steps in the area of improving the administrative and legal support, starting from the need to improve the regulatory framework, ending with the creation of specialized institutions and strengthening the influence of public control bodies.

Key words: *administrative and legal support, mechanism, human rights, human rights of the fourth generation in the field of health, medical rights.*

Вступ. Права людини четвертого покоління на сьогоднішній день ставлять неабиякий виклик перед сучасною наукою та практикою. Однак, систематичне розширення прав людини призводить і до необхідності розробки дієвого правового механізму, законодавчої бази, яка створюватиме реальні можливості для правомірної реалізації та захисту відповідних прав суб'єктів. Далеко не останнє місце у такому напрямі посідають окремі кроки у сфері вдосконалення адміністративно-правового забезпечення прав людини четвертого покоління, а в розрізі досліджуваної теми наукової статті, саме прав людини у сфері охорони здоров'я. При цьому, вивченню зазначених питань у спеціалізованій літературі приділено недостатньо уваги.

Постановка завдання. Основні завдання, які ставить автор перед собою у ході написання статті, полягають у виокремленні та аналізі організаційно-правових кроків у напрямі покращення адміністративно-правового забезпечення прав четвертого покоління у системі охорони здоров'я.

Результати дослідження. На сьогоднішній день у спеціалізованих джерелах дослідженню цього питання майже не приділено уваги. Якщо проводити узагальнення наукових позицій видається за можливе стверджувати, що науковці в переважній більшості вдаються до визначення адміністративно-правового забезпечення в цілому, не співставляючи його з окремими інститутами прав людини.

Так, якщо аналізувати теорію адміністративно-правового забезпечення, то доволі слушною видаються напрацювання А. Іванищука, який проводить відповідне дослідження на підставі аналізу судової гілки влади. Вчений пише про те, що адміністративно-правове забезпечення судової гілки влади – це цілеспрямований нормативно-організаційний вплив норм адміністративного права, які розвивають та уточнюють конституційні норми, що визначають теоретико-правові засади функціонування судової гілки влади з метою створення належних умов для забезпечення суддями прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, публічного інтересу держави й суспільства загалом [3].

Запропонована позиція вченого може бути взята за основу дослідження, а також вдосконалена та розкрита в світлі теми цієї наукової статті. За такого підходу, адміністративно-правове забезпечення прав людини четвертого покоління вважаємо за доцільне визначити як адміністративно-розпорядчий вплив норм адміністративного права на відносини в системі охорони здоров'я, в межах яких суб'єкти реалізовують надані їм конституційними та міжнародно-правовими нормами права людини, що входять до групи прав четвертого покоління та сприяють забезпеченню і гарантуванню прав та законних інтересів учасників відносин.

З огляду на запропоноване твердження, до основних складових елементів, які розкривають сутність адміністративно-правового забезпечення прав людини четвертого покоління у системі охорони здоров'я пропонується відносити:

– адміністративно-правові, конституційні та міжнародно-правові норми, які визначають засадницькі начала про права, що входять до групи четвертого покоління до прикладу: основні

положення про права людини четвертого покоління; особливості їх реалізації та правовий статус осіб, наділених відповідними правами; тощо;

– особливості адміністративно-правових відносин, які виникають, змінюються та припиняються внаслідок реалізації прав людини четвертого покоління;

– спеціально уповноважені інститути та механізми, спрямовані на гарантування та забезпечення прав людини в цілому та, зокрема, прав людини четвертого покоління.

Вивчаючи специфіку вдосконалення адміністративно-правового забезпечення досліджуваної групи прав у системі охорони здоров'я за доречне видається розробка та застосування цілісного підходу, який повинен бути в основі покращення адміністративного законодавства в цілому. На концепцію комплексного, або ж так званого, єдиного підходу, неодноразово зверталась увага у працях як зарубіжних так і вітчизняних вчених.

Узагальнюючи наукові думки, можна зробити висновок, що концепція комплексного підходу вдосконалення адміністративно-правового забезпечення прав людини у медичній сфері повинна характеризуватись єдиними кроками зі сторони органів влади стосовно всієї системи медичного забезпечення та реформування, яка повинна проявлятись розробкою єдиної концепції вдосконалення адміністративного законодавства в сфері охорони здоров'я відповідно до актуальних пріоритетів державної політики [2, с. 336; 1, с. 168].

Вдосконалення законодавства у сфері адміністративно-правового забезпечення прав людини четвертого покоління за вказаною вище концепцією, на думку автора, має охоплювати кілька обов'язкових напрямів:

– проведення загального аналізу існуючої ситуації, яка має місце в сфері медичних прав четвертого покоління, зокрема: чи закріплені відповідні права та їх гарантії на законодавчому рівні; чи достатньо урегульовані права суб'єктів, які вступають у такі правовідносини, або вже є їх учасниками;

– врахування актуальних та пріоритетних напрямів розвитку прав людини четвертого покоління у системі охорони здоров'я, результати яких і повинні виступати основою вдосконалення адміністративного законодавства;

– визначення ефективності реалізації суб'єктами владних повноважень наданої їм компетенції у відповідній сфері.

Чітке врахування описаних вище критеріїв сприятиме висвітленню реальної ситуації, що склалася у державі щодо нормативної врегульованості прав людини четвертого покоління у досліджуваній сфері. Тільки після чіткого визначення описаних вище векторів вдосконалення можна буде вести мову про дієві організаційно-правові кроки, спрямовані на покращення адміністративно-правового убезпечення досліджуваної групи прав в цілому. При цьому, потрібно також усвідомлювати і те, що врахування кожного із описаних критеріїв є досить складним процесом і повинно здійснюватися за допомогою залучення низки спеціалізованих органів державної влади, а також інституцій громадянського суспільства.

Цікавим та виправданим з точки зору наукового пізнання є погляд зарубіжних вчених, які в контексті аналізу запропонованої теми звертаються до визначення ставлення стосовно положень діючого законодавства, на підставі чого пропонують три найбільш ключові чинники, які слід брати до уваги при вдосконаленні адміністративно-правового забезпечення прав людини у сфері медицини:

– загальне ставлення до конституції, внаслідок чого створюються реальні передумови для населення та адвокатури в частині застосування відповідних положень як основних ресурсів та засобів захисту для сприяння охороні здоров'я та, безпосередньо, охорони здоров'я;

– ступінь правового захисту, до прикладу: судовий перегляд; так звані «приватні права на дії»; доступ до суду;

– виділення необхідних ресурсів для покращення системи охорони здоров'я, що впливає і на розвиток окремих прав людини, а як наслідок, чинить і прямий вплив на адміністративно-правове забезпечення прав людини як в цілому, так і прав четвертого покоління. В продовження такого підходу зарубіжні вчені зауважують на тому, що окремі держави світу взагалі не мають фінансових ресурсів, які б могли виділятись на поліпшення здоров'я або надання медичних послуг [5, с. 296], що по суті справляє негативний вплив на всю систему розвитку прав людини четвертого покоління.

Одним із суттєвих кроків, що впливає на вдосконалення, є взаємообумовленість та цілісність системи норм права, якою пояснюється правова визначеність як окремих прав людини четвертого покоління, зокрема тих, про які йшлося у дослідженні, а також тих правил та стандартів, які доречно застосовувати у сфері регулювання прав людини четвертого покоління.

У цьому контексті при розробці та вдосконаленні вже існуючого законодавства та, серед іншого, законодавства, що унормовуватиме адміністративно-правове забезпечення досліджуваної групи прав людини вважаємо виправданим застосування наукових методологій. На підтвердження вказаної позиції автор зауважує, що в зарубіжних спеціалізованих джерелах вчені вже звертали увагу на цей факт. Так, найкращі зусилля з удосконалення законодавства та окремих інститутів, що ним регулюватимуться, повинні спиратися на значну наукову основу. Важливими компонентами наукового підходу до поліпшення якості, як стверджує Г. Селкер є: чіткі, вимірні цілі процесу та результатів, ітеративне тестування та відповідні аналітичні методи. Не менш важливими є жорсткі процеси планування, оцінювання та навчання [6].

Адміністративно-правове забезпечення прав людини четвертого покоління є багатокомпонентним явищем та окрім необхідності вдосконалення чинного законодавства, включає в себе ще й врахування специфіки відповідних правовідносин, а також статус та компетенцію спеціально уповноважених інститутів та механізмів. При цьому, увагу, на наш погляд слід зосередити саме на останньому аспекті, що на наш погляд, є багатокомпонентним та у своєму складі може об'єднувати низку елементів, зокрема:

– правовий статус та компетенція спеціально уповноважених органів у сфері захисту законних інтересів суб'єктів правовідносин, об'єктом чи предметом яких виступають ті чи інші права четвертого покоління у медичній сфері;

– запровадження різносторонніх «пілотних проектів» за необхідними напрямами;

– здійснення громадського моніторингу за дотриманням уповноваженими суб'єктами відповідних прав, їх захистом та відновленням у разі порушення тощо.

У першу чергу, потрібно звернути увагу на те, що на сьогоднішній день в Україні відсутні інституції, які б спеціалізовано займались імплементацією, гарантуванням та відновленням порушених прав людини четвертого покоління у медичній сфері. На підтвердження такої позиції можна зауважити, що на разі майже не існує інституцій чи спеціально уповноважених органів, що займались, до прикладу, питаннями захисту прав донорів чи реципієнтів або ж відстоювали права сурогатних матерів чи здійснювали контроль за проведенням дослідницьких дій в межах процедури клонування, відстежували та запобігали їх вчиненню.

Така ситуація підсилюється неналежним рівнем врегулювання тих чи інших правових аспектів прав людини четвертого покоління у системі охорони здоров'я, до прикладу, права на трансплантацію (попри не так давно прийнятий Закон України «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині» багато питань залишились поза увагою законодавця, або ж описані таким чином, що все ж таки призводять до виникнення суперечностей, зокрема і в частині створення та компетенції відповідних спеціалізованих установ), інститут клонування (Закон України «Про заборону репродуктивного клонування» взагалі є «обмеженим» та навіть не передбачає функціонування жодних спеціалізованих інституцій) тощо.

З огляду на вказане, нагальним є запровадження інституцій, які б функціонували за відповідними напрямками та сприяли їх носіям в правомірній реалізації наданих їм прав четвертого покоління у системі охорони здоров'я. За доречне вбачається створення окремих допоміжних інституційних органів за чітко визначеними напрямками. Зокрема, зважаючи на специфіку інституту реалізації прав людини четвертого покоління повинні створюватись органи, що сприятимуть забезпеченню та реалізації гарантій особами у сфері трансплантології, клонування, штучного запліднення тощо. Об'єднувати відповідні інституції може спеціально створений державний уповноважений орган, який генеруватиме систему реалізації новітніх прав.

Створення таких допоміжних органів повинно здійснюватися на підставі дотримання низки стандартів, до яких слушно віднести незалежність; чітко визначену на законодавчому рівні компетенцію; прозорість та доступність; звітність; відповідальність; взаємодію з громадськістю. Законодавець повинен бути готовий до того, що при розробці нормативних актів, які міститимуть адміністративно-правові норми, що регулюватимуть досліджувану сферу прав людини, повинні враховуватись також і ризики, що можуть виникати внаслідок розвитку окремих інституцій, оскільки коло суб'єктів, які виступати учасниками відповідних правовідносин автоматично розширюватиметься. Одночасно з таким розширенням, відбуватиметься і визначення нових сфер компетенції, нових прогресивних форм взаємодії суб'єктів тощо, про які раніше не йшла мова на законодавчому рівні.

Окремої уваги заслуговує дослідження взаємодії допоміжних органів із громадськістю, що у сфері медицини є одним із рушійних чинників розвитку всієї системи охорони здоров'я, в тому числі, прав людини четвертого покоління у медичній сфері.

Аналізуючи різносторонні спеціалізовані джерела, можна стверджувати, що дедалі частіше при дослідженні питань, пов'язаних із забезпеченням охорони здоров'я, увага звертається саме на так звані процеси «моніторингу».

Автор погоджується із науковою позицією, відповідно до якої в узагальненому вигляді процес моніторингу у сфері забезпечення прав людини може здійснюватися:

– державними органами влади;
– громадськими організаціями;
– засобами масової інформації;
– міжнародними організаціями [4, с. 143].

Найбільшої уваги заслуговує саме громадський моніторинг, якому на протязі останніх років різними державами світу надається все більша увага. До прикладу, за законодавством Російської Федерації формами громадського контролю у відповідній сфері можуть виступати:

– громадський моніторинг;
– громадська перевірка;
– громадська експертиза;
– інші форми, що не суперечать закону;
– громадські слухання;
– громадські обговорення;
– інші форми взаємодії [1, с. 179].

Такі «розширені» повноваження органів громадського контролю є доволі виправданими. Однак, в Україні невирішеними залишається низка питань: які саме суб'єкти можуть вважатися уповноваженими на проведення громадського контролю прав людини четвертого покоління у системі охорони здоров'я? які форми громадського контрою можуть застосовуватись? який механізм адміністративно-правового закріплення громадського контролю та порядок його реалізації?

У межах розробки норм права, які повинні унормовувати правовідносини, що виникають під час реалізації суб'єктами прав людини четвертого покоління, законодавець повинен враховувати та розробляти положення, які урегульовуватимуть також і відносини контролю за відповідними допоміжними установами. Окрім того, з метою відображення об'єктивного бачення стосовно функціонування допоміжних установ за доречне вважаємо передбачити і так звані «критерії відповідності» для суб'єктів громадського контролю. Серед таких критеріїв може бути визначено: обов'язкову наявність у складі органу громадського контролю кваліфікованих фахівців за напрямами діяльності допоміжних установ; співпраця з міжнародними організаціями, дослідними центрами, інститутами тощо, які реалізовують свої профільні цілі за відповідним напрямом діяльності, співвідносним із діяльністю допоміжної установи, що піддається громадському контролю; тощо.

Висновки. Україна стоїть на шляху розширення та визнання нових прав людини четвертого покоління, у зв'язку з чим виникає потреба у розробці та втіленні дієвого механізму, який сприятиме забезпеченню прав, що виникають внаслідок підвищення рівня медицини, розвитку науки, проведення дослідів тощо.

У межах наукової статті зосереджено увагу на необхідності розробки та запровадження організаційних кроків відразу за кількома напрямами. При цьому, на разі існує потреба не тільки у вдосконаленні норм та розширенні законодавчої бази, однак і у створенні спеціальних допоміжних установ з чітким визначенням кола їх повноважень у відповідній сфері.

Узагальнити все вищевикладене в науковій статті за доречне видається наступною думкою: «постійне вдосконалення, включаючи інновації, дисципліноване поліпшення якості та оцінювання, буде критично важливим для пошуку нових проектів та рішень, які закриють ці прогалини і врешті-решт відповідатимуть цілям оптимізації досвіду та результатів роботи, поліпшення здоров'я населення та контролю за витратами. Інновації та поліпшення якості часто розглядаються як окремі зусилля, але насправді немає чіткої межі між ними у вирішенні цих прогалин» [6].

Вказаний вище погляд слушно відображає потребу у чіткому визначенні організаційно-правових кроків у напрямі покращення адміністративно-правового забезпечення прав четвертого покоління у системі охорони здоров'я.

Список використаних джерел:

1. Глущенко А.Н. Административно-правовое регулирование охраны здоровья граждан: дис. на соиск. Ученой степени канд. юрид. наук: 12.00.14. Воронеж, 2016. 286 с.

2. Єщук О.М. Адміністративно-правова охорона: теорія, практика та перспективи розвитку : монографія. Херсон : Грінь Д.С., 2017. 396 с.

3. Іванищук А. Адміністративно-правове забезпечення судової влади в Україні : монографія. Херсон : Грінь Д.С., 2015. 434 с.

4. Криворучко Л.С. Удосконалення системи забезпечення захисту прав людини в Україні. Європейські перспективи, 2013. № 6. С. 141–148.

5. Eleanor D. Kinney, Brian Alexander Clark Provisions for Health Care in the Constitutions of the Countries of the World. Cornell International Journal, 2004. № 37 (2). P. 285–355.

6. Harry Selker, Claudia Grossmann, Alyce Adams, Don Goldmann, Christopher Dezii, Gregg Meyer, Veronique Roger, Lucy Savitz, Rich Platt The Common Rule and Continuous Improvement in Health Care: A Learning Health System Perspective. Discussion Paper, 2011. URL: https://nam.edu/perspectives-2011-the-common-rule-and-continuous-improvement-in-health-care-a-learning-health-system-perspective/.

УДК 349.3
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.2

БОРТНИК С.М.

ДО ПРОБЛЕМИ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАЦІВНИКІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

У статті на основі аналізу норм чинного законодавства України досліджено окремі проблемні питання щодо пенсійного забезпечення працівників Національної поліції України. Констатовано, що на сьогодні кроки у напрямку перерахунку пенсій працівників поліції здійснюються, однак вони робляться повільно, із чисельною їх регламентацією на підзаконному нормативно-правовому рівні. Наголошено, що здійсненні такої регламентації суперечить положенням Основного Закону України відносно того, що основи, форми та види пенсійного забезпечення громадян повинні бути встановлені виключно законами України. Визначено, що пенсійне забезпечення поліцейських може бути визначено як різновид гарантії соціальної захищеності поліцейських, що пов'язаний з отриманням ними встановлених грошових виплат задля задоволення їх життєвих потреб після звільнення зі служби в органах Національної поліції, які мають місце у випадках, порядку та на умовах передбачених законодавством. З метою імплементації наведених законодавчих приписів, у структурі Міністерства внутрішніх справ України було створено відділ пенсійного забезпечення, завданням якого було сприяння у вирішенні питання щодо перерахунку пенсій колишнім працівникам внутрішніх справ України. Зроблено висновок, що у законодавчих положеннях відсутнє нормативне закріплення дефініції «пенсійне забезпечення». Так само й визначення даної дефініції по відношенню до поліцейських не відображено в положеннях Закону України «Про Національну поліцію». У зв'язку з цим під пенсійним забезпеченням поліцейських запропоновано розуміти різновид гарантії соціальної захищеності поліцейських, що пов'язані з отриманням ними встановлених грошових виплат задля задоволення їх життєвих потреб після звільнення зі служби в органах Національної поліції, які мають місце у випадках, порядку та на умовах передбачених законодавством. Окрім цього, однією з проблем правового регулювання пенсійного забезпечення поліцейських є фрагментарне регулювання даного питання в положеннях Закону України «Про Національну поліцію», який містить бланкетні норми з цього питання й здійснює відсилання до іншого законодавства.

Ключові слова: *законодавство, пенсійне забезпечення, Національна поліція України, працівник поліції.*

© БОРТНИК С.М. – доктор юридичних наук, декан факультету № 2 (Харківський національний університет внутрішніх справ)

In the article, on the basis of analysis of the norms of the current legislation of Ukraine, certain issues concerning the provision of pensions to employees of the National Police of Ukraine were researched. Stated that currently moves towards recalculating pensions police made, but they are done slowly, with their numerous subordinate regulation on the legal level. Emphasized that the implementation of this regulation contravenes the provisions of the Constitution of Ukraine as to the basics, forms and types of pension provision of citizens should be established by the laws of Ukraine. It is determined that police pension can be defined as a kind of guarantee of social security of police officers, which is connected with receiving their established cash payments to meet their vital needs after dismissal from the National Police bodies, which take place in cases, procedures and conditions provided for by law. In order to implement the aforementioned legislative requirements, a pension department was created within the structure of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, whose task was to assist in resolving the issue of pension transfers to former internal affairs employees of Ukraine. It is concluded that the legislative provisions do not prescribe the definition of "pension provision". Similarly, the definition of this definition in relation to police is not reflected in the provisions of the Law of Ukraine "On National Police". In this connection, police officers are offered to understand the kind of social security guarantees for police officers that are associated with obtaining the stipulated cash payments to meet their vital needs after being dismissed by the National Police, which take place in cases, procedures and under the conditions provided by law. In addition, one of the problems of legal regulation of police pensions is the fragmentary regulation of this issue in the provisions of the Law of Ukraine "On National Police", which contains blanket rules on this issue and refers to other legislation.

Key words: *legislation, pension provision, National Police of Ukraine, police officer.*

Вступ. У процесі докорінного реформування правоохоронних органів України в липні 2015 року було створено новий центральний орган виконавчої влади – Національну поліцію України, покликану не лише забезпечити громадський порядок та безпеку суспільства, а й значно підвищити рівень довіри населення до правоохоронних органів. Служба в поліції має ряд специфічних властивостей, що повинні компенсуватися наявністю підвищених гарантій соціальної захищеності, тобто комплексом організаційно-правових та економічних заходів, спрямованих на забезпечення добробуту саме цієї категорії громадян як під час проходження служби в органах поліції, так і після звільнення в запас або у відставку [1]. Одним із найважливіших проявів подібної соціально-правової захищеності поліцейських є їх пенсійне забезпечення.

Постановка завдання. Окремі проблемні аспекти діяльності Національної поліції України своїх наукових працях розглядали: Ю.О. Єремеєв, В.В Жернаков, Т.М. Заворотченко, М.М. Клемпарський, А.Ю. Олійник, С.О. Погрібний, Є.Ю. Подорожній, Ю.І. Римаренко, О.М. Ярошенко, І.І. Яцкевич та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, практично по заувагою вчених залишилось питання пенсійного забезпечення поліцейських.

Мета статті – розглянути особливості правового регулювання пенсійного забезпечення поліцейських.

Результати дослідження. Починаючи наукове дослідження слід визначитись із тим, що представляє собою «пенсійне забезпечення». Так, на думку Т.О. Дідковської, пенсійне забезпечення – це комплексні організаційно-правові заходи, метою яких є задоволення життєвих потреб шляхом здійснення грошових виплат громадянам, які мають право на їх отримання, а також гарантування пенсіонерам здійснення свого права, державний захист та охорона їх прав [1, с.23]. У наведеному випадку вдало підкреслено, що пенсійне забезпечення знаходить свій практичний прояв у формі грошових виплат. При цьому таким виплатам передує ціла низка організаційно-правових засобів, що характеризує цю категорію як системне, динамічне явище.

Поширеним серед науковців є підхід щодо сприйняття пенсійного забезпечення як сукупності певних гарантій соціальної спрямованості. Так, на думку В.В. Фещука, пенсійне забезпечення – це система державних соціальних гарантій, відповідно до яких пенсії мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, незалежно від участі особи в солідарній системі пенсійного страхування, заснованого виключно на принципі солідарного перерозподілу пенсійних внесків [2, с.69]. Вчений так само акцентує увагу на системному характері досліджу-

ваного явища. При цьому в обох випадках сутність пенсійного забезпечення зводиться до мети закріплення таких гарантій або ж реалізації відповідних заходів, тобто забезпечення належного рівня життя громадян, закріплення механізмів захисту прав пенсіонерів. Такі гарантії повинні знайти свій реальний прояв без урахування того, в якій системі пенсійного забезпечення брав участь громадянин.

Таким чином, пенсійне забезпечення поліцейських може бути визначено як різновид гарантії соціальної захищеності поліцейських, що пов'язаний з отриманням ними встановлених грошових виплат задля задоволення їх життєвих потреб після звільнення зі служби в органах Національної поліції, які мають місце у випадках, порядку та на умовах передбачених законодавством.

Досліджуючи особливості правового регулювання пенсійного забезпечення поліцейських, слід вказати на те, що на рівні Закону України «Про Національну поліцію» воно здійснюється фрагментарно. Самого визначення сутності пенсійного забезпечення поліцейських наведений акт законодавства не містить. Фактично, ст. 102 Закону України «Про Національну поліцію», яка має назву «пенсійне забезпечення поліцейських», за способом свого викладу є бланкетною та має відсилання до іншого нормативно-правового акта – Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 9 квітня 1992 року, який визначає умови, норми та порядок пенсійного забезпечення громадян України із числа осіб, які перебували на службі в органах внутрішніх справ, Національній поліції та деяких інших осіб, які мають право на пенсію за даним нормативно-правовим актом [3; 4].

Аналіз положень вищенаведеного акта законодавства свідчить про заплутаність і неоднозначність його положень, застосування яких пов'язано з необхідністю звернення до підзаконного нормативно-правового рівня регулювання даної сфери суспільного життя. Станом на сьогодні зазначений закон має 70 редакцій, що є яскравим свідченням недосконалості його положень, нестабільності здійснення правового регулювання даної сфери суспільних відносин.

Слід підкреслити, що наразі в Україні відбувається пенсійна реформа, яка торкнулася всієї верстви пенсіонерів, в тому числі колишніх працівників органів внутрішніх справ (працівників міліції). У ст. 1-2 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» встановлено, що право на пенсійне забезпечення за його положеннями мають особи, що були звільнені як з органів поліції, так і з колишніх органів внутрішніх справ (міліції) [4].

Одними зі складників пенсійної реформи стали кроки, направлені на перерахунок пенсій. Ці роки викликали широкий суспільний резонанс серед колишніх працівників органів внутрішніх справ, які отримували пенсію за застарілими розрахунками. Керівництвом Міністерства внутрішніх справ України було здійснено ряд важливих заходів, направлених на виправлення ситуації, що склалася. Як зазначив Міністр внутрішніх справ України, пенсії ветеранів міліції та Міністерства внутрішніх справ України повинні індексуватися. При цьому ним була висловлена підтримка на запровадження такої індексації відповідно до закону. Наведена позиція обґрунтована тим, що пенсіонери органів внутрішніх справ мали такі ж самі ризики для життя та здоров'я, які мають на сьогодні поліцейські в зв'язку із здійсненням своєї професійної діяльності [5]. Хоча наведена проблематика правового регулювання пенсійного забезпечення працівників органів внутрішніх справ на сьогодні розв'язана не до кінця, не можна не відмітити ряд рішучих кроків у цьому напрямі.

Так, одним із найважливіших заходів в окресленому напрямі стало прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення гарантій соціального захисту колишніх працівників органів внутрішніх справ України та членів їхніх сімей» від 23 грудня 2015 року. У зв'язку з прийняттям вищенаведеного нормативно-правового акта до ст. 63 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» було доповнено новою частиною наступного змісту: «Перерахунок пенсій особам начальницького та рядового складу органів внутрішніх справ України (міліції), які мають право на пенсійне забезпечення або одержують пенсію на умовах цього Закону, здійснюється з урахуванням видів грошового забезпечення, щомісячних додаткових видів грошового забезпечення (надбавок, доплат, підвищень) та премій у розмірах, встановлених законодавством для поліцейських» [4; 6]. Ця законодавча норма визначила можливість перерахунку пенсій колишнім працівникам органів внутрішніх справ України, що сприяло реалізації ряду соціальних гарантій їх захищеності. Однак механізм практичної реалізації зазначеного законодавчого припису не відмічався ефективністю у зв'язку із відсутністю декількох важливих його складників.

З метою імплементації наведених законодавчих приписів, у структурі Міністерства внутрішніх справ України було створено відділ пенсійного забезпечення, завданням якого було сприяння у вирішенні питання щодо перерахунку пенсій колишнім працівникам внутрішніх справ України. Як відмітив Державний секретар Міністерства внутрішніх справ України, завдяки роботі вищенаведеного відділу в короткий термін було розроблено Інструкцію про порядок організації роботи з оформлення документів для призначення перерахунку пенсій відповідно до чинного національного законодавства. Крім того, керівництвом Міністерством внутрішніх справ України досягнуто домовленості з Національною поліцією України щодо створення в кожному її територіальному підрозділі обласного рівня відділу пенсійного забезпечення, який на місцях буде здійснювати і забезпечувати реалізацію норм законодавства [7].

Порядок проведення перерахунку пенсій, призначених відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 13 лютого 2008 року № 45. Як слідує з аналізу вищенаведеного нормативно-правового акта, для перерахунку пенсій грошове забезпечення ураховуються: посадовий оклад, оклад за військовим (спеціальним) званням і відсоткова надбавка за вислугу років на момент виникнення права на перерахунок за відповідною посадою та військовим (спеціальним) званням; щомісячні надбавки, доплати та підвищення, конкретні розміри яких за відповідними посадами (категоріями) установлені Кабінетом Міністрів України – в зазначених розмірах на момент виникнення права на перерахунок; інші щомісячні надбавки, підвищення та щомісячна премія – в середніх розмірах, що фактично виплачені за місяць, у якому виникло право на перерахунок пенсії за відповідною посадою (посадами) в тому державному органі, звідки особа звільнилася на пенсію [8].

Перерахунок раніше призначених пенсій проводиться в разі прийняття рішення Кабінетом Міністрів України про зміну розміру хоча б одного з видів грошового забезпечення для відповідних категорій осіб, які мають право на пенсію відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» , або у зв'язку із введенням для них нових щомісячних додаткових видів грошового забезпечення (надбавок, доплат, підвищень) та премій у розмірах, установлених законодавством. На підставі цього відповідні компетентні суб'єкти (в досліджуваному випадку Міністерство внутрішніх справ) повинні повідомити Пенсійний фонд України про наявність підстав перерахунку зазначених пенсій. У свою чергу Пенсійний фонд України повідомляє в п'ятиденний строк з моменту надходження інформації від державних органів своїм головним управлінням в Автономній Республіці Крим, областях, мм. Києві та Севастополі про підстави для проведення перерахунку пенсій та про необхідність підготовки списків осіб, пенсії яких підлягають перерахунку [8]. Окремі аспекти здійснення таких перерахунків врегульовано в постанові Кабінету Міністрів України «Про порядок обчислення вислуги років, призначення та виплати пенсій і грошової допомоги особам офіцерського складу, прапорщикам, мічманам, військовослужбовцям надстрокової служби та військової служби за контрактом, особам начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ, поліцейським та членам їхніх сімей» від 17 липня 1992 року [9].

Постановою Кабінету Міністрів України «Про грошове забезпечення поліцейських» від 11 листопада 2015 року [10] встановлено грошове забезпечення для поліцейських, яке є вищим від раніше встановленого грошового забезпечення осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ (працівників міліції). На підставі цього Міністерством внутрішніх справ України було направлено повідомлення до Пенсійного фонду України про підстави для перерахування пенсій особам рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ (міліції). У тексті повідомлення вказано, що 30 січня 2017 року в Центрі культури та мистецтв Міністерства внутрішніх справ України за участі представників Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства фінансів України та Пенсійного фонду України відбувся Форум ветеранів органів внутрішніх справ, на якому було розглянуто питання перерахунку пенсій особам рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ. На форумі заступником директора Департаменту пенсійного забезпечення Пенсійного фонду України повідомлено про наявність підстав для перерахунку пенсій, призначених особам рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» [11].

Перерахунок пенсійного забезпечення колишнім працівникам органів внутрішніх справ України (працівників міліції) повинен бути здійснений з урахуванням співвіднесення їх посад із посадами поліцейських. З цією метою був розроблений Перелік посад осіб начальницького і

рядового складу органів внутрішніх справ України (міліції), які мають право на пенсійне забезпечення або одержують пенсію на умовах Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», що прирівнюються посадам поліцейських, що затверджений наказом Міністерства внутрішніх справ України від 17 лютого 2017 року № 138.

У переліку було наведено наступне співвідношення посад: 1) Апарат Міністерства внутрішніх справ України – Апарата Національної поліції України (42 посади); 2) Апарат Головного управління Міністерства внутрішніх справ України – Апарат Головного управління Національної поліції в місті Києві (32 посади); 3) районні, лінійні управління Головного управління Міністерства внутрішніх справ України в місті Києві; підрозділи і установи, що підпорядковані Головному управлінню Міністерства внутрішніх справ України в місті Києві (відділи Державтоінспекції з обслуговування адміністративної території районів, інші підрозділи Державтоінспекції) – Управління, відділи (відділення) поліції в місті Києві (26 посад); 4) спеціальні підрозділи міліції та підрозділи міліції громадської безпеки особливого призначення Головного управління в місті Києві – стройові підрозділи поліції в місті Києві (28 посад); 5) стройові підрозділи міліції, підпорядковані Головному управлінню в місті Києві – стройові підрозділи поліції в місті Києві (26 посад); 6) підрозділи, що діють при Міністерстві внутрішніх справ та йому підпорядковані (спеціальний загін дорожньо-патрульної служби особливого призначення) – стройові підрозділи поліції в місті Києві (14 посад); Апарат головних управлінь, управлінь Міністерства внутрішніх справ в Автономній Республіці Крим, областях, місті Севастополі та на залізницях – Апарат головних управлінь Національної поліції (38 посад); тощо [12].

Висновки. Таким чином, аналіз вищенаведених положень свідчить про недосконалість правового регулювання пенсійного забезпечення поліцейських. У законодавчих положеннях відсутнє нормативне закріплення дефініції «пенсійне забезпечення». Так само й визначення даної дефініції по відношенню до поліцейських не відображено в положеннях Закону України «Про Національну поліцію». У зв'язку з цим під пенсійним забезпеченням поліцейських запропоновано розуміти різновид гарантії соціальної захищеності поліцейських, що пов'язані з отриманням ними встановлених грошових виплат задля задоволення їх життєвих потреб після звільнення зі служби в органах Національної поліції, які мають місце у випадках, порядку та на умовах передбачених законодавством.

Окрім цього, однією з проблем правового регулювання пенсійного забезпечення поліцейських є фрагментарне регулювання даного питання в положеннях Закону України «Про Національну поліцію», який містить бланкетні норми з цього питання й здійснює відсилання до іншого законодавства.

У Законі України «Про Національну поліцію» в межах окремої правової норми повинно бути регламентовано загальні засади пенсійного забезпечення поліцейських. У свою чергу, в нормах спеціального законодавства такі засади повинні бути деталізовані. Окрім цього, в положеннях Закону України «Про Національну поліцію» повинно бути закріплено механізми пенсійного забезпечення, в тому числі перерахунку пенсій колишнім працівникам органів внутрішніх справ (працівникам міліції), що сприяло б підвищенню ефективності реалізації юридичних гарантій їх соціальної захищеності.

На сьогодні кроки у напрямі перерахунку пенсій зазначених осіб здійснюються. Проте вони здійснюються повільно, із чисельною їх регламентацією на підзаконному нормативно-правовому рівні. Здійснення такої регламентації суперечить положенням Основного Закону України відносно того, що основи, форми та види пенсійного забезпечення громадян повинні бути встановлені виключно законами України.

Список використаної літератури:

1. Дідковська Т.О. Пенсійне забезпечення працівників на роботах зі шкідливими та важкими умовами праці: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2008. 208 с.
2. Фещук В.В. Правове регулювання та організація пенсійного страхування в Україні: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2010. 225 с.
3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положень статті 5 Закону України «Про статус ветеранів військової служби і ветеранів органів внутрішніх справ та їх соціальний захист» (справа про ветеранів органів внутрішніх справ) від 27 лютого 2003 р. № 4-рп/2003 // Вісник Конституційного Суду України. 2003. № 01.

4. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб : Закон України від 9 квітня 1992 р. № 2262-XII // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 29. Ст. 399.

5. МВС України відстоюватиме перерахунок пенсій ветеранам ОВС: офіційний веб-сайт Міністерства внутрішніх справ України [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://mvs.gov.ua/ua/news/4657_MVS_vidstoyuvatime_pererahunok_pensiy_veteranam_OVS_FOTO.htm.

6. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення гарантій соціального захисту колишніх працівників органів внутрішніх справ України та членів їхніх сімей : Закон України від 23 грудня 2015 р. № 900-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2016. № 3. Ст. 31.

7. Олексій Тахтай: кроки МВС для перерахунку пенсій ветеранам і пенсіонерам ОВС є чіткими, однозначними і послідовними: офіційний веб-сайт Міністерства внутрішніх справ України [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://mvs.gov.ua/ua/news/5383_Oleksiy_Tahtay_Kroki_MVS_dlya_pererahunku_pensiy_veteranam_i_pensioneram_OVS__chitkimi_odnoznachnimi_i_poslidovnimi_FOTO.htm.

8. Про затвердження Порядку проведення перерахунку пенсій, призначених відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 17 липня 1992 р. № 393: постанова Кабінету Міністрів України від 13 лютого 2008 р. № 45 // Офіційний вісник України. 2008. № 12. Ст. 301.

9. Про порядок обчислення вислуги років, призначення та виплати пенсій і грошової допомоги особам офіцерського складу, прапорщикам, мічманам, військовослужбовцям надстрокової служби та військової служби за контрактом, особам начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ, поліцейським та членам їхніх сімей: постанова Кабінету Міністрів України від 13 лютого 2008 р. № 45 // Офіційний вісник України. 2008. № 12. Ст. 301.

10. Про грошове забезпечення поліцейських: постанова Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 988 // Офіційний вісник України. 2015. № 96. Ст. 3281.

11. Повідомлення про перерахунок пенсій особам рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ: офіційний веб-сайт Міністерства внутрішніх справ України [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://mvs.gov.ua/ua/news/5530_Povidomlennya_pro_pererahunok_pensiy_osobam_ryadovogo_i_nachalnickogo_skladu_organiv_vnutrishnih_sprav.htm.

12. Про затвердження Переліку посад осіб начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ України (міліції), які мають право на пенсійне забезпечення або одержують пенсію на умовах Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», що прирівнюються посадам поліцейських: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 17 лютого 2017 р. № 138 // Офіційний вісник України. 2017. № 24. Ст. 713.

УДК [342.922:347.7](477)
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.3

ВАСИЛЬЄВ В.М.

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ ЛІЦЕНЗУВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті розглянуто питання неузгодженості нормативно-правового регулювання у сфері ліцензування господарської діяльності. Визначено шляхи удосконалення державного нагляду (контролю) у сфері ліцензування щодо протидії правопорушенням у сфері господарювання. Вироблено пропозиції з удосконалення нормативно-правового регулювання контрольно-наглядових процедур щодо проведення передліцензійних, планових та позапланових перевірок суб'єктів господарювання. Визначено, що захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів відбувається не тільки шляхом упровадження державного регулювання господарської діяльності, а й шляхом здійснення державного нагляду (контролю) за її провадженням суб'єктами господарювання. Це означає, що державний нагляд (контроль) є частиною ліцензування, як і видача ліцензій, відмова в їх видачі, їх анулювання, тому спеціальними законодавчими актами можуть визначатися не тільки особливості ліцензування, а й особливості здійснення державного нагляду (контролю) у сфері ліцензування. Наголошено, що на сьогодні «передліцензійні перевірки» проводяться, зокрема: Державною службою України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, Міністерством внутрішніх справ України, Державною фіскальною службою України, Державною інспекцією ядерного регулювання України. Єдиною відмінністю процедури перевірки суб'єкта господарювання як ліцензіата, в разі наявності в його діяльності порушень вимог ліцензійних умов, є складення розпорядження про усунення порушень, а не припису. Зроблено висновок, що основними протиріччями нормативно-правових актів у сфері ліцензування є: рівень нормативного закріплення переліку документів, які мають додаватися до заяви про видачу ліцензії; неоднозначність визначення переліку органів ліцензування господарської діяльності; перелік додаткових підстав для відмови в наданні адміністративних послуг можуть бути встановлені на рівні підзаконних актів; різний ієрархічний рівень закріплення особливостей ліцензування окремих видів діяльності, а також підстав для їх анулювання.

Ключові слова: *ліцензування, господарська діяльність, нормативно-правове регулювання, контроль, нагляд.*

Article considers questions of inconsistency of normative legal regulation in the field of licensing of business activities. The author determines ways of improvement of the state supervision (control) in the field of licensing by counteraction to offenses in the field of managing. Article contains suggestions for improvement of normative legal regulation of control and supervising procedures of carrying out prelicense, scheduled and unscheduled inspections of subjects of managing. It is determined that the protection of the economic and social interests of the state, society and individual consumers occurs not only through the introduction of state regulation of economic activity, but also through the exercise of state supervision (control) of its implementation by economic entities. This means that state supervision (control) is a part of licensing, as well as the issue of licenses, refusal of their issuance, their cancellation, so special legislative acts can determine not only the peculiarities of licensing, but also the peculiarities of state supervision (control) in the field of licensing. It is emphasized that today "pre-license inspections" are being carried out, in particular: by the State Service of Ukraine for Drugs and Drug Control, the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, the State Fiscal Service

© ВАСИЛЬЄВ В.М. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного, кримінального права і процесу (Приватний навчальний заклад «Міжнародний університет бізнесу і права»)

of Ukraine, the State Nuclear Regulatory Inspectorate of Ukraine. The only difference between the procedure for verifying a business entity as a licensee is drawing up, in the event of a breach of license requirements in its activity, an order for elimination of violations, not a prescription. It is concluded that the main contradictions of regulatory acts in the field of licensing: the level of regulatory consolidation of the list of documents that should be added to the application for a license; ambiguity of definition of the list of bodies of licensing of economic activity; a list of additional grounds for refusal to provide administrative services may be established at the level of by-laws; different hierarchical level of securing of licensing features of certain activities, as well as grounds for their cancellation.

Key words: *licensing, business activities, normative legal regulation, control, supervision.*

Вступ. Правове регулювання у сфері державного нагляду та контролю за господарською діяльністю в Україні переважно реалізується на підставі відомчих та інших підзаконних актів. Більшість контролюючих суб'єктів діють на підставі законодавчих актів, якими визначені лише їхні повноваження, а підстави і спосіб здійснення контрольної діяльності прописується в підзаконних актах. Здійснення перевірок суб'єктів господарювання в Україні має доволі складне правове підґрунтя. Значна кількість нормативно-правових актів щодо проведення перевірок контролюючими органами, їхня застарілість та неузгодженість є факторами, що зумовлюють спори між господарюючими суб'єктами та контролюючими органами і, як наслідок, численні скарги від суб'єктів господарювання до органів влади всіх рівнів на дії контролюючих органів.

Процедурні питання ліцензування господарської діяльності постійно стають предметом досліджень науковців. Така увага зумовлюється наявністю низки гострих проблем, які виникають під час процедури видачі ліцензій на здійснення окремих видів господарської діяльності, а особливо у випадках застосування органом ліцензування права на зупинення дії ліцензії. Правові основи ліцензування господарської діяльності ставали об'єктом дослідження С. Мельника, Л. Микитенко О. Олійник, П. Пальчука, І. Пастуха І. Радика, Н. Саніахметової, А. Шпомера тощо. У працях зазначених науковців було приділено увагу окремим проблемним питанням ліцензування господарської діяльності. Водночас мусимо констатувати, що нова редакція Закону України «Про ліцензування господарської діяльності» поряд із вирішенням низки питань ліцензування містить низку спірних норм щодо порядку проведення передліцензійних перевірок та підстав зупинення дії ліцензій.

Постановка завдання. Метою статті є визначення конкретних проблем у сфері ліцензування господарської діяльності та вироблення пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання контрольно-наглядових процедур у зазначеній сфері.

Результати дослідження. Законодавство у сфері ліцензування господарської діяльності представляє собою значний за обсягом масив нормативно-правових актів. Низка цих нормативно-правових актів не є взаємоузгодженою. Існує значна проблема неналежного ієрархічного рівня регулювання дозвільно-ліцензійних проваджень у господарській сфері. Значна кількість регуляторних актів органів виконавчої влади встановлюють додаткові обтяжливі вимоги для суб'єктів господарювання. При цьому ієрархічний рівень цих нормативно-правових актів є нижчим, ніж це необхідно. Така ситуація є перепоною для ефективного нормативно-правового регулювання у сфері ліцензування.

Зазначена проблема вибору рівня закріплення норм у ліцензуванні є наслідком неузгодженої позиції різних законодавчих актів, зокрема Законів України «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про адміністративні послуги» [1] та Господарського кодексу України [2].

Основними протиріччями зазначених вище законодавчих актів є: рівень нормативного закріплення переліку документів, які мають додаватися до заяви про видачу ліцензії; неоднозначність визначення переліку органів ліцензування господарської діяльності; перелік додаткових підстав для відмови в наданні адміністративних послуг можуть бути встановлені на рівні підзаконних актів; різний ієрархічний рівень закріплення особливостей ліцензування окремих видів діяльності, а також підстав для їхнього анулювання.

Закон України «Про адміністративні послуги» та Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» визначають різні рівні закріплення переліку документів, які додаються до заяви. Зокрема, Закон України «Про адміністративні послуги» визначає, що перелік та вимо-

ги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, можуть бути визначені виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг (п. 3, ч. 1 ст. 5) [1]. А Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» делегує повноваження щодо закріплення вичерпного переліку вимог, обов'язкових для виконання ліцензіатом, та вичерпного переліку документів, що додаються до заяви про отримання ліцензії, Кабінету Міністрів України та «іншому уповноваженому законом органу державної влади». Правова колізія щодо рівня нормативно-правового регулювання свідчить про незаконність положень підзаконних нормативно-правових актів органів виконавчої влади про закріплення вичерпного переліку документів, що додаються до заяви про отримання ліцензії.

Пунктом 6 частини 1 статті 5 Закону України «Про адміністративні послуги» визначається, що виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, встановлюється перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги [1]. Ст. 13 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» встановлює вичерпний перелік підстав для прийняття рішення про відмову у видачі ліцензії за результатом розгляду заяви про отримання ліцензії. Водночас Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності» допускається ліцензування «з урахуванням особливостей, визначених іншими Законами», яке допускає встановлення інших підстав для відмови у видачі ліцензії, окрім передбачених Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності».

Такі підстави в деяких випадках закріплюються не на рівні спеціального Закону, а на рівні власних актів органів ліцензування. Так, наприклад, у разі регламентації ліцензування провадження окремих видів професійної діяльності на фондовому ринку (ринку цінних паперів), імпорту, експорту спирту етилового, коньячного і плодового, спирту етилового ректифікованого виноградного, спирту етилового ректифікованого плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів підстави для відмови у видачі закріплюються на рівні підзаконного акту, прийнятого органом ліцензування, будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми та значними наслідками.

Таким чином, визначення підстав для відмови у видачі ліцензії в деяких випадках здійснюється на підзаконному рівні, а не на законодавчому, що суперечить основним вимогам до регулювання надання адміністративних послуг, які визначені Законом України «Про адміністративні послуги» [1].

Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» передбачає здійснення ліцензування «з урахуванням особливостей, передбачених іншими Законами» та «відповідно до інших Законів». Проте зустрічаються випадки, коли особливості ліцензування встановлюються на рівні підзаконного акту, що суперечить нормам Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» та розширює сферу застосування особливостей. Так, пункт 9 частини 1 статті 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» містить посилання на особливості ліцензування будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми та значними наслідками, встановлені Законом України «Про архітектурну діяльність». Проте в самому Законі України «Про архітектурну діяльність» такі особливості не встановлені.

Особливості ліцензування даного виду господарської діяльності встановлюються на рівні підзаконного акту – постанови Кабінету Міністрів України «Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури» від 05.12.2007 р. № 13962 [3].

Як відомо, анулювання ліцензії є адміністративно-господарською санкцією в розумінні Господарського кодексу України [2]. Одночасно у ч. 2 ст. 238 Господарського кодексу України закріплено, що адміністративно-господарські санкції можуть бути встановлені виключно законами [2].

Однак зустрічаються випадки, коли підстави для анулювання ліцензії встановлюються на рівні підзаконного акту, що прямо суперечить нормам Господарського кодексу України. Наприклад, на підзаконному рівні зустрічаються випадки закріплення підстав для анулювання ліцензії на будівництво об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми та значними наслідками, ліцензії на окремі види професійної діяльності на фондовому ринку (ринку цінних паперів) тощо.

Особливої уваги в контексті протидії правопорушенням у сфері підприємницької діяльності потребує питання здійснення державного нагляду (контролю) у сфері ліцензування. На жаль, змушені констатувати, що натепер єдиної процедури для здійснення державного нагляду (контролю) у сфері ліцензування фактично не існує. Державний нагляд (контроль) за дотриманням

ліцензіатами вимог ліцензійних умов здійснюється в порядку, передбаченому Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [4], з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [5]. Водночас не всі особливості державного нагляду (контролю) у сфері ліцензування визначаються тільки в Законі України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [5]. Даний закон містить низку норм, що надає деяким органам ліцензування можливість здійснювати ліцензування відповідно до спеціальних законів або з урахуванням особливостей, передбачених спеціальними законами.

Ліцензування – засіб державного регулювання провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, спрямований на забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері ліцензування, захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів (стаття 1 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності») [5].

Захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів відбувається не тільки шляхом упровадження державного регулювання господарської діяльності, а й шляхом здійснення державного нагляду (контролю) за її провадженням суб'єктами господарювання. Це означає, що державний нагляд (контроль) є частиною ліцензування, як і видача ліцензій, відмова в їх видачі, їх анулювання, тому спеціальними законодавчими актами можуть визначатися не тільки особливості ліцензування, а й особливості здійснення державного нагляду (контролю) у сфері ліцензування.

Можливість здійснювати ліцензування відповідно до спеціальних законів та з урахуванням особливостей, передбачених спеціальними законами, дозволила деяким органам ліцензування:

1) визначити власну процедуру здійснення державного нагляду (контролю) у сфері ліцензування. Наприклад, у деяких сферах ліцензування передбачено проведення перевірок суб'єктів господарювання до видачі їм ліцензії (статті 10, 17 та 19 Закону України «Про лікарські засоби» [6]). На практиці такий вид контролю отримав назву «передліцензійних перевірок». У сфері обігу спирту для здійснення дистанційного контролю акцизні склади обладнуються витратомірами – лічильниками обсягу виробленого спирту (стаття 2 Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» [7]). На акцизному складі постійно діють представники органу доходів і зборів (нині це Державна фіскальна служба України). Представник органу доходів і зборів здійснює постійний безпосередній контроль за дотриманням встановленого порядку відпуску спирту етилового та сплати акцизного податку з нього (стаття 2 Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» [7]).

2) розширити коло суб'єктів господарювання, що підлягають перевірці. Орган ліцензування здійснює контроль за додержанням ліцензіатами вимог ліцензійних умов (стаття 6 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [5]). Передліцензійні перевірки передбачають проведення державного нагляду (контролю) у відношенні до здобувачів ліцензії, тобто до отримання суб'єктами господарювання ліцензії. Таким чином, і здобувачі ліцензії підлягають контролю органом ліцензування у разі проведення «передліцензійної перевірки».

3) визначити додатковий предмет перевірки у сфері ліцензування. Загалом, ліцензіати перевіряються тільки на предмет дотримання ними вимог ліцензійних умов. Передліцензійні перевірки дозволили перевіряти відповідність здобувачів ліцензії вимогам ліцензійних умов. Так, під час здійснення «передліцензійних перевірок» перевіряється відповідність матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання і кваліфікації персоналу ліцензійним умовам; можливість суб'єкта господарювання забезпечити якісне та безпечне надання послуг, виконання робіт та виробництво товарів, продукції (статті 10, 17 та 19 Закону України «Про лікарські засоби» [6]).

На сьогодні «передліцензійні перевірки» проводяться, зокрема: Державною службою України з лікарських засобів та контролю за наркотиками, Міністерством внутрішніх справ України, Державною фіскальною службою України, Державною інспекцією ядерного регулювання України.

Відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» державний нагляд (контроль) здійснюється не тільки з метою виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання, а й з метою забезпечення інтересів суспільства в належній якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення та навколишнього природного середовища [4].

Отже, «передліцензійна перевірка» має певні ознаки заходів державного нагляду (контролю) в розумінні Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

За таких умов виникає низка питань. Чи все ж таки мають «передліцензійні перевірки» відноситись до заходів державного нагляду (контролю), які відбуваються з дотриманням процедури, передбаченої Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Чи такі перевірки за своєю правовою природою слід віднести до якогось іншого контролю? Якщо ці заходи державного нагляду (контролю) інші, ніж передбачені Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», чи не слід передбачити в Законі України «Про ліцензування видів господарської діяльності» уніфікований порядок їх здійснення?

З особливостями у сфері ліцензування відбувається проведення планових та позапланових перевірок. Так, передбачені Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» комплексні планові перевірки під час здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням ліцензіатами вимог ліцензійних умов не проводяться, тобто перевірка здійснюється тільки відповідним органом ліцензування (його територіальними органами).

Прийняття органами ліцензування участі в комплексних планових перевірках з іншими органами державного нагляду (контролю) навряд чи вплинуло б на якість проведення перевірок ліцензіатів, оскільки кожний контролюючий орган все одно перевіряє тільки свої питання, але у строки і в порядку, визначеними Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Єдиною відмінністю процедури перевірки суб'єкта господарювання як ліцензіата, у разі наявності в його діяльності порушень вимог ліцензійних умов, є складення розпорядження про усунення порушень, а не припису.

Найбільше від Закону про контроль відрізняється підхід до проведення позапланових заходів державного нагляду (контролю), зокрема, Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [5] передбачені відмінні від Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» підстави для позапланових перевірок [4].

Так, відповідно до Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [5], позапланові перевірки проводяться:

1) у разі виявлення у державних інформаційних ресурсах (паперових та електронних) інформації, що свідчить про порушення ліцензіатом вимог ліцензійних умов або не узгоджується з інформацією, що подається ліцензіатом органу ліцензування;

2) за наявності обґрунтованих звернень юридичних осіб про те, що внаслідок порушення ліцензіатом вимог ліцензійних умов такій особі було завдано матеріальної шкоди або порушено її законні права чи інтереси;

Зазначені підстави для позапланових перевірок можуть слугувати додатковою можливістю для здійснення рейдерських атак на суб'єктів господарювання, оскільки такі підстави є непрозорими і нечіткими. В Україні випадки ініціювання фізичними та юридичними особами перевірок суб'єктів господарювання всіма можливими органами державного нагляду (контролю) є сталою практикою поглинання чужого бізнесу.

Завдяки останнім внесеним змінам до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» є надія на зменшення позапланових перевірок за зверненнями фізичних та юридичних осіб, оскільки тепер суб'єкт господарювання отримав право не допускати орган державного нагляду (контролю) до перевірки, якщо за цим фактом вона здійснюється ним повторно [4].

Висновки. Усі вищеперераховані проблемні питання державного нагляду (контролю) у сфері ліцензування потребують негайного вирішення. Пропонуємо такі шляхи їх вирішення:

– державний нагляд (контроль) за дотриманням ліцензіатами вимог ліцензійних умов здійснювати виключно в порядку, встановленому Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». З цією метою в Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» слід, за необхідності, передбачити особливості здійснення державного нагляду (контролю) у сфері ліцензування;

– визначити в Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» процедуру проведення «передліцензійних перевірок» та надати визначення таким перевіркам;

– в Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» розмежувати між собою державний нагляд та контроль, надати визначення державному нагляду та державному контролю, встановити окремі підстави і порядки їх здійснення, встановити виключний перелік форм здійснення заходів державного нагляду та контролю (атестація, ревізія, перевірка, огляд, обстеження, експертиза);

– зобов'язати органи ліцензування проводити позапланові перевірки виконання ліцензіатами розпоряджень про усунення порушень вимог ліцензійних умов тільки в тому разі, коли ліцензіат не повідомив орган ліцензування про усунення ним порушень вимог ліцензійних умов, повідомив невчасно або не надав копії підтверджуючих документів про усунення порушень вимог ліцензійних умов.

Список використаних джерел:

1. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 09.08.2013. № 32. С. 1705. Ст. 409. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17.

2. Господарський кодекс України: Кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2003. № 18, 19–20, 21–22. Ст. 144. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15.

3. Про ліцензування господарської діяльності, пов'язаної зі створенням об'єктів архітектури : Постанова Кабінету Міністрів України ; Порядок від 05.12.2007 р. № 1396. *Урядовий кур'єр.* 19.12.2007. № 238. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1396-2007-%D0%BF.

4. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2007. № 29. Ст. 389. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16.

5. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 02.03.2015 р. № 222-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19.

6. Про лікарські засоби : Закон України від 04.04.1996 р. № 123/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 1996. № 22. Ст. 86. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/123/96-%D0%B2%D1%80.

7. Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів : Закон України від 19.12.1995 р. № 481/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1995. № 46. Ст. 345. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/481/95-%D0%B2%D1%80.

УДК 347.73
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.4

ВОРОНОВСЬКА К.О.

ЗМІСТ ТА ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ЕКОНОМІЧНОЇ ОБҐРУНТОВАНОСТІ ПОДАТКІВ І ЗБОРІВ

Статтю присвячено визначенню змісту і висвітленню головних особливостей дії принципу економічної обґрунтованості податків і зборів. Представлені міркування вчених у галузі фінансового права щодо змісту принципу економічної обґрунтованості податків і зборів, виявлено його інтегративні якості в системі податково-правових принципів. Сформульовано авторське визначення принципу економічної обґрунтованості податків і зборів. Мета статті – визначити вміст і особливості принципу економічної основи податків і грошових зборів. Проблеми принципу економічної основи податків і грошових зборів вивчаються в різних галузях права й економіки. Ця тема цікавить вітчизняних і закордонних дослідників та фахівців-практиків у сфері фінансового права, серед них: М. Кучерявенко, І. Кучеров, О. Орлик, О. Музика-Стефанчук, Г. Бродський, Г. Середа й інші. Принцип економічної обґрунтованості податків і зборів означає насамперед їхню сумірність економічному стану платника. Характерною особливістю дії принципу економічної обґрунтованості податків і зборів є те, що він яскраво демонструє свої інтегративні якості в системі засад податкового законодавства, без взаємодії з ним не обходиться жодна така засада. Тобто дотримання обраного для дослідження податкового принципу вимагається в будь-якому аспекті податкових правовідносин. Напідставі узагальнення напрацьованого матеріалу зроблено висновки щодо універсального характеру і сфери застосування принципу економічної обґрунтованості податків та зборів, винятки з якого неможливі. Автор підтримав тезу щодо того, що вказана засада регулювання відносин між державою та платником податків повинна проявлятися не лише сама собою, а й у сполученні з іншими закладеними в Податковому кодексі України принципами. Для повноти наукової розробки виділено подальші шляхи розвитку правової доктрини.

Ключові слова: *економічна обґрунтованість оподаткування, податки, збори, податкова система, податкове законодавство, податково-правові принципи.*

The principle of economic grounding of taxes and fees, although is not explicitly enshrined in the current tax legislation of Ukraine, but stems from the content of its other principles – above all, the fiscal adequacy and the social justice of taxation. Taken together, these tax principles provide tax relationship with the ideas of balance of the public interest and the legitimate private interests of taxpayers being the embodiment of the rule of law in taxation. In this case, the principle of economic grounding of taxes and fees is of particular integrative importance, and therefore it is necessary to determine its content and peculiarities of influence on tax relations. The purpose of the article is to determine content and features of the principle of economic grounding of taxes and fees. The problems of the principle of economic grounding of taxes and fees are studied in various fields of law and economics. This subject is of interest to domestic and foreign scientists and practitioners in the field of financial law, including: M. Kucheryavenko, I. Kucherov, O. Orlyuk, O. Muzuka-Stefanchuk, E. Voznesensky, G. Brodsky, G. Sereda, M. Kuts and others. The article is devoted to determining the content and highlighting the main features of the principle of economic grounding of taxes and fees. The views of scientists in the field of financial law on the content of the principle of economic grounding of taxes and fees are presented, its integrative qualities in the system of tax principles are revealed. The author's definition of the principle of economic grounding of taxes

© ВОРОНОВСЬКА К.О. – здобувач кафедри адміністративного та господарського права (Запорізький національний університет)

and fees is formulated. Conducted analysis made it possible to propose to the legislator to enshrine in the Tax Code of Ukraine the principle of economic grounding of taxes and fees and to detail its content. A characteristic feature of the principle of economic grounding of taxes and fees is that it clearly demonstrates its integrative qualities in the system of tax principles while none of such principles exist without interaction with the principle of economic grounding of taxes and fees. It is also clear that although for other tax principles it is possible to find cases of exclusion from their application, the principle of economic grounding must be applied to absolutely any tax or fee as it determines the specifics of combination between the basic functions of taxes, first of all, fiscal and stimulating ones.

Key words: *economic grounding of taxation, taxes, fees, tax system, tax legislation, tax principles.*

Вступ. Принцип економічного обґрунтування податків і зборів, хоча прямо і не закріплений у чинному податковому законодавстві України, однак випливає зі змісту інших його засад – передусім фіскальної достатності та соціальної справедливості оподаткування. Разом же взяті ці податково-правові принципи являють собою втілення в податкових відносинах уявлень про баланс публічного інтересу та законних приватних інтересів платників податків і є втіленням в оподаткуванні верховенства права. Водночас принцип економічного обґрунтування податків і зборів набуває особливого інтегративного значення, тому потрібно визначити його зміст і особливості впливу на податкові відносини.

Постановка завдання. Метою статті є визначення змісту й особливостей дії принципу економічної обґрунтованості податків і зборів.

Результати дослідження. Навіть такі фундаментальні явища, як податкові засади і принципи, зазнають впливу часу, їх форма та зміст постійно вдосконалюються, набувають нових якостей і нових акцентів. Тому неминуче постає питання, яким є дійсний зміст засади економічної обґрунтованості податків і зборів на сучасному етапі розвитку податкових відносин. Для цього потрібно звернути увагу на доктрину фінансового права, яка разом із податковим законодавством впливає на окреслену еволюцію і поступове вдосконалення податково-правових принципів.

Нам імпонують міркування І. Кучерова щодо змісту принципу економічної обґрунтованості податків і зборів, оскільки він робить акцент саме на правовому аспекті, однак не втрачає зв'язку з економічним підґрунтям цієї засади. Як зазначає вчений, оподаткування повинно не тільки співвідноситись із необхідністю реалізації платниками податків своїх прав і свобод, а й має враховувати їхнє економічне становище. Зокрема, принцип економічної обґрунтованості виключає свавільне встановлення податків і зборів та вимагає, щоб оподаткування тих або інших осіб проводилось виключно з урахуванням їхньої податкової платоспроможності [1, с. 180]. Дійсно, якщо ми виходимо з того, що податок має подвійну економіко-правову природу, з економічним змістом і правовою формою, то тоді не можна не враховувати тієї обставини, що правовий механізм податку повинен містити й передбачати реальну економічну спроможність платників податків виконувати свій податковий обов'язок. Для цього й потрібно втілення в життя засади економічної обґрунтованості податків і зборів.

У результаті проведення доктринального аналізу поняття економічної обґрунтованості податків і зборів стає зрозумілим і таким, що видно наочно, що без реалізації цього принципу не можна досягти й утілення в життя інших засад податкового законодавства і податково-правових принципів. За влучним застереженням І. Кучерова, «ігнорування цього принципу може призвести до того, що оподаткування стане непосильним тягарем для платників податків, нездоланною перешкодою для нормального існування і розвитку» [1, с. 180, 181]. Саме тому ми й уважаємо, що засада економічної обґрунтованості податків і зборів є своєрідним містком з іншою, прямо не вказаною в Податковому кодексі України, засадою податково-правового регулювання – принципу балансу публічного і законних приватних інтересів платників податків. А законодавець під час здійснення економічного обґрунтування податків і зборів має не лише визначити розмір потреб бюджетів у податкових надходженнях (реалізувати засаду фіскальної достатності), а й розрахувати здійсненність для платників податків такого податкового тягаря та їхню можливість сплатити в наявних економічних умовах відповідну суму податку або збору (зокрема, забезпечити дію засад рівності всіх платників перед законом, податкового принципу соціальної справедливості, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації).

Під час подальшого заглиблення в сутність принципу економічної обґрунтованості податків і зборів і його відношення з іншими засадами податкового законодавства розкриваються додаткові властивості самої аналізованої засади економічної обґрунтованості податків і зборів, більшою мірою проявляються якості суміжних податково-правових принципів. Одним з останніх є принцип сумірності оподаткування. За спостереженнями І. Кучерова, принцип сумірності оподаткування випливає з більш загальних засадничих положень, що стосуються реалізації принципу справедливості в податкових відносинах. Така сумірність передбачає обмеження фінансових зазіхань держави під час оподаткування [1, с. 177]. Тут можна казати, що визначення сумірності податків і зборів є складовою частиною здійснення їх економічного обґрунтування і водночас визначає максимально допустимий розмір стягуваних із платників податкових коштів. Тим самим, у свою чергу, конкретизується верхня межа податкових надходжень, що надходять або мають надійти до бюджетів відповідно до реалізації засади фіскальної достатності.

Указана ж сумірність оподаткування не просто може вважатися однією з тих засад податкового законодавства, що de facto існують (як і засада економічної обґрунтованості податків і зборів), але прямо не закріплені в Податковому кодексі України, а й безпосереднім проявом у податкових відносинах дії верховенства права, а саме такого складника останнього, як пропорційність мети і використовуваних податкових засобів. Недаремно Європейський суд з прав людини, розглядаючи податкові спори, перевіряє правомірність обкладення платника відповідним податком з позиції, зокрема, пропорційності. А Конституційний Суд Угорщини відносно нещодавно визнав випадок запровадження 98-відсоткової ставки податку на окремі категорії доходів фізичних осіб неправомірним, указавши, що фінансове навантаження податкової ставки на платників податків має визнаватись неконституційним, якщо воно за своєю природою є конфіскаційним, а розміри ставки явно перебільшені, тобто є непропорційними і необґрунтованими [2]. Звідси бачимо, що поняття пропорційності й обґрунтованості оподаткування йдуть пліч-о-пліч, коли недотримання вимог пропорційності означає і недотримання економічної обґрунтованості податку.

Законодавець має можливість реалізувати засаду сумірності (і водночас здійснити частину економічного обґрунтування податку і збору) як шляхом корегування податкової ставки, так і через установлення податкових пільг. В обох випадках можна досягти однакового економічного ефекту, але використовувані способи різняться: за варіювання податкової ставки відбувається вплив на суспільні економічні відносини переважно фіскальної функції податку, а за передбачення податкових пільг – стимулюючої. Звісно, за своєю природою ставка податку є одним із трьох основних обов'язкових елементів податку, а податкові пільги є лише факультативним елементом податку або збору (хоча на практиці без них не обходиться майже жодний елемент національної податкової системи – це зайвий раз доводить, що без принципів сумірності оподаткування й економічної обґрунтованості податків і зборів не можна уявити собі правомірний процес встановлення, уведення в дію й справляння податків).

Характеризуючи принцип сумірності оподаткування, І. Кучеров зазначає, що за основним його змістом, дії із забезпечення необхідного фінансування публічної влади через справляння податків і зборів мають узгоджуватись із необхідністю забезпечення реалізації платниками податків своїх найважливіших прав і свобод. У будь-якому разі податки і збори не повинні перешкоджати реалізації цих прав і свобод, набувати заборонного або конфіскаційного характеру [1, с. 177]. Тут маємо підкреслити, що всі права і свободи платників податків важливі, тому принципи сумірності оподаткування, як і його економічної обґрунтованості, мають ураховувати і захищати кожне окреме право платників податків, без будь-яких винятків.

Водночас потрібно зробити застереження від надмірної абсолютизації прав і свобод людини, яку використовують прихильники мінімізації податкового тиску на платників податків, і які вважають, що сплата податків суперечить праву особи на мирне відкрите володіння своїм майном. У даному аспекті виконання податкового обов'язку, по-перше, слугує природним засобом збереження балансу інтересів у суспільстві: це стосується як того, що платники податків формують переважну частку надходжень бюджетів і тим самим допомагають державі виконувати свої зобов'язання перед суспільством, так і того, що через податкову і бюджетну системи країни відбувається перерозподіл вартості створеного суспільного продукту, й, в ідеалі, відбувається вирівнювання диспропорцій між верствами населення з різним доходом; у цьому сенсі Україна дійсно стверджує себе як правова і соціальна держава, про що йдеться у ст. 1 Основного закону України [3]. По-друге, за рахунок сплати податків і фактичного відчуження частини своєї власності (у вигляді грошових коштів) на користь держави особа отримує можливість безпечно користуватись рештою своєї власності, спокійно займатись своєю господарською діяльністю, розраховувати на отримання прибутку в поточних і майбутніх періодах.

Це доводить, що сумірінсть і баланс інтересів в оподаткуванні мають не лише існувати як одні з податково-правових принципів, а й усіляко інтегруватись у реальні податкові відносини, бути у правових механізмах усіх податків і зборів податкової системи. У такій ситуації держава і платники податків зможуть покращити результати діяльності кожного з них, отримуючи в обмін на належне виконання своїх обов'язків ще більшу якість забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Недаремно в ч. 2 ст. 3 Конституції України прямо закріплено, що «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [3].

Реалізація цього положення без зустрічного закріплення податкового обов'язку у ст. 67 Конституції була б значною мірою утруднена. І цілком доречно тут згадати ч. ч. 1, 2 ст. 29 Загальної декларації прав людини, ухваленої і проголошеної резолюцією 217 А (ІІІ) Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 10 грудня 1948 р., згідно зі змістом яких «кожна людина має обов'язки перед суспільством, у якому тільки й можливий вільний і повний розвиток її особи. При здійсненні своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві» [4]. Саме таким положенням фактично й було закріплено загальний принцип сумірності у правових відносинах, який на галузево-інституційному рівні податкових відносин конкретизується в засаду сумірності оподаткування.

Не можна проігнорувати той факт, що принцип сумірності оподаткування за своєю природою тяжіє більше до правової форми податку, ніж до його економічного змісту. Тому ми не підтримуємо думку І. Кучерова стосовно того, що «теоретичний базис сумірності оподаткування багато в чому пов'язаний із трудами А. Лаффера, який встановив залежність податкових доходів бюджетів від еквівалентної ставки сумарних податкових вилучень, визначивши її у вигляді кривої («крива Лаффера»)» [1, с. 178]. На наш погляд, теоретичне підґрунтя засади сумірності оподаткування полягає передусім у теорії держави і права, коли існують загальні двосторонні взаємні зв'язки між правами й обов'язками держави та її публічних органів і громадянами й іншими особами в демократичному суспільстві.

Що ж до сумірності в економічному аспекті, то вона більшою мірою закріплена саме засадою економічної обґрунтованості податків і зборів. І саме під час розгляду останньої більш доречно наводити висновки А. Лаффера щодо залежності розміру податкової ставки (фактично – податкового тиску) і обсягів податкових надходжень бюджетів (як у поточних податкових періодах, так і в майбутніх).

Доречний коментар щодо сутності і принципового механізму дії «кривої Лаффера» надає В. Коровкін, за словами якого вихідне положення розробленої А. Лаффером теорії зводиться до такого: оскільки сума податкових надходжень до бюджетів є добутком податкової ставки й величини податкової бази, то за нульової ставки податкові доходи централізованих фондів грошових коштів держави теж є нульовими. Зі зростанням податкової ставки збільшуються й податкові доходи бюджетів, водночас динаміка такого зростання поступово сповільнюється внаслідок скорочення податкового потенціалу платників податків, що зумовлено негативним впливом великого обсягу податкових вилучень на економіку країни. Надалі темпи скорочення податкової бази збільшуються настільки, що швидкість цього процесу починає випереджати зростання податкової ставки. Тож після того, як податкові доходи минають своє максимальне значення, вони поступово скорочуються й у кінцевому підсумку сягають свого нульового значення [5, с. 76, 77]. Ці висновки однаково слушні для теоретичного економічного обґрунтування як податків, так і зборів.

Щоправда, треба вказати, що жорстка прив'язка розміру податкової ставки і рівня податкових надходжень дещо застаріла, адже нині майже не існує жодного правового механізму податків і зборів, у яких не передбачалися б податкові пільги. Останні як факультативні елементи податку або збору допомагають зменшити або зовсім нівелювати негативні прояви наявності великих розмірів ставок, і тим самим втілити засади не лише економічної обґрунтованості податків і зборів, а й рівності й справедливості в оподаткуванні.

Досягти економічної обґрунтованості оподаткування неможливо й без реалізації засади рівності всіх платників податків перед законом, недопущення будь-яких проявів податкової дискримінації. У пп. 4.1.2 п. 4.1 ст. 4 Податкового кодексу України зміст цієї засади визначено як «забезпечення однакового підходу до всіх платників податків незалежно від соціальної, расової, національної, релігійної приналежності, форми власності юридичної особи, громадянства

фізичної особи, місця походження капіталу» [6]. І. Кучеров зазначає, що як обов'язкову умову справедливого оподаткування варто розглядати рівність платників податків. Ідеться про окремий випадок рівності, що базується на загальновизнаному в міжнародному праві принципі заборони дискримінації. Рівність в оподаткуванні передбачає однакові для всіх платників податків умови оподаткування, що насамперед зводяться до рівного податкового тягаря. Це означає, що неприпустимо встановлення податків і зборів, що мають різні умови їх обчислення і сплати на основі диференціації платників податків за якими-небудь іншими ознаками, ніж ті, що характеризують їхню спроможність сплачувати податки [1, с. 173, 174]. Саме таку спроможність платити податки і збори і тим самим належно виконувати свій податковий обов'язок визначає економічна обґрунтованість оподаткування.

Як бачимо, існує обопільний вплив засад податкової рівності й економічної обґрунтованості податків і зборів. Цей вплив допомагає скоротити зусилля законодавця під час установлення і введення податків і зборів, адже з достовірною точністю можна говорити про те, що для тих груп платників податків, що перебувають у рівних економічних умовах, має застосовуватись однакова економічна обґрунтованість податків і зборів, й відповідно для груп платників податків, матеріальне становище яких суттєво різниться, мають передбачатись різні економічні обґрунтування покладеного на них податку або збору. Це досягається різним пропорціями між реалізацією фіскальної і стимулюючої функцій податку, відповідним підключенням різних податкових ставок або наданням податкових пільг. Саме вказані обставини були покладені в основу постанови Європейського суду з прав людини від 6 квітня 2000 р. за справою «Фліммeнос проти Греції». Суд витлумачив зміст засади рівності в оподаткуванні, вказавши, що держава повинна по-різному ставитися до осіб, які перебувають у помітно різних ситуаціях. Якщо ж вона не застосовує різного ставлення до осіб, які перебувають у помітно різних ситуаціях, цим порушується рівність здійснення платниками податків своїх основних прав, зокрема тих, що гарантовані Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. [7].

Виходячи із цього, не варто ставити знак рівності між засадами рівності в оподаткуванні й рівності податкового тягаря, оскільки лише в певних умовах вони будуть збігатися, а в інших випадках (коли платники податків мають суттєво різні матеріальні умови), досягти рівності в оподаткуванні можна тільки в разі забезпечення різних рівнів податкового тягаря. На цьому ж самому моменті й акцентує увагу І. Кучеров, підкреслюючи, що «не слід ототожнювати принципи податкової рівності і рівності податкового тягаря, оскільки перша набагато ширша за другу» [1, с. 175]. Причому вчений зазначає, що податкова рівність, як і сумірність рівнів оподаткування, додатково передбачає однакові можливості використання податкових пільг, застосування спеціальних податкових режимів, схожі правила ведення податкового обліку і подання звітності, процедури податкового адміністрування тощо [1, с. 175]. У даному разі засада податкової рівності акцентує увагу на рівності саме із правового боку, тоді як рівність податкового тягаря – це вже рівність в економічному її розумінні.

Тож цілком справедливо те, що для платників податків, які перебувають у різних економічних умовах, передбачається різний податковий тиск, тим самим додатково стверджується дія засади податкової рівності й уникнення будь-яких проявів податкової дискримінації. У цьому процесі принцип економічної обґрунтованості податків і зборів відіграє активну роль, адже ті питання, що порушують перед законодавцем окреслені вище особливості застосування засади податкової рівності, розв'язуються лише шляхом ретельної аргументації економічної спроможності кожної окремої групи платників податків сплачувати відповідний податок або збір.

Причому саме економічне, а не будь-яке інше (соціальне, освітнє, етнічне тощо) становище платника податків має досліджуватись під час реалізації розглядуваних засад податкового законодавства – рівності оподаткування і його економічної обґрунтованості. Для продовження цієї тези варто навести висновки Д. Смірнова і Н. Лайченкової, які зауважують, що рівність в оподаткуванні зовсім не означає рівну для всіх платників податків суму податку. Ця рівність засновується на зіставленні економічних можливостей платника й на порівнянні сукупної частки грошових коштів, що підлягають зарахуванню до бюджетів як податки. І тільки за рівності отримуваних платниками доходів ставки сплачуваних ними податків мають бути однаковими [8]. Загалом ми погоджуємося з такими висновками, але й маємо підкреслити, що не в усіх випадках рівність отримуваних платниками податків доходів має передбачати рівність податкового тягаря, оскільки має братися до уваги і рівень суспільної корисності здійснюваної ними економічної діяльності: наприклад, навряд чи за однаковими ставками можна оподатковувати доходи, що отримані внаслідок проведення лотерей, та доходи від видавничої справи або освітньої діяльності. Тому еко-

номічні умови здійснюваної діяльності – це не лише рівень статків і доходів платників податків, треба всебічно враховувати характер і суспільне значення здійснюваної ними діяльності.

Оскільки в більшості держав принцип рівності конституційно закріплений, то цілком закономірно, що вказівку на необхідність врахування економічних умов платників податків за реалізації принципу рівності можна знайти й у висновках національних органів конституційної юрисдикції. Наприклад, у постанові Конституційного Суду Російської Федерації № 18-П від 23 грудня 1999 р. зазначається, що диференціація режимів платників обов'язкових платежів не може встановлюватися за мотивами, які не є економічними, тобто такими, як соціальні відмінності й інші подібні критерії, оскільки це суперечить конституційному принципу рівності [9]. У кожному подібному випадку застосування принципу податкової рівності не можна обійтись без звернення до економічного обґрунтування податків і зборів. У свою чергу, для належного економічного обґрунтування потрібно розуміти як сутність принципу рівності в оподаткуванні, так і засади сумірності, про що вже йшлося вище. І рівність в оподаткуванні, і засада сумірності допомагають встановити і конкретизувати ключові цілі здійснення економічного обґрунтування податків і зборів. Тільки за спільної реалізації кожної такої засади і принципу можна досягти ефективної і водночас справедливої дії всіх елементів податкової системи.

Реалізація засади економічної обґрунтованості оподаткування буде неповною, як і не буде змоги втілити засаду податкової рівності, без підключення принципу загальності оподаткування. Цей принцип прямо закріплено і на конституційному рівні у ст. 67 Конституції України, і в Податковому кодексі України, у його пп. 4.1.1 п. 4.1 ст. 4 – як одну із засад вітчизняного податкового законодавства. Відповідно до засади загальності оподаткування, кожна особа зобов'язана сплачувати встановлені цим Кодексом, законами з питань митної справи податки та збори, платником яких вона є згідно з положеннями цього Кодексу [6]. Щодо засади загальності оподаткування ще французький філософ часів Просвітництва Поль Анрі Гольбах наголошував, що «податок має бути загальним, цей тягар повинні нести всі особи, звільнення від податків створює між громадянами таку несправедливу й образливу нерівність, яка зазвичай сприяє лише тим, хто більше за інших здатен надати допомогу державі» [10, с. 411].

Доктрина фінансового права доводить, що в сучасних правових державах ефективна і справедлива податкова система без засади загальності оподаткування існувати не може. За підсумками І. Кучерова, у теперішній час не викликає яких-небудь сумнівів необхідність участі всіх осіб, що перебувають на території тієї чи іншої держави, у загальній справі формування публічних фінансів. У цьому й постає сутність принципу загальності оподаткування. У свою чергу, покладання цього принципу на кожного громадянина, на кожну організацію без яких-небудь винятків, слугує цілі встановлення справедливого оподаткування [1, с. 171]. Водночас не варто абсолютизувати цю тезу, адже, як показали досліджені вище зв'язки між принципом рівності оподаткування й принципом економічної обґрунтованості податків і зборів, у деяких випадках потрібно зменшувати податковий тиск на платників податків, ураховуючи їхній рівень економічної захищеності або характер здійснюваної діяльності.

У такому разі виняток для принципу загальності оподаткування диктується завдяки принципу соціальної справедливості – ця засада є добутком дії принципу рівності оподаткування й економічної обґрунтованості податків і зборів. Згідно з пп. 4.1.6 п. 4.1 ст. 4 Податкового кодексу України, засада соціальної справедливості оподаткування означає установлення податків та зборів відповідно до платоспроможності платників податків [6]. Учені в галузі фінансового права теж зазначають, що сучасні концепції оподаткування в державах із розвиненою ринковою економікою з метою імплементації засади соціальної справедливості виходять із необхідності повного або часткового звільнення від сплати податків малозабезпечених груп населення [1, с. 172; 11, с. 10, 11]. Так само послаблення податково-правового режиму або цілковите звільнення від сплати податків (надання податкового імунітету) стосується випадків, прямо зазначених у міжнародно-правових договорах, щодо оподаткування дипломатів, дипломатичних місій, консульств тощо. За підсумками І. Кучерова, не суперечать принципу справедливості оподаткування податкові привілеї й імунітети, що надаються на основі міжнародних угод. У даному разі необхідність звільнення від оподаткування зумовлена метою створити сприятливі умови для виконання дипломатами, консулами, послами, главами та персоналом міжурядових організацій своїх функцій, що забезпечують міжнародне співробітництво [1, с. 173]. Водночас вирішення того або іншого питання щодо надання таких податкових пільг вирішується з урахуванням засади економічного обґрунтування податків і зборів, коли за результатами економічного аналізу робиться висновок про недоцільність оподаткування деяких категорій платників податків.

Проведене дослідження дозволяє не лише розкрити особливості дії принципу економічного обґрунтування податків і зборів у різних правових ситуаціях і необхідності реалізації інших податково-правових принципів, а й показати, що саме завдяки сукупній дії таких принципів надається можливість забезпечити верховенство права в оподаткуванні, втілити не лише конституційні, а й закріплені міжнародними договорами обов'язки держави щодо гарантування прав і свобод платників податків. Наявні ж винятки з дії окремих податкових принципів зумовлюються метою досягти оподаткування, що є економічно обґрунтованим і ефективним, отже, доцільним і справедливим. Не випадково І. Кучеров і Ф. Франк наголошують, що вести мову про дотримання принципу справедливості оподаткування можна лише тоді, коли наявна низка умов, що проголошені іншими принципами, до кола яких передусім належать загальність оподаткування, його рівність і сумірність, як необхідних для існування самих податкових відносин [1, с. 170; 12].

З наведеного ми можемо визначити зміст і сформулювати авторське визначення принципу економічної обґрунтованості податків і зборів на сучасному етапі розвитку податкових відносин. За нашим переконанням, принцип економічної обґрунтованості податків і зборів означає обов'язкове здійснення на основі існуючих і прогнозованих показників розвитку національної економіки повного та всебічного фінансово-економічного розрахунку кожного випадку встановлення, уведення в дію, зміни чи скасування податку або збору податкової системи з наданням розгорнутої характеристики дії податку або збору на кожну окрему групу його платників, урахуванням їхньої платоспроможності і передбаченням, за необхідності, податкових пільг для економічно менш захищених платників, забезпеченням їхніх прав і законних інтересів з одночасним урахуванням і встановленням балансу з потребами основних централізованих фондів грошових коштів у податкових надходженнях. Для унеможливлення випадків установлення і справляння економічно невиважених податків принцип економічної обґрунтованості податків і зборів потрібно закріпити серед засад вітчизняного податкового законодавства в п. 4.1 ст. 4 Податкового кодексу України.

Висновки. Отже, проведене дослідження дало можливість запропонувати до закріплення в Податковому кодексі України принцип економічної обґрунтованості податків і зборів, деталізувати його зміст. Характерною особливістю дії принципу економічної обґрунтованості податків і зборів є те, що він яскраво демонструє свої інтегративні якості в системі засад податкового законодавства, і без взаємодії з ним не обходиться жодна така засада. Якщо для інших податкових принципів можна знайти винятки з їх застосування, то засада економічної обґрунтованості повинна бути застосована до будь-якого податку або збору, адже саме нею визначається ступінь сполучення основних функцій податків, передусім фіскальної та стимулюючої.

Список використаних джерел:

1. Кучеров И. Теория налогов и сборов (Правовые аспекты) : монография. Москва : ЗАО «ЮрИнфоР», 2009. 473 с.

2. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Н.К.М. проти Угорщини» від 14.05.2013 р. URL: hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-119704.

3. Конституція України : Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

4. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. *Офіційний вісник України.* 2008. № 93. С. 89.

5. Коровкин В. Основы теории налогообложения : учебное пособие. Москва : Экономистъ, 2006. 575 с.

6. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р., № 2755–VI. *Голос України*. 2010. № № 229–230.

7. Постанова Європейського суду з прав людини від 6 квітня 2000 р. у справі «Фліменос проти Греції». URL: hudoc.echr.coe.int/sites/eng/ pages/search.aspx?i=001-58561.

8. Смирнов Д., Лайченкова Н. Принцип равенства налогового бремени как один из основных принципов налогового стимулирования. *Налоги*. 2007. № 5. С. 22–27.

9. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 декабря 1999 г. № 18-П. URL: www.consultant.ru/document/cons_doc_ LAW_25629.

10. Гольбах П. Избранные произведения : в 2-х т. / под общ. ред. Х. Момджяна. Т. 2. Москва : Соцэкгиз, 1963. 563 с.

11. Никитин С., Глазова Е., Степанова М. Налоги в странах рыночной экономики и в России. *Мировая экономика и международные отношения*. 1996. № 4. С. 5–16.

12. Франк Ф. Влияние конституционных принципов налогового права на развитие законодательства о налогах и сборах. *Законодательство и экономика*. 2003. № 7. С. 12–14.

УДК 347.73:(336.22:336.742)
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.5

ДІХТЯРЕНКО К.Ю.

ЄДИНИЙ ПОДАТОК НА ДІЯЛЬНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ ВІД ОПЕРАЦІЙ ІЗ ДОРОГОЦІННИМИ МЕТАЛАМИ: ЗА ЧИ ПРОТИ?

У статті аналізується доцільність можливості користування суб'єктами господарювання, які займаються операціями з дорогоцінними металами (діяльністю з виробництва, постачання, продажу (реалізації) ювелірних та побутових виробів з дорогоцінних металів) спрощеною системою оподаткування, обліку та звітності. Визначається мета запровадження альтернативних систем оподаткування, позитивні та негативні аспекти їх введення в правове поле України, види діяльності, до яких не застосовується спрощений режим оподаткування, обліку та звітності. Досліджується застосування такої системи оподаткування відносно операцій здорогоцінними металами. Автор формулює думку, що в силу специфіки дорогоцінних металів як речей матеріального світу та їх історично-культурного значення операції з цими металами відрізняються особливою рентабельністю та мають незмінний попит, а отже, недоцільним є надання суб'єктам господарювання, що здійснюють виробництво, постачання, продаж (реалізацію) ювелірних/побутових виробів здорогоцінних металів та виготовлення ювелірних виробів за індивідуальним замовленням, можливості перейти на спрощену систему оподаткування, обліку та звітності. З'ясовано, що елементи єдиного податку, порядок переходу на спрощену систему оподаткування, обліку та звітності, умови, яким повинна відповідати діяльність суб'єктів господарювання, які бажають скористатися такою системою, визначені у главі 1 розділу XIV Податкового кодексу України, аналіз норм яких надає підстави констатувати, що заборони на перехід на спрощену систему оподаткування, обліку та звітності для суб'єктів господарювання, які здійснюють діяльність із виробництва, постачання, продажу (реалізації) ювелірних/побутових виробів з дорогоцінних металів, а також виготовлення ювелірних виробів за індивідуальним замовленням та послуги з ремонту ювелірних виробів, не встановлено, отже, така діяльність є тим видом діяльності суб'єктів господарювання малого та середнього бізнесу, в стимулюванні розвитку якої зацікавлена держава.

Ключові слова: *дорогоцінні метали, спрощена система оподаткування, обліку та звітності, єдиний податок.*

The article analyzes the expediency of the use of business entities engaged in operations with precious metals (activities in the production, supply, sale (sale) of jewelry and household articles of precious metals) with a simplified system of taxation, accounting and reporting. The purpose of introduction of alternative taxation systems, positive and negative aspects of their introduction in the legal field of Ukraine, types of activities, which are not subject to simplified taxation, accounting and reporting, are determined. The application of such a taxation system to operations with precious metals is explored. The author formulates the opinion that, due to the specificity of precious metals as things of the material world and their historical and cultural significance, operations with these metals have a special profitability and have unchanged demand, and therefore it is inappropriate to provide economic entities that carry out production, supply, sale (realization) of jewelry/household articles made of precious metals and the manufacture of jewelery on an individual request to switch to a simplified system of taxation, accounting and reporting. It has been found out that the elements of the single tax, the order of transition to the simplified system of taxation, accounting and reporting, the conditions to be met by the activities of economic entities wishing to use such a system, are defined in Chapter 1

© ДІХТЯРЕНКО К.Ю. – здобувач (Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України)

of Section XIV of the Tax Code of Ukraine, the analysis of norms of which gives reason to state the following. It is concluded that bans on the transition to a simplified system oftaxation, accounting and reporting for economic entities engaged in the activity of production, supply, sale of jewelry/household precious metals, as well as the manufacture ofjewelry by individual order and jewelry repair services have not been established, so this activity is the type of activity of small and medium-sized business entities in which the state is interested in promoting development.

Key words: *precious metals, simplified tax system, accounting and reporting, single tax.*

Вступ. Замість сплати ряду податків суб'єкти господарювання, які займаються діяльністю з виробництва, постачання, продажу (реалізації) ювелірних та побутових виробів з дорогоцінних металів, можуть сплачувати єдиний податок. Цей податок був вперше введений в 1999 році на підставі Указу Президента України «Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва» № 727 від 03.07.1998 р. [1] з метою стимулювання діяльності суб'єктів малого підприємництва і представляв собою елемент механізму спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності. Як визначає О.О. Костенко, об'єктивна необхідність введення спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності зумовлювалася обтяжливістю та складністю системи оподаткування, яка перебувала на той час на етапі становлення та необхідністю стимулювання діяльності суб'єктів малого підприємництва, насамперед зменшенням податкового навантаження [2, с. 35]. Отже, на час введення спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності, податкова система України перебувала на етапі становлення, була занадто обтяжливою та складною для малого і середнього бізнесу, який також перебував на етапі становлення. Запровадження спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності здійснювалося з метою стимулювання діяльності суб'єктів малого бізнесу, тому надавало можливість для платника податків обрати для себе замість загальної системи оподаткування іншу, яка передбачала зменшення податкового навантаження на таких суб'єктів.

Крім спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва, Законом України було введено від 17.12.1998 р. № 320 фіксований сільськогосподарський податок [3], а розділом IV Декрету Кабінету Міністрів України «Про прибутковий податок з громадян» від 26.12.1992 р. № 13 у частині оподаткування доходів фізичних осіб від заняття підприємницькою діяльністю – фіксований податок з придбанням патенту [4], які також передбачали інший, менш обтяжливий, ніж загальний, порядок оподаткування доходів суб'єктів малого підприємництва. Усі вищевказані податки отримали назву «альтернативних податків» (оскільки у платників є альтернатива – сплачувати податки за загальною системою оподаткування чи перейти на один із вищевказаних податків), а системи, за яких вони застосовувалися – альтернативними системами оподаткування [5, с. 46; 6, с. 64; 7, с. 213; 8].

Введення в податкову систему України альтернативних податків надало підґрунтя для запеклої наукової дискусії, в який взяли участь Ю.І. Аністратенко, М.П. Кучерявенко, О.Ю. Браславець, О.П. Квасовький, М.А. Пожидаєва, О.І. Худяков, Ю.Б. Іванов, О.В. Тимошенко, О.Г. Свєчникова, В.О. Швадченко, К.В. Маріхін та інші.

Основним аспектом, навколо якого велися і ведуться найжвавіші дебати, є питання доцільності існування альтернативних систем оподаткування взагалі.

Одні науковці вважають, що подібні системи не мають права на існування, оскільки створюють конкурентні переваги одних платників перед іншими, тобто порушують принцип податкової недискримінації та рівності оподаткування. Проте інші наполягають, що запровадження альтернативних систем оподаткування надало можливості малому бізнесу в Україні піднятися та зміцніти. Дійсно, у порівнянні з 1998 роком кількість суб'єктів малого та середнього бізнесу збільшилася в 17 разів, і в середньому в цьому секторі підприємницької діяльності на сьогодні працюють приблизно 5,2 млн. осіб, що становить 25% економічно активного населення працездатного віку; суб'єкти малого та середнього бізнесу створили понад 2 млн робочих місць, а надходження до бюджету від сплати єдиного податку зросли в 32 рази [9, с. 86]. Коли з прийняттям у 2010 році Податкового кодексу України (далі – ПК України) розділ 14 цього нормативного акту «Спеціальні режими оподаткування» (в якому визначалася правова база застосування спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності) не набув чинності (набуття чинності цим розділом було відкладено до 2012 року) [10], виник негативний суспільний резонанс, що привів до «податкового майдану», що зумовило прийняття Закону України «Про внесення змін до ПК України

та деяких інших законодавчих актів України щодо спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності» від 04.11.2011 р. № 4014-IV [11], яким було запроваджено в ПК України оновлений правовий механізм спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності, що поєднав у собі всі раніше існуючі альтернативні системи оподаткування і передбачав особливий механізм справляння податків і зборів, що встановлював заміну сплати окремих податків і зборів на сплату єдиного податку в порядку та на умовах, визначених у ПК України, з одночасним веденням спрощеного обліку та звітності (п. 291.2 ст. 291 ПК України) [10].

Водночас, як вірно зазначає М.О. Слатвинська, тиск із боку платників податків, які не бажають втрачати податкові преференції, не може слугувати обґрунтуванням існування в країні системи оподаткування, яка встановлює переваги одних платників над іншими, порушує принципи податкового законодавства та приводить до втрат бюджету [12, с. 53]. Отже, питання доцільності застосування законодавцем спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності як альтернативної системи оподаткування, що передбачає сплату єдиного податку, до сьогодні не має однозначної оцінки.

Постановка завдання. Особливої актуальності це питання набуває стосовно застосування спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності відносно операцій з дорогоцінними металами, в силу специфіки дорогоцінних металів як речей матеріального світу та їх історично-культурного значення операції з цими металами відрізняються особливою рентабельністю та мають незмінний попит. Отже, метою нашої статі є формування власного погляду на доцільність застосування до операцій з дорогоцінними металами спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності, яка передбачає сплату єдиного податку.

Результати дослідження. Як вірно вказують В.В. Макаров і Н.М. Пилипенко, на єдиний податок можуть перейти не всі суб'єкти господарювання, оскільки законодавець встановлює ряд обмежень, що не дають права обрати спрощену систему оподаткування та перебувати на ній [13, с. 121]. У пп. 4 п. 291.5 ст. 291 ПК України встановлена пряма заборона на перехід на спрощену систему оподаткування, обліку та звітності для суб'єктів господарювання, які безпосередньо здійснюють діяльність із видобутку, виробництва, реалізації дорогоцінних металів, крім виробництва, постачання, продажу (реалізації) ювелірних та побутових виробів з дорогоцінних металів [10]. Тобто лише суб'єкти господарювання (як фізичні особи – підприємці, так і юридичні особи), що здійснюють діяльність із виробництва, постачання, продажу (реалізації) ювелірних та побутових виробів із дорогоцінних металів, можуть перейти на спрощену систему оподаткування, обліку та звітності. Крім цього, згідно з нормами ст. 291 ПК України, спрощену систему оподаткування можуть застосувати фізичні особи – підприємці, що здійснюють виготовлення ювелірних виробів за індивідуальним замовленням та надають послуги з ремонту ювелірних виробів (пп. 28, 29 п. 291.7 ст. 291 ПК України) [10]. Ювелірним (побутовим) виробом відповідно до Інструкції про здійснення державного експертно-пробірного контролю за якістю дорогоцінних металів, вставок дорогоцінного каміння, виробів із них та матеріалів, що містять дорогоцінні метали та вставки дорогоцінного каміння, затвердженої Наказом Міністерства фінансів України від 20.10.1999 р. № 244 є вироби з дорогоцінних металів, виготовлені зі сплавів дорогоцінних металів золота, срібла, платини, паладію, який використовується як прикраси або предмети побуту [14].

Отже, на спрощену систему оподаткування, обліку та звітності та сплату єдиного податку можуть перейти суб'єкти господарювання (як фізичні особи – підприємці, так і юридичні особи), що здійснюють діяльність з виробництва, постачання, продажу (реалізації) ювелірних та побутових виробів з дорогоцінних металів, а також фізичні особи – підприємці, що здійснюють виготовлення ювелірних виробів за індивідуальним замовленням та надають послуги з ремонту ювелірних виробів.

Елементи єдиного податку, порядок переходу на спрощену систему оподаткування, обліку та звітності, умови, яким повинні відповідати діяльність суб'єктів господарювання, які бажають скористатися такою системою, визначені у главі 1 розділу XIV ПК України, аналіз норм яких надає підстави констатувати таке.

По-перше, оскільки єдиному податку, за визначенням переважної кількості науковців, притаманна як фіскальна, так і стимулююча функція [13, с. 127; 15; 16, с. 344], то законодавець не розповсюджує спрощену систему оподаткування, обліку та звітності на високорентабельну діяльність і діяльність, яка за своєю суттю не потребує державної підтримки у вигляді спрощеної системи оподаткування. К.В. Маріхін пише, що, визначаючи суб'єктів господарювання, які мають право на перехід на спрощену систему оподаткування, законодавець повинен використо-

вувати виважений і обґрунтований підхід, дотримуючись балансу між податковими інтересами держави та бізнесу, для чого він встановлює обмеження для тих суб'єктів господарювання, які здійснюють «надприбуткову» діяльність, та діяльність, що не має важливого соціального значення [17, с. 16].

Види діяльності, займаючись якими суб'єкт господарювання не може скористатися спрощеною системою оподаткування обліку та звітності, закріплено у п. 291.5 ст. 291 ПК України, аналіз яких переконує, що до видів діяльності, яким законодавець не надає можливості скористатися такою системою, відносяться високорентабельні види діяльності та діяльність, що має важливе соціальне значення. Саме тому законодавець у п. 3 пп. 291.5.1 п. 291.5 ст. 291 ПК України встановлює пряму заборону для переходу на спрощену систему оподаткування, обліку та звітності для суб'єктів господарювання, які безпосередньо здійснюють діяльність з видобутку, виробництва, реалізації дорогоцінних металів, крім виробництва, постачання, продажу (реалізації) ювелірних та побутових виробів із дорогоцінних металів, оскільки зазначена діяльність є надрентабельною [10]. Проте заборони на перехід на спрощену систему оподаткування, обліку та звітності для суб'єктів господарювання, які здійснюють діяльність з виробництва, постачання, продажу (реалізації) ювелірних/побутових виробів із дорогоцінних металів, а також виготовлення ювелірних виробів за індивідуальним замовленням та послуги з ремонту ювелірних виробів, не встановлено, отже, можна зробити висновок, що така діяльність є тим видом діяльності суб'єктів господарювання малого та середнього бізнесу, в стимулюванні розвитку якої зацікавлена держава.

Висновки. Ювелірні (побутові) вироби з дорогоцінних металів є тим видом товарів, який, як зазначалося раніше, в силу специфіки дорогоцінних металів як речей матеріального світу та їх історично-культурного значення відрізняються особливою рентабельністю та мають незмінний попит. Крім того, ювелірні/побутові вироби з дорогоцінних металів є тим видом товарів, які відносяться до предметів розкоші, тому незрозуміла логіка законодавця щодо включення їх виробництва, постачання, продажу (реалізації) і, тим більше, виготовлення за індивідуальним замовленням, до переліку видів діяльності, в стимулюванні яких зацікавлена держава, надаючи їм спрощену систему оподаткування, обліку та звітності. На наш погляд, подібна діяльність може бути визначена і як високорентабельна, і як така, що не має важливого соціального значення, а отже, повинна бути виключена з переліку видів діяльності суб'єктів господарювання, які можуть перейти на спрощену систему оподаткування, обліку та звітності. Для цього необхідно внести зміни у п. 4 п. 291.5 ст. 291 ПК України, які доповнити словами «… а також виробництво, постачання, продаж (реалізація) ювелірних/побутових виробів із дорогоцінних металів та виготовлення ювелірних виробів за індивідуальним замовленням», а пп. 28 п. 291.7. ст. 291 ПК України виключити.

Список використаних джерел:

1. Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва : Указ Президента України № 727 від 03.07.1998 р. *Відомості Верховної Ради*. 2012. № 24. Ст. 248.

2. Костенко О.О. Правове регулювання альтернативних систем оподаткування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. Дніпропетровськ, 2008. 265 с.

3. Про фіксований сільськогосподарський податок : Закон України від 17.12.1998 р. № 320. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 5–6. Ст. 39.

4. Про прибутковий податок з громадян : Декрет Кабінету Міністрів України від 26.12.1992 р. № 13. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 10. Ст. 77.

5. Іванов Ю.Б. Альтернативні системи оподаткування : монографія. Харків : ХДЕУ – Торнадо, 2003. 517 с.

6. Костенко О.О. Особливості реалізації стимулюючої функції податків на прикладі альтернативних систем оподаткування. *Збірник наукових праць.* Донецьк : ДЮІ ЛДУВС, 2006. № 4. С. 54–63.

7. Журавська І. Загальнообов'язкове державне соціальне страхування та альтернативні способи оподаткування. *Бухгалтерія: Збірник систематизованого законодавства «Альтернативні системи оподаткування».* 2001. № 38. С. 213–221.

8. Малишев А., Решетник М., Северин Д. Альтернативное мнение − Сельское хозяйство Украины, России, Белоруссии в 2006 году и его перспективы. Опыт и итоги введения единого сельскохозяйственного налога в Украине, России, Белоруссии. URL: http://www.agroinsurance.com/ru/analytics

9. Покатаєва О.В. Правові основи функціонування спрощеної системи оподаткування. *Вісник Запорізького національного університету.* 2010. № 4. С. 85–90.

10. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2011. № 13–14, 15–16, 17. Ст. 112.

11. Про внесення змін до ПК України та деяких інших законодавчих актів України щодо спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності : Закон України від 04.112011 р. № 4014-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2012. № 24. Ст. 248.

12. Слатвінська М.О. Альтернативні системи оподаткування малого бізнесу : монографія. Одеса, ОНЕУ, 2012. 252 с.

13. Макаров В.В., Пилипенко Н.М. Єдиний податок: умови використання і перспективи розвитку. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2011. № 2. Т. 1. С. 121–125.

14. Інструкція про здійснення державного експертно-пробірного контролю за якістю дорогоцінних металів, вставок дорогоцінного каміння, виробів з них та матеріалів, що містять дорогоцінні метали та вставки дорогоцінного каміння : Наказ Міністерства фінансів України від 20.10.1999 р. № 244. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0874-99.

15. Скрипник А.В. Проскура К.П. Спрощена система оподаткування як ефективний важіль фіскальної та соціальної політики. *Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України* ; Національний університет державної податкової служби України ; гол. ред. : П.В. Мельник. 2012. № 2. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Znpnudps/index. html

16. Основы налогового права : учебное пособие / Г.В. Бех и др. ; под ред. Н.П. Кучерявенко. Харьков : Легас, 2003. 384 с.

17. Маріхін К.В. Правове регулювання спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності. *Держава та регіони*. 2015. № 4. С. 14–21.

УДК 342.951
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.6

ДАВИДОВА Н.В.

СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОПАГАНДИ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

У статті надано перелік основних суб'єктів забезпечення безпеки дорожнього руху та їх класифікацію з урахуванням зміни їхніх функцій і повноважень в умовах адміністративної реформи в Україні. Окреслено напрями подальшого вдосконалення діяльності зазначених суб'єктів. З'ясовано, що до суб'єктів забезпечення безпеки дорожнього руху належать органи державної влади, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також деякі недержавні організації. Суб'єкти забезпечення безпеки дорожнього руху під час реалізації своєї компетенції широко використовують управлінські методи, форми та засоби. Доведено, що суб'єкти публічно-владних повноважень у сфері безпеки дорожнього руху як офіційні інститути влади є основним провідником у забезпеченні безпеки дорожнього руху, безпосередньо відповідають за цей напрям діяльності, розробляють та впроваджують механізми її реалізації. Визначено, що одним із головних органів у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державного контролю за безпекою на автомобільному транспорті загального користування, міському електричному, залізничному, морському та річковому транспорті, є Міністерство інфраструктури України.

© ДАВИДОВА Н.В. – викладач кафедри цивільного права та процесу факультету підготовки фахівців для підрозділів кримінальної поліції (Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ)

Наголошено на проблемі взаємодії поліції та громадськості, адже багаторічний світовий досвід правоохоронної діяльності в демократичних країнах свідчить про те, що одним із найважливіших інструментів забезпечення безпеки дорожнього руху є партнерські відносини між поліцією та населенням. Отже, необхідне створення спеціального органу з координації діяльності органів державної влади у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Зроблено висновок про те, що стан закріплення повноважень органів державної виконавчої влади, місцевого самоврядування, засобів масової інформації, громадських організацій у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху не відповідає вимогам часу та своєчасності законодавчих ініціатив у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху через відсутність чіткого законодавчого розмежування і спеціалізації у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Незважаючи на те, що низка міністерств за сферою управління, що перебуває в їх віданні, мають безпосереднє відношення до безпеки дорожнього руху, їхні повноваження в цьому напрямі Закон України «Про дорожній рух» окремо не виділяє.

Ключові слова: *суб'єкти, адміністративні реформи, безпека дорожнього руху, законодавча база, механізм забезпечення безпеки дорожнього руху.*

The article clarifies the list of the main subjects of ensuring road safety, their classification, taking into account changes in their functions and powers in the context ofadministrative reform in Ukraine. The directions of further improvement of activity of the indicated subjects are outlined. It has been found out that the subjects of road safety include state authorities, executive authorities, local self-government bodies, as well as some non-governmental organizations. Road safety subjects, while exercising their competence, make extensive use of management methods, forms and means. It is proved that subjects of public authority in the field of road safety, as official institutions of power, act as the main leader in ensuring road safety, are directly responsible for this line of activity, develop and implement mechanisms for their implementation. The Ministry of Infrastructure of Ukraine is identified as one of the main bodies in the system of central executive bodies that provides for the formation and implementation of state policy, including in the field of state control of safety in public road transport, urban electric, rail, sea and river transport. The problem of police-public interaction is emphasized, as many years of experience in law enforcement in democratic countries show that partnerships between the police and the population are one of the most important tools for road safety. It is therefore advisable to set up a special body to coordinate the activities of public authorities in the field of road safety. It is concluded that the state of securing the powers of state, executive, local self-government, mass media, public organizations in the field of road safety does not meet the requirements of time and timeliness of legislative initiatives in the field of road safety due to lack of clear legislative delineation and differentiation road safety. Despite the fact that a number of ministries in the field of management, which are in their charge, are directly related to road safety, their powers in this area, theLaw of Ukraine "On Traffic" is not allocated separately.

Key words: *subjects, administrative reforms, road safety, legislative framework, mechanism of ensuring road safety.*

Вступ. Обов'язковою передумовою формування ефективної політики безпеки дорожнього руху є визначення кола учасників цього процесу [1]. Контроль у сфері безпеки дорожнього руху здійснюється надзвичайно широким колом суб'єктів. Безпосередньо чи опосередковано в ньому задіяна вся вертикаль державної влади (від глави держави до виконавчих органів на місцях). Однак, як одностайно стверджують учені та практики, незважаючи на значну кількість контролюючих структур, реальний стан забезпечення законності й дисципліни на вітчизняному автомобільному транспорті не відповідає потребам сьогодення.

Питання щодо визначення переліку основних суб'єктів забезпечення безпеки дорожнього руху досліджували В.М. Бесчастний, Б.Ю. Бурбело, М.Ю. Веселов, Т.О. Гуржій, С.М. Гусаров, М.М. Долгополова, В.В. Доненко, Ю.С. Коллер, В.Й. Развадовський, Л.І. Сопільник, Ю.В. Фомін та інші науковці. Однак у зв'язку з реформуванням міністерств і відомств (ідеться, зокрема,

про реорганізацію Міністерства внутрішніх справ України – ліквідацію Державної автомобільної інспекції Міністерства внутрішніх справ України та створення патрульної поліції, про зміни в Міністерстві інфраструктури України – ліквідацію Публічного акціонерного товариства «ДАК «Автомобільні дороги України»), децентралізацією влади та реформуванням місцевого самоврядування відбулися кардинальні зміни серед складу суб'єктів, які задіяні в організації дорожнього руху й забезпеченні його безпеки.

Механізм забезпечення безпеки дорожнього руху зумовлюється рівнем розвитку правової системи та економічної стабільності країни. Тобто державна політика в галузі безпеки дорожнього руху, як правило, має адміністративно-правовий характер і реалізується через законодавство, програмні акти та стратегічні концепції. Не менш важливу роль відіграють також суб'єкти забезпечення безпеки дорожнього руху, від злагоджених дій яких залежать стан аварійності та рівень транспортного обслуговування населення.

Постановка завдання. Метою статті є визначення переліку основних суб'єктів забезпечення безпеки дорожнього руху, а також окреслення основних напрямів удосконалення системи управління безпекою дорожнього руху.

Результати дослідження. На доцільності вдосконалення наявної системи управління безпекою дорожнього руху неодноразово наголошували правознавці, адже саме створення інституційно відокремленої системи органів безпеки дорожнього руху дасть змогу вирішити нагальні проблемні питання, що виникають у цій сфері.

Варто зазначити, що в адміністративно-правовій науці сьогодні немає єдиного погляду на дефініцію суб'єкта забезпечення безпеки дорожнього руху. Так, наприклад, В.Й. Развадовський називає суб'єктом державного регулювання транспортної системи «організаційно відокремлену складову частину системи органів виконавчої влади (їх посадових і службових осіб), що має державно-владні, розпорядчі, організаційні повноваження» [1]. Л.І. Сопільник вважає, що систему суб'єктів управління у сфері безпеки дорожнього руху утворюють державні (регіональні, галузеві) та громадські (органи місцевого самоврядування, громадські організації) суб'єкти управління [2]. О.І. Стахов визначає орган забезпечення безпеки як «державний орган чи орган місцевого самоврядування, їх системні утворення та посадових осіб, які мають право (і водночас несуть обов'язок) видавати правові акти з встановлення та (або) забезпечення виконання загальнообов'язкових умов і вимог безпеки» [3]. М.А. Микитюк стверджує, що суб'єкт владних відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху – це державний орган, який наділений компетенцією застосування заходів державного впливу з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів громадян у сфері безпеки дорожнього руху [4].

Унаслідок аналізу наведених поглядів можна дійти висновку про те, що до суб'єктів забезпечення безпеки дорожнього руху належать органи державної влади, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також деякі недержавні організації. Суб'єкти забезпечення безпеки дорожнього руху, реалізовуючи свою компетенцію, широко використовують управлінські методи, форми й засоби.

Що стосується класифікації таких суб'єктів, то її необхідно здійснювати за різними критеріями. З огляду на безпосередні функції й завдання більшість суб'єктів забезпечення безпеки дорожнього руху мають, як правило, публічно-владні повноваження. Саме суб'єкти публічно-владних повноважень у сфері безпеки дорожнього руху як офіційні інститути влади є основним провідником у забезпеченні безпеки дорожнього руху, безпосередньо відповідають за цей напрям діяльності, розробляють та впроваджують механізми її реалізації. Зазначена позиція є досить близькою до концепції розуміння суб'єктів державного управління у сфері дорожнього руху в широкому (державні органи, які мають повноваження у сфері управління безпекою дорожнього руху) та вузькому (суб'єкти державного управління, до повноважень яких належить безпосереднє забезпечення безпеки дорожнього руху) сенсах.

Суб'єкти публічного адміністрування в напрямі безпеки дорожнього руху – це сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання законів і підзаконних нормативно-правових актів, а також здійснення інших дій із метою задоволення публічних інтересів суспільства.

Суб'єктами забезпечення безпеки дорожнього руху та її пропаганди, зокрема такими, що мають публічно-владні повноваження, є суб'єкти адміністративного права: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, центральні органи державної виконавчої влади, що мають повноваження у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, та їх територіальні підрозділи, місцеві державні адміністрації (їх управління й відділи), прокуратура України, суди загальної юрисдикції, органи місцевого самоврядування.

Органи державної виконавчої влади, які мають повноваження щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, поділяються на суб'єктів забезпечення безпеки дорожнього руху із загальною та спеціальною компетенцією. До суб'єктів забезпечення безпеки дорожнього руху із загальною компетенцією належать Кабінет Міністрів України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство інфраструктури України, Міністерство оборони України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство освіти і науки України.

До суб'єктів забезпечення безпеки дорожнього руху зі спеціальною компетенцією належать Національна поліція України, Департамент патрульної поліції Національної поліції України, Департамент превентивної діяльності Національної поліції України, Державна служба України з безпеки на транспорті, Державне агентство автомобільних доріг України, Військова інспекція безпеки дорожнього руху Військової служби правопорядку у Збройних Силах України Міністерства оборони України, органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, засоби масової інформації, громадські об'єднання.

Проте варто наголосити на тому, що нині дії (рішення) суб'єктів у сфері безпеки дорожнього руху є неузгодженими. Спеціально створені координуючі структури або взагалі не виконують свої функції, або працюють украй нерегулярно (зазвичай їх діяльність активізується лише після резонансних автокатастроф, тобто тоді, коли запобігти наслідкам жахливої людської трагедії вже неможливо).

Т.О. Гуржій стверджує: «У країні сформувалася громіздка децентралізована система адміністрування сектором безпеки дорожнього руху, не здатна ані протистояти актуальним викликам сьогодення, ані тим більше забезпечити кардинальне зниження дорожньо-транспортної аварійності (травматизму) у довгостроковій перспективі» [5, с. 143].

Ми згодні з С.М. Гусаровим, який вважає, що склад суб'єктів державного управління у сфері дорожнього руху та забезпечення його безпеки в Законі України «Про дорожній рух» визначені достатньо загально, що не сприяє формуванню чіткої управлінської системи в цій сфері [6]. Зокрема, відповідно до Закону України «Про дорожній рух» [7] основні повноваження в напрямі забезпечення безпеки дорожнього руху покладено на Кабінет Міністрів України, спеціально уповноважені на це центральні органи виконавчої влади, органи виконавчої влади в Автономній Республіці Крим, місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 52 Закону України «Про дорожній рух» до повноважень Міністерства внутрішніх справ України належить лише контроль у сфері дорожнього руху (участь у формуванні й реалізації в межах своїх повноважень державної політики щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, підготовка проектів законів та інших нормативно-правових актів, у тому числі правил, норм і стандартів, державних і регіональних програм щодо забезпечення безпеки дорожнього руху та його учасників). Проте згідно з п. 11 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» до повноважень безпосередньо поліції належать регулювання дорожнього руху, здійснення контролю за дотриманням Правил дорожнього руху його учасниками, а також перевірка правомірності експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі. Статтею 52-3 Закону України «Про Національну поліцію» серед інших функцій передбачене забезпечення безпеки дорожнього руху [8]. Як бачимо, повноваження Національної поліції України також є досить загальними.

Варто зазначити, що одним із головних органів у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державного нагляду (контролю) за безпекою на автомобільному транспорті загального користування, міському електричному, залізничному, морському та річковому транспорті, є Міністерство інфраструктури України. Що стосується безпосередньо безпеки дорожнього руху, то до основних завдань цього міністерства належать затвердження порядку ведення обліку та аналізу причин аварій, дорожньо-транспортних пригод, подій на залізничному транспорті; затвердження порядку технічного розслідування цих подій; затвердження порядку щодо дотримання вимог безпеки перевезення пасажирів і вантажів на автомобільному транспорті. Однак, на жаль, ні Закон України «Про дорожній рух», ні Положення про Міністерство інфраструктури України не передбачають повноваження цього міністерства у сфері безпеки дорожнього руху.

Інші міністерства, центральні органи державної виконавчої влади та об'єднання в межах своєї компетенції забезпечують безпеку дорожнього руху, несуть відповідальність за виконання державних і галузевих програм у сфері дорожнього руху, видають нормативні акти про дорожній рух, що не суперечать законодавству про дорожній рух, сприяють підприємствам, установам та організаціям, які входять до їх складу, у здійсненні заходів, що спрямовані на забезпечення безпеки дорожнього руху [8].

Майже кожний орган державного управління в окремій галузі має певну компетенцію щодо забезпечення безпеки дорожнього руху. Зокрема, такими суб'єктами є Міністерство освіти і науки України (у питаннях, що пов'язані з розробленням і затвердженням типових навчальних планів та програм із підготовки водіїв) та Міністерство охорони здоров'я України (у питаннях організації надання першої медичної допомоги постраждалим у дорожньо-транспортних пригодах, створення Українського медичного центру безпеки дорожнього руху, розробленні методик та проведенні медичних оглядів кандидатів у водії, водіїв на стан сп'яніння тощо).

Вищевикладене дає підстави стверджувати, що системі державного управління у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в Україні притаманні такі особливості:

– наявність єдиної мети – попередження, пропаганда та зниження тяжкості наслідків дорожньо-транспортних пригод;

– численна кількість суб'єктів державного управління в цій сфері;

– різноманітність об'єктів управління та їх загальний зв'язок із єдиним об'єктом адміністративно-правової охорони – безпекою дорожнього руху;

– відкритість підсистеми управління сферою безпеки дорожнього руху, тобто її нерозривний зв'язок із діяльністю всіх державних органів та загалом із системою державного управління.

Варто зазначити, що до суб'єктів забезпечення безпеки дорожнього руху, які не мають публічно-владних повноважень, належать безпосередньо учасники дорожнього руху, власники транспортних засобів, органи місцевого самоврядування, Національна поліція України, підприємства (зокрема, виробники транспортних засобів, підприємства з технічного обслуговування, підприємства, які здійснюють проектування, виготовлення, обладнання, експлуатацію, обслуговування чи ремонт автомобільних доріг, підприємства, що надають послуги з перевезень пасажирів та вантажів автомобільним транспортом, паркування, евакуації транспортних засобів), навчальні заклади з підготовки водіїв, медичні установи, страхові організації. В окрему групу необхідно виділити громадські організації із захисту прав водіїв та власників транспортних засобів, пропаганди безпеки дорожнього руху та сприяння організації перевезень (наприклад, Міжнародну спілку автомобільного транспорту, Всеукраїнську спілку автомобілістів, Асоціацію міжнародних автомобільних перевізників України, Український автомобільний альянс, Українську раду автомобілістів, Дорожній контроль, Юних інспекторів руху, Асоціацію безпеки дорожнього руху, Товариство учасників руху тощо) [9].

Висновки. Таким чином, сьогодні стан закріплення повноважень органів державної виконавчої влади, місцевого самоврядування, засобів масової інформації, громадських організацій у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху не відповідає вимогам часу та своєчасності законодавчих ініціатив у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

Основна проблема – відсутність чіткого законодавчого розмежування та спеціалізації у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Адже, незважаючи на те, що низка міністерств за сферою управління, що перебуває в їх віданні, мають безпосереднє відношення до безпеки дорожнього руху, їхні повноваження в цьому напрямі Закон України «Про дорожній рух» окремо не виділяє. Не менш актуальною є проблема взаємодії поліції та громадськості, адже багаторічний світовий досвід правоохоронної діяльності в демократичних країнах свідчить про те, що одним із найважливіших інструментів забезпечення безпеки дорожнього руху є партнерські відносини між поліцією та населенням. Саме тому вважаємо за доцільне нині створити спеціальний орган із координації діяльності органів державної влади у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Це своєю чергою сприятиме комплексному вирішенню проблем в аналізованій сфері. Актуальність цієї пропозиції полягає також у тому, що оновлене законодавство передбачає суттєві зміни в безпосередній організації забезпечення безпеки дорожнього руху.

Список використаних джерел:

1. Развадовський В.Й. Державне регулювання транспортної системи України (адміністративно-правові проблеми та шляхи їх розв'язання) : дис. … докт. юрид. наук : 12.00.07 ; Харківський ун-т внутр. справ. Харків, 2004. 508 с.

2. Сопільник Л.І. Теорія та практика адміністративно-правового регулювання організації безпеки дорожнього руху в Україні : дис. … докт. юрид. наук : 12.00.07 ; Харківський ун-т внутр. справ. Харків, 2012. 422 с.

3. Стахов А.И. Органы обеспечения безопасности как субъекты административного права. *Вестник Московского университета МВД России.* 2007. № 2. С. 40–43.

4. Микитюк М.А. Владні повноваження Державної автомобільної інспекції Міністерства внутрішніх справ України: проблеми теорії та практики реалізації у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2008. 20 с.

5. Гуржій Т.О. Політика безпеки дорожнього руху: організаційно-правові проблеми та перспективи цілепокладання. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2014. № 6-1. Т. 2. С. 141–144. URL: http://www.lj.kherson.ua/2014/pravo06/part_2/31.pdf (дата звернення 05.01.2019).

6. Гусаров С.М. Роль і вплив державних органів на безпеку дорожнього руху в Україні. *Європейські перспективи*. 2017. № 1. С. 54–63. URL: http://evro-perspektyvy.unesco-socio.in.ua/wp-content/uploads/2017/06/EvroPerspektive_2017_1.pdf (дата звернення 05.01.2019).

7. Про дорожній рух : Закон України від 30 червня 1993 р. № 3353-XII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 31. Ст. 338. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3353-12 (дата звернення 02.01.2019).

8. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/580-19 (дата звернення 09.01.2019).

9. Сопільник Л.І. До питання про адміністративно-правовий статус суб'єктів забезпечення безпеки дорожнього руху. URL: http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/45345/%cb (дата звернення 09.01.2019).

УДК 343.983(477)
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.7

ЄВДОКІМЕНКО С.В.

ПРАВОВІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ РИНКУ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ І ФІНАНСОВА БЕЗПЕКА В УКРАЇНІ

У статті розглянуто низку питань із зміцнення фінансової безпеки України шляхом забезпечення умов для зростання ринку фінансових послуг, що веде до збільшення фінансових ресурсів держави. Наголошено, що для суттєвого зростання економіки потрібні попит на товари та послуги, платоспроможні споживачі, наявність матеріальних і трудових ресурсів, що в загальному розумінні і є ринком, який має також розвиватись. Обсяги внутрішнього ринку визначаються платоспроможністю резидентів. Сама поява та збільшення показників загроз бізнесу, пов'язаних із військовими і терористичними діями, є реакцією фінансового ринку України на події останніх двох років. Високі значення показників роблять ці загрози суттєвими і вимагають врахування під час проведення оцінки стану фінансової безпеки учасників фінансового ринку. Визначено необхідність збереження спрямованості на створення дієвої системи захисту прав споживачів фінансових послуг, усунення прогалин і неузгодженостей у чинній системі правового забезпечення захисту прав споживачів, а також встановлення повноваження державних органів щодо захисту прав споживачів фінансових послуг, запровадження однакових правил для банків і небанківських установ, зокрема однакових умов для рекламних послуг, розкриття інформації та однакову відповідальність за порушення прав споживачів. З'ясовано, що процес удосконалення правового захисту прав споживачів на сучасному рівні економічного розвитку в Україні значною мірою пов'язані з виконанням плану заходів із реалізації Концепції державної політики у сфері захисту прав споживачів на період до 2020 р. Доведено, що забезпечення зростання ринку фінансових послуг можливо завдяки: по-перше, розвитку державного регулювання ринку небанківських фінансових послуг; по-друге, удосконаленню захисту прав споживачів

© ЄВДОКІМЕНКО С.В. – доктор юридичних наук, кафедра фінансів, обліку і аудиту (Харківський економіко-правовий університет)

фінансових послуг. Зроблено висновок, що забезпечення фінансової безпеки України полягає у створенні умов економічного розвитку держави, зокрема розвитку ринку фінансових послуг через правове забезпечення такого розвитку, забезпечення зростання попиту на товари та послуги в результаті покращення умов захисту прав споживачів фінансових послуг, здійснення правового захисту від економічних правопорушень.

Ключові слова: *фінансова безпека, ринок фінансових послуг, економічні ризики, захист прав споживачів фінансових послуг.*

The article deals with a number of issues on strengthening the financial security of Ukraine by providing the conditions for the growth of the financial services market, which leads to an increase in the state's financial resources. It is emphasized that the significant growth of the economy requires the demand for goods and services, solvent consumers, the availability of material and labor resources, which in a general sense is a market that must also develop. Domestic market volumes are determined by the solvency of residents. The very emergence and increase of business threats related to military and terrorist activities is a reaction of the financial market of Ukraine to the events of the last two years. High values of indicators make these threats significant and require consideration when assessing the financial security of financial market participants. The necessity to preserve the focus on creating an effective system of protection of the rights of consumers of financial services, elimination of gaps and inconsistencies in the current system of legal protection of consumer rights, as well as establishment of powers of state bodies to protect the rights of consumers of financial services, introduction of uniform rules for banks and non-banking institutions, in particular equal conditions for advertising services, disclosure of information and equal liability for consumer rights violations. It has been found that the process of improving consumer protection of consumer rights at the current level of economic development in Ukraine is largely related to the implementation of the plan of measures for the implementation of the Concept of state policy in the field of consumer protection for the period up to 2020. It is proved that ensuring the growth of the financial services market is possible at the expense of: first, the development of state regulation of the non-banking financial services market; second, improving the protection of consumers of financial services. It is concluded that ensuring the financial security of Ukraine is to create conditions for economic development of the state, in particular, the development of the market of financial services due to the legal support of such development, to ensure an increase in demand for goods and services as a result of improving the conditions of protection of the rights of consumers of financial services, the exercise of legal protection against economic offenses.

Key words: *financial security, financial services market, economic risks, protection of financial services consumers' rights.*

Вступ. Сучасна економічна ситуація в Україні характеризується значними економічними ризиками, що створюють загрозу фінансовій безпеці держави. Тому першочерговим завданням стає створення необхідних фінансових умов для стабільного економічного розвитку, зокрема розвиток ринку фінансових послуг, що забезпечує приріст фінансових ресурсів, достатній для погашення зовнішніх кредитів і поповнення дохідної частини бюджету країни.

Розгляд сутності поняття «фінансова безпека» в науковій літературі проводили такі вчені: О. Ладюк – у статті «Фінансова безпека: характеристика складників», В. Білоус – у статті «Роль фінансової безпеки у забезпеченні економічної безпеки держави», Т. Бичок та А. Сливка – у статті «Правове забезпечення фінансової безпеки як ключового елемента національної безпеки України», О. Івашко – у статті «Фінансова безпека України в умовах кризових явищ в економіці», Р. Сніщенко – у статті «Основні аспекти забезпечення фінансової безпеки держави як регулятора фінансового ринку». Але не досить висвітлено проблему зміцнення фінансової безпеки України в сучасних умовах. Також під час розгляду умов удосконалення ринку фінансових послуг використано такі нормативно-законодавчі акти і законопроєкти:

– Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 983-р «Про затвердження плану заходів із реалізації Концепції державної політики у сфері захисту прав споживачів на період до 2020 р. та план заходів;

– проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо державного регулювання ринків фінансових послуг» (реєстр. № 8415 від 25 травня 2018 р.) та Пояснювальна записка до проєкту Закону України № 8415;

– Матеріали із законодавчих питань С. Рибалка, Т. Бурак, С. Діденко. Питання правового захисту від правопорушень – із матеріалів дисертації на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук С. Євдокіменко «Судово-економічна експертиза: теоретико-методологічні засади і практика реалізації».

Постановка завдання. Метою і завданням статті є вивчення встановлених питань, яке здійснюється у площині дослідження щодо сутності фінансової безпеки з метою її зміцнення за допомогою визначення основних умов зростання ринку фінансових послуг України.

Наукова новизна дослідження полягає в дослідженні та систематизації основних умов розвитку фінансових послуг як бази зміцнення фінансової безпеки держави, та необхідне законодавче забезпечення таких наслідків.

Результати дослідження. Сучасна економічна ситуація в Україні характеризується значними економічними ризиками, що створюють загрозу фінансовій безпеці держави. Розгляд сутності поняття «фінансова безпека» досліджували в науковій літературі О. Ладюк, В. Білоус, Т. Бичок та А. Сливка, О. Івашко, Р. Сніщенко та інші вчені. Наприклад, О. Ладюк розглядає фінансову безпеку насамперед як стан фінансової системи країни, за якого створюються необхідні фінансові умови для стабільного соціально-економічного розвитку країни, забезпечується її стійкість до фінансових шоків і дисбалансів, створюються умови для збереження цілісності та єдності фінансової системи країни [1]. Серед шляхів удосконалення системи фінансової безпеки в сучасних умовах в Україні В. Білоус, крім інших, передбачає такі: заходи щодо кампаній, які здійснюють обмежувальну ділову політику, що спотворює умови конкуренції та розроблення дієвих систем контролю залучення і використання коштів іноземних запозичень [2]. Тобто умова розвитку ринка фінансових послуг на підставі захисту прав споживачів та укріплення фінансового контролю. На нашу думку, остання умова має торкатися як внутрішніх, так і зовнішніх джерел використання фінансових коштів. Ми поділяємо думку В. Білоуса про те, що відсутність фінансових коштів призводить до недофінансування часом найбільш невідкладних потреб у різних сферах економіки і становить загрозу національній безпеці [2]. Т. Бичок та А. Сливка вважають однією з найважливіших умов забезпечення рівня фінансової безпеки правове регулювання відносин у сфері фінансової діяльності держави, а причиною вчинення фінансових правопорушень є зазвичай недоліки фінансового законодавства [3]. По суті, мова йде про правовий захист сторін фінансового ринку.

Головні ризики під час забезпечення фінансової безпеки викладені Р. Сніщенко. Наприклад, у 2014–2016 рр. основними геоекономічними загрозами для України були такі: ризик політичного/соціального перевороту, війни (Political/social upheaval, war – 65%); крадіжка, шахрайство і корупція (Theft, fraud and corruption – 39%); ризик пожеж і вибухів (Fire/explosion – 35%); тероризм (Terrorism – 27%) та зниження ділової активності та перебої в поставках (Business interruption and supply chain – 23%). Сама поява та збільшення показників загроз бізнесу, пов'язаних із військовими і терористичними діями, є реакцією фінансового ринку України на події останніх двох років. Високі значення показників роблять ці загрози суттєвими і вимагають врахування під час проведення оцінки стану фінансової безпеки учасників фінансового ринку. Ці дані були отримані з використанням джерела: Business Security & Surveillance/Dropcam. URL: https://www.dropcam.com/smallbusinesssecurity. Для вирішення цих загроз передбачається забезпечення фінансової стабільності шляхом розвитку фінансового ринку та через інші напрями стабілізації. Крім того, визначено, що забезпечення належного рівня безпеки фінансового ринку залежить від рівня захищеності основних його учасників – держави, органів місцевого самоврядування, підприємств, домогосподарств [4, с. 37]. На нашу думку, слід доповнити цій перелік фізособами-споживачами фінансових послуг.

Враховуючі викладений матеріал, ми згодні з підходом О. Івашко до трактування фінансової безпеки як дефініції під різними кутами, а саме: – із позицій ресурсно-функціонального підходу фінансова безпека – захищеність фінансових інтересів суб'єктів господарювання на всіх рівнях фінансових відносин; забезпеченість домашніх господарств, підприємств, організацій та установ, регіонів, галузей, секторів економіки держави фінансовими ресурсами, достатніми для задоволення їхніх потреб і виконання відповідних зобов'язань; – із погляду статики фінансова безпека – такий стан фінансової, грошово-кредитної, валютної, банківської, бюджетної, податкової, інвестиційної, митно-тарифної й фондової систем, які характеризуються збалансованістю,

стійкістю до внутрішніх і зовнішніх негативних впливів, здатністю попередити зовнішню фінансову експансію, забезпечити ефективне функціонування національної економічної системи й економічне зростання; – у контексті нормативно-правового регламентування фінансова безпека передбачає створення таких умов функціонування фінансової системи, за яких, по-перше, фактично відсутня можливість спрямовувати фінансові потоки в незакріплені законодавчими нормативними актами сфери їх використання, й, по-друге, до мінімуму знижена можливість зловживання фінансовими ресурсами [5].

Це визначення надається О. Івашко з посиланням на монографію М. Єрмошенка «Фінансова безпека держави: національні інтереси, реальні загрози, стратегія забезпечення (URL: http://www.disslib.org/upravlinnja-ekonomichnoju-bezpekoju-pidpryyemnytstva).

Узагальнюючи сказане, О. Івашко додає що з позицій різностороннього підходу фінансова безпека – захищеність фінансових інтересів на всіх рівнях фінансових відносин; певний рівень незалежності, стабільності й стійкості фінансової системи країни в умовах впливу на неї зовнішніх і внутрішніх дестабілізаційних факторів, що становлять загрозу фінансовій безпеці; здатність фінансової системи держави забезпечити ефективне функціонування національної економічної системи й стале економічне зростання [5, с. 62].

Аналіз наукової літератури дає змогу визначити умови, які, на нашу думку, можуть привести до зміцнення фінансової безпеки України – забезпечення зростання ринку фінансових послуг.

Забезпечення зростання ринку фінансових послуг можливе шляхом: по-перше, розвитку державного регулювання ринку небанківських фінансових послуг; по-друге, удосконалення захисту прав споживачів фінансових послуг.

Розвиток державного регулювання ринку небанківських фінансових послуг (далі – фінансові послуги) визначається через встановлення правових аспектів у сфері надання послуг. Базовим документом правового забезпечення цього питання є проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо державного регулювання ринків фінансових послуг», реєстр. № 8415 від 25 травня 2018р. (далі – законопроєкт № 8415). Зазначений законопроєкт удосконалює правові аспекти раніше прийнятого Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» (Відомості Верховної Ради України, 2002 р., № 1, ст. 1 із наступними змінами), усуваючи наявні недоліки в цій сфері.

Згідно з Пояснювальною запискою до законопроєкту № 8415, головною його метою є створення фінансової системи, що здатна забезпечувати сталий економічний розвиток шляхом ефективного перерозподілу фінансових ресурсів в економіці на основі розбудови повноцінного ринкового конкурентоспроможного середовища згідно зі стандартами ЄС, створення умов для належного та ефективного функціонування ринків небанківських фінансових послуг, зміцнення системної стабільності на цих ринках, забезпечення захисту прав споживачів небанківських фінансових послуг. В основу законопроєкту № 8415 покладено такі базові принципи:

– регуляторне наближення фінансових послуг України до правил і норм ЄС;

– лібералізація фінансових ринків і набуття режиму внутрішнього ринку з ЄС у сфері фінансових послуг;

– збалансованість економічних інтересів через формування ринкового конкурентоспроможного середовища;

– незалежність та ефективність роботи регуляторів, здійснення нагляду на основі оцінки ризиків;

– прозорість і високі стандарти розкриття інформації учасниками фінансового сектору та регуляторами;

– відповідальність і довіра між учасниками ринків послуг і регуляторами;

– цілісність фінансової системи, всебічний захист прав кредиторів, споживачів та інвесторів;

– підвищення довіри споживачів до учасників фінансового сектору, захисту прав споживачів і підвищення їхньої фінансової обізнаності [6, п. 2].

Серед заходів, передбачених законопроєктом № 8415, є такі:

– визначення споживача фінансових послуг і клієнта;

– принципи захисту прав споживачів фінансових послуг;

– умови договору про надання фінансових послуг;

– визначення достовірності реклами та іншої інформації;

– право клієнта на інформацію;

– припинення небанківської фінансової установи;

– передача портфелю договорів про надання фінансових послуг;

– заходи державного нагляду (контролю) за учасниками ринку фінансових послуг (інспектування);

– умови ліцензування діяльності небанківських фінансових установ та анулювання ліцензії;

– коригувальні заходи, заходи впливу та штрафні санкції;

– фіктивність фінансових установ і наслідки їх визнання;

– проблемність і неплатоспроможність фінансових установ, наслідки визначення фінансової установи проблемною або неплатоспроможною;

– умови відновлення платоспроможності фінансової установи;

– призначення куратора фінансової установи;

– умови примусової ліквідації фінансових установ та особливості банкрутства небанківських фінансових установ [7].

Особливе значення, на нашу думку, має встановлення коригувальних заходів і штрафних санкцій. Щодо коригувальних заходів у вигляді рекомендацій щодо припинення дій, які призводять до погіршення результатів діяльності фінансової установи, то, незважаючи на рекомендаційний характер, такі рекомендації мають позитивне значення, визначаючи причини погіршення фінансових результатів (ст. 40).

Штрафні санкції визначають розмір відповідальності за конкретні порушення норм законопроєкту № 8415, нижню межу встановлених санкцій становить 1000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст. 41).

З прийняттям Верховною Радою України та затвердженням Президентом України законопроєкту № 8415 збільшиться нормативно-правова база у сфері правового регулювання ринку фінансових послуг в Україні. Сьогодні в цій сфері правового регулювання діють: Конституція України, Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України, закони України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», «Про страхування», «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом», «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та інші нормативно-правові акти [6, п. 4].

Щодо вдосконалення захисту прав споживачів, ми поділяємо думку С. Діденко, що для суттєвого зростання економіки потрібні попит на товари та послуги, платоспроможні споживачі, наявність матеріальних і трудових ресурсів, що в загальному розумінні і є ринком, який має також розвиватись. Обсяги внутрішнього ринку визначаються платоспроможністю резидентів (підприємств, населення тощо). Тому важливим аспектом розвитку є розвиток промисловості з високим рівнем доданої вартості, який зумовлює стійкість до глобальних викликів і високий внутрішній попит [8]. На нашу думку, такий попит можливий лише на умовах захисту прав споживачів.

Процес удосконалення правового захисту прав споживачів на сучасному рівні економічного розвитку в Україні значною мірою пов'язаний із виконанням плану заходів із реалізації Концепції державної політики у сфері захисту прав споживачів на період до 2020 р. (згідно з Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 983-р).

Планом запроваджено супроводження у Верховної Раді України законопроєктів України реєстраційних номерів 5548, 2456-д, 1797-1, 3670, 0958, 6395, 6405. Передбачено також розвиток взаємодії між державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями споживачів, представниками бізнесу(проведення семінарів, нарад, засідань за круглим столом щодо обговорення проблемних питань у сфері захисту прав споживачів, вивчення європейського досвіду, інше), питання інформаційної підтримки споживачів; освітні та просвітні програми з питань захисту прав споживачів [9]. Серед законів України з питань захисту прав споживачів, які є на розгляді у Верховній Раді України, найбільш важливими є проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення захисту прав споживачів фінансових послуг» (реєстраційний № 2456-д), далі – законопроект № 2456-д та проєкт Закону України № 8055 про установу фінансового омбудсмена, далі – законопроєкт № 8055. С. Рибалка щодо запропонованих умов удосконалення захисту прав споживачів фінансових послуг у законопроєкті № 2456-д звертає увагу, що в законопроєкті збережена спрямованість на створення дієвої системи захисту прав споживачів фінансових послуг, усунення прогалин і неузгодженостей у чинній системі правового забезпечення захисту прав споживачів. Проєкт встановлює повноваження державних органів щодо захисту прав споживачів фінансових послуг, запроваджує однакові правила для банків і небанківських установ, зокрема однакові умови для реклами послуг, розкриття інформації та однакову відповідальність за порушення прав

споживачів [10]. Серед наслідків, передбачених законопроєктом № 8055, – створення установи фінансового омбудсмена, що забезпечує новий рівень захисту прав споживачів фінансових послуг шляхом впровадження механізму швидкого вирішення спорів між споживачами фінансових послуг і фінансовими установами. При цьому ініціатором звернення до фінансового омбудсмена є споживач фінансових послуг [11].

Уже прийнятий Закон України « Про споживче кредитування» № 2455, як звертає увагу Т. Бурак, встановив зобов'язання фінансових установ щодо чесної поведінки Під час реклами, розкриття інформації про умови кредитів, повідомлення реальної вартості кредиту та вибору страхових компаній. Однак цей Закон не передбачає санкцій за його порушення [11]. Отже, практична дія прийнятого Закону № 2455 є заблокованою до прийняття законопроєкту № 2456-д.

Серед інших напрямів забезпечення зростання ринку фінансових послуг слід указати на подолання ризиків економічних правопорушень. Для визначення правового захисту використовуємо угрупування окремих видів злочинів за причинами їх виникнення та відповідними нормами Кримінального кодексу України, здійснене С. Євдокіменко:

1) у сфері відносин власності: розкрадання чужого майна шляхом його привласнення чи розтрати особами, яким воно було ввірено чи перебувало в їх віданні, а також шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191 КК);

2) у сфері фінансових відносин і фінансової системи держави: виготовлення, зберігання, придбання, перевезення, пересилання, ввезення в Україну з метою збуту або збут підроблених грошей, державних цінних паперів або білетів державної лотереї (ст. 199 КК), незаконні дії з документами на переказ, платіжними картками та іншими засобами доступу до банківських рахунків, електронними грошима, обладнанням для їх виготовлення (ст. 200), контрабанда (ст. 201), ухилення від сплати податків (ст. 212) та деякі інші (ст. ст. 209, 210, 211, 216, 233);

3) у сфері підприємницьких відносин: фіктивне підприємництво (ст. 205), доведення до банкрутства (ст. 219), шахрайство з фінансовими ресурсами (ст. 222), виготовлення, збут і використання підроблених недержавних цінних паперів (ст. 224); порушення порядку зайняття господарською та банківською діяльністю (ст. 202), зайняття забороненими видами господарської діяльності (ст. 203), незаконне виготовлення, зберігання, збут або транспортування з метою збуту підакцизних товарів (ст. 204) та деякі інші (ст. ст. 213, 214); випуск або реалізація недоброякісної продукції (ст. 227);

4) у сфері захисту від недобросовісної конкуренції: незаконне використання товарного знака (ст. 229), незаконне збирання з метою використання або використання відомостей, що становлять комерційну таємницю (ст. 231), розголошення комерційної таємниці (ст. 232), протидія законній господарській діяльності (ст. 206); у багатьох випадках ці діяння пов'язані з комп'ютерними злочинами (ст. ст. 361–363 КК);

5) службові злочини: комерційне хабарництво (ст. 368), зловживання владою або службовим становищем (ст. 364), зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права (ст. 364-1), незаконне збагачення (ст. 368-2) та інші [12, с. 502].

Висновки. Отже, необхідно зробити висновок, що **забезпечення фінансової безпеки України** полягає у створенні умов економічного розвитку держави, зокрема розвитку ринку фінансових послуг шляхом правового забезпечення такого розвитку, забезпечення зростання попиту на товари та послуги в результаті поліпшення умов захисту прав споживачів фінансових послуг, здійснення правового захисту від економічних правопорушень.

Список використаних джерел:

1. Ладюк. О.Д. Фінансова безпека: Характеристика складників, кандидат економічних наук, професор, член-кореспондент Академії економічних наук України, директор Рівненського інституту ВНЗ «Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна», м. Рівне. *Ефективна економіка.* 2016. № 11. http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5280.

2. Білоус В.Т. Роль фінансової безпеки у забезпеченні економічної безпеки держави, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри фінансового права Навчально-наукового інституту права Університету державної фіскальної служби України, м. Ірпінь, Україна. *Фінансова безпека України на сучасному етапі* : Ф59 мат-ли III Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф., м. Ірпінь, 28 листопада 2017 р. Ірпінь : Університет ДФС України, 2017. 325 с., С. 18–22. УДК 351.72:347.73(477).

3. Бичок Т.П., Сливка А.В. Правове забезпечення фінансової безпеки як ключового елемента національної безпеки України, студенти групи ПБі-15-1 Навчально-наукового інституту

права Університету Державної фіскальної служби України. Науковий керівник: Білько Тетяна Олександрівна старший викладач кафедри фінансового права ННІП Університет Державної фіскальної служби України. *Фінансова безпека України на сучасному етапі* : Ф59 мат-ли III Міжнар. наук.-практ. інтернет-конф., м. Ірпінь, 28 листопада 2017 р. Ірпінь : Університет ДФС України, 2017. 325 с., С. 34–38. УДК 336 / ВР України // База даних «Законодавство України». URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/card/569-2012-%D1%80 .

4. Сніщенко Р.Г. Основні аспекти забезпечення фінансової безпеки держави як регулятора фінансового ринку, кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри обліку і фінансів Кременчуцький національний університет ім. М. Остроградського, м. Кременчук, Україна. *Економіка та держава.* № 11/2017. С. 34–38. УДК 336.018/file:///D:/9pdf.

5. Івашко О.А. Фінансова безпека України в умовах кризових явищ в економіці, кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів та оподаткування, Східноєвропейський національний університет імені Лесі Українки. *Економічний часопис Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки.* РОЗДІЛ V. Гроші, фінанси та кредит. 2, 2015. С. 61–66. УДК 338.24/file:///D:/echcenu_2015_2_13.pdf.

6. Пояснювальна записка до проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо державного регулювання ринків фінансових послуг». Реєстр. № 8415 від 25 травня 2018 р.

7. Проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо державного регулювання ринків фінансових послуг». Реєстр. № 8415 від 25 травня 2018 р.

8. Діденко С.В. Економічні підсумки року: глобальні тренди, прогнози кризи, рецепти для України. 04/01/2019 № 117 бізнес статті. URL: https://ua.news/ua/ekonomichni-pidsumky-roku-globalni-trendy-prognozy-kryzy-retsepty-dlya-ukrayiny.

9. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 983-р «Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції державної політики у сфері захисту прав споживачів на період до 2020 р. та план заходів.

10. Сергій Рибалка: Фінансовий комітет рекомендував Раді ухвалити законопроєкт про захист прав споживачів фінансових послуг. URL: http://www.litsa.com.ua/show/a/29758.

11. Бурак Т.С. Нова система захисту прав споживачів фінансових послуг захистить українців. URL: http://radio-mb.net.ua/news/finances/3517-nova-sistema-zahistu-prav-spozhivachv-fnansovih-poslug-zahistit-ukrayincv.html.

12. Євдокіменко С.В. Теорія і практика судово-економічної експертизи : монографія. Харків : Панов, 2016. 540 с. ISBN 978-617-7474-20-2.

УДК 342.95:111.5(477)
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.8

ЖВАНКО Ю.П.

ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ОСОБЛИВИХ ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ В УКРАЇНІ

У статті розкрито поняття та сутність особливих правових режимів в Україні. На підставі системного аналізу відповідних теоретичних напрацювань з'ясовується сутність понять «режим» та «правовий режим» та визначаються їх особливості. Здійснено аналіз чинних законодавчих актів, що регулюють суспільні відносини у вказаній сфері, зокрема Законів України «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про правовий режим воєнного стану», «Про зону надзвичайної екологічної ситуації». На основі узагальнення наукових джерел та чинного законодавства України сформульовано авторське визначення поняття «особливих правових режимів в Україні». Акцентовано, що, спираючись на специфіку засобів та методів регулювання, що притаманні адміністративному праву, поняття «особливий правовий режим» можна виділити як в окремий вид правового режиму, так і в окремий інститут адміністративного права. Наголошено, що чинне законодавство України, яке регламентує порядок та умови введення і скасування таких правових режимів, визначає їх не інакше як «особливі правові режими». Доведено, що до особливостей екстраординарних режимів відносять: використання засобів, які обмежують конституційні права і свободи громадян та організацій; введення додаткових адміністративно-правових обов'язків і заборон; надання надзвичайних повноважень органам влади для підтримання режиму; введення форм особливого управління територією, на якій встановлений екстраординарний режим, включаючи створення тимчасових спеціальних органів, перерозподіл компетенції, призупинення діяльності окремих органів державної влади та місцевого самоврядування. Зроблено висновок, що під особливим правовим режимом варто розуміти своєрідний (специфічний) порядок правового регулювання, зумовлений сформованими особливими обставинами, який полягає в наділенні органів державної влади спеціальними владними повноваженнями, що проявляються у встановленні певних тимчасових правових засобів, спрямованих на усунення тих обставин, що стали підставою для їхнього застосування (введення), з метою забезпечення безпеки особи, суспільства і держави від загроз та негативного впливу зовнішнього та внутрішнього характеру.

Ключові слова: *режим, правовий режим, особливий правовий режим, надзвичайний стан, воєнний стан.*

The article describes the concept and essence of special legal regimes in Ukraine. Based on a systematic analysis of relevant theoretical developments, the essence of the concepts of "regime" and "legal regime" is determined and their peculiarities are determined. An analysis of the current legislative acts regulating public relations in the said sphere, in particular, of the Laws of Ukraine "On the legal regime of a state of emergency", "On the legal regime of martial law", "On a zone of an ecological emergency". On the basis of the generalization of scientific sources and the current legislation of Ukraine, the author defines the concept of "special legal regimes in Ukraine", which means a peculiar (specific) procedure of legal regulation due to the special circumstances formed, which consists in the granting of special powers by state authorities in the establishment of certain temporary remedies aimed at eliminating those circumstances which became the basis for their application (introduction), with a view to ensuring the security of the individual, society and the state against threats and negative influence of external and internal character. It is emphasized that, based on the specifics of administrative law-specific means and methods of regulation, the notion of "special legal regime" can

© ЖВАНКО Ю.П. – здобувач (Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України)

be distinguished both in a separate type of legal regime and in a separate institute of administrative law. It is emphasized that the current legislation of Ukraine, which regulates the procedure and conditions for the introduction and abolition of such legal regimes, defines them as "special legal regimes". It is proved that the features of extraordinary regimes include: the use of means that restrict the constitutional rights and freedoms of citizens and organizations; introduction of additional administrative and legal duties and prohibitions; giving extraordinary authority to the authorities to maintain the regime; the introduction of forms of special management of the territory in which an extraordinary regime is established, including the establishment of temporary special bodies, the redistribution of competence, the suspension of the activities of individual state authorities and local self-government. It is concluded that under a special legal regime it is necessary to understand a peculiar (specific) order of legal regulation, determined by the special circumstances formed, which consists in the granting of special powers by the state authorities, which are manifested in the establishment of certain temporary remedies aimed at elimination became the basis for their application (introduction), in order to ensure the security of the individual, society and the state from threats and negative impact ofexternal and internal of nature

Key words: *regime, legal regime, special legal regime, state of emergency, martial law.*

Вступ. Сучасні зміни, що постійно відбуваються в Україні останніми роками як у політичній та економічній, так і в соціальній сферах, прямо чи опосередковано впливають також і на її правову систему. Це, у свою чергу, призводить до запровадження спеціального підходу до вибору правових засобів щодо регламентації відповідних суспільних відносин. За допомогою правових режимів вирішується низка важливих для суспільства і держави завдань. Із метою вирішення проблем забезпечення територіальної цілісності держави, боротьби з тероризмом та усунення наслідків різних надзвичайних ситуацій держава має створювати ефективні механізми протидії зазначеним явищам. У зв'язку із цим постає необхідність теоретико-правового вивчення особливих правових режимів, що використовуються в Україні.

Стан дослідження. Окремі аспекти правових досліджували як вітчизняні, так і зарубіжні автори, а саме: С.С. Алексєєв, В.К. Бабаєв, В.М. Баранов, А.В. Басов, Д.М. Бахрах, І.Л. Бачило, Ю.П. Битяк, Б.Я. Бляхман, П.П. Богуцький, Н.Г. Клименко, В.В. Конопльов, С.Ф. Константінов, В.М. Корельський, Д.Д. Коссе, С.О. Кузніченко, С.С. Маілян, О.В. Малько, В.І. Матузов, Т.П. Мінка, Л.А. Морозова, А.С. Спаський, О.Ф. Скакун, Ю.О. Тихомиров, О.П. Угровецький, В.Г. Чорна, Е.М. Шамсумов та ін. Однак, незважаючи на інтенсивність наукових напрацювань, присвячених різним аспектам даної проблематики, багато її питань і дотепер залишаються дискусійними. Наведене вище зумовлює актуальність цієї статі, **метою** якої є на основі аналізу теоретичних напрацювань та чинного законодавства визначити поняття та сутність особливих правових режимів в Україні.

Результати дослідження. Перш ніж розглядати зміст особливих правових режимів, вважаємо за необхідне спочатку визначитися з тим, що безпосередньо відноситься до термінів «режим» та «правовий режим», оскільки очевидним є те, що між ними існують відповідні діалектичні взаємозв'язки, при тому, що «основою методологічного підходу до розкриття будь-якого поняття є розкриття окремого через загальне» [1, с. 10].

Слід зазначити, що витоки формування дефініції «режим» були закладені ще в працях античних мислителів: Платона, Цицерона, Аристотеля, Лукреція, які обґрунтовували існування трьох основних форм державного правління (монархія, аристократія, демократія) та можливі відхилення від цих форм (тиранія, олігархія, охлократія), формуючи у притаманний стародавній філософії спосіб зачатки уявлень про політичний режим [2, с. 39].

Взагалі вважається, що вперше термін «режим» застосував філософ та релігійний діяч XIII століття Фома Аквінський у трактаті «Про правління государів для короля Кіпру» (лат. De regimine principum ad Regem Cupri), однак запропоноване ним визначення більше стосувалось політичного режиму, ніж режиму правового, оскільки цей феномен, на думку Ф. Аквінського, був одним із проявів влади [3, с. 149]. Етимологічно слово «режим» походить від латинського (лат. – regimen), яке в буквальному перекладі означає управління, командування, керівництво, керування [4, с. 124].

Необхідно підкреслити, що безпосередньо в українську мову дефініція «режим» прийшла з російської (рос. – режим), в яку, у свою чергу, потрапила із французької (фр. – regime). У французьких словниках надається декілька значень вказаного терміна, а саме: 1) державний устрій, тип управління; 2) спосіб життя, уклад, розпорядок; 3) порядок; 4) дієта; 5) умови праці; 6) управління; 7) гроно, китиця, гілка з плодами, пучок [5, с. 722].

Що стосується саме української мови, то слід зазначити, що слово «режим» також застосовується в декількох значеннях, зокрема: 1) державний лад; сукупність засобів та методів здійснення влади; 2) строго встановлений порядок життя (праці, відпочинку, лікування, сну тощо); 3) певний стан, положення, статус кого-небудь чи чого-небудь (звідси вираз «режимне виробництво»); 4) система обов'язкових правил, вимог, норм, принципів, встановлених для будь-якої діяльності (наприклад, землекористування, мореплавства, рибальства та ін.) [6, с. 245]. Виходячи з останнього тлумачення змісту цього терміна, безпосередньо в юридичній літературі його пояснюють також як сукупність правил, які визначають порядок виконання певних дій, умови існування будь-якого правового явища. Із цим значенням, як правило, у правових та суспільних науках воно вживаються як термін «правовий режим» [7, с. 128]. Тобто, як бачимо, слово «режим» із лат. мови означає сукупність заходів, норм, засобів для досягнення будь-якої мети, проте, у свою чергу, правовий режим – це специфічний вид правового регулювання, що виражений у своєрідному комплексі правових стимулів та правових обмежень [8, с. 504].

Необхідно зауважити, що термін «правовий режим» як конституційно-правову категорію у правовий обіг увів французький юрист Леон Дюги, який ототожнював його з поняттям «законність» [9, с. 25]. З огляду на це О.Ф. Скакун у теорії держави і права під поняттям «законність» розуміє режим суспільно-політичного життя, що створюється всіма суб'єктами права (державними органами, посадовими особами, громадянами та їх об'єднаннями) в результаті однозначного розуміння та неухильного здійснення (дотримання, виконання, використання, застосування) нормативних положень конституцій, законів, підзаконних актів, які їм не суперечать, та інших джерел права і піднормативних актів [10, с. 25].

Слід погодитись із тим, що термін «правовий режим» все більше визнається однією з найбільш важливих категорій юридичної науки [11, с. 25]. Проте зауважимо, що наразі існує невизначеність, відсутність однозначності в окресленні специфічних характеристик правових режимів тих чи інших досліджуваних об'єктів, недостатня вивченість проблем правового режиму.

Розглядаючи зміст поняття «правовий режим», необхідно звернути увагу, що серед вчених досі немає єдиної думки щодо визначення цього поняття. Так, Л.О. Морозова визначає «правовий режим» як результат регулятивної дії на суспільні відносини системи юридичних засобів, притаманних конкретній галузі права і які забезпечують нормальне функціонування даного комплексу суспільних відносин [12, с. 17]. У свою чергу, В.Б. Ісаков надає загальнотеоретичне трактування «правового режиму» як соціального режиму, який знайшов закріплення у правових нормах і забезпечений сукупністю юридичних засобів [13, с. 258]. Водночас, на думку Н.І. Матузова та А.В. Малько, «правовий режим» – це особливий порядок правового регулювання, що виражений у певному поєднанні юридичних засобів і який створює бажаний соціальний стан і конкретну ступінь сприятливості чи несприятливості для задоволення суб'єктів права [14, с. 29]. Із позиції Т.П. Мінки, «правовий режим» слід розуміти як зовнішній прояв (правову форму) правового регулювання в певній сфері суспільного життя, що відображає динаміку правовідносин, яка досягається шляхом трансформації всіх елементів правового впливу: як правових засобів (норм права, актів реалізації та застосування, юридичних фактів тощо), так і інших правових явищ (правосвідомості, правової культури, правових принципів, правового прецеденту), які у взаємодії досягають мети регулювання [15, с. 127].

Однак варто визнати, що серед учених-юристів тим, що найширше розкрив сутність поняття «правовий режим», вважається С.С. Алєксєєв, який визначає цей термін як порядок регулювання, що виражений у різноманітності правових засобів, які характеризують особливе поєднання дозволів, які взаємодіють між собою, заборон, а також позитивних зобов'язань і створюють особливу спрямованість регулювання [16, с. 243]. Крім того, в іншій роботі С.С. Алєксєєв пояснює «правовий режим» як порядок регулювання, який знаходить свій вираз у комплексі правових засобів, що характеризують особливе сполучення взаємодіючих між собою дозволів, заборон, а також позитивних зобов'язань та які створюють особливу спрямованість регулювання [17, с. 127].

Розглянувши дві основні категорії – «режим» та «правовий режим» –перейдемо безпосередньо до з'ясування сутності особливих правових режимів. Варто наголосити, що чинне зако-

нодавство України передбачає можливість введення в Україні або окремій її місцевості декількох особливих правових режимів. Так, Конституція України у ст. 92 закріплює, що виключно законами України визначаються, зокрема, правовий режим зон надзвичайної екологічної ситуації, правовий режим воєнного і надзвичайного стану [18].

В юридичній літературі до зазначених режимів, як заходів реагування на наявні та потенційні загрози, застосовуються різні назви, зокрема: «спеціальні адміністративно-правові режими», «виключні адміністративно-правові режими», «екстраординарні адміністративно-правові режими», «спеціальні правові режими публічного права», «спеціальні публічно-правові режими» тощо. Так, наприклад, під екстраординарними режимами розуміють особливі адміністративно-правові режими життєдіяльності населення, здійснення господарської діяльності і функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування на території, де виникла екстраординарна ситуація [19, с. 48]. До особливостей екстраординарних режимів відносять: використання засобів, які обмежують конституційні права і свободи громадян та організацій; введення додаткових адміністративно-правових обов'язків і заборон; надання надзвичайних повноважень органам влади для підтримання режиму; введення форм особливого управління територією, на якій встановлений екстраординарний режим, включаючи створення тимчасових спеціальних органів, перерозподіл компетенції, призупинення діяльності окремих органів державної влади та місцевого самоврядування [20, с. 488].

Що стосується безпосередньо поняття «надзвичайні адміністративно-правові режими», то, наприклад, на думку С.О. Магди, це обмежені певними просторово-часовими рамками специфічні режими правового регулювання, які мають особливий порядок введення і пов'язані з особливостями управлінської діяльності та наявністю у відповідних суб'єктів їх здійснення особливих повноважень, застосуванням певних обмежень конституційних прав і свобод громадян та покладанням на них додаткових обов'язків, метою яких є відновлення та підтримання належного стану суспільних відносин, забезпечення безпеки суспільства у цілому та окремих громадян за наявності екстраординарних ситуацій соціально-політичного та природно-техногенного характеру [21, с. 33]. У свою чергу, С.В. Ківалов відносить «надзвичайні правові режими» до режимів підтримання обороноздатності держави [22, с. 160], а О.В. Дьяченко під «надзвичайними правовими режимами» розуміє спеціальні правові режими життєдіяльності населення, здійснення господарської діяльності та функціонування органів влади на території, де виникла надзвичайна ситуація [23, с. 272].

В.Б. Рушайло та М.В. Білоконь тлумачать вказане поняття як спеціальні правові режими діяльності органів державної влади, які допускають обмеження правосуб'єктності фізичних і юридичних осіб і запроваджуються як тимчасовий соціально-об'єктивний правовий захід забезпечення безпеки особи, суспільства і держави, зумовленої сформованими конкретними обставинами [24, с. 42; 19, с. 41]. Проте С.О. Кузніченко зазначає, що «надзвичайні правові режими» є формою забезпечення національної безпеки в умовах виникнення глобальної небезпеки для національних інтересів України [25, с. 9] та розуміє їх як особливий порядок правового регулювання, який тимчасово запроваджується на певній території або на території всієї країни як крайній захід для ліквідації глобальної небезпеки, встановлює визначені Конституцією, міжнародними актами й законами найсуттєвіші обмеження прав і свобод фізичних та юридичних осіб, а також передбачає найширші повноваження органів державної влади, визначає особливий порядок діяльності юридичних осіб та про введення якого обов'язково інформується світова спільнота [26, с. 23].

Слід погодитися з тим, що різноманітність підходів пояснюється «прив'язуванням» найменування поняття до розуміння умов застосування (ведення) правового режиму. Одні дослідники пов'язують їх із «надзвичайними ситуаціями», інші – з «екстраординарними обставинами» тощо. Однак усі вони зазвичай сходяться в одному: їхнє застосування (ведення) передбачає використання у встановленому законом порядку певних правових обмежень поведінки та діяльності суб'єктів правовідносин із метою усунення тих обставин, що стали підставою для їхнього застосування (введення)» [27, с. 23].

Однак необхідно наголосити, що чинне законодавство України, яке регламентує порядок та умови введення і скасування таких правових режимів, визначає їх не інакше як «особливі правові режими». Так, наприклад, відповідно до Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» термін «надзвичайний стан» законодавець визначає як особливий правовий режим, який може тимчасово вводитися в Україні чи в окремих її місцевостях під час виникнення надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю

і здоров'ю громадян, або у випадку спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства, і передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування відповідно до цього Закону повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, зумовлене загрозою обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [28].

Аналогічна ситуація складається і з поняттям «воєнний стан», під яким розуміється особливий правовий режим, що вводиться в Україні або в окремих її місцевостях у разі збройної агресії чи загрози нападу, небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності та передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню, військовим адміністраціям та органам місцевого самоврядування повноважень, необхідних для відвернення загрози, відсічі збройної агресії та забезпечення національної безпеки, усунення загрози небезпеки державній незалежності України, її територіальній цілісності, а також тимчасове, зумовлене загрозою обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень [29]. Окрім цього, правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації законодавець також визначає як особливий правовий режим, який може тимчасово запроваджуватися в окремих місцевостях у разі виникнення надзвичайних екологічних ситуацій і спрямовується для попередження людських і матеріальних втрат, відвернення загрози життю і здоров'ю громадян, а також усунення негативних наслідків надзвичайної екологічної ситуації [30].

Отже, як бачимо, чинне законодавство України вищезазначені правові режими визначає як «особливі правові режими», підставою для введення яких є наявна небезпека, що загрожує національним інтересам, та неможливість подолання такої небезпеки іншими засобами, крім уведення особливих правових режимів, а також передбачає надання органам державної влади, органам місцевого самоврядування та військовому командуванню, на які покладається здійснення заходів із упровадження і забезпечення дії певного особливого правового режиму, додаткових повноважень [31, с. 83].

В юридичній науці доволі неоднозначним є питання щодо того, до якої саме галузі права належать питання запровадження особливих (або надзвичайних) правових режимів. У цьому контексті варто підтримати думку В.В. Середи, який слушно зазначає, що «юридичний пріоритет має воля органів державної влади, регулювання є централізованим і формується на засадах субординації. Виявлення й аналіз особливостей надзвичайних правових режимів у галузях публічного права має здійснюватися за допомогою встановлення предметно-функціональних зв'язків між останніми. В юридичній літературі висловлюється думка, що між галузями права є різноманітні функціональні зв'язки, з огляду на це особливості правових режимів у конституційному, адміністративному, митному, кримінально-процесуальному, кримінально-виконавчому, кримінальному та земельному праві (щодо прав на землю, пов'язаних з інтересами держави та суспільства) розглядаються як особливості правових режимів у сфері публічного права» [32, с. 103].

До системи публічного права, на думку П. Рабіновича, входять конституційне, адміністративне, фінансове, кримінальне, екологічне, кримінально-процесуальне, цивільно-процесуальне та міжнародне публічне право [33, с. 29]. Аналіз юридичної літератури, присвяченої дослідженням правових режимів та чинного законодавства в цій сфері, дає підстави стверджувати, що досліджуване поняття характеризується як предметом, так і методом правового регулювання суспільних відносин тієї чи іншої галузі права. З огляду на це, спираючись на специфіку засобів та методів регулювання, що притаманні адміністративному праву, поняття «особливий правовий режим», на нашу думку, можна виділити як в окремий вид правового режиму, так і в окремий інститут адміністративного права.

Висновки. Отже, здійснивши аналіз чинного національного законодавства, можна зробити висновок, що під особливим правовим режимом варто розуміти своєрідний (специфічний) порядок правового регулювання, зумовлений сформованими особливими обставинами, який полягає в наділенні органів державної влади спеціальними владними повноваженнями, що проявляються у встановленні певних тимчасових правових засобів, спрямованих на усунення тих обставин, що стали підставою для їхнього застосування (введення), з метою забезпечення безпеки особи, суспільства і держави від загроз та негативного впливу зовнішнього та внутрішнього характеру.

Список використаних джерел:

1. Настюк В.Я., Бєлєвцева В.В. Адміністративно-правові режими в Україні : монографія. Харків : Право, 2009. 128 с.

2. Игнетенко А.В. Формирование аристократического режима в Риме. Свердловск, 1987. 89 с.

3. Боргош Юзеф. Фома Аквинский. Москва : «Мысль», 1966. 212 с.

4. Мінка Т.П. Онтологічна характеристика правового режиму. *Право і суспільство*. 2012. № 3. С. 123–127.

5. Ганшина К.А. Французско-русский словарь. Изд. 7-е, стереотипное. Москва : Русский язык, 1977. 912 с.

6. Короткий тлумачний словник української мови : словник / під ред. Д.Г. Гринчишина. Київ : Радянська школа, 1988. 320 с.

7. Титиевский А.Н. Понятие и структура гражданско-правового режима вещей с позицией системного подхода. *Вестник Тюменского государственного университета*. № 3. 2012. С. 128–133.

8. Общая теория государтсва и права : академический курс : в 2-х т. / Под ред. М. Марченко. Т. 2 : Теория права. Москва : Зерцало, 2000. 654 с.

9. Дюги Леон. Конституционное право. Общая теория государства. Москва : типография т-ва И.Д. Сытина, 1908. 957 с. (репринтна копія).

10. Скакун О.Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) : учебник. Харьков : Эспада, 2005. 840 с.

11. Харченко Н.П. Види правових режимів : плюралізм наукових підходів. *Прикарпатський юридичний вісник*. Вип. 1(22). 2018. С. 25–28.

12. Морозова Л.А. Конституционное регулирование в СССР. Москва : Юрид. лит., 1985. 144 с.

13. Проблемы теории государства и права / Алексеев С.С., Дюрягин И.Я., Исаков В.Б., Корельский В.М. и др. ; под ред. С.С. Алексеева. Москва : Юрид. лит., 1987. 448 с.

14. Матузов Н.И., Малько И.В. Правовые режимы : Вопросы теории и практики. *Правоведение*. 1996. № 1. С. 16–29.

15. Мінка Т.П. Онтологічні характеристики правового режиму адміністративного права. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 1. С. 123–127.

16. Алексеев С.С. Теория права. Москва : БЕК, 1994. 224 с.

17. Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. Москва : Юрид. лит., 1989. 288 с.

18. Конституція України від 28.06.1996. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80.

19. Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы : монография. Москва : Щит-М, 2000. 264 с.

20. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право : учеб. для вузов : 3-е изд., пересмотр и доп. Москва : Норма, 2007. 816 с.

21. Магда С.О. Забезпечення прав, свобод та реалізація обов'язків громадян в умовах дії надзвичайних адміністративно-правових режимів : монографія. Харків : Право, 2015. 216 с.

22. Ківалов С.В. Спеціальні адміністративні режими : сутність та правове регулювання. *Наук. праці Одес. нац. юрид. акад*. Одеса : Юрид. літ., 2002. Т. 1. С. 159–169.

23. Адміністративне право України : підручник / за ред. Ю.П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.

24. Білоконь М.В. Надзвичайні адміністративно-правові режими як правове забезпечення охорони громадського порядку в надзвичайних ситуаціях. *Право і безпека*. 2004. Т. 3. № 3. С. 41–44.

25. Кузніченко С.О. Адміністративно-правовий режим воєнного стану : монографія. Харків : Право, 2014. 232 с.

26. Кузніченко С.О. Становлення та розвиток інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харків : Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2010. 37 с.

27. Кузніченко С.О., Голуб В.О. Воєнний стан : закордонний досвід та українська модель (досвід комплексного дослідження) : монографія / за заг. ред. Гуляка О.В. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 244 с.

28. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000, № 1550-III. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14.

29. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015, № 389-VIII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19.

30. Про зону надзвичайної екологічної ситуації : Закон України від 13.07.2000, № 1908-III. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1908-14.

31. Клименко Н.Г. Особливості державного регулювання діяльності недержавних інституцій в умовах особливих правових режимів. *Інвестиції: практика та досвід*. № 6. 2017. С. 82–87.

32. Середа В.В. Надзвичайні правові режими у сфері публічного права. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. № 3. 2017. С. 101–112.

33. Рабінович П.М. Приватне й публічне у природному праві та українському законодавстві. *Юридична Україна*. 2004. № 6. С. 27–34.

УДК 342.951: 346.21/346.9
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.9

ЗАМРИГА А.В.

ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО(ПУБЛІЧНО)-ГОСПОДАРСЬКИХ ПРАВОВІДНОСИН

У статті доведено факт існування адміністративно-господарських правовідносин, які в загальному поєднують специфічні ознаки однойменних галузей. Фактично це бінарні правові зв'язки, які специфічно врегульовуються публічною адміністрацією. Відповідно, виникає низка логічних запитань: яким чином відбувається регламентація та регулювання таких правовідносин, якою публічною адміністрацією та які галузеві норми є домінуючими. Наголошено, що підґрунтям дослідження будь-яких адміністративно-правових відносин є об'єктивна характеристика галузі (сфери, сектору суспільного життя) через визначення об'єктивних підстав врегулювання їх нормами адміністративного права, побудови концепції, формування принципів діяльності публічної адміністрації. З'ясовано, що необхідність виникнення та розвитку адміністративно-господарського права пояснюється потребою упорядкування суспільних відносин, які виникають між суб'єктами економічної діяльності. У регулюванні таких відносин, безумовно, зацікавлені як названі суб'єкти, так і держава, оскільки нині економіка має фундаментальне значення для забезпечення існування населення країни та постійного підвищення рівня його життя. Доведено, що адміністративно-господарські відносини посідають специфічне місце у предметі адміністративно-правового регулювання, оскільки: а) у них бере участь специфічний суб'єктний склад; б) вони мають спеціальний об'єкт; в) такі відносини пов'язані з реалізацією окремої групи суб'єктивних прав та обов'язків; г) вони викликаються до життя спеціальними юридичними фактами; ґ) через них опосередковується державна економічна політика. Розкрито сутність адміністративно-господарських правовідносин. Під ними розуміється специфічний різновид правових зв'язків, що бінарно поєднує основні концептуально-галузеві ознаки правового регулювання господарювання та публічних аспектів такої діяльності з метою забезпечення розвитку вітчизняної економіки. Визначено, що об'єктним їхнім складником виступають процедурні, контрольно-наглядові та узгоджувальні дії публічної адміністрації щодо суб'єктів господарювання та їхньої безпосередньої діяльності; суб'єктами – господарюючі суб'єкти та публічна адміністрація; зміст становить сукупність їхнього адміністративно-правового статусу у вузькому розумінні трактування цього явища.

Ключові слова: *адміністративно(публічно)-господарські правовідносини, господарство, господарська діяльність, господарські правовідносини, публічна адміністрація, публічні правовідносини, сутність.*

© ЗАМРИГА А.В. – кандидат економічних наук, докторант (Науково-дослідний інститут публічного права)

The article proves the fact of the existence of administrative and economic relations, which generally combine specific features of the same branches. In fact, these are binary legal relationships that are specifically governed by public administration. Accordingly, a number of logical questions arise: how is the regulation and regulation of such legal relationships, which public administration and which industry rules are dominant. It is emphasized that the basis for the study of any administrative-legal relations is the objective characterization of the industry (sphere, sector of public life), by defining the objective grounds for regulating them by the rules of administrative law, building a concept, forming the principles of activity of public administration. It is found that the need for the emergence and development of administrative and commercial law is explained by the need to streamline the social relations that arise between the subjects of economic activity. Of course, both these entities and the state are interested in regulating such relations, since nowadays the economy is of fundamental importance for ensuring the existence of the population of the country and constant improvement of its standard of living. It is proved that administrative-economic relations occupy a specific place in the subject of administrative and legal regulation, because: a) they involve a specific subjective composition; b) they have a special object; c) such relations are related to the realization of a separate group of subjective rights and obligations; d) they are brought to life by special legal facts; e) they mediate the state economic policy. The essence of administrative and economic relations is revealed. They mean a specific kind of legal connection, which binary combines the main conceptual and sectoral features of legal regulation of the economy and public aspects of such activities in order to ensure the development of the domestic economy. It is determined that the objective component is the procedural, supervisory and coordination actions of the public administration in relation to economic entities and their direct activity; entities – business entities and public administration; content is the totality of their administrative-legal status in the narrow sense of the interpretation of this phenomenon.

Key words: *administrative(public)-economic legal relations, economic activity, economic relations, economy, essence, public administration, public relations.*

Вступ. В умовах сьогодення є дуже багато галузевих різновидів концепту «господарство країни». Зокрема, це газове, лісове, водне, сільськогосподарське, фермерське, особисте селянське, автомобільне, енергетичне, промислове, рибне, дорожнє, житлово-комунальне тощо. Фактично це галузі матеріального та нематеріального виробництва, де основна різниця між ними полягає в кінцевому підсумку виробленої продукції чи наданої послуги. Позаяк право як основний чинник врегулювання технологічних і процедурних аспектів реалізації господарської діяльності є тим всеосяжним комплексом, що слугує базисом для діяльності таких суб'єктів.

Це дослідження спрямоване на спростування або підтвердження гіпотези про те, що врегулювання окремих питань господарської діяльності в Україні здійснюється в межах адміністративно-господарських правовідносин.

Постановка завдання. Метою статті є визначення сутності адміністративно(публічно)-господарських правовідносин.

Доктринальну основу дослідження становлять праці багатьох провідних учених. Зокрема, це С. Алексеев, К. Апанасенко, І. Галіахметова, В. Галунько, Ю. Гридасов, В. Дабіжук, Л. Заморська, Ю. Козлов, Т. Кравцова, М. Лазаренко, О. Літошенко, Р. Мельник, Є. Мордовець, Т. Мураховська, Ю. Оборотов, В. Олефір, Є. Петров, К. Починок, Л. Тіунова, В. Хряпченко, Е. Шмідт-Ассманн, Р. Яцкін та інші.

Вищенаведені вчені розглядали в межах власних досліджень фундаментальні основи, зокрема, щодо сутності адміністративно-господарських правовідносин. Однак вони зосереджували свої наукові пошуки на інших, дотичних і суміжних аспектах.

Результати дослідження. Українське законодавство та наука розподіляють юридичні норми за певними критеріями на певні групи, зокрема і галузі за принципом предметного чи дуалістичного розуміння.

Однак дотепер у вітчизняній юридичній науці відсутня узгоджена концепція щодо критеріїв розподілу системи права на галузі. У свою чергу, це призводить не лише до різного розуміння сутності комплексної галузі права як різновиду галузі права, але й продовжує наукову дискусію щодо самої теоретичної можливості існування комплексних галузей у системі права. Наприклад,

Т. Мураховська у своїй дисертації робить спробу довести, що комплексних галузей у системі права бути не може, а ті галузі, які сьогодні часто називають комплексними, нічим принципово не відрізняються від основних [1, с. 12]. Саме тому в наукових колах продовжує тривати пошук об'єктивних критеріїв розмежування системи сучасного права на окремі галузі, зокрема й на комплексні [2, с. 307].

Як визначає Л. Тіунова, є три групи факторів, що, на її думку, мають враховуватися під час галузевої характеристики права, до яких належать такі: об'єктивна диференціація суспільних відносин; їх державно-правова оцінка; ступінь розвитку відповідних правових норм (їх консолідація) [3, с. 95; 4, с. 10].

Більшість українських учених використовують традиційні критерії галузеутворення – предмет і метод правового регулювання, незважаючи на явну недостатність такого підходу до тих галузей, які мають комплексний характер. Саме тому в останні роки надзвичайно активно висловлюється ідея, що єдність предмета та методу характеризує не всі галузі права, оскільки з'являються нові галузі права, які в ці критерії не вписуються (наприклад, космічне, транспортне, енергетичне, комп'ютерне, медичне право). Розвиваючи думку Ю. Оборотова щодо інфляції права, яка виражається у невідповідності кількості правових нормативів соціальним потребам людини та суспільства, невідповідності положень і нормативів чинного законодавства нормам Конституції України, можна припустити, що подальша диференціація права та утворення «штучних» галузей є ще одним проявом інфляції в правовій сфері [5, с. 95; 2, с. 312].

Додамо, Т. Мураховська зазначає, що в системі права дійсно виникає певна комплексність, яку автор уважає ознакою формування нової галузі в системі права України. Причому така комплексність не може полягати в дублюванні норм іншої галузі, а її наявність є відображенням динамічних процесів у системі права, демонстрацією її генетичних зв'язків. Комплексність нової галузі виражається не в тому, що галузь складається з норм інших галузей, а в тому, що нова галузь успадковує деякі риси та частини наявних галузей. Нова галузь породжується чинною системою права, взаємодією основних її елементів, тобто все виходить із уже наявного, неодмінно успадковуючи його характеристики й навіть окремі частини [1, с. 11; 6, с. 28].

Відповідно, усунути наявні прогалини в розумінні сутності та змісту комплексних галузей українського права допомогло б існування у вітчизняній юридичній науці узгодженого підходу до виокремлення критеріїв утворення нових галузей права. Найбільш близьким до вирішення проблеми є використання плюралістичного підходу в поділі системи права на галузі за допомогою цілого комплексу критеріїв (предмет, метод, правовий режим і т.д.) [2, с. 317].

Представники юридичної науки господарське право як галузь права розглядають як несамостійну, самостійну та комплексну. Найпоширенішою є думка про те, що воно є комплексною галуззю права, в якій зібрані правові норми основних галузей права, приурочені до одного предмета правового регулювання – господарської діяльності. Господарське право, крім запозиченого з інших галузей, має досить об'ємний власний (оригінальний) нормативний матеріал (інститут внутрішньогосподарських, зокрема і корпоративних, відносин, інститут банкрутства, інститут антимонопольного регулювання господарської діяльності, інститут державного замовлення тощо) [7, с. 92–93].

У свою чергу, в 2010 р. Р. Мельник [8] обґрунтовував необхідність вивчення відповідного зарубіжного досвіду та здійснення порівняльно-правових досліджень. За аналогією Німеччини, він пропонує виокремлення адміністративно-господарського права як структурного елемента системи адміністративного права. Необхідність виникнення та розвитку адміністративно-господарського права пояснюється ним потребою упорядкування суспільних відносин, які виникають між суб'єктами економічної діяльності. У регулюванні таких відносин, безумовно, зацікавлені як названі суб'єкти, так і держава, оскільки нині економіка має фундаментальне значення для забезпечення існування населення країни та постійного підвищення рівня його життя. Отже, на державному рівні виробляються та приймаються норми, які мають сприяти розвитку національної економіки. Ці норми, власне, і утворюють адміністративно-господарське право.

Т. Кравцова визнає функціонування в межах адміністративного права «адміністративно-господарського» інституту [9, с. 53]; Є. Петров запропонував виокремити «адміністративно-господарське право» як підгалузь адміністративного права. Це право він розуміє як сукупність правових норм, які регулюють відносини, що складаються між публічною адміністрацією та суб'єктами господарювання щодо виконання публічною адміністрацією покладених на неї законодавством обов'язків (функцій) [10, с. 354]. В. Галунько визначає «адміністративно-господарське право» аналогічно – як систему суспільних відносин, які виникають між публічною

адміністрацією та суб'єктами господарювання з метою забезпечення їхніх публічних прав і законних інтересів, захисту прав споживачів, забезпечення законного інтересу держави і суспільства [11, с. 141]. Він також визнає це право підгалуззю адміністративного права [11, с. 142]. Зауважимо, що в більшості країн, де розвивається теорія адміністративно-господарського права, воно розглядається як підгалузь адміністративного права, складник його особливої частини [12, с. 150; 13, с. 20].

Ми не будемо підтримувати цю наукову полеміку, однак, враховуючи, що адміністративне право трансформується і вже не є суто управлінським, вважаємо, що суміжні правовідносини самостійних галузей права цілком доречно виокремлювати в його структурні елементи.

У зв'язку з цим, на нашу думку, є сенс підтвердити факт існування адміністративно-господарських правовідносин, які в загальному поєднують специфічні ознаки однойменних галузей. Фактично це бінарні правові зв'язки, які специфічно врегульовуються публічною адміністрацією. Відповідно, виникає низка логічних запитань: яким чином відбувається регламентація та регулювання таких правовідносин, якою публічною адміністрацією та які галузеві норми є домінуючими. В межах цього дослідження ми здійснимо спробу з'ясувати ці специфічні особливості.

Розпочнемо із загальних засад і концепцій, оскільки у суспільстві є безліч різних відносин: економічні, політичні, управлінські, культурні, сімейні тощо. Зокрема – відносини між індивідами та їх об'єднаннями [14, с. 79], публічною адміністрацією та її делегованими представниками.

Зокрема, правові відносини, які регулюються адміністративним правом, є у різних сферах державного регулювання. Немає таких секторів громадського життя, які б випадали цілком зі сфери адміністративно-правового контролю, оскільки адміністративне право є правом живим, що глибоко вкоренилося в суспільстві, увійшло в побут і свідомість сучасної людини [15, с. 22]. Отже, однією з провідних галузей правової системи України є саме адміністративне право, у якому відображаються матеріальні, ідеологічні, моральні та інші відносини, що існують у суспільстві [16, с. 119]. Відповідно, сфера господарювання не може бути винятком, оскільки норми адміністративного права через зовнішнє вираження в джерелах адміністративного права забезпечують баланс інтересів прав і свобод громадян і публічного інтересу держави та суспільства. Вони складаються з формалізованих внутрішніх (законів України, підзаконних нормативно-правових актів) та формалізованих міжнародних джерел, деяких судових рішень конституційного, адміністративного судів та Європейського суду з прав людини та неформалізованих джерел (правових доктрин) [17].

У теорії адміністративного права під адміністративно-правовими відносинами у вузькому розумінні вбачаються суспільні відносини, врегульовані нормами адміністративного права, у широкому розумінні – це форма соціальної взаємодії публічної адміністрації та об'єктів публічного управління, що виникає на підставі адміністративно-правих норм із метою забезпечення прав та свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства і держави, учасники якої мають суб'єктивні права і несуть юридичні обов'язки [18, с. 72–75; 19, с. 146]. Загальним для всіх видів адміністративно-правових відносин є те, що як мінімум однією зі сторін є суб'єкт публічної адміністрації, наділений народом України владною компетенцією [20, с. 28].

Тобто підґрунтям дослідження будь-яких адміністративно-правих відносин є об'єктивна характеристика галузі (сфери, сектору суспільного життя) через визначення об'єктивних підстав врегулювання їх нормами адміністративного права, побудови концепції, формування принципів діяльності публічної адміністрації [17].

У свою чергу, господарські правовідносини виступають одним із різновидів суспільних відносин, що регулюються нормами права, в яких зв'язок між учасниками господарських відносин щодо здійснення господарської діяльності або її організації полягає в їхніх юридичних правах та обов'язках і характеризується особливим суб'єктним складом, поєднанням майнових та організаційних елементів, значним ступенем державного регулювання, а також складністю та довготривалістю [21, с. 97].

Таким, що вимагає нашої уваги, є питання про правовідносини, що не входять до предмета господарсько-правового регулювання. Законодавець розмежовує правовідносини у сфері господарювання з іншими видами правовідносин (цивільними, земельними, гірничими, лісовими, водними, бюджетними, адміністративними та іншими). Наприклад, згідно з ч. 1 ст. 4 ГК України не є предметом регулювання вказаного кодифікованого акта: 1) майнові та особисті немайнові відносини, що регулюються Цивільним кодексом України; 2) земельні (регулюються передусім Земельним кодексом України), гірничі (зазначені відносини врегульовані насамперед Кодексом

України про надра, Гірничим законом України), лісові (становлять предмет регулювання Лісового кодексу України) та водні відносини (є предметом регулювання Водного кодексу України), відносини щодо використання й охорони рослинного і тваринного світу, територій та об'єктів природно-заповідного фонду, атмосферного повітря (відповідна підгрупа відносин регулюється низкою спеціальних законодавчих актів); 3) трудові відносини (основним джерелом їхнього правового регулювання є Кодекс законів про працю України); 4) фінансові відносини за участі суб'єктів господарювання, що виникають у процесі формування та контролю виконання бюджетів усіх рівнів (вказана група відносин врегульована нормами Бюджетного кодексу України, Законом України про Державний бюджет України, який ухвалюється щорічно Верховною Радою України та іншими нормативно-правовими актами); 5) адміністративні та інші відносини управління за участі суб'єктів господарювання, в яких орган державної влади або місцевого самоврядування не є суб'єктом, наділеним господарською компетенцією, і безпосередньо не здійснює організаційно-господарських повноважень щодо суб'єкта господарювання; 6) відносини за участю суб'єктів господарювання, що виникають у процесі виконання вимог законодавства, яке регулює відносини у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення [22; 23].

Господарський кодекс встановив, що питання управління є полем регулюючого впливу адміністративного права, що і не дивно. Регламентації адміністративно(публічно)-господарських відносин цей нормативний акт не здійснює.

Як приклад, у змісті адміністративно-господарського права німецькі вчені виділяють певні інститути, у межах яких зосереджено правові норми, покликані регулювати численні публічно-господарські відносини. До таких інститутів відносять ті, що регламентують: правове становище та завдання Федерального банку та Європейського центробанку; організацію управління економікою, зокрема систему суб'єктів державного управління економікою, систему суб'єктів самоврядного управління (наприклад, торгові палати); порядок здійснення економічного нагляду; порядок надання субвенцій; порядок здійснення промислів; порядок функціонування підприємств громадського харчування; порядок обороту товарів; порядок захисту навколишнього природного середовища від шкідливого впливу; функціонування енергетичних підприємств; порядок функціонування публічних підприємств, зокрема комунальних підприємств; порядок передання державних замовлень на виконання приватним структурам тощо [24, с. 159–167; 8, с. 56].

Є. Петров уважає, що відносини суб'єктів господарювання між собою або з публічною адміністрацією, у разі коли остання реалізує свою господарську правоздатність (так звані горизонтальні відносини), мають бути врегульовані за допомогою норм приватно-господарського права, яке може бути визнане підгалуззю цивільного права; адміністративно-господарське право, як зазначено вище, запропоновано ним визнати підгалуззю особливого адміністративного права. Структурно «адміністративно-господарське право» складається з таких правових інститутів: інституту правового статусу суб'єктів адміністративно-господарських відносин; інституту державної реєстрації та зняття з державної реєстрації суб'єктів господарювання; інституту антимонопольного регулювання; інституту державного замовлення; інституту державного завдання; інституту ліцензування; інституту патентування і квотування; інституту сертифікації та стандартизації; інституту застосування нормативів і лімітів; інституту регулювання цін і тарифів; інституту надання інвестиційних, податкових та інших пільг; інституту надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій; інституту державного замовлення; інституту контрольних заходів [10, с. 355]. Як бачимо, в більшості мова йде про засоби державного регулювання господарської діяльності та норми антимонопольно-конкурентного права. При цьому вчений, по суті, передбачає ліквідувати галузь господарського права й господарського законодавства [13, с. 20–21].

Отже, адміністративно-господарські відносини посідають специфічне місце у предметі адміністративно-правового регулювання, оскільки: а) у них бере участь специфічний суб'єктний склад; б) вони мають спеціальний об'єкт; в) такі відносини пов'язані з реалізацією окремої групи суб'єктивних прав та обов'язків; г) вони викликаються до життя спеціальними юридичними фактами; ґ) через них опосередковується державна економічна політика [25]. Перераховані вище особливості адміністративно-господарських відносин, на думку Р. Мельника, є доказом необхідності виокремлення норм, що регулюють порядок їх виникнення, зміни та припинення, у відносно самостійну підгалузь адміністративного права – адміністративно-господарське право, яке має посісти відповідне місце в системі його особливої частини. Такий крок, на його глибоке переконання, буде сприяти: по-перше, подальшій адаптації національного законодавства та на-

ціональної правової теорії відповідно до європейського законодавства та європейської правової теорії; по-друге, систематизації, а в майбутньому, імовірно, і кодифікації адміністративно-господарського законодавства; по-третє, спеціалізації правозастосовної діяльності; по-четверте, підвищенню ефективності викладання та вивчення вітчизняного адміністративного права у вищих навчальних закладах завдяки опануванню названої галузі права у межах самостійної навчальної дисципліни; по-п'яте, формуванню нового вектора адміністративно-правової науки, спрямованого на створення цілісної концепції сучасного адміністративно-правового впливу на ринкову економіку [8, с. 59].

Висновки. Підсумовуючи все вищенаведене, адміністративно(публічно)-господарські правовідносини – це специфічний різновид правових зв'язків, що бінарно поєднує основні концептуально-галузеві ознаки правового регулювання господарювання та публічних аспектів такої діяльності з метою забезпечення розвитку вітчизняної економіки. Об'єктним їхнім складником виступають процедурні, контрольно-наглядові та узгоджувальні дії публічної адміністрації щодо суб'єктів господарювання та їхньої безпосередньої діяльності; суб'єктами – господарюючі суб'єкти та публічна адміністрація; зміст становить сукупність їхнього адміністративно-правового статусу у вузькому розумінні трактування цього явища.

Список використаних джерел:

1. Мураховська Т.Є. Формування нових галузей в системі права України : автореф. дис. … канд. юридичних наук : спец. 12.00.01 – «Теорія та історія держави і права ; історія політичних і правових учень». Харків, 2011. 19 с.

2. Хряпченко В.П. Від критеріїв поділу системи права на галузі до комплексних галузей права. *Актуальні проблеми політики*. 2015. Вип. 55. С. 307–317.

3. Тиунова Л.Б. Системные связи правовой действительности: Методология и теория. Санкт-Петербург : Изд-во Санкт-Петербургского ун-та, 1991. 133 с.

4. Заморська Л.І. Галузь права як вираз правової нормативності: теоретико-правовий зміст. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія : «Юридична».* 2013. Вип. 3. С. 10–21.

5. Оборотов Ю.Н. Инфляция власти и права как индикатор слабого государства. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії.* 2010. Т. 9. С. 89–97.

6. Хряпченко В.П. Розуміння комплексних галузей українського права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : «Право»*. 2016. Вип. 36. Том 1. С. 27–32.

7. Починок К.Б. Сучасний стан правової природи господарського права. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*. 2018. Вип. 1 (37). С. 92–96.

8. Мельник Р.С. Адміністративно-господарське право як структурний елемент системи адміністративного права: зарубіжний досвід та національні особливості. *Право і безпека*. 2010. № 2. С. 55–59.

9. Кравцова Т.М. Державне регулювання господарської діяльності: адміністративно-правові аспекти : монографія. Суми : ВВП – Мрія ТОВ, 2006. 184 с.

10. Петров Є.В. Адміністративно-господарське право як підгалузь адміністративного права України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків : ХНУВС, 2012.

11. Галунько В.В. Предмет адміністративно-господарського права. *Форум права*. 2011. № 3. С. 141–145.

12. Мельник Р.С. Господарсько-адміністративне право у системі адміністративного права Німеччини. Государство и право в условиях глобализации: реалии и перспективы : мат-лы II Междунар. науч.-практ. конф. : сб. науч. Трудов, 16–17 апреля 2010 г. ; отв. за вып. И.И. Поляков. Симферополь : КРП «Издательство «Крымучпедгиз», 2010. С. 149–150.

13. Апанасенко К.І. Про теорію «адміністративно-господарського права» та «адміністративно-господарських правовідносин». *Актуальні проблеми юридичної науки та практики.* 2016. № 1 (2). С. 15–22.

14. Яцкін Р.О. Суспільні відносини з бюджетного контролю як предмет правового регулювання. *Право та державне управління*. 2013. № 4. С. 79–84.

15. Козлов Ю.М. Административные правоотношения. Москва : Юридическая литература, 1976. 184 с.

16. Дабіжук В.І. Адміністративно-правові відносини у сфері експортної безпеки суб'єктів господарської діяльності. *Право і суспільство*. 2013. № 2. С. 118–122.

17. Галунько В.В. Адміністративно-правові відносини: алгоритм дослідження суспільних відносин. *Науково-дослідний інститут публічного права.* 2016. URL: http://sipl.com.ua/?p=3570.

18. Галунько В.В., Олефір В.І., Гридасов Ю.В. та ін. Адміністративне право України : у 2-х т. : підручник. Т.1 : Загальне адміністративне право. Академічний курс. Київ : Університет Україна, 2013. 396 с.

19. Лазаренко М.В. Адміністративно-правові відносини у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху за допомогою автоматизованих систем. *Митна справа.* 2014. № 3 (2). С. 145–150.

20. Галунько В.В., Діхтієвський П.В., Кузьменко О.В., Стеценко С.Г. та ін. Адміністративне право України. Повний курс : підручник. 2-е вид. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 584 с.

21. Мордовець Є.В. Господарські відносини та критерії їх відмежування від інших правовідносин. Суб'єкти господарського права : мат-ли III Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф., 5 грудня 2016 р.; відп. за вип. : д.ю.н., доцент, завідувач кафедри господарського права та процесу Т.О. Мацелик, к.ю.н. доцент, доцент кафедри господарського права та процесу Л.В. Мілімко. Ірпінь : УДФС України, 2016. С. 97–100.

22. Літошенко О.С., Галіахметова І.А. Правове регулювання господарської діяльності : підручник. Київ : КНЕУ, 2019.

23. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003 р. № 18. Ст. 144.

24. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов; відп. ред. О. Сироїд. 2-е вид., перероб. та доп. Київ : К.І.С., 2009. 552 с.

25. Алексеев С.В. Концепция административно-хозяйственного правоотношения. *Закон и право.* 2005. № 3. С. 63–68.

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.10

ЗОЛОТАРЬОВА Н.І.

ОКРЕМІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

У статті обґрунтовано необхідність створення Службового кодексу України. Запропоновано класифікувати і систематизувати норми службового законодавства. Виділено види державної служби: цивільну службу в державних органах та їхніх апаратах, дипломатичну службу України, службу безпеки і оборони, державну поліційну службу, державу пенітенціарну службу, службу в статутних органах (прокуратури, спеціального зв'язку та захисту інформації, податкової та митної служби). З'ясовано, що державно-службові відносини загалом регулюються адміністративним правом, але окремі, визначені законодавцем, відносини можуть бути врегульовані актами трудового законодавства. Визначено, що державна служба є лише інститутом адміністративного права, законодавство, яке є носієм правових норм про цю сферу державної діяльності, формою їх вираження зовні, може вважатися галуззю законодавства України. Наголошено, що в теорії права передбачається, що кодифікація має здійснюватися за галузями законодавства, які, як правило, збігаються з відповідними галузями права, норми відповідної галузі мають входити до кодексів (Кримінальний кодекс України, Цивільний кодекс України, Кодекс законів про працю України тощо). Однак галузь адміністративного законодавства в Україні настільки розгалужена, що систематизувати її норми в одному нормативно-правовому акті досить складно. Доведено, що до загальної частини Службового кодексу України повинні увійти норми, що визначають предмет регулювання цього нормативно-правового акта, терміни, що застосовуються в ньому та їх визначення, принципи формування і проходження державної служби, управління нею, норми

© ЗОЛОТАРЬОВА Н.І. – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри поліцейського права (Національна академія внутрішніх справ)

антикорупційного законодавства в частині, що стосується державної служби, тощо. Визначено, що законодавство про державну службу є системою правових актів, які регулюють державно-службові відносини, до яких належать Конституція України, закони України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їхніх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України, а також рішення Конституційного Суду України та Європейського суду з прав людини.

Ключові слова: *державна служба, кодифікація законодавства, Службовий кодекс України, норма права.*

The article substantiates the necessity of creating the Service Code of Ukraine. It is proposed to classify and systematize the norms of official legislation. The types of civil service are distinguished: civil service in state bodies and their apparatus, diplomatic service of Ukraine, security and defense service, state police service, state penitentiary service, service in statutory bodies (prosecutor's office, special communication and information protection, tax and customs service). It has been found that public-service relations are generally governed by administrative law, but some, defined by the legislator, may be governed by acts of labor law. It is determined that the civil service is only an institution of administrative law, and the legislation, which is the bearer of legal norms on this sphere of state activity, a form of their expression outside, can be considered as an branch of the legislation of Ukraine. It is emphasized that the theory of law stipulates that the codification should be carried out according to the branches of legislation, which, as a rule, coincide with the relevant branches of law, the rules of the respective branch should be included in the codes (Criminal Code of Ukraine, Civil Code of Ukraine, Code of Labor Laws of Ukraine, etc.). However, the branch of administrative law in Ukraine is so extensive that it is difficult to systematize its norms in one normative legal act. It is proved that the general part of the Service Code of Ukraine should include the rules defining the subject of regulation of this normative legal act, the terms used in it and their definition, principles of forming and passing of the civil service, its management, norms of anti-corruption legislation in the part that concerns public service, etc. It is determined that the legislation on civil service is a system of legal acts that regulate the civil service relations to which the Constitution of Ukraine, the Laws of Ukraine, current international treaties, the consent of which has been rendered by the Verkhovna Rada of Ukraine, resolutions of the Verkhovna Rada of Ukraine, decrees of the President Of Ukraine, decrees and decrees of the Cabinet of Ministers of Ukraine, adopted within the limits of their powers and in accordance with the Constitution of Ukraine and the laws of Ukraine, as well as the decisions of the Constitutional Court of Ukraine and the European Court of Human Rights.

Key words: *public service, codification of legislation, Service Code of Ukraine, rule of law.*

Вступ. Законодавство є системою правових актів, які регулюють суспільні відносини, засобом реалізації основних функцій законодавчої влади [1]. В Україні поняття законодавства застосовується в трьох значеннях: по-перше – як система законів України; по-друге – як система законів і інших нормативних актів, зокрема санкціонованих Верховною Радою України міжнародних договорів, указів Президента України, декретів і постанов уряду; по-третє, у найширшому значенні під поняття «законодавство», окрім перерахованих нормативних актів, відносять також нормативні акти міністерств та інших органів виконавчої влади, а також Автономної Республіки Крим, місцевих рад і місцевих державних адміністрацій.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз окремих аспектів реформування державної служби в Україні.

Результати дослідження. Аналіз конституційних норм дає нам змогу зробити висновок, що до законодавства, беззаперечно, включаються Конституція України, закони України, санкціоновані Верховною Радою України міжнародні договори. Чи належать інші нормативно-правові акти до законодавства України, а якщо належать, то які з них? На це запитання ані Конституція, ані закони України відповіді не дають. У зв'язку з цим за визначенням поняття «законодавство»

доцільно звернутися до рішення Конституційного Суду України від 9 липня 1998 р. № 12-рп/98. Конституційний Суд України розглядав справу, пов'язану з конституційним поданням про офіційне тлумачення п. 3 ст. 31 Кодексу законів про працю України. Щодо цього він вирішив: «Термін «законодавство», що вживається в ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору, треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їхніх повноважень і відповідно до Конституції України і законів України» [2]. Отже, для трудових відносин термін «законодавство» включає також і укази Президента України, і декрети та постанови Уряду, прийняті у спосіб, який зазначив у своєму рішенні Конституційний Суд України.

Державно-службові відносини загалом регулюються адміністративним правом, але окремі, визначені законодавцем, відносини можуть бути врегульовані актами трудового законодавства. Якщо це так, тоді за аналогією до законодавства про державну службу також можуть бути віднесені прийняті в межах їхніх повноважень і відповідно до Конституції України і законів України постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, які стосуються проходження служби державними службовцями.

Отже, підбиваючи підсумки наведеного вище, можна зробити висновок, що законодавство про державну службу є системою правових актів, які регулюють державно-службові відносини, до яких належать Конституція України, закони України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постанови Верховної Ради України, укази президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їхніх повноважень і відповідно до Конституції і законів України, а також рішення Конституційного Суду України та Європейського суду з прав людини.

Система законодавства про державну службу характеризується своєю розгалуженістю. Система права вимагає, щоб джерела права систематизувалися за галузевою ознакою. Не будучи галуззю права, система норм, які регулюють відносини державної служби, потребує систематизації. Адже правові акти про державну службу мають усі ознаки, необхідні для характеристики їхньої системи як системи законодавства.

Незважаючи на те, що державна служба є лише інститутом адміністративного права, законодавство, яке є носієм правових норм про цю сферу державної діяльності, формою їх вираження зовні, може вважатися галуззю законодавства України. Система законодавства поєднує всі джерела права, що регулюють державно-службові відносини (закони, кодекси, укази, статути, положення, постанови й т.п.) у їхній сукупності й взаємозв'язку [3].

Між системою права й системою законодавства є тісний зв'язок як зв'язок змісту й форми, норми однієї галузі права або інституту поєднуються в єдиний кодифікований акт або збірник законодавства. Отже, система права є основою систематизації законодавства. Оскільки державна служба є правовим інститутом такої галузі права, як адміністративне право, остільки норми, що регулюють відносини в галузі державної служби, мають бути систематизовані.

Практика систематизації знає декілька її видів – це інкорпорація, консолідація та кодифікація. Нині є збірники, що створені на основі інкорпорації та консолідації. Однак із прийняттям 10 грудня 2015 р. Закону України «Про державну службу» вони втратили свою актуальність.

Нині використовуються можливості інформаційних технологій в автоматизованому обліку законодавства, зокрема законодавства про державну службу. Створені автоматизовані інформаційно-пошукові системи «Верховна Рада», «НАУ», «Право» тощо, які дають можливість користуватись нормативним матеріалом законів України, актів Президента та Уряду, а також правовими документами міністерств та інших органів виконавчої влади та органів влади місцевого рівня. Однак це не виключає потреби в створенні спеціалізованих збірників правових актів із питань державної служби, які є потрібними і для керівників органів виконавчої влади, і для державних службовців, і для працівників кадрового апарату органів влади.

Кодифікація законодавства – це форма його систематизації, за якої здійснюється докорінна переробка норм чинних нормативних актів у визначеній сфері відносин, це спосіб якісного упорядкування законодавства, забезпечення його узгодженості і компактності, звільнення нормативного масиву від застарілих норм, які не виправдали себе [4; 5]. В теорії права передбачається, що кодифікація має здійснюватися за галузями законодавства, які, як правило, збігаються з відповідними галузями права, норми відповідної галузі мають входити до кодексів (Кримінальний кодекс України, Цивільний кодекс України, Кодекс законів про працю України тощо). Однак галузь

адміністративного законодавства в Україні наскільки розгалужена, що систематизувати її норми в одному нормативно-правовому акті досить складно. Розробники проєкту Концепції реформи адміністративного права України, схваленого на І Національній конференції з адміністративного права в 1978 р., дійшли висновку, що «наявність великої кількості адміністративно-правових норм, їхня різноманітність і мобільність не дають змоги створити єдиний кодифікований акт. З урахуванням різноманітності суспільних відносин, які потрібно регулювати нормами адміністративного права, розвитку низки адміністративно-правових інститутів кодифікацію норм цієї галузі права доцільно здійснити за окремими підгалузями та інститутами, а також поетапно, залежно від ступеня суспільних потреб» [5]. Як зазначається в цьому документі: в перспективі має бути створено Кодекс державної служби в Україні (Службовий кодекс України).

Кодифікація законодавства про державну службу є складним завданням. Правовий інститут державної служби є досить розгалуженим, налічує низку законів і велику кількість підзаконних актів. Закон України «Про державну службу», хоча деякі вчені й називають базовим, або рамковим, він таким не є. Його дія поширюється переважно на службу в органах виконавчої влади та апараті судової влади. Поза межами регулювання цього закону залишилося досить велике коло відносин.

Як зазначено в ч. 2 ст. 3 цього Закону, сфера його дії не поширюється на суддів, прокурорів, працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування, працівників державних підприємств, установ та організацій, а також інших суб'єктів господарювання державної форми власності, військовослужбовців Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до закону, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів і працівників інших органів, яким присвоюються спеціальні звання тощо.

Загалом же до структури законодавства про державну службу, крім Закону України «Про державні службу», входить низка інших правових актів.

Закон України «Про запобігання корупції» серед суб'єктів відповідальності за корупційні діяння називає державних службовців, і тому його норми повною мірою належать до системи норм законодавства про державну службу.

Водночас доцільно зазначити що, норми, які визначають адміністративну відповідальність державних службовців, зосереджені в Кодексі України про адміністративні правопорушення, не належать до законодавства про державну службу.

Якщо законодавець матиме намір створення Службового кодексу України, йому доцільно буде спершу класифікувати норми службового законодавства і тільки після цього приступити до їх систематизації. Звичайно, що, як і кожен кодифікований правовий акт, Кодекс про державну службу повинен мати розділ «Загальні положення». Норми, що мають увійти до цього кодифікованого правового акта, потрібно класифікувати за предметом регулювання державно-службових відносин, які будуть залежати від галузей державно-службової діяльності.

До загальної частини Службового кодексу України повинні увійти норми, що визначають предмет регулювання цього нормативно-правового акта, терміни, що застосовуються в ньому та їх визначення, принципи формування і проходження державної служби, управління нею, норми антикорупційного законодавства в частині, що стосується державної служби, тощо.

Потім потрібно буде структурувати кодекс так, щоб кожен вид державної служби був представлений спеціальним розділом. Л.Р. Біла-Тіунова окремими видами державної служби називає адміністративну, мілітаризовану і спеціалізовану служби [6]. Не заперечуючи, загалом, проти такої класифікації, водночас для систематизації законодавства про державну службу необхідно виділити його групи, що основуються на більш детальній класифікації видів державної служби, для того, щоб вони стали основою кодифікації законодавства, що регулює кожен із цих видів.

Висновки. Практика державотворення дає нам змогу виділити такі види державної служби: цивільну службу в державних органах та їхніх апаратах, дипломатичну службу України, службу безпеки і оборони, державну поліційну службу, державу пенітенціарну службу, службу в статутних органах (прокуратури, спеціального зв'язку та захисту інформації, податкової та митної служби).

Список використаних джерел:

1. Шемшученко Ю.С. Законодавство. Юридична енциклопедія : в 6 т. / голова редкол. Ю.С. Шемшученко. Київ : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М.П Бажана, 1998–2004. Т. 2 : Д–Й. 1999. С. 499.

2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21

Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство») від 9 липня 1998 р. № 12-рп/98. Офіційний вісник України. 1998. № 32 від 27 серпня 1998 р.

3. Шульга А.М. Теория государства и права : учеб. пособие. Харьков : Университет внутренних дел, 2000. С. 101.

4. Проблемы общей теории права и государства : учебник для вузов / под. ред. академика В.С. Нерсесянца. Москва : НОРМА, 2002. С. 359.

5. Теорія держави і права. Академічний курс / за ред. Н.М. Оніщенко. Київ : Юрінком Інтер, 2006. С. 397.

6. Проєкт Концепції реформи адміністративного права України, схвалений на І Національній конференції з адміністративного права в 1978 р. С. 11–12.

7. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в Україні : монографія. Одеса : Фенікс, 2011. С. 117.

УДК 342.922
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.11

КАРАЩЕНКО А.І.

ІНСТИТУЦІЙНІ ГАРАНТІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В МИТНИХ ОРГАНАХ УКРАЇНИ

Статтю присвячено проблематиці інституційних гарантій адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції у митних органах України. Охарактеризовано діяльність судів загальної юрисдикції як інституційних гарантій адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції у митних органах України. З'ясовано, що уповноважені суб'єкти, які здійснюють діяльність, що має на меті ефективне забезпечення належного практичного втілення в життя можливостей, установлених нормами права, громадянами України особисто або через створені ними організації та іншими уповноваженими суб'єктами з метою задоволення їхніх власних потреб та інтересів у сфері запобігання та протидії корупції у митних органах України – є окремими елементами інституційної системи гарантій забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції у митних органах України. Визначено, що інституційні гарантії адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції умитних органах України – це взаємоузгоджена цілісна сукупність уповноважених суб'єктів та їхня діяльність, що мають на меті ефективне забезпечення належного практичного втілення в життя можливостей, установлених нормами права, громадянами України особисто або через створені ними організації та іншими уповноваженими суб'єктами з метою задоволення їхніх власних потреб та інтересів, атакож створення належних умов для охорони та захисту прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції в Україні у митних органах України. Зроблено висновок, що є перспективи подальших наукових досліджень у цьому напрямі, зокрема, щодо: порівняльно-правового дослідження інституційних гарантій адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції у митних органах України та інших країнах Європи; еволюції інституційних гарантій адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції у митних органах України та країнах-членах ЄС; реформування антикорупційного законодавства України.

Ключові слова: *запобігання та протидія корупції, боротьба з корупцією, антикорупційні інституції, права і свободи людини, інституційні гарантії забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції.*

© КАРАЩЕНКО А.І. – здобувач кафедри адміністративного, фінансового, інформаційного права (ДВНЗ «Ужгородський національний університет»)

The article is devoted to the problem of institutional guarantees of administrative and legal support of the rights and freedoms of citizens in the sphere of prevention and combating corruption in the customs authorities of Ukraine. The activity of courts of general jurisdiction is described as institutional guarantees of administrative and legal security of the rights and freedoms of citizens in the sphere of preventing and combating corruption in the customs authorities of Ukraine. It is found out that authorized entities carrying out activities aimed at effectively ensuring the proper practical implementation of the opportunities established by the norms of law, citizens of Ukraine personally or through organizations created by them, and other authorized entities for the purpose of satisfying their own needs and interests in the field of preventing and combating corruption in the customs authorities of Ukraine – are separate elements of the institutional system of guaranteeing the rights and freedoms of citizens in the field of preventing and combating corruption in customs authorities of Ukraine. It is determined that institutional guarantees of administrative and legal support of the rights and freedoms ofcitizens in the field of preventing and combating corruption in the customs authorities of Ukraine are a mutually agreed whole set of authorized entities and their activities, with the aim of effectively ensuring the proper practical implementation of the opportunities established by law, citizens of Ukraine personally or through organizations created by them, and other authorized entities, to meet their own needs and interests, and created the proper conditions for the protection and protection of the rights and freedoms of citizens in the field of preventing and combating corruption in Ukraine in the customs authorities of Ukraine. It is concluded that there are prospects for further scientific research in this area, in particular, regarding: comparative legal study of institutional guarantees of administrative and legal protection of the rights and freedoms of citizens in the field of preventing and combating corruption in the customs authorities of Ukraine and other European countries; the evolution of institutional guarantees for the administrative and legal protection of the rights and freedoms of citizens in the field of preventing and combating corruption in the customs authorities of Ukraine and EU Member States; reform of the anti-corruption legislation of Ukraine.

Key words: *preventing and combating of corruption, fight against corruption, anti-corruption institutions, human rights and freedoms, institutional guarantees of the ensuring of the rights and freedoms of citizens in the sphere of the preventing and combating of corruption.*

Вступ. У процесі розвитку України як правової і демократичної держави, євроінтеграції України, потреби подолання корупції в Україні, реформування антикорупційного законодавства України великого значення набуває дослідження проблематики інституційних гарантій адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції у митних органах України.

Дослідження проблематики інституційних гарантій адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції у митних органах України має велике практичне значення для подальшого вдосконалення законодавства України у сфері запобігання і протидії корупції, а також для вдосконалення правозастосовної практики в цій сфері. Внаслідок цього дослідження проблематики інституційних гарантій адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції у митних органах України є важливим для розвитку науки адміністративного права.

Постановка завдання. Метою статті є охарактеризувати інституційні гарантії адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції у митних органах України.

Завданнями статті є такі: сформулювати авторське визначення поняття «інституційні гарантії адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції у митних органах України»; визначити елементи системи інституційних гарантій адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції у митних органах України; охарактеризувати діяльність судів загальної юрисдикції як інституційних гарантій адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції у митних органах України.

Результати дослідження. Проблематика інституційних гарантій адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції у митних органах України є актуальною, а окремі її аспекти були предметом дослідження окремих сучасних науковців, зокрема: Д. Бєлова, В. Довжанина, Я. Лазура, М. Мельника, С. Серьогіна.

Інституційна система гарантій адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції у митних органах України включає сукупність уповноважених суб'єктів, які здійснюють діяльність, що має на меті ефективне забезпечення належного практичного втілення в життя можливостей, установлених нормами права, громадянами України особисто або через створені ними організації та іншими уповноваженими суб'єктами з метою задоволення їхніх власних потреб та інтересів у сфері запобігання та протидії корупції у митних органах України.

Уповноважені суб'єкти, які здійснюють діяльність, що має на меті ефективне забезпечення належного практичного втілення в життя можливостей, установлених нормами права, громадянами України особисто або через створені ними організації та іншими уповноваженими суб'єктами з метою задоволення їхніх власних потреб та інтересів у сфері запобігання та протидії корупції у митних органах України – є окремими елементами інституційної системи гарантій забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції у митних органах України.

Отже, інституційні гарантії адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції у митних органах України – це взаємоузгоджена цілісна сукупність уповноважених суб'єктів та їхня діяльність, що мають на меті ефективне забезпечення належного практичного втілення в життя можливостей, установлених нормами права, громадянами України особисто або через створені ними організації та іншими уповноваженими суб'єктами з метою задоволення їхніх власних потреб та інтересів, а також створення належних умов для охорони та захисту прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції в Україні у митних органах України.

Елементами системи інституційних гарантій адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції у митних органах України є такі:

1. Національне антикорупційне бюро України як провідна інституційна гарантія забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції в Україні.

2. Вищі органи державної влади: Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України.

3. Суди загальної юрисдикції.

4. Конституційний Суд України.

5. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини – омбудсмен, який теж здійснює практичну діяльність у сфері запобігання та протидії корупції.

6. Спеціально уповноважені митні органи України.

7. Прокуратура України, у структурі якої функціонує Спеціалізована антикорупційна прокуратура.

8. Служба безпеки України, у структурі якої теж є антикорупційний підрозділ, що відіграє велике значення у сфері запобігання та протидії корупції. Зокрема, важливою в цьому контексті є практика діяльності СБУ у цій сфері, зокрема, щодо запобігання та протидії корупції у сфері національної безпеки та обороноздатності України.

9. Центральні та місцеві органи державної виконавчої влади. Зокрема, Національне агентство з питань запобігання корупції.

10. Органи місцевого самоврядування України – різних рівнів теж здійснюють діяльність щодо забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції в Україні.

11. Адвокатура України. Адвокати та їх об'єднання здійснюють важливу правозахисну діяльність в Україні на основі Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [1] від 5 липня 2012 р. Зокрема, вони роблять вагомий внесок у забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції в Україні.

12. Неурядові антикорупційні організації, які є інституціями громадянського суспільства України, що здійснюють діяльність щодо забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції. До них, зокрема, належать такі: політичні партії, громадські об'єднання, благодійні фонди, професійні спілки та інші неурядові організації, які здійснюють свою діяльність щодо забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції.

13. Засоби масової інформації (далі – ЗМІ), що здійснюють діяльність щодо забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції в Україні. З-поміж ЗМІ велике значення мають сучасні інтернет-ЗМІ.

14. Міжнародні організації, які здійснюють боротьбу з корупцією: ООН, Рада Європи, ОБСЄ, НАТО та інші.

Велике значення боротьбі з корупцією приділяє Рада Європи. В її межах функціонує Група держав проти корупції. У зв'язку з набуттям для України чинності Цивільної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією (ратифіковано Законом від 16 березня 2005 р.) з 1 січня 2006 р. Україна стала сороковим членом Групи держав проти корупції. Групу було засновано в 1999 р. [2].

15. Європейський суд із прав людини, рішення якого, зокрема, щодо забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції, мають силу судового прецеденту в Україні.

16. Міжнародні антикорупційні неурядові організації, зокрема «Трансперенсі Інтернешнл». Міжнародні антикорупційні неурядові організації здійснюють постійний моніторинг щодо стану корупції в різних країнах світу і на основі їхніх незалежних і неупереджених даних вони складають відповідні рейтинги поширення корупції, аналітичні звіти та формулюють рекомендації у сфері забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції. На основі такої інформації та відповідних рекомендацій здійснюється міжнародне співробітництво щодо зниження рівня корупції в окремих регіонах чи державах світу, а також приймаються відповідні міжнародні договори у сфері запобігання та протидії корупції.

17. Окремі іноземні держави, які на основі двосторонніх і багатосторонніх міжнародних угод України надають міжнародну технічну, експертну, фінансову та іншу допомогу у процесі формування антикорупційних інституцій, вдосконалення антикорупційного законодавства України, обміну позитивним досвідом у сфері запобігання та протидії корупції. З-поміж таких держав доцільно виокремити США, Канаду, Литовську Республіку, Польщу, Німеччину, Австралію, Японію, Норвегію, Нідерланди, Швецію. Вивчення та імплементація позитивного зарубіжного досвіду щодо забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції має велике практичне значення для розбудови ефективної системи інституційних гарантій забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції в Україні та суттєвого зниження рівня поширеності корупції в Україні.

В умовах інтеграції України з європейським і світовим товариством одним із важливих аспектів сучасної державної правової політики є реформування та вдосконалення системи запобігання та протидії корупції. Жодні реформи в державному секторі не можуть бути реалізованими за умов високого рівня корупції. Досягнення успіху у процесі боротьби з корупцією є передумовою для демократичних перетворень у державі, зміцнення національної безпеки, зростання її економічного потенціалу, формування в суспільства довіри до влади, покращення добробуту громадян України.

Вжиті за останні декілька років організаційно-правові заходи певною мірою забезпечили попередження та протидію корупції у митних органах Державної фіскальної служби України (далі – ДФС), що базуються на принципах системності та наступальності в боротьбі з корупцією, розподілі функцій і відповідальності суб'єктів, на які покладені завдання із запобігання та протидії корупції. Водночас ця діяльність потребує подальшого вдосконалення, забезпечення комплексного поєднання профілактичних, попереджувальних і правових заходів, спрямованих як на безумовне дотримання норм чинного антикорупційного законодавства, так і на усунення причин та умов, що створюють сприятливе підґрунтя для вчинення корупційних правопорушень у сфері службової діяльності. Крім того, очевидною є необхідність у зосередженні зусиль на вирішенні у межах компетенції митних органів ДФС питань цілеспрямованої нейтралізації соціальних та економічних чинників відомчої корупції [3, с. 94].

Основними причинами здійснення антикорупційної реформи протягом останніх п'яти років стали такі: прагнення народу України та численних інституцій громадянського суспільства збудувати кращу державу після Революції гідності 2013–2014 рр., приєднання України до міжнародних угод у сфері боротьби проти корупції, процес євроінтеграції України, членство у Раді Європи, формування антикорупційних неурядових інституцій, вплив бізнесу, ЗМІ, ЄС, міжнародної спільноти, окремих зарубіжних держав, на вищі органи влади України з метою знизити рівень корупції та суттєво вдосконалити ефективність діяльності антикорупційних інституцій в Україні, участь у різних програмах технічного співробітництва та оцінювання рівня корупції.

Сьогодні провідною антикорупційною інституцією в Україні є Національне антикорупційне бюро України, з яким міжнародна спільнота та громадянське суспільство, пов'язують надії на якісну зміну ситуації щодо запобігання та протидії корупції в Україні. Саме тому, вважаємо за

доцільне охарактеризувати Національне антикорупційне бюро України як провідну інституційну гарантію адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції у митних органах України у наступному окремому підрозділі даної роботи.

О. Новіков зазначає, що створення Національного антикорупційного бюро України загалом відповідає виконанню зобов'язань України, передбаченим міжнародними антикорупційними актами. Обрана Україною модель спеціалізованого антикорупційного органу також загалом відповідає стану корупції в країні та завданням, які стоятимуть перед НАБУ на шляху подолання масштабної корупції.

Очевидно, що необхідно терміново виправити низку юридично-технічних вад нового закону, адже несвоєчасне вирішення зазначених проблем може піддати сумніву легітимність новоствореного антикорупційного органу. Зрештою, навіть найкращий закон буде справді ефективним тоді, коли він належним чином виконуватиметься. Доцільно зазначити, що чим ефективніше працюватиме НАБУ, тим більший спротив зустрінуть його працівники з боку корумпованих посадовців у вищих ешелонах влади, проти яких його діяльність і спрямована [4, с. 56].

Ефективність протидії корупції в Україні також доцільно проаналізувати на основі її місця у світовому рейтингу Індексу сприйняття корупції, який щорічно оприлюднюється всесвітньовідомою Міжнародною організацією «Трансперенсі Інтернешнл» (Transparency International). Розглянемо нижче позиції України у світовому рейтингу Індексу сприйняття корупції «Трансперенсі Інтернешнл» за 2017–2018 рр.

2017 р. – Україна здобула 30 балів зі 100 можливих і посіла 130 місце (зі 180 країн). Це на 1 бал більше та на 1 позицію вище, ніж у 2016 р. (29 балів, 131 місце зі 176 країн). Але в динаміці результати минулого року нижчі (1 бал проти 2), ніж у 2016 р.[5].

Україна дещо покращила свої показники в 2018 р. Її результат – 32 бали та 120 місце серед 180 країн. Отже, Україна здобула ще 2 бали та піднялася на 10 місць (результат за 2017 р. – 30 балів, 130 місце). Україна з-поміж своїх сусідів змогла обійти лише Російську Федерацію (28 балів, 138 місце). Натомість решта мають вищі оцінки: Польща – 60, Словаччина – 50, Румунія – 47, Угорщина – 46, Білорусь – 44, Молдова – 33 бали [6].

Нижче охарактеризуємо діяльність судів загальної юрисдикції як інституційних гарантій адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції у митних органах України.

Суди загальної юрисдикції діють на основі Конституції України [7], Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [8] від 7 липня 2010 р., інших законів України. Відповідно до ч. 3 ст. 124 Конституції України судочинство здійснюється Конституційним Судом України та судами загальної юрисдикції.

Рішення судів загальної юрисдикції України в корупційних справах іноді є суперечливими і неоднозначними. Наприклад, суд виправдав працівника митних органів України, який фактично отримав хабар, на основі формальних підстав. Суд виправдав начальника відділу митного оформлення № 1 митного поста «Південний термінал» Київської митниці ДФС за відсутністю події злочину. За матеріалами справи, у квітні-травні 2017 р. митник нібито отримав 800 доларів від керівника ТОВ «Електромобілі» за безперешкодне розмитнення 8 автомобілів з електричними двигунами. Його дії кваліфіковано за ч. 1 ст. 368 КК. Суд з'ясував, що датою надходження матеріалів правоохоронних і контролюючих державних органів про виявлення злочину є «26 січня 2017 р.», з правовою кваліфікацією «ч. 3 ст. 368 КК України», з такою фабулою: з повідомлення Головного управління по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю СБ України службові особи Київської митниці ДФС України ОСОБА_5, ОСОБА_6 та ОСОБА_7 налагодили механізм одержання неправомірної вигоди від суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності за неперешкоджання у розмитненні транспортних засобів у зоні діяльності митного поста «Димитрово».

Постановою військової прокуратури Київського гарнізону Центрального регіону від 26 червня 2017 р. було виділено матеріали щодо обставин, що стосуються обвинуваченого. Однак про підозру йому повідомили ще 25 травня за ч. 3 ст. 368 КК, а згодом змінили на ч. 1 ст. 368 у тому ж провадженні. Суд зробив висновок, що повідомлення про підозру обвинуваченому та інші слідчі дії, здійснені органом досудового розслідування на зібрання доказів для доведення вини за ч. 1 ст. 368 КК, здійснені з порушенням встановленого порядку, без внесення відомостей до ЄРДР, а тому є недопустимими. Суд ухвалив виправдувальний вирок за відсутністю події злочину і закрив справу [9].

А з іншої резонансної справи ексзаступник начальника Львівської митниці ДФС Володимир Шокало, затриманий за пропонування $40 тисяч хабара, відбувся штрафом у 8,5 тисячі гри-

вень. У рішенні суду сума хабара зменшилася вчетверо. Наприклад, у березневих ухвалах у справі про дачу Шокалом хабара фігурувало $40 тисяч. Спочатку Шокалу інкримінували ч. 3 ст. 369 КК (Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі), яка передбачає покарання від 4 до 8 років позбавлення волі з конфіскацією майна або без такої. Однак в ухвалі від 28 серпня сума хабара зменшилася до $10 тисяч. І засудили митника за значно м'якішою статтею – ч. 1 ст. 369-2 КК, яка передбачає штраф від 3400 до 8500 грн або обмеження волі на строк від 2 до 5 років, або позбавлення волі на строк до 2 років. Шокало повністю визнав свою вину та надав суду пояснення, аналогічні фабулі обвинувачення.

Суд визнав його винним за ч. 1 ст. 369-2 КК України (зловживання впливом) і засудив до 8500 гривень штрафу із позбавленням на 3 роки обіймати посади в органах ДФС, органах державної влади та місцевого самоврядування. $10 тисяч хабара суд конфіскував у дохід держави. Під час ухвалення рішення суд врахував «вчинення обвинуваченим злочину невеликої тяжкості, особу обвинуваченого», зокрема, те, що він раніше не судимий, виключно позитивно характеризується за місцем проживання та попереднім місцем праці, має численні подяки та нагороди, добровільно звільнився з ДФС, а також має на утриманні батьків-пенсіонерів і двох малолітніх дітей, щиро покаявся [10].

Важливим у розбудові спеціалізованих антикорупційних інституцій і в судовій реформі України є заснування Вищого антикорупційного суду в Україні. Згідно із ст. 1 Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» [11] від 7 червня 2018 р. Вищий антикорупційний суд є постійно діючим вищим спеціалізованим судом у системі судоустрою України.

Відповідно до ст. 4. Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» повноваження Вищого антикорупційного суду такі:

– здійснює правосуддя як суд першої та апеляційної інстанцій у кримінальних провадженнях щодо злочинів, віднесених до його юрисдикції (підсудності) процесуальним законом, а також шляхом здійснення у випадках і порядку, визначених процесуальним законом, судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у таких кримінальних провадженнях;

– аналізує судову статистику, вивчає та узагальнює судову практику у кримінальних провадженнях, віднесених до його підсудності, інформує про результати узагальнення судової практики Верховний Суд та надає йому пропозиції до висновків щодо проєктів законодавчих актів, які стосуються організації та діяльності Вищого антикорупційного суду, спеціальних вимог до суддів цього суду та гарантій їхньої діяльності, а також оприлюднює їх на своєму офіційному вебсайті.

Збори суддів Вищого антикорупційного суду України 7 травня 2019 р. ухвалили рішення про початок роботи новоствореного суду 5 вересня 2019 р. Відповідне рішення підтримали 32 судді, один проголосував проти і двоє утрималися [12].

Висновки. Отже, на основі вищевикладеного можна зробити висновок про те, що практика розгляду справ про корупційні правопорушення судами загальної юрисдикції України є неоднозначною і суперечливою, сподіваємося, що найближчим часом буде завершено судову реформу, яка сприятиме підвищенню якості роботи судів загальної юрисдикції, і Вищий антикорупційний суд розпочне свою ефективну діяльність.

Поняття «інституційні гарантії адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції у митних органах України» можна визначити як взаємоузгоджену цілісну сукупність уповноважених суб'єктів та їхню діяльність, що мають на меті ефективне забезпечення належного практичного втілення в життя можливостей, установлених нормами права, громадянами України особисто або через створені ними організації та іншими уповноваженими суб'єктами з метою задоволення їхніх власних потреб та інтересів, а також створення належних умов для охорони та захисту прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції у митних органах України.

Формування якісно нових спеціалізованих антикорупційних інституцій – Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції є суттєвим здобутком у процесі вдосконалення та підвищення ефективності функціонування системи інституційних гарантій забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції в Україні.

Є перспективи подальших наукових досліджень у цьому напрямі, зокрема, щодо: порівняльно-правового дослідження інституційних гарантій адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції у митних органах України та інших країнах Європи; еволюції інституційних гарантій адміністративно-правового забезпечен-

ня прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції у митних органах України та країнах-членах ЄС; реформування антикорупційного законодавства України.

Отже, у статті охарактеризовано проблематику інституційних гарантій адміністративно-правового забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання та протидії корупції у митних органах України.

Список використаних джерел:

1. «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»[Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 5 липня 2012 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 27. Ст. 282.

2. Україна стала сороковим членом Групи держав Ради Європи проти корупції (ГРЕКО). URL: https://minjust.gov.ua/ua/news/6948.

3. Коваль Н. Протидія корупції в митних органах ДФС. *LEX PORTUS*. 2017. № 6 (8). С. 93–104.

4. Новіков О. Світовий досвід функціонування спеціалізованих антикорупційних органів. *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр. 2015. Вип. 43. С. 52–57.

5. Індекс сприйняття корупції-2017. URL: https://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2017.

6. Індекс сприйняття корупції-2018. URL: https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2018.

7. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 131.

8. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 41–42, № 43, № 44–45. Ст. 529.

9. Суд виправдав митника від хабара, бо військова прокуратура запізно внесла дані до ЄРДР. URL: https://www.sud-report.org.ua/2019/02/sud-vypravdav-mytnyka-vid-khabara-bo-viys-kova-prokuratura-zapizno-vnesla-dani-do-yerdr.

10. Митник-хабарник, яким хвалився Луценко, відбувся штрафом. URL: https://www.pravda.com.ua/news/2017/09/7/7154301.

11. Про Вищий антикорупційний суд : Закон України від 7 червня 2018 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 24. Ст. 212.

12. Вищий антикорупційний суд України має запрацювати 5 вересня. URL: https://www.radiosvoboda.org/a/news-sud-5veresnia-vasu/29926827.html.

УДК 342.922
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.12

КОМІРЧИЙ П.О.

УНІВЕРСАЛЬНІ ТА СПЕЦІАЛЬНІ ФУНКЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ У ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

Стаття присвячена комплексному аналізу функцій публічної служби у правоохоронній сфері України. На основі різних наукових підходів українських і зарубіжних учених до розуміння понять «функції» та «функції органів публічної служби», а також з огляду на положення чинного українського законодавства автор поділяє функції публічної служби у правоохоронній сфері України на універсальні та спеціальні функції. В межах розкриття сутнісного змісту груп функцій досліджуваної публічної служби з'ясовується їхня видова структура. Наголошено, що антикорупційною функцією є комплексна діяльність, спрямована на ліквідацію причин та умов патогенності корупції, яка у найбільш загальному вигляді полягає в нормалізації роботи державного апарату, побудованого за максимально зручною та корисною для всіх членів суспільства технологією. Визначено, що антикорупційна функція є універсальною для публічної служби як такої, а особливо для публічної служби в правоохоронній сфері. Необхідно зауважити, що найбільш повно ця функція відображається в діяльності антикорупційних правоохоронних органів України. Водночас, аналізуючи повноваження всіх публічних службовців у правоохоронній сфері нашої держави, доходимо висновку, що в нашій державі основним державним органом, що виконує антикорупційну функцію в правоохоронній сфері, звісно, є Національне антикорупційне бюро України. Зроблено висновок, що критичний аналіз функцій публічної служби в Україні достатньою мірою дає змогу осмислити концептуальну сутність і особливість, місце розглядуваної публічної служби у структурі публічної служби нашої держави, соціально-правовий потенціал і значимість цього підвиду публічної служби. При цьому аналіз функцій публічної служби у відповідній сфері дає підстави для того, щоби стверджувати, що публічна служба у правоохоронній сфері України, виконуючи спеціальні та особливі завдання, зумовлені метою їх створення та діяльності, здійснює як особливі функції, так і загальні функції. Це можна пояснити тим, що сутнісна природа досліджуваної публічної служби характеризується загальними рисами, а також особливими рисами.

Ключові слова: *антикорупційна функція, правоохоронна сфера, публічна служба, функції держави, функції публічної служби.*

The article is devoted to a comprehensive analysis of the functions of the public service in the law enforcement sphere of Ukraine. On the basis of different scientific approaches of Ukrainian and foreign scientists to understanding the concepts of "function" and "function of public service bodies", as well as taking into account the provisions of current Ukrainian legislation, the author divides the functions of public service in the law enforcement sphere of Ukraine into universal and special functions. Within the scope of disclosure of the substantive content of the groups of functions of the investigated public service, their species structure is clarified. It is emphasized that the anti-corruption function is a complex activity aimed at eliminating the causes and conditions of the pathogenicity of corruption, which in its most general form is to normalize the work of the state apparatus, built with the most convenient and useful technology for all members of society. It is determined that the anti-corruption function is universal for the public service as such, and especially for the public service in the law enforcement sphere, it should be noted that this function is most fully reflected in the activity of anti-corruption

© КОМІРЧИЙ П.О. – кандидат юридичних наук, доцент, докторант кафедри публічного управління та адміністрування (Національна академія внутрішніх справ)

law enforcement agencies of Ukraine. At the same time, analyzing the powers of all public officials in the law enforcement sphere of our country, we come to the conclusion that in our country the main state body that performs anti-corruption function in the law enforcement sphere is, of course, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. It is concluded that a critical analysis of the functions of the public service in Ukraine sufficiently makes it possible to understand the conceptual essence and feature, the place of the public service under consideration in the structure of our state's public service, the social and legal potential and the significance of this subspecies of public service. At the same time, the analysis of the functions of the public service in the relevant sphere gives grounds for claiming that the public service in the law enforcement sphere of Ukraine, carrying out special and special tasks stipulated by the purpose of their creation and activity, performs both special functions and general functions. This can be explained by the fact that the essential nature of the public service under study is characterized by general features as well as specific features.

Key words: *anti-corruption function, functions of the public service, functions of the state, law enforcement area, public service.*

Вступ. Публічною службою в Україні є вид служби, що: відображається в юридичній дійсності у професійній діяльності фізичних осіб (головним чином – публічних службовців), котра фінансується за кошти державного та місцевих бюджетів, і здійснюваній на посадах у державних органах та органах місцевого самоврядування, на які вони призначаються (обираються); виявляється у виконанні та практичній реалізації публічної влади. Водночас під публічною службою в правоохоронній сфері нашої держави слід розуміти адміністративно-правовий інститут підгалузі публічної служби, що в практичній дійсності об'єктивується в особливій та безперервній, неупередженій професійній діяльності громадян України, котрі володіють належним рівнем службової правосуб'єктності, на посадах у правоохоронних органах України з приводу реалізації в інтересах держави і суспільства посадових завдань щодо належного підтримання функціонування цих державних органів і виконання функцій цих органів на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

З викладеного випливає, що особливістю адміністративно-правового статусу публічної служби в правоохоронній сфері України є характер функціонування цієї служби. При цьому, як відомо, функції публічної служби є похідними від завдань, покладених на цю службу, а ці завдання є відображенням завдань органу публічної служби та держави загалом [див., напр.: 1, с. 284; 2, с. 28–29]. У цьому сенсі, з'ясовуючи сутність відповідних функцій, попередньо слід мати на увазі, що держава сьогодні – це «не тільки і не стільки особливий апарат управління суспільством, скільки організація, яка інтегрує соціально диференційоване суспільство для збереження його існування та забезпечення найкращого подальшого розвитку» [3, с. 151]. З цією метою держава реалізує певну систему функцій, які допомагають їй досягати мети свого існування. Водночас, як справедливо зауважує К.Ю. Мельник, в юридичній науці термін «функція» має свою специфіку: термін «функція» у теорії держави означає «напрям, предмет діяльності того або іншого політико-правового інституту, зміст цієї діяльності, її забезпечення». Саме в цьому сенсі йде мова про функції держави, уряду, міністерства, інших державних органів [4, с. 141]. Тобто це означає, що функції публічної служби у правоохоронній сфері, з одного боку, містять те ж сутнісне навантаження, що і визначені в законодавстві функції органів публічної служби у цій сфері, а з іншого боку – несуть те ж змістовне навантаження, що і напрям, предмет діяльності відповідного державного органу.

Утім, попри очевидну важливість функцій публічної служби у правоохоронній сфері в нашій державі, слід мати на увазі, що сьогодні відсутні комплексні наукові дослідження функцій цієї служби, що ускладнює, з одного боку, розвиток адміністративного права в частині дослідження розглядуваної публічної служби, а з іншого – оптимізацію правового регулювання функціонування публічної служби у правоохоронній сфері України.

Слід зауважити, що українські та зарубіжні юристи-адміністративісти (Е. Базарбай, Д.І. Бородін, С.Г. Братель, Т.М. Горшкова, П.О. Добродумов, А.Р. Єзекян, В.Ю. Кікінчук, Н.А. Липовська, В.І. Литвиненко, В.І. Мельник, Ж.О. Павленко, С.М. Серьогін, Т.М. Сльозко та інші вчені) вже приділяли досить широку увагу функціям органів публічної служби, тією чи іншою мірою звертаючи увагу, зокрема, й на функції публічної служби у правоохоронній сфері.

Утім, не применшуючи вагомості наукового вкладу вказаних учених, слід зауважити, що функції публічної служби у правоохоронній сфері потребують комплексного дослідження з урахуванням особливостей сьогочасного правового регулювання в Україні діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері.

Постановка завдання. Метою наукової статті є комплексне дослідження функцій публічної служби у правоохоронній сфері України. Для досягнення поставленої мети необхідно проаналізувати актуальні наукові джерела, автори яких аналізували функції публічної служби, дослідити чинне законодавство України, що врегульовує діяльність органів публічної служби у правоохоронній сфері, та вирішити такі *завдання*: 1) поділити на окремі групи функції публічної служби у правоохоронній сфері України, беручи до уваги загальність цих функцій для публічної служби у відповідній сфері; 2) в межах дослідження груп функцій публічної служби у правоохоронній сфері нашої держави з'ясувати їхню видову структуру та проаналізувати сутнісний зміст відповідних структурних елементів (функцій); 3) узагальнити результати проведеного дослідження.

Результати дослідження. Беручи до уваги різні підходи до розуміння функцій публічної (зокрема, державної) служби [див., напр.: 1, с. 284–285; 5, с. 7; 6, с. 2, 3; 7, с. 63], доходимо думки, що в межах нашого дослідження функції публічної служби в правоохоронній сфері доцільно поділяти залежно від їхньої загальності (характеризує те, якою мірою та чи інша функція публічної служби властива для публічної служби у правоохоронній сфері як такої), а саме на такі дві групи функцій:

1. Універсальні функції публічної служби в правоохоронній сфері. Зазначена група охоплює ті функції, що стосуються публічної служби як такої, та ті, що не стосуються всієї публічної служби, однак здійснюються також у неправоохоронній сфері. З огляду на це звернемо увагу на те, що в Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 року наголошується, що цілі, завдання та базові принципи державної служби зумовлюють такі її головні функції: 1) забезпечення реалізації державної політики в управлінні суспільними процесами; 2) залучення до державної служби та утримання на ній найбільш компетентних і відданих справі кадрів; 3) побудову кар'єри та просування по службі на основі особистих якостей, заслуг і результатів роботи державних службовців; 4) професійну підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації персоналу державної служби; 5) здійснення ефективного управління державною службою; 6) забезпечення зв'язків із громадськістю.

З огляду на викладене до переліку універсальних функцій публічної служби в правоохоронній сфері України можемо віднести, зокрема, такі функції: 1) функція контролю, тобто «система спостереження і перевірки процесу функціонування і фактичного стану керованого об'єкта з метою обґрунтованості й ефективності прийнятих управлінських рішень і результатів їх виконання, виявлення відхилень від вимог цих рішень, прийняття заходів щодо усунення негативних явищ і процесів або для повідомлення про порушення компетентним органам» [8, с. 140]; 2) функція нагляду, тобто це – регламентована законодавчими і відомчими актами компетентна діяльність, спрямована на виявлення та усунення порушень законності, захист конституційних прав і законних інтересів громадян; 3) ресоціалізаційна функція, котра в контексті ч. 2 ст. 6 Кримінально-виконавчого кодексу України може розумітись як діяльність, яка сприяє свідомому відновленню засудженого в соціальному статусі повноправного члена суспільства, а також поверненню його до самостійного загальноприйнятого соціально-нормативного життя в суспільстві; 4) публічна захисна функція, що об'єктивується в діяльності, спрямованій на захист правопорядку, життя, здоров'я, прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб, а також прав і законних інтересів держави, суспільства та юридичних осіб; 5) дозвільна функція, яка виявляється в компетентній діяльності, спрямованій на надання суб'єктам права можливості легально здійснювати певні дії чи правомірним чином утримуватись від виконання певних дій; 6) нормотворча функція, тобто компетентна діяльність, спрямована на прийняття, зміну чи скасування нормативно-правових актів чи окремих їхніх положень; 7) правороз'яснювальна функція, тобто діяльність із підготовки та видання тлумачень положень нормативно-правових актів у загальному контексті чи крізь призму певних умов об'єктивної дійсності; 8) аналітична функція, тобто діяльність, що полягає в критичному аналізі процесу криміналізації суспільства, попередження та протидії злочинам і правопорушенням, внутрішньої (організаційної) діяльності правоохоронного органу з метою вияву тих чи інших закономірностей перебігу вказаних процесів; 9) інформаційна функція, тобто діяльність із надання та/або обміну інформацією між правоохоронними органами; 10) інформаційно-комунікаційна функція, тобто

діяльність, що виявляється в «забезпеченні реалізації конституційного права громадян на доступ до інформації», головним чином: «інформування населення, що полягає в регулярному і цілеспрямованому наданні громадянам у встановленому законом порядку різних відомостей, повідомлень, знань, які об'єктивно, повно і вчасно характеризують роботу цих органів, а також прийняті ними рішення» [9, с. 209–210]; 11) координаційна функція, тобто діяльність, спрямована на узгодження, приведення у відповідність певних планів, розмежування часу проведення заходів і реалізації інших планів, котрі стосуються впливу на правоохоронну сферу України та процеси, що в ній відбуваються; 12) методична функція, що виявляється в діяльності з приводу планування діяльності правоохоронного органу, його структурних одиниць, а також проєктування процесу попередження та протидії злочинності (адміністративних правопорушень), продумування оптимальних технологій і методик функціонування правоохоронного органу, службовців (окремих їхніх груп) цього державного органу, а також забезпечення відповідних публічних службовців наочними посібниками та матеріально-технічними засобами для ефективного виконання службових обов'язків.

Водночас, на нашу думку, особливе значення в структурі розглядуваної групи функцій публічної служби в правоохоронній сфері має саме антикорупційна функція публічної служби (тією чи іншою мірою вона також є властивою для публічної служби загалом). Ця думка ґрунтується на тому, що корупція є найбільш небезпечним і руйнівним для суспільства явищем, котре здатне повністю зруйнувати державу та дестабілізувати суспільство [10, с. 3; 11, с. 123–124]. Не допускаючи подібних деструктивних процесів публічна служба в правоохоронній сфері цілеспрямовано виконує особливу загальну функцію – «антикорупційну функцію», котра для розглядуваного підвиду публічної служби є фундаментальною.

Повноцінне осмислення окресленої функції виявляється можливим на підставі уточнення концептуальної сутності поняття «корупція». Утім, найбільш змістовно вказаний феномен розуміють учені, які вважають, що корупція – це «явище, котре означає деформацію усталеного порядку прохання-надання-отримання публічних благ чи замах на непорушність цього порядку, що об'єктивно зумовлюються девіантними (у юридичному та/або соціальному контексті) діяннями, які здійснюються: 1) людиною, котра має владу та, володіючи реальним впливом (як наслідок обійманої нею посади в публічній або муніципальній службі, або ж виконанням особливої ролі в житті суспільства), зловживає цією владою та впливом в обмін на предмети та/або послуги, що задовольняють її приватний інтерес або ж інтерес окремих груп людей, що є під її неправомірним заступництвом; 2) людиною, яка бажає отримати благо для себе чи для третіх осіб (також – позбавити блага будь-кого), пропонуючи (а так само – надаючи) особі, котра має владу та/або володіє відповідним реальним впливом, неправомірну корупційну вигоду для того, щоб отримати відповідне благо; 3) людиною, котра сприяє активними чи пасивними діяннями здійснюванню корупційних діянь» [12, с. 63–64]. З огляду на це наголосимо на тому, що корупція є комплексним явищем, а відповідно, комплексними є також заходи та дії публічних службовців у правоохоронній сфері, що сутнісним чином об'єднанні в «антикорупційну функцію» цих службовців. Подібної думки дотримується, зокрема, й український учений П.О. Добродумов, котрий зазначає, що антикорупційною функцією є «комплексна діяльність, спрямована на ліквідацію причин та умов патогенності корупції, яка у найбільш загальному вигляді полягає в нормалізації роботи державного апарату, побудованого за максимально зручною та корисною для всіх членів суспільства технологією». Наприклад, у вузькому розумінні антикорупційна функція – це «безпосереднє витіснення з життя суспільства явища корупції на всіх рівнях за допомогою специфічних заходів» [13, с. 58]. С.М. Акопова вважає, що антикорупційна функція – це «сукупність дій інститутів держави та громадських утворень, спрямованих на захист законних інтересів людини та громадянина, шляхом створення умов для самореалізації особистості, встановлення рівності й соціальної справедливості, зміцнення інститутів демократії, забезпечення невідворотності покарання за корупційні дії». Тож, на думку вченої, «здійснення антикорупційної функції виявляється у вигляді особливої системи заходів, що реалізується в державну програму, в якій будуть чітко визначені цілі, засоби, форми та методи втілення в життя» [10, с. 70–71].

Хоча антикорупційна функція є універсальною для публічної служби як такої, а особливо для публічної служби в правоохоронній сфері, необхідно зауважити, що найбільш повно ця функція відображається в діяльності антикорупційних правоохоронних органів України. Водночас, аналізуючи повноваження всіх публічних службовців у правоохоронній сфері нашої держави, доходимо висновку, що в нашій державі основним державним органом (відповідно, публічними службовцями цього органу влади), що виконує антикорупційну функцію в

правоохоронній сфері, звісно, є Національне антикорупційне бюро України (НАБУ). У цьому контексті зауважимо, що відповідно до ст. 16 Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» антикорупційна функція публічних службовців НАБУ виявляється у здійсненні ними таких заходів: а) оперативно-розшукових заходів із метою попередження, виявлення, припинення та розкриття кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності НАБУ, а також в оперативно-розшукових справах, витребуваних від інших правоохоронних органів; б) досудового розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності НАБУ, а також проведення досудового розслідування інших кримінальних правопорушень у випадках, визначених законом; в) заходів щодо розшуку та арешту коштів та іншого майна, які можуть бути предметом конфіскації або спеціальної конфіскації у кримінальних правопорушеннях, віднесених до підслідності НАБУ, здійснення діяльності щодо зберігання коштів та іншого майна, на яке накладено арешт; г) заходів взаємодії з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами для виконання своїх обов'язків; ґ) заходів здійснення інформаційно-аналітичної роботи з метою виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності НАБУ; д) заходів забезпечення особистої безпеки працівників Національного бюро та інших визначених законом осіб, заходів захисту від протиправних посягань на осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, у підслідних НАБУ кримінальних правопорушеннях; е) заходів співпраці (на умовах конфіденційності та добровільності) з особами, які повідомляють про корупційні правопорушення і т. д.

2. Спеціальні функції публічної служби в правоохоронній сфері. Комплекс цих функцій з огляду на різні методико-теоретичні підходи до їх розуміння [див., напр.: 14, с. 49–50; 15, с. 106–107] складається з таких функцій:

1) профілактична функція, яка полягає в запобіганні правопорушенням «шляхом виявлення причин, що породжують правопорушення, а також умов, які сприяють їх вчиненню, та вживанні заходів щодо їх усунення» [16, с. 66];

2) охоронна функція, тобто «зумовлений соціальним призначенням напрям правового впливу, спрямований на охорону загальнозначимих, найбільш важливих економічних, політичних, національних, особистих відносин, їхню недоторканність і відповідно до цього – витіснення відносин, не характерних для цього устрою» [17, с. 27];

3) оперативно-розшукова функція, що «полягає в запобіганні, припиненні, розкритті вчинених злочинів, виявленні, розшуку та затриманні осіб, які їх вчинили» [16, с. 66]. При цьому слід мати на увазі, що згідно із ст. 1 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 року № 2135-XII завданням ОРД є пошук і фіксація фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб і груп, відповідальність за які передбачена КК України, розвідувально-підривну діяльність спеціальних служб іноземних держав та організацій із метою припинення правопорушень та в інтересах кримінального судочинства, а також отримання інформації в інтересах безпеки громадян, суспільства і держави;

4) функція розслідування та розкриття злочинів та адміністративних правопорушень, яка є компетентною діяльністю, що спрямована на встановлення елементів складу злочину, складу адміністративного правопорушення з використанням комплексу кримінологічних і криміналістичних тактик, способів і засобів пізнання об'єктивної дійсності;

5) виконавча функція, що об'єктивується шляхом виконання адміністративних стягнень, а також окремих доручень органів прокуратури, суду та виконавчої служби [16, с. 66].

Висновки. Підбиваючи підсумок викладеного, слід зауважити, що критичний аналіз функцій публічної служби в Україні достатньою мірою дає змогу осмислити концептуальну сутність та особливість, місце розглядуваної публічної служби у структурі публічної служби нашої держави, соціально-правовий потенціал і значимість цього підвиду публічної служби. При цьому аналіз функцій публічної служби у відповідній сфері дає підстави для того, щоби стверджувати, що публічна служба у правоохоронній сфері України, виконуючи спеціальні та особливі завдання, зумовлені метою їх створення та діяльності, здійснює як особливі функції (ті, які може здійснювати лише відповідна публічна служба), так і загальні функції (тобто ті, що можуть виконуватись публічною службою в неправоохоронній сфері). Це можна пояснити тим, що сутнісна природа досліджуваної публічної служби характеризується загальними рисами (публічна служба у правоохоронній сфері як певний вид служби повинна функціонувати, виконуючи функції, властиві лише для публічної служби як такої), а також особливими рисами (ці риси зумовлені конкретною сферою компетенції та виявляються в особливій діяльності, яку не може безпосередньо здійснювати публічна служба іншої сфери відання).

Список використаних джерел:

1. Кікінчук В.Ю. Щодо визначення поняття державної служби. *Форум права*. 2012. № 3. С. 282–286.
2. Кочетков А.В., Сульдина Г.А., Халилова Т.В., Занко Т.А. *Государственная и муниципальная служба* : учебник для бакалавров / под общ. ред. Е.В. Охотского. Москва : Изд-во «Юрайт», 2015. 556 с.
3. Шабанов Р.І. Щодо принципу соціальної відповідальності держави за формування та реалізацію політики сприяння зайнятості населення. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 4. С. 150–152.
4. Мельник К.Ю. Проблеми законодавчого закріплення поняття «правоохоронні органи». *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2009. № 3. С. 139–146.
5. Езекян А.Р. Цели, задачи и функции публичной (государственной) службы в Республике Армения. *Правозащитник*. 2016. № 2. С. 7.
6. Липовська Н.А. Особливості інституціонального розвитку державної служби. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2009. № 2. С. 1–8.
7. Серьогін С.М. Мета, завдання та функції державної служби. *Аспекти публічного управління*. 2013. № 1. С. 58–65.
8. Сльозко Т.М. Облік у рульовому колесі менеджменту. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : «Економіка».* 2010. № 8. С. 135–144.
9. Павленко Ж.О. Поняття інформаційної функції держави. *Проблеми законності.* 2011. Вип. 117. С. 202–211.
10. Акопова С.Н. *Антикоррупционная функция Российского государства и гражданского общества (проблемы теории и практики)* : автореф. дисс. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Краснодар, 2007. 28 с.
11. Заросило В.О., Гладкий В.В. Хабарництво як базисна форма прояву корупції. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2018. № 16. С. 123–139.
12. Гладкий В.В. Базові інтерпретаційні гіпотези концепту корупції. *Актуальные научные исследования в современном мире*. 2018. Вып. 7 (39), Ч. 3. С. 58–65.
13. Добродумов П.О. Антикорупційна політика як функція держави. *Підприємництво, господарство і право*. 2007. № 9. С. 54–58.
14. Бородін Д.І. Правоохоронні органи України: поняття та функції. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2015. № 2(35). С. 47–51.
15. Ведєрніков Ю.А., Шкарупа В.К., Карпунчев В.П. Щодо визначення поняття правоохоронної діяльності. *Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС України*. 2001. № 3. С. 102–111.
16. Братель С.Г. Функції правоохоронної сфери. *Право і суспільство*. 2015. № 4. С. 63–66.
17. Шапірко П.М. Правоохоронна діяльність як об’єкт кримінально-правового захисту. *Актуальні проблеми політики*. 2009. Вип. 38. С. 25–30.

УДК 342.922
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.13

КОМІССАРОВ С.А.

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ ЯК СУСПІЛЬНОГО ЯВИЩА

Стаття присвячена дослідженню сутності та змісту терміна «публічний порядок» як суспільного явища та його значення під час застосування в чинному та перспективному законодавстві. Проведено аналіз наукових досліджень у цій сфері, розкрито основні наукові думки щодо його формування, на основі опрацювання низки споріднених понять надано авторське визначення, яке пропонується використовувати в чинному та перспективному законодавстві. Зокрема, наголошено, що від часу виникнення у Франції на початку XIX ст. термін «публічний порядок» пройшов довгий етап змін і вдосконалень, і сьогодні його можна визначити як урегульовану правовими та іншими соціальними нормами систему суспільних відносин, що забезпечує захист прав і свобод громадян, їхнього життя і здоров'я, повагу до честі та людської гідності, дотримання норм суспільної моралі. Така дефініція має подвійне значення: широке – означає сукупність усіх правил, що регламентують суспільні процеси і відносини між окремими соціальними суб'єктами; вузьке – це інститути і норми, що зумовлюють статус людини і громадянина та соціальних груп у суспільстві тією мірою, якою це зумовлено їхніми інтересами та закономірностями розвитку самого суспільства, а також науково обґрунтовані відносини між членами суспільства та його структурними елементами. Особливу увагу приділено співвідношенню понять «громадський порядок» і «публічний порядок» та їх застосуванню у чинному законодавстві України. Вказані терміни на основі аналізу останніх наукових досліджень розкрито у їхньому широкому та вузькому розумінні. Зроблено висновок, що публічний порядок виступає ідеалом, до якого прагне громада, і саме з цією метою вона делегує свої повноваження владі, яка створює певні механізми у вигляді правових норм, що покликані стати конструкціями, спираючись на які уповноважені на те органи будуть регулювати відносини у сфері охорони прав і свобод особи та громадянина.

Ключові слова: *публічний порядок, громадський порядок, охорона, правопорядок, безпека, громадське місце.*

The article is devoted to the study of the concept, nature and content of the term "public order" as a social phenomenon and its meaning when applied in current and perspective legislation. The analysis of scientific researches in this field is carried out; the basic scientific opinions on its formation are revealed. Based on the elaboration of a number of related concepts, a copyright definition has been provided, which is proposed to be used in current and prospective legislation. Separately, it is emphasized, that from the time of its origin in France at the beginning of the XIX century, the term "public order" has undergone a long stage of change and improvement, and today it can be defined as a system of social relations, regulated by legal and other social norms, which provides the protection of citizens' rights and freedoms, their life and health, respect for honor and human dignity, observance of norms of public morality. Such a definition has a dual meaning: broad – means a set of all rules governing social processes and relationships between individual social subjects; narrow – these are the institutions and norms that determine the status of the individual and the citizen and social groups in society to the extent determined by their interests and patterns of development of society itself, as well as scientifically grounded relations between members of society and its structural elements. Particular attention is paid to the relation between the concepts of "common order" and "public order" and their application in the current legislation of Ukraine. These terms,

© КОМІССАРОВ С.А. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри правознавства (Сєвєродонецький інститут ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна академія управління персоналом»)

based on the analysis of recent scientific research, are disclosed in their broad and narrow sense. It is concluded that public order is the ideal that the community seeks and for this purpose it delegates its powers to the authorities, which creates certain mechanisms in the form of legal norms, which are intended to become constructs, based on which the authorized bodies will regulate relations in the sphere of protection, the rights and freedoms of the individual and the citizen.

Key words: *public order, protection, law and order, security, public place.*

Вступ. Формування громадянського суспільства, розбудова України як правової, демократичної, соціальної держави, пов'язані з проведенням масштабної правової реформи, наслідком якої має бути встановлення балансу між необхідністю забезпечення захисту конституційних прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина і діяльністю щодо підтримання публічного порядку різними установами, як державними, так і недержавними. Забезпечення публічного порядку є однією з найважливіших функцій держави, належне виконання якої зумовлює розвиток демократичних засад життєдіяльності суспільства, утвердження принципу соціальної справедливості, реальних гарантій прав і свобод громадян. У цьому контексті належна охорона публічного порядку в державі значною мірою є результатом ефективного державного управління та здійснення правосуддя.

У сучасних умовах виникає потреба в систематизації уявлень про адміністративно-правове забезпечення публічного порядку, пошуку шляхів його вдосконалення на підставі впровадження нових концептуальних підходів щодо вирішення проблем у цій сфері. Цінність їхніх досліджень визначається внеском в осмислення системи понять цієї сфери, формулювання найважливіших для теорії і практики дефініцій, визначення кількості і складів правопорушень у сфері публічного правопорядку [1, с. 14], створенні потенційного апарату щодо питань, пов'язаних із розумінням сутності охорони громадського порядку.

Останнім часом у науковій періодиці точаться дискусії щодо застосування та співвідношення термінів «публічна безпека», «публічний порядок», «громадський порядок», «громадська безпека» тощо. Окремі аспекти окресленої наукової проблеми у різні часи досліджувалися в працях В.В. Доненка, В.О. Заросила, І.В. Зозулі, М.В. Лошицького, В.В. Малікова, А.А. Манжули, Р.С. Мельника, А.М. Подоляки, С.В. Пєткова, О.Ю. Прокопенка, О.Ф. Кобзаря та багатьох інших вітчизняних науковців.

Незважаючи на наявність наукових досліджень, пов'язаних із зазначеними вище поняттями, вважаємо, що питанню визначення категорії «публічний порядок» приділена недостатня увага.

Постановка завдання. Метою статті є проведення дослідження теоретичних аспектів визначення дефініції «публічний порядок» в умовах реалізації в Україні реформи правоохоронних органів.

Результати дослідження. Слід зазначити, що під час висвітлення проблеми охорони публічного порядку, передусім, доцільно з'ясувати значення понять «публічний порядок», його похідних і споріднених дефініцій, оскільки від змісту цього визначення, від точного окреслення його меж залежить і уявлення про сутність його охорони. Також хочемо зазначити, що у своєму дослідженні ми притримуємося того положення, що вироблена сьогодні позиція науковців і законодавця щодо застосування в чинному та перспективному законодавстві терміна «публічний» та його похідних є найбільш прийнятною. Проте під час роботи з джерелами будемо використовувати терміни, споріднені із вказаною дефініцією в авторському викладенні, при цьому це не означає, що їх необхідно сприймати як тотожні або однозначні.

Ст. 3 Конституції України визначає, що основним обов'язком держави є утвердження прав і свобод людини [2]. Для цього повинні бути створені відповідні політичні, економічні та ідеологічні умови. З огляду на різноманітність прав і свобод громадян, закріплених у Конституції України, вони реалізуються в певних сферах суспільного, економічного, політичного життя. Ці сфери перетинаються між собою, і тому в окремих випадках може скластися так звана система суспільних відносин, що підпадають під вплив різного виду умов, створюваних для реалізації громадянами своїх прав і свобод. Такою системою є публічний порядок, у сфері якого відбувається не лише реалізація численної частини прав і свобод або створюються передумови для їхньої реалізації, а й фактичне, виправдане з вагомих причин, певне їх обмеження.

Публічний порядок є нагальною потребою організованого суспільства, для якого характерним є такий стан суспільних відносин, що забезпечує нормальну життєдіяльність людини,

громадський спокій і безпеку. Як соціально-правовому явищу публічному порядку властива відносна самостійність, яка виявляється в його специфічних властивостях, відмінних від властивостей інших соціально-правових явищ.

Поняття публічного порядку вперше обґрунтував французький учений Деламар у своєму «Трактаті поліції», характеризуючи поліцейську діяльність як важливу сферу державної діяльності, спрямовану на охорону порядку в публічних місцях і припинення проявів «кулачного» права, заснованого на свавіллі. Деламар уперше використав такі поняття, як «благоустрій», «добробут», «благополуччя», «благочиння».

Термін «публічний порядок» став вживатись у Франції на початку XIX ст. після проведення наполеонівських реформ, коли відбулося розмежування між кримінальною поліцією і адміністративною, на яку покладався обов'язок «охороняти публічний порядок у кожній місцевості» [3, с. 7].

Якщо звернутись до ґенези поняття «публічний порядок» у законодавстві, то слід зазначити, що на території Російської імперії, до складу якої входила й Україна, поняття «публічний порядок» уперше з'являється 1832 р. у Статуті про попередження і припинення злочинів [4]. Згодом воно вживається у правових актах, прийнятих у період правління Олександра III: Положенні про заходи з охорони державного порядку 1881 р.; Указі Правлячому Сенату, підписаному царем 12 липня 1889 р., у якому передбачалось введення посади земського начальника з обов'язками піклування про сільських жителів, охорону «благочиння і публічного порядку» [5].

Пізніше в законодавстві СРСР поняття «публічний порядок» ототожнюється з «революційним порядком» – уседозволеністю диктатури пролетаріату. Конституція СРСР 1936 р. закріпила поняття «публічний порядок» і «державний порядок», розділивши громадські та державні потреби в забезпеченні правопорядку [6]. Широкого застосування поняття «громадський порядок» набуває в 1950–1960 рр. у низці законодавчих актів, а також на практиці. У союзних республіках, зокрема й в Українській РСР, створюються Міністерства охорони громадського порядку, а в Указі Президії Верховної Ради СРСР «Про посилення відповідальності за хуліганство» від 26 липня 1966 р. детально окреслювались складники публічного порядку [7].

Наводячи позиції вчених щодо публічного порядку, ми можемо поступово, крок за кроком, наблизитись до його сутності як основи існування суспільства як явища. Бо публічний порядок виступає ідеалом, до якого прагне громада, і саме з цією метою вона делегує свої повноваження владі, яка створює певні механізми у вигляді правових норм, що покликані стати конструкціями, спираючись на які уповноважені на те органи будуть регулювати відносини у сфері охорони прав і свобод особи та громадянина. Правопорядок, або порядок в правовому регулюванні чи забезпеченні, є основою правильного формування, діяльності, використання правових норм і постулатів. Тобто публічний порядок - це багатогранне явище, яке включає в себе аспекти моралі, психології, права, економіки тощо. Правопорядок є основою, соціальним еталоном відносин у соціумі. Це загальнотеоретичні основи, під час аналізу частин, інститутів, законів розвитку яких і накладення їх на інші соціальні явища або умови ми зможемо правильно їх розуміти та характеризувати, а відповідно, і вносити корективи не лише в понятійний апарат, а і в алгоритми використання норм права, які покликані охороняти публічний порядок.

У науковій літературі є багато підходів до визначення поняття «публічний порядок», зокрема здебільшого його споріднене визначення «громадський порядок», кожен із яких так чи інакше відображає його сутність як суспільного явища. Розгляд поняття «публічний порядок» у широкому та вузькому розумінні має не тільки теоретичне, а і практичне значення, оскільки визнання тієї обставини, що громадський порядок у вузькому його розумінні – це система зв'язків і відносин (головним чином у громадських місцях), урегульованих нормами права, дасть законодавцю змогу повною мірою використовувати силу правових норм (заборон і дозволів) для чіткого визначення правового статусу громадян, юридичних осіб і громадських формувань, реалізація якого залежить від характеристики громадського порядку. Наприклад, М.В. Корнієнко у своїй монографії «Роль органів внутрішніх справ України в охороні громадського правопорядку при ускладненні оперативної обстановки» зазначає, що проблема громадського порядку та його охорони має як наукове, так і практичне значення, оскільки зміст громадського порядку, активність його охорони справляють значний вплив на стабільність прав громадян, усебічне задоволення їхніх матеріальних і духовних потреб [8].

На думку С.С. Яценка, у загальній теорії права громадський порядок розглядається як соціальна категорія, яка охоплює систему (стан) вольових, ідеологічних суспільних відносин, що визначаються економічним базисом і характеризуються відповідністю поведінки їхніх учас-

ників пануючим у суспільстві соціальним нормам (правовим і неправовим). До такої категорії входять лише соціально значущі суспільні відносини [9, с. 12]. Вбачається, що такий підхід дещо не відповідає фактичним обставинам життя сучасного суспільства, а отже, потребує корегування відповідно до новітніх правових розробок.

Вихідними для побудови концептуальної моделі адміністративно-правових відносин у сфері публічного порядку і безпосередньо інституту його охорони як основи правоохоронної і правозабезпечувальної функції держави загалом і правоохоронних органів зокрема можуть бути лише правила, аксіоми, теоретичні положення та презумпції, які доведені в теорії права та її складовій частині теорії адміністративного права. Публічний порядок, який є результатом здійснення різних соціальних норм, включає до своєї системи не тільки правові відносини, а й відносини, засновані на нормах моралі та етики. Наприклад, норми моралі регулюють публічний порядок шляхом визначення відповідних варіантів поведінки людей, що відповідає інтересам суспільства загалом. У цьому контексті, на думку О.Ф. Скакун, громадським порядком є стан (режим) упорядкованості соціальними нормами (нормами права, моралі, корпоративними нормами, нормами-звичаями) системи суспільних відносин і їх дотримання [10, с. 454]. В.П. Наргебельний розглядає громадський порядок як «урегульовану правовими та іншими соціальними нормами систему суспільних відносин, що забезпечує захист прав і свобод громадян, їхнього життя і здоров'я, поважання честі та людської гідності, дотримання норм суспільної моралі» [11]. На його думку, сферу громадського порядку становлять переважно відносини, що виникають і розвиваються у громадських місцях, до яких належать насамперед місця спільного проживання, праці, відпочинку, а також місця спілкування людей із метою задоволення різноманітних життєвих потреб. І.М. Даньшин розкриває громадський порядок як порядок вольових суспільних відносин, що складаються в процесі свідомого та добровільного дотримання громадянами встановлених у нормах права та інших нормах неюридичного характеру правил поведінки у сфері спілкування та забезпечують упорядковане і стійке сумісне життя людей в умовах розвиненого суспільства [12, с. 369]. А.В. Серьогін розумів громадський порядок як урегульовану нормами права та іншими соціальними нормами систему суспільних відносин, встановлення, розвиток та охорона яких забезпечують підтримку стану суспільного та особистого спокою громадян, повагу їхньої честі, людської гідності та суспільної моральності [13, с. 5–18]. Вчений зазначає, що сфера громадського порядку формується з трьох груп відносин: відносини, що складаються під час забезпечення громадського спокою і припинення дій, які завдають шкоду нормальному ритму життя громадян; відносини, покликані забезпечувати спокій і відпочинок громадян, запобігаючи бешкетуванню та недисциплінованій поведінці у побуті; відносини, що запобігають антигромадським діям, які провокують зневагу до суспільства, охороняючи честь і гідність громадян [14]. Щодо визначення сутності громадського порядку у праці В.В. Лазарєва, то він розумів цю категорію як певну якість, ознаку або властивість, притаманну системі суспільних відносин, яка упорядкована так, що забезпечує погодженість і ритмічність громадського життя, в процесі якого учасниками здійснюються та захищаються без перешкод їхні права та обов'язки, законні інтереси та особистий спокій [15, с. 105]. Надалі, виділяючи той або інший складник публічного порядку або механізми, що стосуються охорони публічного порядку, доцільним уважається акцентувати увагу не лише на предметі, який безпосередньо вивчається, а і на куті зору, чинниках які безпосередньо впливають на «чистоту експерименту», тобто враховувати по можливості повно навіть соціально-економічні умови, в яких виникали концепції, норми, погляди або судження з приводу публічного порядку.

Інші автори, формулюючи поняття громадського порядку, акцентують увагу на тому, що громадський порядок являє собою правильно налагоджений стан усієї сукупності суспільних відносин, урегульованих не тільки правовими, а й усіма іншими соціальними нормами [16, с. 211]. Отже, наведені вище визначення характеризують поняття «публічний порядок» у широкому розумінні, що зумовлено наявністю системи суспільних відносин, яка складається внаслідок впливу на процеси громадського життя чинних у суспільстві соціальних норм. Однак у цьому випадку публічний правопорядок виступає не тільки як юридична, а і як соціальна категорія і його можна вважати як «громадський правопорядок у загальносоціальному значенні» [17, с. 59].

З іншого боку, тлумачення поняття «публічний порядок» у вузькому розумінні здебільшого передбачає його обмеження певним простором, умовами, за допомогою яких створюються і розвиваються суспільні відносини [18, с. 8], або ж визначення його як відносин у громадських місцях, що регулюються нормами моралі і права [19, с. 3]. Наприклад, Р.Т. Мухаєв зазначає, що під час розгляду громадського порядку у вузькому значенні необхідно говорити, передусім, про охорону особистості та прав громадян, моральності і громадського спокою в побуті та громад-

ських місцях [20, с. 443]. А.В. Серьогін розглядає громадський порядок як урегульовану нормами права і моралі систему суспільних відносин, за якої забезпечується нормальний ритм життя населення, сприятливі умови для суспільно корисної діяльності і відпочинку людей, недоторканності їхньої честі і гідності [21, с. 35].

На думку М.І. Загородникова, громадським порядком є частина суспільних відносин, що регулюються нормами права, моралі, правилами співжиття і звичаями, які складаються в громадських місцях, і за своїм змістом слугують меті охорони особи і прав громадян, громадської моралі, забезпечення громадського спокою, створенню нормальних умов для життя і праці громадян, для діяльності державних і громадських закладів і підприємств [22, с. 5]. Розширеною порівняно із цим є позиція Ф.Є. Колонтаєвського, який зазначає, що громадський порядок – це система вольових суспільних відносин, які складаються та розвиваються головним чином у громадських місцях на основі дотримання норм права та інших соціальних норм, спрямованих на забезпечення особистої безпеки громадян, громадської безпеки, створення умов для нормального функціонування підприємств, установ, організацій та громадських об'єднань, для праці та відпочинку громадян, поваги до їхньої честі, людської гідності та суспільної моральності [23, с. 20]. Отже, у цьому разі мова фактично йде про встановлені певні правила поведінки у місцях, що мають суспільне значення, до яких належать вулиці, проспекти, площі, вокзали тощо. Дотримання таких правил забезпечується, з одного боку, правомірною поведінкою громадян у громадських місцях, з іншого – належною охороною відповідними органами мирного порядку в таких місцях.

Поряд із викладеним об'ємним за своїм сутнісним наповненням є поняття публічного порядку, запропоноване вченими-адміністративістами радянської школи, які розглядають громадський порядок як струнку структурну систему правових суспільних відносин, що виникають як у громадських місцях, так і поза цими місцями [24, с. 7]. Це визначення значно розширює межі публічного порядку, що не дає змоги повною мірою відмежувати його від інших правовідносин, урегульованих нормами права й іншими соціальними нормами. Громадський порядок у вузькому розумінні характеризують як категорію «громадський порядок у юридичному значенні». Аналогічна позиція викладена і в підручнику «Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ» [25, с. 17].

Цікавим, однак, і таким, що потребує критичного аналізу, вбачається підхід до трактування терміна «публічний порядок» представниками судових органів. Так, під час винесення постанови від 17 липня 2012 р. у справі № 2а-3351/12/1070 Київський окружний адміністративний суд дійшов висновку, що «під «громадським правопорядком» слід розуміти зумовлену закономірностями соціального розвитку систему правил та інститутів, що забезпечують упорядкованість суспільних відносин і надають їм певну організаційну форму, а отже, громадський порядок у вузькому розумінні означає відсутність правопорушень» [26].

На нашу ж думку, слід погодитись із тим, що, будучи частиною суспільних відносин, регульованих нормами права, правилами співжиття і звичаями, громадський порядок охоплює інше, набагато менше коло суспільних відносин.

Громадський порядок необхідно розглядати як стан соціальної урегульованості, за якого забезпечуються життя, здоров'я громадян, їхні права і свободи, громадський спокій, мораль, людська гідність [27, с. 8]. Така дефініція має подвійне значення: широке – означає сукупність усіх правил, що регламентують суспільні процеси і відносини між окремими соціальними суб'єктами; вузьке – це інститути і норми, що зумовлюють статус людини і громадянина та соціальних груп у суспільстві тією мірою, якою це зумовлено їхніми інтересами та закономірностями розвитку самого суспільства, а також науково обґрунтовані відносини між членами суспільства та його структурними елементами [28, с. 81].

Висновки. Враховуючи викладений матеріал, вважаємо, що під публічним порядком слід розуміти врегульовану правовими та іншими соціальними нормами систему суспільних відносин, що забезпечує захист прав і свобод громадян, їхнього життя і здоров'я, повагу до честі та людської гідності, дотримання норм суспільної моралі.

Список використаних джерел:

1. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ / за заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. Київ : МАУП, 1995. 177 с.

2. Конституція України. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141. (зі змінами та доповненнями).

3. Теория и практика совершенствования охраны общественного порядка : труды Академии МВД СССР. Москва : Академия МВД СССР, 1985. 360 с.

4. Устав о предупреждении и пресечении преступлений (издание 1857 года). *Российский криминологический взгляд*. 2008. № 3. С. 83–102.

5. Полное собрание законов Российской империи. Санкт-Петербург, 1891. Т. 9. Собр. 3. № 6196.

6. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик, Утверждена Чрезвычайным VIII Съездом Советов Союза ССР 5 декабря 1936 г. (с последующими изменениями и дополнениями). URL: http://www.nbuv.gov.ua/articles/history/1936cnst.htm.

7. Про посилення відповідальності за хуліганство : Указ Президії Верховної Ради СРСР від 26 липня 1966 р. *Відомості Верховної Ради СРСР*. 1966. № 30.

8. Корнієнко М.В. Роль органів внутрішніх справ України в охороні громадського правопорядку при ускладненні оперативної обстановки. Дніпропетровськ : Україна, 2001. 430 с.

9. Яценко С.С. Уголовно-правовая охрана общественного порядка: Сравнительно-правовой аспект. Киев : Вища школа, 1986. 126 с.

10. Скакун О.Ф. Теория государства и права. Харьков : Консум, 2006. 656 с.

11. Юридична енциклопедія. Київ : Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 1998. 774 с.

12. Даньшин И.Н. Уголовно-правовая охрана общественного порядка Харьков, 1971. 192 с.

13. Серегин А.В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления : учеб. пособие. Москва : Академия МВД СССР, 1975. 194 с.

14. Серегин А.В. К вопросу о понятии общественного порядка в советском государстве. *Труды Высшей школы МООП РСФСР*. 1963. № 8. С. 246–260.

15. Правовые основы обеспечения общественного порядка / В.В. Лазарев, Л.Л. Попов, Л.М. Розин. Москва : Юридическая литература, 1967. 122 с.

16. Загальна теорія держави і права / за ред. В.В. Копєйчикова. Київ : Юрінком, 1997. 211 с.

17. Манжула А.А. Співвідношення та значення понять «громадський порядок», «правопорядок» та «громадська безпека». *Держава та регіони : науково-виробничий журнал. Право*. 2012. № 4. С. 57–62.

18. Организация патрульно-постовой службы по единой дислокации / А.В. Войцеховский, Е.В. Додин, И.П. Голосниченко. Киев : МВД СССР КВШ МВД СССР, 1982. 88 с.

19. Кузнецова Н.Ф. Уголовная ответственность за нарушение общественного порядка. Москва : Госюриздат, 1963. 332 с.

20. Мухаев Р.Т. Теория государства и права : учебник для вузов. Москва : Приор : ИНФРА-М, 2001. 464 с.

21. Серегин А.В. Общественный порядок и образ жизни. *Советское государство и право*. Москва, 1978. № 4. С. 35–39.

22. Загородников Н.И. Общественный порядок и пути его укрепления. *Советское государство и право*. 1971. № 10. С. 3–9.

23. Колонтаевский Ф.Е. Организационные основы охраны общественного порядка в современных условиях : автореф. дисс. … д-ра юрид. наук : 12.00.14. Москва, 1996. 58 с.

24. Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. Москва : Юриздат, 1965. 216 с.

25. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / за заг. ред. І.П. Голосніченка, Я.Ю. Кондратьєва. Київ : Українська академія внутрішніх справ, 1995. 177 с.

26. Постанова Київського окружного адміністративного суду від 17 липня 2012 р. у справі № 2а-3351/12/1070. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua.

27. Ульянов О.І. Адміністративно-правовий захист міліцією прав громадян у сфері громадського порядку : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07; Одеський юридичний інститут національного університету внутрішніх справ. Одеса, 2002. 18 с.

28. Популярна юридична енциклопедія / В.К. Гіжевський, В.В. Головченко, В.С. Ковальський (кер.) та ін. Київ : Юрінком Інтер, 2002. 528 с.

УДК 347.73
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.14

КОСТЕНКО Ю.О.

ОКРЕМІ АСПЕКТИ РОЗМЕЖУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ТА ФІНАНСОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

У статті розглянуто чинну систему відповідальності за порушення законодавства у сфері податків і зборів як складну правову конструкцію, що містить три самостійних види юридичної відповідальності: фінансову, адміністративну та кримінальну. Уточнено, що головне призначення відповідальності полягає в державному примусі до реального виконання податкових обов'язків зобов'язаними суб'єктами. Досліджено різні наукові позиції щодо підстав юридичної відповідальності, які поділяються на нормативні, фактичні й процесуальні. Доведено, що діяння особи розглядається як правопорушення тільки тоді, коли ця конструкція має відповідну правову форму, і тільки в тому разі, якщо така дія або бездіяльність визнається правопорушенням відповідною правовою нормою. Звернено увагу на особливості притягнення до фінансової та адміністративної відповідальності на прикладі порушень *у частині сплати податку на доходи фізичних осіб та військового збору до бюджетів.* Зокрема, виділено низку проблем щодо притягнення до фінансової відповідальності за ст. 126 та ст. 127 ПК України. Уточнено, якщо на момент виявлення порушення податківцями податок сплачено в повному обсязі, такі дії платника податку (податкового агента) слід кваліфікувати за ст. 126 Податкового кодексу України як порушення правил сплати (перерахування) податків. Відповідальність за ст. 127 Податкового кодексу України настає у разі, коли платник податків (податковий агент) допускає саме бездіяльність щодо нарахування, утримання та/або сплати податків або під час виплати доходів на користь іншого платника, тобто якщо платник податків не виконав свої обов'язки як платник або податковий агент (не погасив заборгованість навіть після закінчення строків сплати податків). Розглянуто підстави притягнення до адміністративної відповідальності за порушення порядку утримання та перерахування податку на доходи фізичних осіб. Виділено низку спірних питань щодо можливості кваліфікації за ст. 163-4 Кодексу України про адміністративні правопорушення в частині адміністрування військового збору та обґрунтовано, що за несплату останнього платники податків (податкові агенти) можуть бути притягнуті виключно до фінансової відповідальності.

Ключові слова: *фінансова відповідальність, адміністративна відповідальність, державний примус, податковий обов'язок, пеня, податок на доходи фізичних осіб, військовий збір.*

The article deals with the current liability system concerning violation of tax law as a complex legal framework, which includes three independent types of legal responsibility, namely financial, administrative and criminal ones. It was specified, that the main purpose of the liability lies in the state's enforcement of the actual fulfillment of tax obligation by the liable subjects. Various scientific standpoints regarding the grounds for legal responsibility have been studied, they are divided into normative, factual and processual ones. It was proved that the individual's actions are considered to be the violation of law only when this framework has a proper legal form, and only in case this action or inaction is proved to violate a certain legal norm. The peculiarities of the enforcement of financial and administrative responsibility were considered through the example of the violation in partial payment of income tax and personal income tax and military fees to the budgets. In particular, a number of problems have been highlighted regarding financial liability under the Article 126 and the Article 127 of the Tax Code of Ukraine. It was

© КОСТЕНКО Ю.О. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри теорії та історії держави і права та адміністративного права (Донецький національний університет імені Василя Стуса)

also clarified that, if at the time of detection of tax breach it was paid in full scale, such actions of the tax payer (tax agent) should be qualified under the Article 126 of the Tax Code of Ukraine as the violation of rules for payment (transfer) of taxes. Liability under the Article 127 of the Tax Code of Ukraine accrues when the taxpayer (tax agent) admits the inactivity of taxation, withholding and / or payment of taxes, or during the payment of income in favor of another taxpayer, that is, if the taxpayer did not fulfilled his obligations as a payer or tax agent (did not repay the debt even after the tax deadline). The grounds for bringing to administrative responsibility for violation of the procedure for withholding and transferring the personal income tax have been considered. A number of controversial issues about the possibility of qualification under the Articles 163-4 of the Tax Code of Ukraine on Administrative Offenses regarding the administration of the military levy, and it was justified that, if the latter is not paid, taxpayers (tax agents) can be held solely financially liable.

Key words: *financial responsibility, administrative responsibility, state enforcement, tax liability, penalties, personal income tax, military levy.*

Вступ. Одним із складників будь-якої національної правової системи є запровадження відповідних заходів юридичної відповідальності за здійснення діянь, які належать до правопорушень, зокрема до найбільш тяжких їхніх різновидів – злочинів. Аналіз зарубіжного законодавства дає змогу виділяти певні відмінності в механізмі реалізації юридичної відповідальності в сфері оподаткування в державах континентальної та англосаксонської правових сімей. Для перших характерним є виділення двох видів публічної відповідальності за порушення податкового законодавства – адміністративної та кримінальної, тоді як для держав англосаксонської правової сім'ї – суворий розподіл правопорушень і санкцій на кримінальні й адміністративні є відсутнім. При цьому в останніх, наприклад у США, Великобританії, допускається притягнення до кримінальної відповідальності й юридичних осіб [1, с. 200]. Варто зазначити, що питання розмежування видів відповідальності в науці підіймається досить давно. Наприклад, ще на початку 70-х років минулого століття І.С. Самощенко та М.Х. Фарукшин зауважили на множинності видів юридичної відповідальності, що підкреслює різноманітність методів правового регулювання, характерних для різних галузей права [2, с. 207]. Кожен із видів відповідальності відображає своєрідність певного методу правового регулювання. І кримінальне, і адміністративне, безперечно, мають свій окремий, особливий метод.

Різні аспекти проблем розмежування та застосування юридичної відповідальності в податковій сфері певним чином знайшли своє відображення в роботах таких вітчизняних науковців, як: А.Й. Іванський [3], Е.С. Дмитренко [4], Д.О. Гетманцев [5, с. 337–366], М.П. Кучерявенко [6], Р.А. Усенко [7], А. Літвінцева [8], М.Я. Сакали [9]. Проведені дослідження свідчать, що об'єктивні відзнаки в проявах і наслідках протиправних посягань у податковій сфері спричинили їх поділ на податкові злочини, за здійснення яких настає кримінальна відповідальність, й податкові правопорушення, які тягнуть фінансову та адміністративну відповідальність. Такий підхід закладено й в податковому законодавстві України, де відповідно до п. 111.1 ст. 111 Податкового кодексу (далі – ПК України) передбачено застосування таких видів юридичної відповідальності, як фінансова, адміністративна та кримінальна [10].

Постановка завдання. Метою статті є уточнення основних критеріїв розмежування фінансової та адміністративної відповідальності за порушення податкового законодавства.

Задля досягнення зазначеної мети автором сформульовано такі завдання:

– визначити підстави розмежування юридичної відповідальності за порушення в податковій сфері;

– проаналізувати проблеми застосування фінансової та адміністративної відповідальності на прикладі порушень у частині сплати податку на доходи фізичних осіб і військового збору;

– визначити роль пені в системі мір державного примусу.

Результати дослідження. Підіймаючи питання щодо відповідальності за порушення податкового законодавства в Україні, треба зважати на те, що мова йде про сукупність різних видів юридичної відповідальності, через установлений законодавством механізм якої реалізується державний примус у податковій сфері. Для встановлення взаємозв'язку між державним примусом і юридичною відповідальністю ключове значення має поняття податкового обов'язку та його виконання. Держава, надаючи платникам податків певні права та економічні свободи, зі свого боку вимагає від суб'єктів податкових відносин належної реалізації встановлених приписів. Це

питання має не тільки теоретичне, але й практичне значення, оскільки відмова зобов'язаних осіб від здійснення дій, які становлять зміст податкового обов'язку, є підставою для настання певних негативних наслідків. Головне призначення відповідальності полягає в державному примусі до реального виконання обов'язків. У податковому праві з урахуванням специфіки предмета та методу правового регулювання застосування юридичної відповідальності до зобов'язаних суб'єктів податкових правовідносин завжди пов'язано з невиконанням ними податкового обов'язку [11, с. 79]. Саме цим можна пояснити необхідність і можливість державного примусу, однією із форм якого є юридична відповідальність [12, с. 286].

Відповідно до п. 16.1 ст. 16 ПК України платники податків зобов'язані стати на облік у контролюючих органах; вести в установленому порядку облік доходів і витрат, складати звітність, що стосується обчислення і сплати податків і зборів; подавати до контролюючих органів декларації, звітність та інші документи, пов'язані з обчисленням і сплатою податків і зборів; сплачувати податки та збори в строки та у розмірах, встановлених податковим законодавством [10]. У разі невиконання чи неналежного виконання податкового обов'язку платник податку несе відповідальність (п. 36.5 ст. 36 ПК України) [10]. Юридична відповідальність за порушення податкового законодавства – це комплекс примусових каральних мір впливу, які застосовуються до правопорушників як покарання в установлених законодавством випадках і порядку [13, с. 499].

У межах роботи не видається можливим висвітлити особливості застосування всіх видів юридичної відповідальності за порушення в податковій сфері. Хотілося б звернути увагу на окремі аспекти розмежування фінансової та адміністративної відповідальності на прикладі порушень у частині сплати податку на доходи фізичних осіб (далі – ПДФО) та військового збору (далі – ВЗ), адже, як свідчить аналіз правозастосовної практики, такі порушення в окремих регіонах України становлять майже 67% від загальної кількості правопорушень, виявлених за результатами податкових перевірок [14]. Із цих позицій ключове значення набуває питання щодо характеристики саме підстав відповідної відповідальності.

У науковій літературі підстави юридичної відповідальності іноді поділяють на нормативні, фактичні й процесуальні [15, с. 281–282; 16, с. 362–364; 17, с. 499]. Наприклад, нормативними вважається сукупність правових норм, які встановлюють відповідальність за здійснення діяння (в формі дії чи бездіяльності) суб'єкта податкових правовідносин. До фактичних підстав відповідальності відносять безпосередньо діяння відповідного суб'єкта, що порушує правові приписи, які охороняються адміністративними та фінансовими санкціями, тобто мова йде про склад правопорушення чи злочину. Процесуальні – характеризують як акт компетентного органу щодо накладення конкретного стягнення за відповідне порушення в податковій сфері [15, с. 282]. Навряд чи заслуговує на однозначну підтримку позиція, що для настання реальної відповідальності необхідною є наявність усіх трьох підстав і виключно тільки в зазначеній послідовності [15, с. 282]. З цього приводу цілком правильним є зауваження М.П. Кучерявенка, який зазначає, що запропонована диференціація є теоретичною абстракцією, оскільки таке розмежування можливе тільки на рівні теоретичної моделі, оскільки фактичні підстави можуть бути реалізовані за наявності нормативних [6, с. 439]. Справді, діяння особи розглядається як правопорушення тільки тоді, коли ця конструкція має відповідну правову форму, і тільки в тому разі, якщо така дія або бездіяльність визнається правопорушенням відповідною правовою нормою.

Наприклад, фінансова відповідальність за порушення законів із питань оподаткування встановлюється та застосовується згідно з положеннями гл. гл. 11 та 12 ПК України у вигляді штрафних (фінансових) санкцій (штрафів) та/або пені (п. 111.2 ст. 111 ПК України) [10]. Низка статей ПК України передбачає фінансову відповідальність за порушення встановленого порядку взяття на облік (реєстрацію) у контролюючих органах (ст. 117); неподання або несвоєчасне подання податкової звітності (ст. 120); порушення встановлених законодавством строків зберігання документів із питань обчислення і сплати податків та зборів, а також документів, пов'язаних із виконанням вимог іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи (ст. 121); порушення правил сплати (перерахування) податків (ст. 126) та інші.

Одним із поширених блоків порушень у сфері податків є питання, пов'язані з адмініструванням ПДФО та ВЗ. Порядок адміністрування цих податкових платежів, а отже, й питання, пов'язані із застосуванням відповідальності, подібні між собою, адже, згідно з пп. 1.6. п. 161 підрозділу 10 розділу XX ПК України платники ВЗ повинні виконувати податкові обов'язки за правилами, установленими ст. 176 ПК України (забезпечення виконання податкових зобов'язань із ПДФО) [10]. Отже, у разі недотримання порядку нарахування та/або сплати ВЗ до податкового агента застосовується та сама відповідальність, що й під час аналогічних порушень за ПДФО.

Пп. 14.1.180 п. 14.1 ст. 14 ПК Україні визначено, що податковий агент щодо ПДФО – юридична особа (її філія, відділення, інший відокремлений підрозділ), самозайнята особа, представництво нерезидента – юридичної особи, інвестор (оператор) за угодою про розподіл продукції, які незалежно від організаційно-правового статусу та способу оподаткування іншими податками та/або форми нарахування (виплати, надання) доходу (у грошовій або негрошовій формі) зобов'язані нараховувати, утримувати та сплачувати податок, передбачений розділом IV ПК України, до бюджету від імені та за кошт фізичної особи з доходів, що виплачуються такій особі, вести податковий облік, подавати податкову звітність податковим органам і нести відповідальність за порушення його норм у порядку, передбаченому ст. 18 та гл. 11 ПК України [10]. Особою, відповідальною за нарахування, утримання та сплату (перерахування) до бюджету ПДФО та ВЗ, є роботодавець, який виплачує такі доходи на користь платника податку (п. 171.1 ст. 171 ПК України) [10]. Отже, обов'язки, які покладено на податкового агента, залежно від стадії їх виконання можна поділити на декілька складників: 1) нарахувати, утримати ПДФО та ВЗ; 2) сплатити ПДФО та ВЗ до бюджету; 3) подати податкову звітність (Форму № 1ДФ).

Порушення податкового законодавства, яке тягне застосування фінансової чи адміністративної відповідальності, може бути пов'язано з процедурами виконання кожного із зазначених складників податкового обов'язку. Проте хотілося б звернути увагу саме на особливостях притягнення до відповідальності за порушення, пов'язані із несплатою, несвоєчасною сплатою та недоплатою ПДФО та ВЗ до бюджетів. Таке порушення може виникнути, наприклад, в тому разі, коли податковий агент правильно нарахував податок, зазначивши його у Формі № 1ДФ, проте сплатив меншу суму.

Згідно з приписами ПК України податковий агент, який нараховує (виплачує, надає) оподатковуваний дохід на користь платника податку, зобов'язаний утримувати податок із суми такого доходу за його кошт, використовуючи ставку податку, визначену в ст. 167 ПК України. ПДФО сплачують до бюджету під час виплати оподатковуваного доходу. У разі, якщо оподатковуваний дохід нараховується, але не виплачується, ПДФО слід перерахувати до бюджету протягом 30 календарних днів, наступних за останнім днем місяця, у якому відбулося таке нарахування (пп. 168.1.2, 168.1.5 ст. 168 ПК України) [10]. Інший строк встановлено під час нарахування та виплати оподатковуваного доходу в негрошовій формі чи виплаті готівкою з каси податкового агента. В такому разі податок сплачується (перераховується) до бюджету протягом банківського дня, що настає за днем такого нарахування (виплати, надання) (пп. 168.1.4 ст. 168 ПК України) [10]. Отже, якщо податковий агент недоплатив ПДФО чи ВЗ до бюджету або взагалі не сплатив податок, а граничний термін для його сплати минув, то у разі виявлення цього факту до нього застосовуються заходи фінансової та адміністративної відповідальності.

Зокрема, відповідно до ст. 127 ПК України ненарахування, неутримання та/або несплата (неперерахування) податків платником податків, зокрема податковим агентом, до або під час виплати доходу на користь іншого платника податків тягнуть за собою накладення штрафу в розмірі 25% суми податку, що підлягає нарахуванню та/або сплаті до бюджету; ті самі дії, вчинені повторно протягом 1095 днів, тягнуть за собою накладення штрафу у розмірі 50% суми податку, що підлягає нарахуванню та/або сплаті до бюджету; у разі такого порушення протягом 1095 днів утретє та більше – накладення штрафу у розмірі 75% суми податку, що підлягає нарахуванню та/або сплаті до бюджету [10]. Відповідальність за погашення суми податкового зобов'язання або податкового боргу, що виникає внаслідок вчинення таких дій, та обов'язок щодо погашення такого податкового боргу покладаються на платника податку, зокрема на податкового агента. При цьому платник податку – отримувач таких доходів звільняється від обов'язків погашення такої суми податкових зобов'язань або податкового боргу, крім випадків, встановлених розділом IV ПК України.

Важливим є положення, що зазначені вище штрафи не застосовуються, коли ненарахування, неутримання та/або несплата (неперерахування) ПДФО самостійно виявляється податковим агентом під час проведення перерахунку цього податку, передбаченого п. 169.4 ст. 169 ПК України, та виправляється в наступних податкових періодах протягом податкового (звітного) року згідно з нормами податкового законодавства [10]. Проте на практиці податківці наполягають на застосуванні зазначених розмірів штрафів навіть у разі, коли платник податку прострочив сплату ПДФО та ВЗ, однак на момент виявлення порушення контролюючим органом сплатив їх вже в повній сумі, з чим не можна погодитися. Вважаємо, якщо на момент виявлення порушення податківцями податок сплачено в повному обсязі, такі дії платника ПДФО (податкового агента) слід кваліфікувати вже за ст. 126 ПК України як порушення правил сплати (перерахування) по-

датків, яка передбачає вже зовсім інший розмір фінансових санкцій, зокрема: а) у разі затримки до 30 календарних днів включно, наступних за останнім днем строку сплати суми грошового зобов'язання – 10% погашеної суми податкового боргу; б) у разі затримки понад 30 календарних днів, наступних за останнім днем строку сплати суми грошового зобов'язання – 20% погашеної суми податкового боргу [10].

Аналогічної позиції дотримуються й судові органи [18–21]. Наприклад, відповідно до Постанови Верховного Суду від 27 березня 2018 р. підприємство обґрунтувало свої позовні вимоги тим, що ПДФО був перерахований у день виплати заробітної плати, а тому має місце лише несвоєчасне перерахування сум податку, відповідальність за яке передбачена ст. 126 ПК України. Санкція же, установлена ст. 127 ПК України, застосовується за ненарахування, неутримання та/або несплату податків платником, зокрема податковим агентом, проте позивачем таких порушень допущено не було. Суд, зокрема, зазначив: коли мають місце нарахування, але несвоєчасність сплати платником податків узгодженої суми грошового зобов'язання протягом строків, передбачених ПК України, такий платник податків притягується до відповідальності згідно зі ст. 126 ПК України [18]. Тим часом розмір такої санкції безпосередньо залежить від часу затримки такої сплати, а не від кількості допущених порушень протягом певного періоду.

Відповідальність за ст. 127 ПК України настає у разі, коли платник податків (податковий агент) допускає бездіяльність щодо нарахування, утримання та/або сплати податків або під час виплати доходів на користь іншого платника, тобто якщо платник податків не виконав свої обов'язки як платник або податковий агент (не погасив заборгованість навіть після закінчення строків сплати податків). У цьому випадку позивач самостійно виявив факти несплати ПДФО, але погасив заборгованість із порушенням установленого строку. Тому штрафні санкції за ст. 127 ПК України не можуть застосовуватися до позивача.

Прострочення сплати сум податкового зобов'язання з ПДФО та ВЗ, окрім накладення штрафу в розмірах, передбачених ст. 126 ПК України, тягне за собою й нарахування пені контролюючим органом у порядку, встановленому ст. 129 ПК України.

Слід зазначити, що питання природи, ролі пені в системі мір державного примусу залишаються дискусійними, погляди вчених вирізняються своєю діаметральною протилежністю. Наприклад, одна група вчених не відносить пеню до фінансових санкцій, аргументуючи, що остання виплачується виключно у разі несвоєчасної сплати податків і зборів [22, с. 283; 13, с. 496–497]. Прибічником такої концепції є С.Г. Пепеляєв, який характеризує пеню саме як правовідновлювальний засіб, що має компенсаційний характер і забезпечує виконання платником податків його обов'язку щодо сплати податків, а також відшкодування збитків від несвоєчасної сплати [13, с. 497]. Протилежну позицію займають науковці, які розглядають пеню як фінансово-правову санкцію, розкривають її природу саме з позиції фінансової (податкової) відповідальності [23, с. 9; 24, с. 46; 25, с. 9; 26, с. 326].

Ми схильні відносити пеню до фінансових санкцій, адже виникнення обов'язку щодо сплати нарахованої суми пені пов'язано саме з фактом порушення платником податків строків сплати сум визначеного податкового зобов'язання. Ключовим з позиції правозастосовної практики є і законодавчий підхід, відповідно до якого пеня є формою фінансової відповідальності (п. 111.2 ст. 111 ПК України).

Отже, за кожен календарний день прострочення згідно з правилами, установленими п. 129.1 ст. 129 ПК України, у день настання строку погашення податкового зобов'язання, визначеного податковим агентом під час виплати (нарахування) доходів на користь платників податків-фізичних осіб та/або контролюючим органом під час перевірки такого податкового агента, нараховується пеня. Пеня встановлюється у відсотках до своєчасно несплаченого податкового зобов'язання, що стало податковим боргом, або до податкового зобов'язання, нарахованого самим платником податків або контролюючим органом. У такому разі пеня нараховується у розрахунку 120% річних облікової ставки НБУ, встановленої на день виплати (нарахування) доходів на користь платників податків – фізичних осіб [27].

Крім фінансової відповідальності, за порушення порядку утримання та перерахування ПДФО і подання відомостей про виплачені доходи ст. 163-4 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачена і адміністративна відповідальність (далі – КУпАП) [28]. Підставою адміністративної відповідальності за порушення податкового законодавства є наявність складу адміністративного правопорушення – винної навмисної або необережної дії або бездіяльності, що посягає на суспільні відносини, які охороняються законом, і за яке законодавством передбачена адміністративна відповідальність. Зокрема, неутримання або неперерахування до

бюджету сум ПДФО під час виплати фізичній особі доходів, перерахування податку за кошти підприємств, установ і організацій (крім випадків, коли таке перерахування дозволено законодавством), неповідомлення або несвоєчасне повідомлення державним податковим інспекціям за встановленою формою відомостей про доходи громадян, – тягнуть за собою попередження або накладення штрафу на посадових осіб підприємств, установ і організацій, а також на громадян - суб'єктів підприємницької діяльності у розмірі від двох до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Дії, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за аналогічне порушення, – тягнуть за собою накладення штрафу в розмірі від трьох до п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [28]. Суб'єктом такого правопорушення є посадові особи підприємств, установ та організацій, а також фізичні особи-підприємці щодо найманих працівників, що допустили таке порушення.

Спірним є питання щодо притягнення до адміністративної відповідальності за аналогічні порушення щодо ВЗ. На думку податківців, у такому разі має застосовуватися саме ст. 163-4 КУпАП. Проте такий підхід навряд чи заслуговує на підтримку, адже в такому разі відсутні нормативні підстави такої відповідальності, тобто ми можемо констатувати наявність саме фактичних підстав відповідальності. Однак ключовою характеристикою підстав застосування будь-якої відповідальності залишається відповідна правова форма. І в цьому разі вона відсутня через те, що диспозиція ч. 1 ст. 163-4 КУпАП передбачає порушення саме щодо адміністрування ПДФО. Річ у тому, що згідно зі ст. 58 Конституції України ніхто не може відповідати за діяння, які на час їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення [29]. Принцип забезпечення законності знаходить своє відображення і в ст. 7 КУпАП, де частиною першою закріплено, що ніхто не може бути підданий заходу впливу у зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше, як на підставах і в порядку, встановлених законом. Уповноважені органи та посадові особи можуть застосовувати заходи адміністративного впливу тільки в межах компетенції відповідно до закону [28].

Якоїсь спеціальної відповідальності за несплату ВЗ чинним законодавством не передбачено. Як нами вже підкреслювалося вище, згідно з пп. 1.6 п. 161 підрозділу 10 розділу XX ПК України платники ВЗ зобов'язані забезпечувати виконання податкових зобов'язань у формі та у спосіб, що визначені ст. 176 ПК України, та нести відповідальність у випадках, передбачених податковим законодавством [10]. За несплату ВЗ зобов'язаним особам загрожують «стандартні» фінансові санкції, що застосовуються до податкових агентів згідно з ПК України за скоєння податкового правопорушення. Отже, вбачається, що адміністративна відповідальність передбачена виключно за порушення в сфері ПДФО (ст. 163-4 КУпАП) і не може застосовуватися за порушення щодо адміністрування ВЗ.

Висновки. Узагальнення вищенаведеного дає змогу дійти висновку, що чинна система відповідальності за порушення законодавства в сфері податків і зборів як складна правова конструкція містить три самостійних види юридичної відповідальності: фінансову, адміністративну та кримінальну. Передбачаються вони відповідно за скоєння податкових правопорушень, порушень законодавства про податки та збори, що містять ознаки адміністративних правопорушень і злочинів. Тобто основним критерієм розмежування будь-якої юридичної відповідальності, зокрема адміністративної та фінансової, є саме нормативні підстави їх застосування, що і дає змогу діяння особи розглядати як правопорушення тільки в тому разі, коли ця конструкція має відповідну правову форму.

Список використаних джерел:

1. Калинкарова Е.В. Налоговое право зарубежных стран : учебник. Москва : Юрайт, 2015. 354 с.

2. Самощенко М.С., Фарукшин М.Х. Ответственность по советскому законодательству. Москва : Юридическая литература, 1971. 298 с.

3. Іванський А.Й. Фінансова-правова відповідальність: теоретичний аналіз : монографія. Одеса : Юридическая литература, 2008. 504 с.

4. Дмитренко Е.С. Юридична відповідальність суб'єктів фінансового права у механізмі правового регулювання фінансової безпеки України : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2009. 592 с.

5. Гетманцев Д.О. Фінансово-правове зобов'язання як окрема категорія фінансового права : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 368 с.

6. Кучерявенко М.П. Податкові процедури: правова природа і класифікація : монографія. Київ : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2009. 460 с.

7. Усенко Р.А. Фінансові санкції за законодавством України : монографія. Київ : Дакор, 2007. 168 с.

8. Літвінцева А. Фінансова відповідальність за порушення податкового законодавства. *Підприємництво, господарство і право.* 2016. № 6. С. 150–154.

9. Сакали М.Я. Відповідальність юридичних осіб за податкові правопорушення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук :. 12.00.07; Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна», 2011. 22 с.

10. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 р., № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2011. № 13–14, 15–16, 17. Ст. 112.

11. Фінансова енциклопедія / О.П. Орлюк, Л.К. Воронова, І.Б. Заверуха та ін. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 472 с.

12. Титов А.С. Налоговое администрирование и контроль. Москва : ВК, 2007. 410 с.

13. Налоговое право : учебник / под ред. С.Г. Пепеляева. Москва : Альпина Паблишер, 2015. 796 с.

14. UPL: http://ch.sfs.gov.ua/media-ark/local-news/print-221973.html (дата звернення: 03.07.2019).

15. Кустова М.В., Ногина О.А., Шевелева Н.А. Налоговое право России. Общая часть : учебник. Москва : Юристъ, 2001.

16. Налоговый менеджмент. Продвинутый курс : учебник. / И.А. Майбуров, Ю.Б. Иванов, Л.Н. Васянина и др. ; под ред. И.А. Майбурова. Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2016. 559 с.

17. Налоговое право : учебник / под ред. С.Г. Пепеляева. Москва : Альпина Паблишер, 2015. 796 с.

18. Постанова Окружного адміністративного суду АРК від 9 серпня 2013 р. Справа № 801/5963/13-а. UPL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/33099738 (дата звернення: 29.06.2019).

19. Постанова Донецького Окружного адміністративного суду від 7 грудня 2013 р. Справа № 805/15803/13-а. UPL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/36680684 (дата звернення: 29.06.2019).

20. Постанова Верховного Суду від 27 березня 2018 р. Справа № П/811/618/17. UPL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/72983208 (дата звернення: 29.06.2019).

21. Постанова Вінницького апеляційного адміністративного суду. Справа № 802/1845/17-а від 1 лютого 2018 р. UPL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/72088776 (дата звернення: 29.06.2019).

22. Юткина Т.Ф. Налоги и налогообложение : учебник. Москва : ИНФРА-М, 2001. 576 с.

23. Николаев А.А. Правовые проблемы ответственности хозяйствующих субъектов за неуплату налогов : автореф. … дисс. канд. юрид. наук : 12.00.04, 12.00.12 ; Москов. юрид. акад. Москва, 1999. 23 с.

24. Арсланбекова А.З. Финансово-правовые санкции в системе мер юридической ответственности : автореф. … дис. д-ра юрид. наук : 12.00.04; Саратовская государственная академия права. Саратов, 2009. 48 с.

25. Лабутина Н.А. Правовое регулирование ответственности за налоговые правонарушения : автореф. … дисс. канд. юрид. наук : 12.00.14; Рос. акад. народ. хоз. гос. службы при Президенте РФ. Москва, 2012. 21 с.

26. Орлюк О.П. Фінансове право : навч. посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 528 с.

27. Порядок ведення органами Державної фіскальної служби України оперативного обліку податків і зборів, митних та інших платежів до бюджетів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Наказ Міністерства фінансів України від 7 квітня 2016 р. № 422 UPL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0751-16 (дата звернення: 07.07.2019).

28. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради України.* 1984. № 51. Ст. 1122.

29. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141.

УДК 343.985:343.326
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.15

КРАВЧУК М.Ю.

ПРИНЦИП ЗАКОННОСТІ В СИСТЕМІ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ БІОТЕРОРИЗМУ

У статті зазначено, що тероризм посідає досить провідне місце серед негативних чинників впливу на розвиток суспільних відносин і становить глобальну проблему для людства. Досліджено нормативно-правові засади протидії біологічному тероризму та здійснено аналіз неточностей і прогалин у чинному вітчизняному антитерористичному законодавстві. Обґрунтовано важливість завдання для сучасної адміністративно-правової науки щодо дослідження заходів протидії біотероризму та пошуку науковцями збалансованих зі світовим досвідом пропозицій удосконалення такої протидії. Досліджено визначені Законом України «Про боротьбу зтероризмом» основні принципи боротьби з тероризмом, здійснено короткий теоретико-правовий аналіз значення такої юридичної дефініції, як «принцип», та особливостей тлумачення її окремими науковцями. Встановлено, що в сучасних умовах вірогідності існування біотерористичних загроз у суспільно-політичній ситуації в Україні принципи їхній протидії необхідно виділяти як самостійний іважливий чинник удосконалення державного адміністративно-правового механізму системи національної безпеки. Під спеціальним принципом законодавчого забезпечення протидії біотероризму пропонується розуміти основні керовані універсальні орієнтири, яким необхідно поетапно слідувати та застосовувати для впливу на будь-який об'єкт загрози чи певну сферу суспільних відносин, яких у сукупності необхідно розглядати як систему з відповідними взаємозв'язками між певними підсистемами та елементами. Запропоновано внесення доповнення до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» у частині закріплення поняття «біологічний тероризм». Здійснено авторське обґрунтування принципу законності адміністративно-правового забезпечення протидії біологічному тероризму як специфічного елемента комплексної суспільно-негативної категорії «тероризм», що дасть змогу звернути увагу законодавця на необхідність подальшої деталізації на рівні законів і підзаконних актів системи нормативно-правових актів, спрямованих на попередження та протидію біотероризму.

Ключові слова: *біологічний тероризм, законодавство, національна безпека, принцип законності, принципи протидії біотероризму, технологічний тероризм.*

The article points out that terrorism has a leading position among the negative factors influencing the development of social relations and is a global problem for humanity. The legal framework for counteraction to biological terrorism is investigated and the inaccuracies and gaps in the current domestic anti-terrorist legislation are analyzed. Theimportance of the task for the modern administrative-legal science to study bioterrorism measures and to find by scientists balanced with the world experience proposals for improvement of such counteraction is substantiated. The Laws of Ukraine "On Combating Terrorism" were investigated the basic principles of combating terrorism, a brief theoretical and legal analysis of the significance of such legal definition as "principle" and the peculiarities of its interpretation by some scholars were made. It is established that in the current conditions of the probability of bioterrorist threats in the socio-political situation in Ukraine, the principles of their counteraction should be identified as an independent and important factor for improving the state administrative and legal mechanism of the national security system. Under the special principle of legislative support for counterterrorism, it is proposed to understand the basic guided universal guidelines, which should

© КРАВЧУК М.Ю. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінального права та процесу (Тернопільський національний економічний університет)

be followed in stages and applied to influence any object of threat or a certain sphere of social relations, which collectively should be considered as a system with appropriate interrelations between certain subsystems and elements. It is proposed to amend the Law of Ukraine "On Combating Terrorism" as part of the concept of "biological terrorism". The author substantiates the principle of the legitimacy of the administrative and legal support of counteraction to biological terrorism as a specific element of the complex social-negative category of "terrorism", which will make it possible to draw the attention of the legislator to the need for further detailing at the level of laws and regulations of the system of regulatory and legal acts, directions counterterrorism.

Key words: *biological terrorism, legislation, national security, principle of legality, principles of countering bioterrorism, technological terrorism.*

Вступ. У сучасних умовах формування та розвитку окремих негативних світових суспільно-політичних тенденцій тероризм посідає досить провідне місце та становить глобальну проблему. Саме тому світове співтовариство спрямовує значні зусилля на протидію цьому негативному явищу. При цьому слід зазначити, що велике значення надається вирішенню кримінально- та адміністративно-правової сторони проблематики, що знаходить свій прояв і в тенденції до розширення правової заборони щодо терористичних дій у міжнародному праві та продукується на національні законодавства різних країн світу.

Така стійка тенденція, на думку автора, актуалізує дослідження протидії біотероризму шляхом установлення позитивних моментів і неточностей у чинному антитерористичному вітчизняному законодавстві з метою розроблення науково обґрунтованих і конструктивних, збалансованих зі світовим досвідом пропозицій щодо вдосконалення такої протидії. Проте слід зазначити, що вивчення і надання рекомендацій щодо вдосконалення вітчизняного законодавства в частині практичного вирішення органами державної влади проблем протидії біотероризму поєднано з певними труднощами. Зокрема, у науковій літературі масштаби цього явища є чітко не визначеними, а складові елементи системи правової протидії тероризму загалом та його складнику – біотероризму є досить не конкретні. Усе це суттєво ускладнює вироблення дієвих законодавчих формулювань щодо організації протидії цьому явищу.

Логічним наслідком зазначеної суспільно-політичної невизначеності подальшої парадигми вдосконалення системи протидії біотероризму в Україні стало авторське дослідження загальних принципів протидії тероризму на підставі Закону України «Про боротьбу з тероризмом» [1] та інших нормативно-правових актів вітчизняної системи законодавства.

Слід також зазначити, що дотепер формулювання та характеристика принципів протидії біотероризму в системі адміністративно-правового регулювання суспільних відносин здійснювалися лише в окремих наукових статтях таких правників, як О.О. Головацький, В.В. Квасюк, В.В. Курзова, Д.Л. Поклонський, М.Ю. Тарасов, та незначної низки інших науковців. Своєрідним доповненням до зазначеного дослідницького фактичного масиву матеріалів є також праці фахівців різних суспільних наук, зокрема таких, як О.В. Губар (державне управління), Ю.А. Лапутіна (дослідження з психології у межах міждисциплінарних досліджень у галузі розроблення та вдосконалення біологічних продуктів різного призначення) тощо. На противагу вищезазначеному нині сформоване значне науково-теоретичне підґрунтя щодо визначення принципів протидії такому комплексному суспільно негативному явищу, як тероризм, що знайшло відображення у працях таких відомих вітчизняних учених, як М.В. Джига, В.О. Євдокимов, Ю.В. Землянський, Ю.А. Кармазін, С.В. Ківалов, А.І. Комарова, О.О. Крикун, В.В. Крутов В.А. Ліпкан М.О. Потебенько, Ю.П. Соловкова та інші.

Постановка завдання. Однак залишається не повною мірою врегульоване питання правових засад протидії біотероризму в системі інструментів державної безпекової політики України, зокрема визначення та дослідження основних принципів протидії біотероризму, які є ключовим елементом формування перспективного законодавства на шляху подолання негативних проявів сучасного політичного стану українського суспільства та його поступу до європейських соціально-економічних стандартів.

Метою статті є здійснення аналізу загальних принципів протидії тероризму у вітчизняному законодавстві та виокремлення і аналіз принципу законності, на основі якого повинні формуватися норми законодавчих актів із протидії біотероризму.

Результати дослідження. Правову основу протидії тероризму в Україні становлять Конституція України [2], Кримінальний кодекс України [3], Закон України «Про боротьбу з теро-

ризмом» [1], а також інші закони України та міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, а також інші нормативно-правові акти, що приймаються на виконання законів України та відповідно до Конституції України. Базовими положеннями, без яких неможливо сформувати норми законодавства та здійснювати чітку правозастосовну практику протидії тероризму, є базові принципи протидії тероризму.

У вітчизняній системі нормативно-правових актів, що регулюють питання протидії тероризму, базовим є Закон України «Про боротьбу з тероризмом», який прийнято з метою захисту особи, держави і суспільства від тероризму, виявлення та усунення причин і умов, які його породжують, визначення правових та організаційних основ боротьби з цим небезпечним явищем, повноважень і обов'язків органів виконавчої влади, об'єднань громадян і організацій, посадових осіб та окремих громадян у цій сфері, порядку координації їхньої діяльності, гарантій правового і соціального захисту громадян у зв'язку з участю в боротьбі з тероризмом (преамбула) [1].

У ст. 3 («Основні принципи боротьби з тероризмом») Закону України «Про боротьбу з тероризмом» зазначається, що боротьба з тероризмом ґрунтується на таких принципах: 1) законності та неухильного додержання прав і свобод людини й громадянина; 2) комплексного використання з цією метою правових, соціально-економічних, інформаційно-пропагандистських, а також політичних та інших можливостей; 3) пріоритетності попереджувальних заходів; 4) невідворотності покарання за участь у терористичній діяльності; 5) пріоритетності захисту життя і прав осіб, які наражаються на небезпеку внаслідок терористичної діяльності; 6) поєднання гласних і негласних методів боротьби з тероризмом; 7) нерозголошення відомостей про технічні прийоми і тактику проведення антитерористичних операцій, а також про склад їхніх учасників; 8) єдиноначальності в керівництві силами і засобами, що залучаються для проведення антитерористичних операцій; 9) співробітництва у сфері боротьби з тероризмом з іноземними державами, їхніми правоохоронними органами та спеціальними службами, а також з міжнародними організаціями, які здійснюють боротьбу з тероризмом; 10) антитерористична операція може здійснюватися одночасно із відсіччю збройної агресії в порядку ст. 51 Статуту Організації Об'єднаних Націй та/або в умовах запровадження воєнного чи надзвичайного стану відповідно до Конституції України та законодавства України [1].

Досліджуючи проблемні питання формування системи нормативно-правових актів протидії біотероризму, зокрема принципи формування такої системи, на нашу думку, доцільно здійснити короткий теоретико-правовий аналіз значення такої юридичної дефініції, як «принцип», та розуміння її окремими науковцями-правниками, а також більш детально проаналізувати доктринальні наукові підходи до вищезазначених законодавчо встановлених принципів протидії тероризму.

Отже, термін «принципи» походить від лат. «principium» – початок, закон, принцип [4, с. 225]. У сучасній вітчизняній науці збірне поняття щодо тлумачення цієї категорії можна сформулювати як вихідні, фундаментальні положення, орієнтири, перевірені теорією і практикою [5, с. 98]. Принципи значною мірою визначаються соціально-економічними умовами, що склалися в суспільстві, а їх ігнорування призводить до того, що багато змін, що відбуваються, ще довгий час не помічаються, зважаючи на суб'єктивні погляди [6, с. 78].

Досліджуючи адміністративно-правові проблеми в системі державної управлінської діяльності щодо протидії біотероризму та намагаючись визначити притаманні такій протидії спеціальні принципи формування законодавства, здійснимо аналіз окремих позицій вітчизняних науковців-правників. Отже, О.П. Рябченко зазначає: «Принципи формулюються у вигляді певних наукових положень, закріплених у своїй основі правом, і застосовуються в теоретичній і практичній державно-управлінській діяльності» [5, с. 102]. В.В. Мушенок уважає: «Принцип – це основне вихідне і безальтернативне положення будь-якого вчення, що визначає основу побудови правового механізму» [7, с. 94].

Зважаючи на вищевикладене, зазначимо, що в сучасних умовах вірогідності існування біотерористичних загроз в Україні принципи їхній протидії необхідно виділяти як самостійний і важливий чинник удосконалення державного адміністративно-правового механізму системи національної безпеки. Під спеціальним принципом законодавчого забезпечення протидії біотероризму слід розуміти основні керовані універсальні орієнтири, яким необхідно послідовно слідувати та застосовувати для впливу на будь-який об'єкт загрози чи певну сферу суспільних відносин: економічну, соціальну, наукову, технічну, яких у сукупності необхідно розглядати як систему з відповідними взаємозв'язками між певними підсистемами та елементами.

Здійснюючи аналіз наявних наукових підходів до визначених у Законі України «Про боротьбу з тероризмом» принципів протидії тероризму, зазначимо, що колектив науковців Львівського національного університету внутрішніх справ від керівництвом професора В.К. Грищука здійснив розподіл принципів протидії тероризму так:

1) загальноправові принципи (законність, комплексне використання профілактичних правових, політичних, соціально-економічних, пропагандистських заходів);

2) кримінально-правові принципи і принципи боротьби зі злочинністю (пріоритет заходів попередження тероризму; невідворотність покарання за здійснення терористичної діяльності або участь у терористичній діяльності; поєднання гласних і негласних методів боротьби з тероризмом);

3) окремі принципи антитерористичного законодавства (пріоритет захисту життя і прав осіб, що наражаються на небезпеку внаслідок терористичної діяльності; мінімальні поступки терористові; єдиноначальність у керівництві силами і засобами, що залучаються з метою проведення антитерористичних операцій; мінімальний розголос технічних прийомів і тактики проведення антитерористичних операцій, а також складу учасників зазначених операцій) [8, с. 208–209].

Спираючись на вищезазначений аналіз принципів загальної категорії «тероризм», вважаємо за доцільне викласти власну пропозицію щодо внесення змін до ст. 1 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» [1] шляхом розділення тлумачення понять «технологічний» і «біологічний» тероризм, визначаючи останній шляхом деталізації та виокремлення необхідних елементів з наявного у вищезазначеному законі поняття – проступки та злочини, що вчиняються з терористичною метою із застосуванням біологічної зброї масового ураження або її компонентів, інших шкідливих для здоров'я людей речовин, включно з виведенням із ладу і руйнуванням потенційно небезпечних об'єктів, які прямо чи опосередковано створили або загрожують виникненням загрози надзвичайної ситуації внаслідок цих дій і становлять небезпеку для персоналу, населення та довкілля; створюють умови для аварій і катастроф техногенного характеру.

З метою обґрунтування позиції щодо доцільності внесення в чинне законодавство поняття «біологічний тероризм» пропонуємо авторське обґрунтування принципу законності адміністративно-правового забезпечення протидії біологічному тероризму як специфічному елементу комплексної суспільно-негативної категорії «тероризм».

Слід розпочати цей аналіз із наведення вислову В.Ф. Годованця про те, що законність є загальноправовим принципом, який передбачає неухильне дотримання і виконання розпоряджень Конституції України, законів і відповідних їм інших нормативних актів усіма державними і недержавними установами й організаціями, посадовими особами, громадянами [9, с. 32].

На нашу думку, основні положення цього принципу закріплено в ч. 2 ст. 19 Конституції України, відповідно до якої органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти тільки на основі, у межах повноважень і способами, що передбачені Конституцією і законами України [2].

Закон України «Про боротьбу з тероризмом» як основний нормативно-правовий акт антитерористичного законодавства хоч і не містить окремих (спеціальних) норм про заходи протидії біотероризму, однак конкретизує принцип законності визначенням компетенції державних органів, задіяних у проведенні антитерористичних операцій і плануванні заходів щодо припинення проявів, зокрема, біотероризму як сучасного різновиду терористичної діяльності.

Дотримання принципу законності у сфері протидії біотероризму, за нашим переконанням, полягає в такому. По-перше, покарання призначається уповноваженим Конституцією України органом – судом. Крім того, покарання застосовується лише до осіб, що вчинили терористичне злочинне діяння. Відповідно до ст. ст. 51, 65 Кримінального кодексу України [3] покарання може бути призначено лише таке, котре передбачено системою покарання, та визначатися відповідно до загальних засад його призначення в межах, передбачених статтею Особливої частини вищезазначеного кодексу, за якою кваліфіковане злочинне діяння.

Слід зазначити, що принцип законності передбачає також притягнення до юридичної відповідальності за вчинення терористичної діяльності біологічного характеру у спосіб, установлений нормами матеріального та процесуального законодавства України, без будь-яких вилучень, з поширенням на суб'єктів біотерористичної діяльності всієї системи державних процесуальних гарантій.

Ще один важливий елемент принципу законності в боротьбі з проявами біологічного тероризму полягає в тому, що державна політика України у сфері протидії тероризму ґрунтується на визнанні головним завданням вжиття превентивних заходів, застосувавши які можна припи-

нити підготовчу біотерористичну діяльність, тобто здійснення акцій, що загрожують життю і здоров'ю громадян і безпеці держави.

Подальша реалізація цього принципу, на нашу думку, повинна здійснюватись на підставі законодавчо закріплених адміністративно-процесуальних заходів, які повинні включати в себе таке: 1) збір і аналіз інформації про терористичну діяльність суб'єктів біологічного тероризму на території України; 2) створення системи гарантування безпеки суспільства і держави від біологічних терористичних посягань; 3) координацію діяльності правоохоронних органів України з подібними органами інших держав.

На нашу думку, доцільно також дещо конкретизувати особливості адміністративно-правового регулювання співробітництва у сфері протидії біотероризму з іноземними державами, їхніми правоохоронними органами та спеціальними службами, а також із міжнародними організаціями, що здійснюють боротьбу з тероризмом.

Висновки. В сучасних умовах вірогідності існування біотерористичних загроз в Україні принципи їхній протидії необхідно виділяти як самостійний і важливий чинник удосконалення державного адміністративно-правового механізму системи національної безпеки нашої держави. Під спеціальним принципом законодавчого забезпечення протидії біотероризму слід розуміти основні керовані універсальні орієнтири, яким необхідно послідовно слідувати та застосовувати для впливу на будь-який об'єкт загрози чи певну сферу суспільних відносин. Дослідження принципів формування законодавства щодо протидії біотероризму, установлення неточностей і прогалин у чинному антитерористичному вітчизняному законодавстві дадуть змогу запропонувати науково обґрунтовані та конструктивні пропозиції щодо вдосконалення такого законодавства. Зокрема, доповнення Закону України «Про боротьбу з тероризмом» поняттям «біологічний тероризм», визначаючи останній шляхом деталізації та виокремлення необхідних елементів з наявного у вищезазначеному законі поняття, дасть змогу звернути увагу законодавця на необхідність подальшої деталізації на рівні законів і підзаконних актів системи нормативно-правової протидії біотероризму. На думку автора, основними напрямами подальших досліджень у цій царині є теоретико-правове вдосконалення дефініції «біологічний тероризм» та інших основних термінів за проблематикою дослідження, а також забезпечення розширення та деталізації поряд із принципом законності інших принципів формування нормативно-правового масиву актів протидії біологічному тероризму.

Список використаних джерел:

1. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20 березня 2003 р. № 638-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua.

2. Конституція України : Основний Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: http://zakon5.rada.gov.ua.

3. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14.

4. Гриценко С.П. Латинська мова й основи римського права : навч. посібник. Київ : Центр навчальної літератури, 2005. 336 с.

5. Рябченко О.П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин : монографія / за заг. ред. О.М. Бандурки. Харків : Видавництво Університету внутрішніх справ, 1999. 304 с.

6. Курило В.І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Національний аграрний університет. Київ, 2007. 419 с.

7. Мушенок В.В. Принципи діяльності держави щодо фінансової підтримки сільського господарства. *Бюлетень Міністерства юстиції України.* Київ, 2011. № 7. С. 91–98.

8. Тероризм: теоретичні та прикладні аспекти : навч. посібник / кол. авторів; за заг. ред. проф. В.К. Грищука. Львів : ЛьвДУВС, 2011. 328 с.

9. Годованець В.Ф. Конституційне право України : навч. посібник. Київ : МАУП, 2005. 234 с.

УДК 339.727.22
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.16

КУЗЬМЕНКО О.В., СТЕФАНЧУК М.М., ЧОРНА В.Г.

ОСОБЛИВОСТІ ОПОДАТКУВАННЯ МІЖНАРОДНИХ КОРПОРАЦІЙ

У статті визначено, що міжнародні корпорації сприяють розвитку економік країни, водночас неурегульованість їхньої діяльності приводить до розвитку тіньових економік, ухилення від податків, зменшення національних бюджетів. Саме тому вітчизняну податкову систему щодо оподаткування міжнародних корпорацій не можна розглядати поза межами міжнародних податкових систем. Для попередження або запобігання негативним впливам міжнародних корпорацій потрібні сильні та дієві державні інституції. Сформульовано критерії, за якими корпорації отримують ознаку транснаціональних: кількість країн, в яких діє компанія; певне мінімальне число країн, в яких розміщені виробничі потужності компанії; певний розмір, якого досягла компанія; мінімум частки іноземних операцій у доходах або продажах фірми; володіння не менше ніж 25% «голосуючих» акцій у трьох або більше країнах – той мінімум пайової участі в зарубіжному акціонерному капіталі, який забезпечував би фірмі контроль над економічною діяльністю зарубіжного підприємства і представляв би прямі зарубіжні інвестиції; багатонаціональний склад персоналу компаній, склад її вищого керівництва. З'ясовано, що для встановлення податкового статусу юридичної особи в Україні в основу покладається поняття «постійне представництво». Під час висновку договорів про запобігання подвійного оподаткування договірні держави встановлюють, що оподатковуванню на території іншої держави підлягає тільки той прибуток іноземної юридичної особи, що отримано через постійне представництво, яке розташоване там. Визначено, що до глобальних відносять такі корпорації, які інтегрують великомасштабну господарську діяльність, здійснювану в різних країнах. Глобальна корпорація може розподіляти свої операції між підприємствами, розосередженими по всьому світу. Визначальними моментами для організації стають можливість економії на витратах, наявність у різних країнах кваліфікованих працівників для виконання конкретних операцій, ефективність реалізації на ринку та інше. Державні кордони, які вминулому могли перешкодити переміщенню робочої сили, капіталу, інтелектуальної власності, мають все менше значення для здійснення діяльності корпорацій у глобальному масштабі.

Ключові слова: *інвестиція, міжнародні корпорації, інвестиційна діяльність, корпоративні права, оподаткування, державний контроль.*

In the article it is determined that international corporations contribute to the development of the economy of the country, at the same time, the irregularity of their activity leads to the development of shadow economies, tax evasion, reduction of national budgets. That is why the domestic tax system for taxation of international corporations can not be considered outside the international tax systems. Strong and effective government institutions are required to prevent or prevent the negative impact of international

© КУЗЬМЕНКО О.В. – доктор юридичних наук, професор, заступник директора (Навчально-науковий інститут «Юридичний інститут ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»)

© СТЕФАНЧУК М.М. – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри підприємницького та корпоративного права (Навчально-науковий інститут «Юридичний інститут ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»)

© ЧОРНА В.Г. – доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри теорії та історії права (Навчально-науковий інститут «Юридичний інститут ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»)

corporations. The criteria by which corporations are characterized by transnationals are formulated: the number of countries in which the company operates; a certain minimum number of countries where the company's production facilities are located; the size the company has achieved; minimum share of foreign operations in the company's revenues or sales; owning at least 25% of the voting shares in three or more countries – the minimum shareholding in foreign equity that would provide the firm with control over the economic activity of the foreign enterprise and would represent foreign direct investment; multinational company staff, senior management. It is found that the concept of "permanent establishment" is based on the establishment of the tax status of a legal entity in Ukraine. When concluding treaties on the prevention of double taxation, the contracting states shall determine that taxation in the territory of another State is subject only to the income of a foreign legal person obtained through a permanent establishment situated there. It is determined that such are corporations that integrate large-scale business activities carried out in different countries. A global corporation can distribute its operations to businesses spread across the globe. The defining moments for the organization are the opportunity to save on costs, the availability of skilled workers in different countries to perform specific operations, the effectiveness of sales in the market, etc. State borders, which in the past could have impeded the movement of labor, capital, intellectual property, are of diminishing importance for corporations to operate globally.

Key words: *investment, international corporations, investment activity, corporate rights, disclaimer, state control.*

Вступ. Міжнародні корпорації діють на території різних країн, їхня діяльність виходить за межі країни базування. Це – об'єднання промислових, торгових, транспортних або банківських фірм і компаній, котрі забезпечують сприятливі умови у виробництві, збуті, закупівлі товарів і наданні послуг. Перші міжнародні об'єднання підприємств виникли в 60–80-х рр. XIX ст. у сфері видобутку, закупівлі і збуту мінеральної сировини, тобто об'єднання картельного типу. З розвитком економіки сутність діяльності міжнародних корпорацій змінилася. Їхня діяльність почала мати глобально охоплюючий зміст. Утім, сьогодні досить непрозорим є оподаткування міжнародних корпорацій.

Постановка завдання. Метою наукової статті є розкриття засад оподаткування міжнародних корпорацій.

Результати дослідження. Сьогодні основною ознакою міжнародної корпорації є здійснення нею прямих міжнародних інвестицій із країни свого базування у приймаючі країни. Причому країна базування – країна, у якій розташовується головний підрозділ міжнародної корпорації. Приймаюча країна – країна, у якій міжнародна корпорація має дочірні, асоційовані чи компанії-філії, створені на основі прямих інвестицій [1].

Міжнародні корпорації поділяються на територіальні та інтернаціональні. Територіальні корпорації націлені на отримання права розпоряджатися дешевими природними копалинами та іншими природними ресурсами, трудовими ресурсами, обійти митні бар'єри, зменшити витрати на транспортні розходи на транспортування товарів. Інтернаціональні корпорації передбачають створення міжнародних філій у багатьох країнах і ґрунтуються на перевазі масштабу, індивідуальності технологій.

Міжнародні корпорації бувають трьох основних видів:

Транснаціональні корпорації (далі – ТНК) – їхня головна компанія належить капіталу однієї країни, а філії розкидані по багатьох країнах світу. ТНК являють собою найбільші компанії переважно з однонаціональним акціонерним капіталом і характером контролю над діяльністю всієї корпорації. ТНК здійснюють свою ділову активність в інших країнах за допомогою організації там філій і дочірніх компаній, що володіють самостійними службами виробництва і збуту продукції, науково-дослідними центрами і т. д. Типовими прикладами є фірми «Дженерал Моторе», «Форд», концерн «Нестле» [1].

Можна виокремити такі критерії, за якими корпорації отримують ознаку транснаціональних:

– кількість країн, в яких діє компанія (відповідно до різних пропонованих підходів мінімум становить від 2 до 6 країн);

– певне мінімальне число країн, в яких розміщені виробничі потужності компанії;

– певний розмір, якого досягла компанія;

– мінімум частки іноземних операцій у доходах або продажах фірми (як правило, 25%);

– володіння не менше ніж 25% «голосуючих» акцій у трьох або більше країнах – той мінімум пайової участі в зарубіжному акціонерному капіталі, який забезпечував би фірмі контроль над економічною діяльністю зарубіжного підприємства і представляв би прямі зарубіжні інвестиції;

– багатонаціональний склад персоналу компаній, склад її вищого керівництва [2].

Багатонаціональні корпорації (далі – БНК) – їхня головна компанія належить капіталу двох і більше країн, а філії також розташовані у різних країнах. Це – трести, концерни й інші виробничі об'єднання, що є міжнародними фірмами не тільки за ареалом їхньої діяльності, але і за контролем над ними. БНК поєднують національні компанії двох чи більше країн на виробничій і науково-технічній основі, що належать власникам із цих країн. Наприклад, концерн «Юнілевер», концерн «Фіат-Сггроен» [1].

Третім видом є глобальні корпорації (далі – ГБК). До глобальних відносять такі корпорації, які інтегрують великомасштабну господарську діяльність, здійснювану в різних країнах. Глобальна корпорація може розподіляти свої операції між підприємствами, розосередженими по всьому світу. Визначальними моментами для організації стають можливість економії на витратах, наявність у різних країнах кваліфікованих працівників для виконання конкретних операцій, ефективність реалізації на ринку та інше. Державні кордони, які в минулому могли перешкодити переміщенню робочої сили, капіталу, інтелектуальної власності, мають усе менше значення для здійснення діяльності корпорацій у глобальному масштабі. Ареною діяльності глобальної корпорації є вже все світове господарство.

Можна виділити такі характерні риси глобальної корпорації:

– вона охоплює компанії практично всіх держав;

– за своєю архітектурою ця корпорація є мережевою;

– з правового погляду являє собою сукупність юридичних осіб, пов'язаних між собою системами перехресної участі та договорів;

– містить низку центрів, а також компаній, що розташовані на периферії;

– усередині неї формується специфічне ринкове середовище (свій власний внутрішній ринок (internal market)) і особлива корпоративна етика [3].

Аналізуючи позитивні риси функціонування міжнародних корпорацій для загальносвітового економічного розвитку, слід зазначити, що вони роблять великий внесок в економіку приймаючих країн і світове господарство за такими напрямами:

– сприяють ефективному розподілу різних видів ресурсів (капіталу, робочої сили та іншого) між різними країнами і регіонами світу;

– сприяють оптимальному розміщенню виробництва;

– стимулюють розроблення, впровадження і поширення нових товарів, послуг і технологій;

– сприяють посиленню конкуренції;

– беруть участь у розширенні міжнародного економічного та технологічного співробітництва [3].

Виділяючи позитивні сторони функціонування транснаціональних корпорацій у системі світового господарства і міжнародних економічних відносин, слід звернути увагу і на їхній негативний вплив на економіку тих країн, де вони функціонують. Серед основних форм негативного впливу можна виділити такі:

– міжнародні корпорації вторгаються в сфери, що традиційно вважались сферою державних інтересів. Вони можуть чинити протидію реалізації економічної політики тих держав, де міжнародні корпорації здійснюють свою діяльність. Нерідко функціонування міжнародних корпорацій може обернутися для приймаючої країни великими втратами;

– міжнародні корпорації здатні порушувати державні закони. Це відбувається в тому разі, коли їхні дочірні компанії обходять національне законодавство з метою приховування доходів від оподаткування. Як наслідок, приймаючі країни недоотримують кошти в бюджет. Міжнародні корпорації здатні також встановлювати монопольно високі ціни, диктувати умови, які зачіпають інтереси приймаючих країн;

– міжнародні корпорації в багатьох випадках не дуже охоче дбають про захист природних і трудових ресурсів відповідної країни, часто завдаючи шкоди екології країни-реципієнта або погіршуючи умови праці та застосовуючи заборонену в розвинених державах дитячу і жіночу працю на своїх підприємствах [3].

Одним із чинників залучення в Україну іноземних інвестицій є стимулювання діяльності міжнародних корпорацій. До списку глобальних корпорацій, представлених на вітчизняному ринку, можна віднести Coca-Cola, Samsung, Toyota, Nestle, Nokia, Metro Cash&Carry, Hewlett-Packard, British American Tobacco та деякі інші міжнародні корпорації [4]. Великі промислові концерни, такі як, наприклад, Westinghouse, ExxonMobil або General Electric, на українському ринку, на жаль, відсутні. Винятком є Mittal Steel, для якої її український актив – Криворіжсталь – проміжна, а не кінцева ланка виробничого ланцюга. Серед закордонних інвесторів найбільш інвестиційно-привабливими в Україні є такі галузі економіки: харчова промисловість і переробка сільськогосподарських продуктів – 15,7% від загального обсягу прямих іноземних інвестицій, залучених до України; торгівля – 15,6%; фінансова сфера – 8,5%; машинобудування – 8,0%; транспорт – 7,6%; металургія та обробка металу – 5,4%; операції з нерухомістю – 4,6%; хімічна та нафтохімічна промисловість – 4,1% [4].

Найбільшими компаніями, що нині працюють в Україні, є такі: у сфері нафтопереробки – російські «ЛУКОЙЛ», «ТНК», «Татнефть», «Славнефть», «Группа Альянс», «ЮКОС» та казахстанська «Казахойл» («КазМунайГаз»); у сфері транспортування нафти – російські «Сургутнефтегаз», «Роснефть», «Транснефть», «Сибнефть»; у сфері поставок і транспортування газу – російські «Газпром» та «Ітера».

Треба зазначити, що міжнародна економічна інтеграція зумовила тенденції з гармонізації податкової політики та українського податкового законодавства. Відповідно до міжнародної гармонізації податкової політики встановлювалися стандартні основи щодо оподаткування: координація податкової політики окремих держав; зближення рівнів оподаткування; уніфікація методів визначення податкової бази; приведення у відповідність критеріїв надання податкових пільг.

Отже, підрозділи міжнародних корпорацій, будучи на території національних держав, функціонують значною мірою як економічно, організаційно і юридично незалежні організації, відносини яких із національними державами будуються на особливих договорах. Внутрішнім моментом процесів інтеграції і транснаціоналізації є становлення нового феномена світового господарства – світогосподарського поділу праці: внутрі- та міжрегіонального; всесвітнього (транснаціонального) поділу праці [5, с. 16].

У багатьох державах передбачені податкові правила, які регулюють податковий режим для працюючих за кордоном резидентів і діючих у цій державі іноземних осіб. І хоча податкові системи в різних країнах неоднакові, між ними необхідні подібність і принципове взаєморозуміння. Тобто країна може вимагати, щоби весь дохід, одержуваний платником податків, підлягав оподатковуванню внаслідок його юридичного зв'язку з цією країною. Крім того, платник податків повинен брати участь у витратах на управління країною, що забезпечує одержання доходу (юрисдикція на підставі територіальності). Саме тому виникає можливість подвійного оподаткування. Тому основною метою міжнародного співробітництва в податковій сфері є усунення подвійного оподаткування і дискримінації платників податків. Однак не менш важливими є й інші цілі, а саме:

– гармонізація податкових систем і податкової політики;

– уніфікація фіскальної політики й податкового законодавства;

– вирішення проблем подвійного оподаткування;

– запобігання ухиленню від оподаткування; запобігання дискримінації платників податків – нерезидентів;

– гармонізація оподаткування інвестиційної діяльності [5, с. 19].

Оподаткування суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності в Україні відбувається за такими принципами:

– Україна самостійно встановлює і скасовує податки та пільги для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності України;

– ставки податків встановлюються та скасовуються Верховною Радою України на підставі поданих законопроєктів Кабінету Міністрів України;

– рівень оподаткування встановлюється з урахуванням необхідності досягнення та підтримки самоокупності та самофінансування суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності й з метою бездефіцитності платіжного балансу України;

– стабільність кількості видів і розмір податків гарантується державою строком не менш ніж 5 років;

– забороняється встановлювати інші податки, крім затверджених Верховною Радою України;

– ставки податків є однаковими для кожного із суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності й визначаються згідно з товарною ознакою: для одного й того ж самого товару діє єдина ставка податку;

– заохочення експорту готової продукції [5, с. 22].

Треба зауважити, що в більшості країн Західної Європи та Америки чинна податкова система більш жорстока, ніж в Україні, а ставки оподаткування вищі, ніж у нашій країні.

Для встановлення податкового статусу юридичної особи в Україні в основу покладається поняття «постійне представництво». Під час висновку договорів про запобігання подвійного оподаткування договірні держави встановлюють, що оподатковуванню на території іншої держави підлягає тільки той прибуток іноземної юридичної особи, що отримано через постійне представництво, яке розташоване там.

Постійне представництво виникає за дотримання декількох загальних умов (критеріїв). В Україні встановлені три такі умови: наявність фіксованого місця діяльності (офіс, площадка складу та інше); сталість місця діяльності (зазвичай 12 місяців); здійснення іноземним обличчям діяльності через це місце. Доходами, отриманими на території України, вважаються доходи, нараховані нерезидентам, котрі: працюють на об'єктах, розташованих на території України, зокрема представництвах нерезидентів – юридичних осіб, незалежно від джерел таких виплат; є членами керуючих органів резидентів – юридичної особи або фізичної особи – суб'єкта підприємницької діяльності або їхніх представництв за кордоном і отримують у зв'язку з цим заробітну плату, інші виплати та винагородження за кошти таких резидентів; є суб'єктами підприємницької діяльності або здійснюють незалежну професійну діяльність на території України, незалежно від джерел виплати таких доходів [5, с. 136]. Дохід фізичної особи нерезидента України, отриманий на території України, згідно з Податковим кодексом України, оподатковується за подвійною ставкою 15% х 2 = 30%. Під час отримання нерезидентом – фізичною особою доходів у вигляді відсотків, дивідендів або роялті на території України застосовується ставка податку, встановлена для таких доходів резидента (15%).

Водночас оподаткування міжнародних корпорацій в Україні спрямоване лише на оподаткування прибутку. Податок на прибуток корпорацій є основним податком з юридичних осіб у світі.

Основною ознакою податку на прибуток корпорацій є система інвестиційних податкових пільг, це саме допомагає звільняти від оподаткування ту частину прибутку, що йде на інвестиції, а також нейтральний підхід до переміщення доходів із країни в країну й усунення подвійного оподаткування під час їх переміщення. Для реалізації принципу податкової нейтральності важлива уніфікація систем оподаткування нерозподіленого і розподіленого прибутку компаній. Податкова уніфікація, що діє у країнах Євросоюзу, передбачає введення єдиної ставки корпоративного податку як із нерозподіленого, так і з розподіленого прибутку у межах 30–40%. Тим же платникам податків, що підпадають під подвійне оподаткування, пропонується надавати податкову знижку, що нейтралізує таке обкладання податками. На превеликий жаль, в Україні сьогодні здійснюють бізнес-діяльність менш ніж 1% усіх світових міжнародних корпорацій. За підрахунками експертів, вітчизняний індекс корпоративної транснаціоналізації за останній період коливався у межах 23,6–29,8%. У країні зареєстровано понад 7 тис. філій іноземних міжнародних корпорацій. Ступінь проникнення транснаціональних бізнес-груп у вітчизняну економіку є вкрай незначним, оскільки зі 100 найбільших міжнародних корпорацій світу лише 20% представлено в Україні, при цьому більшість із них займається обмеженим продажем власної продукції і лише окремі (Procter&Gamble, Johnson&Johnson, Philip Morris International, McDonald's) розвивають власне виробництво [6].

В Україні фундамент оподаткування міжнародних корпорацій закладено Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо трансфертного ціноутворення» [7], прийнятим у 2013 р., а також іншими законами, такими як: «Про зовнішньоекономічну діяльність», «Про інвестиційну діяльність», «Про підприємництво», «Про оподаткування прибутку підприємств», «Про державну програму заохочення іноземних інвестицій», «Про режим іноземного інвестування» тощо. Ключовим аспектом у них стало регулювання оподаткування прибутку та створення ефективної моделі оподаткування, яка використовує такі методи і форми сплати податків, які стимулюють накопичення та використання капіталу всіма учасниками відтворювального процесу. Водночас сучасна система оподаткування міжнародних корпорацій вимагає запровадження нових і сучасних інструментів податкового стимулювання, сутність яких полягає у відмові держави від частини податкових надходжень в обмін на збільшення обсягів інвестицій у пріоритетні сфери економіки та на зростання обсягів інноваційної продукції.

Водночас треба враховувати, що наша держава входить до двадцятки країн за обсягами відтоку тіньового капіталу. За розрахунками економістів, обсяг усієї тіньової частини зовнішньої торгівлі України сягає понад 21 млрд дол. США щорічно. Легалізація тіньового сегмента такої сфери діяльності могла б на 22% збільшити ВВП країни та на 12% скоротити зовнішній борг [8, с. 88–90]. Отже, домінуючим завданням держави є урегулювання трансфертного ціноутворення у вітчизняній податковій практиці, яке спрямоване на захист бази оподаткування з уникненням водночас підстав для подвійного оподаткування. Саме тому в липні 2013 р. Верховна Рада прийняла закон про ратифікацію конвенції між урядами України та Кіпру про уникнення подвійного оподаткування, а також закон, що стосується боротьби з трансфертним ціноутворенням. Ще одним кроком стало підписання 4 вересня 2013 р. міжурядової конвенції з Республікою Мальта про уникнення подвійного оподаткування. Подібні документи заплановані і для інших офшорів, таких як Британські Віргінські острови, Аруба, Сент-Вінсент, Антигуа і Барбуда.

Треба зазначити, що одним із ключових суб'єктів регулювання діяльності міжнародних корпорацій є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, яке напрацьовує прогнози та програми соціально-економічного розвитку, формує державну інвестиційну, торговельну політику, сприяє іноземному інвестуванню, здійснює тарифне й нетарифне регулювання ЗЕД, здійснює регуляторну діяльність у сфері підприємництва, формує основи контролю та ліцензування господарської діяльності. Саме Міністерство економічного розвитку і торгівлі сьогодні повинно будувати політику взаємодії міжнародних корпорацій і України на принципах взаємодії, консолідації, стратегічного розвитку, економічного динамізму та конкурентних переваг. Цим органом виконавчої влади необхідно запроваджувати методи регулювання діяльності міжнародних корпорацій, які впливають на економічні інтереси як держави, так і корпорацій для досягнення оптимальних результатів їх функціонування з мінімальними вимогами та матеріальними витратами. У структуру таких методів регулювання міжнародних корпорацій входить система прийомів і засобів прямої дії на суб'єкти управління шляхом запровадження фінансово-економічних положень і нормативів, що покликані стимулювати розвиток міжнародних корпорацій, а також запровадження державно-приватного партнерства, метою яких є створення оптимальних умов, які забезпечують досягнення високих економічних результатів.

Висновки. Міжнародні корпорації сприяють розвитку економік країни, водночас неурегульованість їхньої діяльності призводить до розвитку тіньових економік, ухилення від податків, зменшення національних бюджетів. Саме тому вітчизняну податкову систему щодо оподаткування міжнародних корпорацій не можна розглядати поза межами міжнародних податкових систем. Для попередження або запобігання негативним впливам міжнародних корпорацій потрібні сильні та дієві державні інституції.

Список використаних джерел:

1. Сутність міжнародних корпорацій. URL: http://ukr.vipreshebnik.ru.
2. Міжнародні корпорації у світовому господарстві. URL: https://pidruchniki.com.
3. Короткий курс лекцій з дисципліни «Світова економіка». URL: https://studme.com.ua.
4. Останні новини світу. URL: https://www.dt.ua.
5. Міжнародне оподаткування : навч. посіб. для студ. економіч. спец. / В.І. Грушко, Ю.О. Махортов, Н.А. Телічко, В.М. Бородачова; Держ. закл. «Луган. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка». Луганськ : Вид-во ДЗ «ЛНУ імені Тараса Шевченка», 2012. 382 с.
6. Келару І.А. Транснаціоналізація і конкурентоспроможний розвиток економіки України : автореф. дис. … канд. екон. наук : 08.00.02 – «Світове господарство і міжнародні економічні відносини». Київ, 2014. 17 с.
7. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо трансфертного ціноутворення : Закон України від 4 липня 2013 р. № 408-VII. *Відомості Верховної Ради.* 2014. № 20–21. С. 1596. URL: https://www.zakon3.rada.gov.ua/laws/show/408-18.
8. Светуньков С.Г., Вишинська Т.Л. Комплекснозначне моделювання тіньової економіки у сфері зовнішньої торгівлі України. Бізнес Інформ. 2013. № 10. С. 86–92.

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.17

ЛИПІЙ Є.А., КОМЗЮК А.А.

ДИСЦИПЛІНАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ

У статті аналізуються особливості регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців відповідно до українського законодавства та законодавства Європейського Союзу. Визначено поняття державних службовців, правові та етичні вимоги до них відповідно до законодавства Європейського Союзу та України. Охарактеризовано дисциплінарну відповідальність державних службовців відповідно до законодавства Європейського Союзу. Визначено особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців відповідно до законодавства України. Сформульовано пропозиції щодо використання європейського досвіду вУкраїні. Наголошено, що процедура дисциплінарної відповідальності державних службовців ЄС не є судовою, вона є виключно адміністративною. Проте базові процесуальні принципи мають бути дотримані, такі як право на захист і право бути почутим тощо. Визначено, що загальні вимоги до службовців передбачають відсутність приватного інтересу як під час вступу на службу, так і вже під час виконання прямих обов'язків. Також державний службовець зобов'язаний утримуватися від отримання подарунків або інших пільг. Положення про залучення в оплачуваній зайнятості другого із подружжя посадової особи також становлять особливий інтерес. У разі, якщо ця діяльність є несумісною з державною службою другого із подружжя, компетентний орган має право перевести особу на іншу посаду. З'ясовано, що державний службовець зобов'язаний повідомити уповноваженому органу про свою поточну адресу проживання, а також проживати там, де розташоване робоче місце, або в іншому місці, не далі ніж на тій відстані, що дає змогу продуктивно виконувати свої обов'язки. Зроблено висновок, що відповідно до законодавства Європейського Союзу надається широка можливість, а водночас і виявляється довіра до суб'єктів, які уповноважені приймати кінцеве рішення в дисциплінарному провадженні. Для України така модель є, на жаль, занадто прогресивною й може лише призвести до упереджених рішень і корупції. Тому детальне регулювання всієї процедури дисциплінарної відповідальності на рівні закону є також своєрідною гарантією захисту прав та інтересів службовця під час проведення дисциплінарного провадження.

Ключові слова: *дисциплінарна відповідальність, державні службовці, Європейський Союз, Україна.*

The article analyzes the regulation of disciplinary responsibility of civil servants in accordance with Ukrainian legislation and legislation of the European Union. The concept of civil servants, legal and ethical requirements for them in accordance with the legislation of the European Union and Ukraine are defined. The disciplinary responsibility of civil servants in accordance with the legislation of the European Union is described. The features of the disciplinary responsibility of civil servants in accordance with the legislation of Ukraine are determined. Proposals on the use of European experience in Ukraine are formulated. It is emphasized that the disciplinary procedure for EU civil servants is not judicial, it is purely administrative. However, basic procedural principles must be respected such as the right to protection and the right to be heard and so on. It has been determined that the general requirements for employees include a lack of

© ЛИПІЙ Є.А. – кандидат юридичних наук, викладач (Коледж управління, економіки і права Полтавської державної аграрної академії)

© КОМЗЮК А.А. – слухач магістратури (Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Університет Міколаса Ромеріса (Вільнюс, Литва))

private interest both in joining the service and in the performance of direct duties. A civil servant is also obliged to refrain from receiving gifts or other benefits. Provisions on the involvement in paid employment of the second spouse of an official are also of particular interest. If this activity is incompatible with the civil service of the other spouse, the competent authority has the right to transfer the person to another position. It has been found out that a civil servant is obliged to inform the authorized body of his current address of residence, as well as to reside where he is in a workplace or elsewhere, no further than the distance so that he can perform his duties productively. It is concluded that, in accordance with European Union legislation, there is a broad opportunity, and at the same time, confidence is shown in the subjects who are empowered to make the final decision in disciplinary proceedings. For Ukraine, such a model is, unfortunately, too progressive and can only lead to biased decisions and corruption. Therefore, the detailed regulation of the entire disciplinary process at the level of the law is also a kind of guarantee for the protection of the employee's rights and interests during disciplinary proceedings.

Key words: *disciplinary responsibility, civil servants, European Union, Ukraine.*

Вступ. В умовах євроінтеграційного курсу України, проведення системних реформ, спрямованих на вдосконалення чинної системи публічної адміністрації, виникла велика кількість питань щодо приведення законодавства у відповідність до європейських стандартів.

Інститут державної служби є ключовою ланкою належного функціонування системи публічної адміністрації, він забезпечує першочергові потреби суспільства, спрямований на захист прав і свобод індивідів. Тому з огляду на суспільне значення державної служби професіоналізм, відповідальне виконання покладених обов'язків і дотримання етичних норм у роботі державних службовців є невіддільною частиною належного функціонування всього інституту.

Майбутнє державної служби зокрема та майбутнє держави загалом залежать від якостей представників державної служби, довіри до них та їхніх професійних стандартів, а отже, невиконання або неналежне виконання обов'язків службовцями ставить під загрозу нормальне функціонування всієї системи публічної адміністрації, підриває довіру до держави.

Тож особливої актуальності набуває законодавче регулювання та практична реалізація юридичної відповідальності державних службовців за неналежне виконання покладених на них обов'язків.

Питання дисциплінарної відповідальності державних службовців досліджували вітчизняні вчені, які представляли галузі адміністративного та трудового права, зокрема В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, М.І. Іншин, С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, В.І. Щербина та інші науковці.

Постановка завдання. Метою дослідження є аналіз соціальних відносин, що випливають із правового регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців відповідно до законодавства України та законодавства Європейського Союзу. Зважаючи на це, завданнями дослідження є такі:

– визначити державних службовців як суб'єктів регулювання дисциплінарної відповідальності відповідно до національного законодавства та законодавства Європейського Союзу;

– проаналізувати регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців у Європейському Союзі;

– визначити регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні.

Уперше проведено порівняльно-правовий аналіз законодавчого регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців у Європейському Союзі та Україні. Охарактеризовано особливості правового регулювання, принципи та підстави дисциплінарної відповідальності державних службовців у Європейському Союзі та Україні.

Результати дослідження. Європейський Союз пройшов довгий шлях у становленні його сучасного вигляду. Нині Європейський Союз має власну усталену структуру інституцій із встановленою компетенцією, принципами діяльності, правами та обов'язками. Забезпечення функціонування цих інституцій передбачає існування власного персоналу – службовців. За більш ніж п'ятдесятирічну історію європейської інтеграції було сформовано низку вимог і стандартів до належного функціонування європейських інституцій і, відповідно, до державних службовців.

У теорії європейського адміністративного права є два підходи до визначення поняття державного службовця Європейського Союзу. У вузькому сенсі до таких службовців включають

лише безпосередньо працівників інституцій ЄС, які не мають владних повноважень. У широкому сенсі поняття державних службовців ЄС можна розділити на дві категорії:

1. Власне європейські працівники (персонал інституцій ЄС).
2. Національні державні службовці [1].

Держави-члени ЄС мають інституційну автономію, і тому на національному рівні вони визначають правовий статус державних службовців через власне нормативне регулювання.

Спеціальним законодавством, що регулює діяльність європейської державної служби, є Регламент ЄС, який містить два документи – Положення про службовців та Умови зайнятості інших службовців Європейського Союзу [2].

Положення цього Акта ділять посадових осіб Союзу на дві групи. До першої належать особи, які були призначені на повний робочий день на підставі окремого рішення відповідного органу і є посадовими особами такого органу, а їхній правовий статус визначається тільки законодавством ЄС (Стаття 1а (1) Положення про службовців) [2].

До другої категорії належать так звані «інші агенти» ЄС. Такі агенти працюють на договірній основі. Акт про Умови зайнятості інших службовців Європейського Союзу виділяє в цій групі відповідно до статті 1 тимчасовий персонал, контрактний персонал, місцевий персонал, спеціальні радники, акредитовані парламентські помічники [2].

Відповідно до Кодексу Належної адміністративної поведінки Європейського Союзу, умовою правильної реалізації покладених на державних службовців повноважень є хороша адміністративна поведінка, що включає в себе дотримання основних принципів служби та етичних стандартів.

Стандарти поведінки державного службовця Європейського Союзу містяться в Розділі II Правил щодо службовців. Власне етичних вимог до діяльності, охоплених в акті, не так багато. Наприклад, європейський державний службовець зобов'язаний діяти об'єктивно і неупереджено, щоби бути вірним Європейському Союзу.

Що стосується загальних вимог до службовців, то такі включають відсутність приватного інтересу як під час вступу на службу, так і вже під час виконання прямих обов'язків. Також державний службовець зобов'язаний утримуватися від отримання подарунків або інших пільг. Положення про залучення в оплачуваній зайнятості другого із подружжя посадової особи також становлять особливий інтерес. У разі, якщо ця діяльність є несумісною з державною службою другого із подружжя, компетентний орган має право перевести особу на іншу посаду.

Державний службовець зобов'язаний повідомити уповноваженому органу про свою поточну адресу проживання, а також проживати там, де розташоване робоче місце, або в іншому місці, не далі ніж на тій відстані, що дає змогу продуктивно виконувати свої обов'язки.

Значна увага приділяється обробці інформації, отриманої під час виконання службових обов'язків. Державний службовець не може розголошувати будь-яку відому йому інформацію під час виконання своїх функцій, якщо така інформація вже не є публічною. Ця вимога також застосовується у разі, якщо особа звільнена зі служби. Однак якщо посадова особа дізнається інформацію про незаконні дії, корупцію тощо, вона зобов'язана негайно повідомити про це безпосереднього керівника або його генерального директора або іншу особу на рівній посаді. Якщо ця особа, однак, розкриває інформацію голові Комісії або Ради, Європейському Парламенту або Європейському Омбудсмену, він повинен перед тим, як повідомити вищезгадані установи, повідомити свою власну установу або Європейський Офіс Антишахрайства, а також бути чесним і впевненим у правдивості фактів та інформації [2].

Процедура притягнення до дисциплінарної відповідальності, види стягнень і чинники, що впливають на тяжкість порушення, містяться у Регламенті № 31 (ЄЕС), 11 (ЄАЕС), що встановлює «Положення про службовців та умови праці інших службовців Європейського економічного співтовариства та Європейського співтовариства з атомної енергії», а саме Додатку IX.

Процедура дисциплінарної відповідальності державних службовців ЄС не є судовою, вона є виключно адміністративною. Проте базові процесуальні принципи мають бути дотримані, такі як право на захист і право бути почутим тощо.

Відповідно до ст. 21 Положення про службовців державні службовці ЄС несуть відповідальність за виконання своїх обов'язків перед своїм безпосереднім керівником. Ст. 86 Положення про службовців безпосередньо передбачає дисциплінарну відповідальність чинних і колишніх службовців за невиконання обов'язків, покладених на них, незалежно від того, чи таке порушення було вчинене умисно або з необережності. З метою перевірки фактів щодо наявності дисциплінарного порушення з боку державного службовця уповноважена особа може ініціювати адміністративне розслідування [2].

За результатами розслідування суб'єкт призначення може зробити висновки про наявність чи відсутність правопорушення з боку службовця та може прийняти рішення про ініціювання дисциплінарного провадження [2].

Оскільки особливістю дисциплінарної відповідальності відповідно до законодавства Європейського Союзу є відсутність чіткого переліку дисциплінарних проступків, то визначення підстав, за якими державного службовця можна притягнути до відповідальності, залишається на розсуд суб'єкта призначення.

Раніше вже йшлося про те, що до обов'язків державного службовця належить повідомлення суб'єкта призначення про адресу свого місця проживання.

Оскільки Положення про службовців передбачає, що службові особи постійно перебувають у розпорядженні своєї установи, то така установа має у своєму розпорядженні всю інформацію, необхідну для того, щоби вона могла звернутися до своїх службовців у їхньому домі. Отже, відмова посадової особи повідомити про свою приватну адресу своїй установі є невиконанням її зобов'язань за цим положенням, що може бути підставою для дисциплінарної відповідальності [3].

Наприклад, відповідно до ст. 11 Положення про службовців державні службовці зобов'язані отримувати дозвіл на отримання подарунків [2]. У разі, якщо вартість подарунка менше ніж 100 євро, державний службовець може не отримувати дозвіл [4].

До переліку дисциплінарних стягнень належать письмове попередження, догана, відстрочка просування по службі від одного до 23 місяців, пониження по службі, тимчасове зниження кваліфікації на період від 15 днів до одного року, пониження в тій самій функціональній групі, звільнення з посади тощо. Застосування відповідних стягнень залежить від тяжкості проступку, що включає в себе такі фактори, як характер поведінки та обставини, ступінь впливу діяльності на цілісність, репутацію чи інтереси установи, навмисність діяння чи недбалість, мотиви, службове становище, рівень відповідальності службовця, повторність порушення та загальна поведінка особи під час проходження служби [2].

Процедура притягнення державного службовця ЄС до відповідальності може бути двох видів залежно від суб'єктів, що накладають дисциплінарні стягнення: за участі дисциплінарної комісії та за участі лише суб'єкта призначання. Наприклад, суб'єкт призначення має право призначати особисто, без консультації з дисциплінарною комісією такі види стягнень, як письмове попередження та догана. Попередження та догана є найменшими формами санкції, які суб'єкт призначення може накласти без попередніх досліджень. Такі види санкцій мають моральний характер і спрямовані на запобігання порушенням у майбутньому. Всі інші види стягнень призначаються за участі дисциплінарної комісії та спрямовані на безпосередній вплив на службову кар'єру.

В Україні поняття державного службовця визначається на законодавчому рівні, а саме у ст. 1 Закону України «Про державну службу». Відповідно до неї державний службовець є громадянином України, який обіймає посаду в державному органі, отримує заробітну плату за кошти державного бюджету, має відповідний спектр повноважень, безпосередньо пов'язаних із виконанням завдань і функцій такого державного органу, і дотримується принципів державної служби [5].

У теорії українського законодавства є основний спеціально-дозвільний принцип, що безпосередньо стосується суб'єктів публічної адміністрації та їхніх службовців. Наприклад, державним службовцям як представникам держави забороняється все, що прямо не дозволено законом. Такий принцип логічний для демократичної і правової держави, оскільки значно обмежує свавілля державних службовців і, відповідно, захищає права, свободи та інтереси приватних осіб. Для забезпечення належного функціонування вищезазначеного принципу правового регулювання є низка вимог до державних службовців, правових та етичних.

Щодо правових вимог до державних службовців, такі вимоги визначаються Законом України «Про державну службу».

Окремі обмеження в діяльності державних службовців встановлені Законом України «Про запобігання корупції». Наприклад, Розділ IV встановлює обмеження щодо використання службового становлення в особистих цілях, обмеження щодо отримання подарунків і неправомірної вигоди, обмеження щодо спільної роботи близьких осіб. На відміну від вимог, передбачених законодавством ЄС, що містить припис щодо роботи подружжя, якщо така робота може перешкоджати виконанню функцій державного службовця, українське законодавство забороняє пряме підпорядкування близьких осіб загалом, а не лише подружжя.

Етичні вимоги до державних службовців в Україні конкретизуються Загальними правилами етичної поведінки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, затвердженими наказом Національного агентства України з питань державної служби 2016 року [6].

Законодавство про дисциплінарну відповідальність залишалось майже без змін усі роки української незалежності, можна згадати лише нові дисциплінарні статути Національної поліції та Збройних Сил України. Також особлива увага на концепцію дисциплінарної відповідальності не зверталась і у правовій доктрині. Як зазначає Т.О. Коломоєць, вона переважно розглядалась лише в межах підручників із адміністративного права та трудового права; у зв'язку з вадами законодавства та малодослідженістю все більше осіб незаконно притягалось до дисциплінарної відповідальності [7, с. 6–7].

Варто також пам'ятати, що донедавна державна служба в Україні вважалась комплексним інститутом, що перебував на межі кількох галузей права (адміністративного та трудового). Такий підхід є застарілим і відображає вплив радянського права. Наприклад, у попередньому законодавчому регулюванні сфери державної служби містилися положення про відповідальність службовців за Кодексом законів про правцю. У ст. 14 Закону України «Про державну службу» 1993 року навіть визнавалась пріоритетність застосування норм законодавством про працю України [8].

Таку модель регулювання дисциплінарної відповідальності В.Б. Авер'янов охарактеризував як нераціональну та запропонував створення окремого законодавчого акта, що сконцентрував би норми про дисциплінарну відповідальність державних службовців. Варіантом такого регулювання В.Б. Авер'янов пропонував затвердження окремим законом Дисциплінарного статуту державної служби за моделлю подібних правових актів, що вже існують для спеціалізованої служби – митної, поліції тощо [9].

Оскільки за своєю сутністю державна служба має публічно-правовий характер, то цілком обґрунтованим є врегулювання дисциплінарної відповідальності лише на рівні спеціального законодавства про державну службу, що і відбулося у 2015 році із прийняттям нового закону.

Закон України «Про державну службу» 2015 року не закріпив визначення поняття дисциплінарної відповідальності, а лише встановив підстави для притягнення державного службовця до неї. Зокрема, ст. 64 Закону передбачає, що державний службовець притягається до дисциплінарної відповідальності за невиконання або неналежне виконання обов'язків, порушення правил етичної поведінки та інші порушення службової дисципліни. Отже, зважаючи на зазначене положення Закону, можна зробити висновок, що дисциплінарна відповідальність є одним із видів забезпечення службової дисципліни, до якої, зокрема, належать порушення правил етичної поведінки та невиконання або неналежне виконання службових обов'язків. Саме поняття службової дисципліни визначається в п. 10 ч. 1 ст. 2 Закону як неухильне додержання Присяги державного службовця, сумлінне виконання службових обов'язків і правил внутрішнього службового розпорядку [5].

Юридичною підставою для притягнення службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, перелік яких міститься в ч. 2 ст. 65 Закону і є вичерпним.

Варто наголосити, що чинний законодавчий перелік дисциплінарних проступків піддавався критиці у юридичній літературі за неточне формулювання деяких із них. Підтримуючи цю позицію, можна навести приклад такого проступку, як порушення Присяги державного службовця. Наприклад, якщо звернутися до ст. 36 Закону, державний службовець, приймаючи присягу, публічно зобов'язується вірно служити Українському народові, дотримуватися Конституції та законів України, втілювати їх у життя, поважати та охороняти права, свободи і законні інтереси людини і громадянина, честь держави, з гідністю нести високе звання державного службовця та сумлінно виконувати свої обов'язки [5]. Використання оціночних категорій у тексті присяги, таких як «вірно служити», «поважати права», створює розбіжності під час визначенні конкретних порушень. З іншого боку, сама Присяга має мотивувати службовців виконувати свої обов'язки належним чином для найкращої реалізації функцій державної служби.

До дисциплінарних стягнень ст. 66 Закону віднесено зауваження, догану, попередження про неповну службову відповідність, звільнення з посади та деталізовано, які види дисциплінарних стягнень можна застосовувати за вчинення конкретних проступків. Наприклад, за порушення правил етичної поведінки до державного службовця може бути застосовано такий вид стягнення, як попередження про неповну службову відповідність, а за прояв неповаги до держави чи державних символів України особа може бути звільнена з посади державної служби [5].

Особливу увагу необхідно звернути на права державного службовця під час всієї дисциплінарної процедури. Гарантією захисту прав службовця є ціла низка процедурних принципів.

Процедурною гарантією захисту прав службовця є чітко встановлені строки, за якими він може бути притягнений до відповідальності. Відповідно до ч. 3 ст. 65 службовець не може бути

притягнений до відповідальності, якщо минуло шість місяців із дня, коли уповноважена особа дізналась або мала дізнатися про вчинене порушення [5].

Позитивною є реалізація певною мірою європейських принципів в українському законодавстві. Зокрема, давно відоме право бути почутим закріплено на рівні закону в частині регулювання дисциплінарного провадження. Право державного службовця надавати пояснення в українському варіанті цілком відповідає європейському праву бути почутим. Так, особа, що притягається до дисциплінарної відповідальності, має право подати письмові пояснення зі своїм баченням фактів, аргументів і докази.

Висновки. Підсумовуючи, можна зробити висновок, що порівняно з регламентацією дисциплінарної відповідальності за законодавством Європейського Союзу українська модель регулювання може бути охарактеризована як детальна, оскільки, наприклад, чітко визначено, які стягнення застосовуються за конкретні проступки, яка процедура та які права і обов'язки в кожного учасника. Водночас європейське Положення про службовців, що регулює питання дисциплінарної відповідальності, не містить конкретного переліку підстав (дисциплінарних проступків), за які особа може бути притягнена до дисциплінарної відповідальності. Зазначене Положення не містить також обтяжуючих і пом'якшуючих обставин, а називає умови, які мають бути враховані під час призначення стягнення [2].

Тож відповідно до законодавства Європейського Союзу надається широка можливість, а водночас і виявляється довіра до суб'єктів, які уповноважені приймати кінцеве рішення в дисциплінарному провадженні. Для України така модель є, на жаль, занадто прогресивною й може лише призвести до упереджених рішень і корупції. Тому детальне регулювання всієї процедури дисциплінарної відповідальності на рівні закону є також своєрідною гарантією захисту прав та інтересів службовця під час проведення дисциплінарного провадження.

Отже, сучасне регулювання дисциплінарної відповідальності є значно прогресивнішим, проте все ще слабкою є її доктринальна база. Як свого часу слушно зауважував В.Б. Авер'янов, велика частина вітчизняних учених технічно використовувала наукові доробки радянських і згодом російських учених [10]. На жаль, така проблема є і сьогодні. Проте певну трансформацію у регулюванні дисциплінарної відповідальності державних службовців можна спостерігати у вигляді закріплення та реального застосування демократичних механізмів, принципів верховенства права та законності, орієнтації на задоволення потреб не лише держави, а й захист прав, свобод та інтересів службовців.

Список використаних джерел:

1. Tofan Mihaela, 2013. European civil service. The principles of the legal framework in force. Juridical Tribune. Iss. 2. P. 250–258.

2. Regulation No 31 (EEC), 11 (EAEC), laying down the Staff Regulations of Officials and the Conditions of Employment of Other Servants of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community. Official Journal of the European Union. 1962. № 1385. P. 35.

3. Anna-Maria Campogrande v Commission, Judgment of the Court (Fifth Chamber). 1994. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61993CJ0022&from=EN.

4. Guide to the Obligations of Officials and Other Servants of the European Parliament. European Parliament. 2008. URL: https://www.europarl.europa.eu/RegData/PDF/406411_EN.pdf.

5. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43.

6. Загальні правила етичної поведінки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : затверджені наказом Національного агентства України з питань державної служби від 5 серпня 2016 р. № 158. Офіційний вісник України. 2016. № 74. Ст. 51.

7. Дисциплінарно-деліктне право України : навч. посіб. / Т.С. Аніщенко, Ю.А. Берлач, Д.С. Бондаренко та ін. ; за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова ; Запорізький національний університет. Київ : Ін Юре, 2016. 464 с.

8. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 52. Ст. 490.

9. Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф. Законодавче регулювання державної служби у світлі завдань упередження та протидії корупції в Україні. Право України. 2008. № 5. С. 29–36.

10. Авер'янов В.Б. Нова доктрина українського адміністративного права на етапі становлення. Актуальні проблеми держави і права. 2007. № 35. С. 16–21.

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.18

ЛЮТІКОВ П.С.

МІЖНАРОДНІ КОРПОРАЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

У статті крізь призму аналізу адміністративно-правової літератури та нормативних джерел здійснено класифікацію юридичних осіб як суб'єктів адміністративного права, визначено в ній місце міжнародних корпорацій, встановлено суть міжнародних корпорацій і досліджено сукупність зв'язків, що дають змогу вказаним юридичним особам інтегруватися в систему суб'єктів адміністративного права. Зокрема, зазначено, що міжнародні корпорації являють собою великі об'єднання промислових, торгових, транспортних або банківських фірм і компаній, діяльність яких виходить далеко за межі країн базування і забезпечує їм сприятливі позиції у виробництві, збуті, закупівлі товарів і наданні послуг. Міжнародна корпорація – форма структурної організації великої корпорації, що здійснює прямі інвестиції у різні країни світу. Головною ознакою міжнародної корпорації є здійснення нею прямих міжнародних інвестицій із держави свого базування у приймаючі держави. Наголошено, що всі учасники процедури закупівлі, які виявили бажання взяти участь у конкретному конкурсі, перебувають між собою в рівних умовах, а сам конкурс відбувається на принципах добросовісної конкуренції серед учасників та їх недискримінації, тобто вказані суб'єкти перебувають між собою в горизонтальних зв'язках, існування яких зумовлено їхньою спільною участю в процедурі державної закупівлі. Інакше кажучи, інститут державних закупівель можна вважати однією зі своєрідних сфер об'єктивізації горизонтальних внутрішніх зв'язків системи юридичних осіб, в якій реалізується, забезпечується та захищається публічний інтерес усіма суб'єктами правовідносин. Крім того, такою ж сферою прояву горизонтальних внутрішніх зв'язків можна вважати інститут державно-приватного партнерства. Підсумовано, що участь міжнародних корпорацій в адміністративних правовідносинах опосередковується через наявність зв'язків із суб'єктами адміністративного права внутрішнього і зовнішнього характеру, головними рисами яких є підстава їх встановлення та мотивація суб'єктів в їх реалізації.

Ключові слова: *міжнародна корпорація, адміністративне право, суб'єкт, класифікація, юридична особа.*

In the article through the prism of the analysis of administrative and legal literature and regulatory sources the classification of legal entities as subjects of administrative law is carried out, the place of international corporations is defined in it, the essence of international corporations is established and the totality of relations that allow these legal entities to integrate into the system of subjects of administrative law is investigated. In particular, it is indicated that international corporations are large associations of industrial, trading, transport or banking firms and companies whose activities extend far beyond the home countries and provide them with favorable positions in the production, marketing, procurement of goods and the provision of services. An international corporation is a form of structural organization of a large corporation, which carries out direct investments in various countries of the world. The main feature of an international corporation is its direct international investment from its home country to host countries. It is emphasized that all the participants of the procurement procedure who have expressed a desire to participate in a particular competition are on equal terms, and the competition itself is based on the principles of fair competition among the participants and their non-discrimination, that is, these entities are in a horizontal relationship, the existence of which is due to their joint participation in the procurement procedure. In other words,

© ЛЮТІКОВ П.С. – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного та господарського права (Запорізький національний університет)

the Institute of Public Procurement can be considered as one of the peculiar spheres of objectification of horizontal internal links of the system of legal entities in which all legal entities are implemented, secured and protected. In addition, the Public Private Partnership Institute can be considered as a field of horizontal internal relations. It is summarized that the participation of international corporations in administrative legal relations is mediated due to the presence of relations with subjects of administrative law of internal and external nature, the main feature of which is the basis of their installation and motivation of subjects in their implementation.

Key words: *international corporation, administrative law, subject, classification, legal entity.*

Вступ. Одним із найважливіших аспектів дослідження суб'єктів права, зокрема адміністративного, є питання їх класифікаційного розподілу за різноманітними критеріями. Класифікація відіграє важливу роль у процесі дослідження будь-якого явища, оскільки є способом поглиблення знань про об'єкт дослідження, виявлення його специфічних рис, спрощує розгляд об'єкта як певної системи із стійкими зв'язками внутрішнього та зовнішнього характеру. Варто зазначити, що в розумінні тлумачних словників «класифікація» – це особливий випадок застосування логічної операції поділу обсягу поняття на класи, види, групи [1, с. 200; 2, с. 249]; система розподілу предметів, явищ або понять на класи, групи та види за спільними ознаками, властивостями [3, с. 432].

У контексті адміністративно-правової тематики слід підтримати Т.О. Мацелик, яка зазначає, що здійснення класифікації суб'єктів адміністративного права зумовлює: по-перше, потреба з'ясування сутності суб'єктів адміністративного права, їхньої ролі в публічному управлінні під час надання адміністративних послуг, охорони та захисту їхніх прав, притягнення до адміністративної та дисциплінарної відповідальності, у процесі здійснення адміністративного судочинства; по-друге, створення засад ефективної реалізації статусу цих суб'єктів, а також ефективної їхньої взаємодії; по-третє, досконала класифікація суб'єктів адміністративного права є необхідною передумовою змістовного наукового дослідження їхнього потенціалу [2, с. 249].

Як базова класифікація суб'єктів адміністративного права пропонується відповідна класифікація В.Б. Авер'янова, згідно з якою систему суб'єктів адміністративного права складають: фізичні особи, юридичні особи та колективні суб'єкти (утворення), які не мають ознак юридичної особи, але наділені правами і обов'язками в сфері публічного адміністрування нормами адміністративного права. Водночас варто уточнити, що запропонована система суб'єктів адміністративного права має бути складною та багатоланковою, тобто її складники також повинні за різними критеріями ранжируватися на окремі групи та підгрупи, це, насамперед, стосується юридичних осіб – як найбільшої підсистеми суб'єктів адміністративного права.

Як уже підкреслювалось, в адміністративно-правовій літературі важко зустріти бодай мінімальне групування юридичних осіб (та ще й окреслення у цій підсистемі міжнародних корпорацій) хоча б залежно від порядку їх створення, що є базовою класифікацією в цивільному праві. Як правило, вчені торкаються розподілу юридичних осіб на певні види лише в контексті загальної класифікації суб'єктів адміністративного права, щоправда, останнім часом ці згадки стосуються механічного виокремлення серед юридичних осіб органів державної влади та підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян тощо. Детально не зупиняючись на окресленні класифікацій суб'єктів адміністративного права, включно з юридичними особами, лише нагадаємо думки з цього приводу В.В. Галунька, який дещо нетрадиційно розглядає різновиди юридичних осіб. Зокрема, В.В. Галунько серед юридичних осіб виділяє державу, державні органи та установи, громадські об'єднання, адміністративно-територіальні одиниці та їхнє населення, виборчі округи, релігійні організації, промислові підприємства, іноземні підприємства тощо [4, с. 121]. При цьому В.В. Галунько органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян називає «публічними юридичними особами» і акцентує увагу на необхідності їх розгляду саме як суб'єктів адміністративного права [5, с. 89]. Водночас, як бачимо, вчений не виділяє критеріїв їх розподілу, а лише надає різновиди юридичних осіб, що, у свою чергу, також викликає певну дискусію (особливо це стосується організаційно-правової форми держави, територіальних одиниць, виборчих округів, про що мова піде далі).

Постановка завдання. Метою статті є дослідження міжнародних корпорацій як суб'єктів адміністративного права, встановлення їхньої суті та визначення їхнього місця серед інших юридичних осіб.

Результати дослідження. На підставі короткого, зумовленого відсутністю комплексних досліджень огляду думок учених-адміністративістів із приводу зазначеної проблематики та проаналізованої бази вітчизняного законодавства в цій сфері варто запропонувати декілька можливих варіантів системи критеріїв класифікації юридичних осіб як суб'єктів адміністративного права. Зокрема:

1) за порядком створення: юридичні особи приватного права, юридичні особи публічного права;

2) залежно від мети діяльності: комерційні юридичні особи, некомерційні юридичні особи;

3) за організаційно-правовою формою: товариства, установи, підприємства, заклади, органи публічної адміністрації, організації, корпорації (договірне об'єднання, створене на основі поєднання виробничих, наукових і комерційних інтересів підприємств, що об'єдналися, з делегуванням ними окремих повноважень централізованого регулювання діяльності кожного з учасників органам управління корпорації [6]. У свою чергу, корпорації також поділяються на кілька різновидів: національні та міжнародні);

4) залежно від правового режиму закріпленого за ними майна: юридичні особи, які реалізують свою господарську компетенцію в адміністративних правовідносинах на основі права власності; юридичні особи, які реалізують свою господарську компетенцію в адміністративних правовідносинах на основі права господарського відання; юридичні особи, які реалізують свою господарську компетенцію в адміністративних правовідносинах на основі права оперативного управління;

5) за видом (предметом) діяльності: підприємства сільського господарства, мисливства, лісового господарства; підприємства рибальства, рибництва; підприємства добувної промисловості; підприємства переробної промисловості тощо (вказаний критерій розроблений відповідно до Класифікації видів економічної діяльності);

6) за формою власності: приватне підприємство, що діє на основі приватної власності громадян чи суб'єкта господарювання (юридичної особи); підприємство, що діє на основі колективної власності (підприємство колективної власності); комунальне підприємство, що діє на основі комунальної власності територіальної громади; державне підприємство, що діє на основі державної власності; підприємство, засноване на змішаній формі власності (на базі об'єднання майна різних форм власності) (ст. 63 ГК України [6]);

7) за територією функціонування: міжнародні, всеукраїнські, регіональні, локальні;

8) за терміном (часом) дії: постійні, тимчасові (строкові);

9) за наявністю контрольних повноважень: юридичні особи загального контролю; юридичні особи спеціального контролю; юридичні особи, які мають повноваження громадського контролю в сфері публічного адміністрування; юридичні особи, які не мають контрольних повноважень, проте потенційно, у разі потреби, можуть здійснювати контроль за органами публічної адміністрації через засоби адміністративного оскарження та адміністративного судочинства шляхом оскарження рішень, дій або бездіяльності вказаних органів та їхніх посадових осіб;

10) за наявністю владних повноважень: юридичні особи, наділені владними повноваженнями; юридичні особи, не наділені владними повноваженнями [7, с. 129–133].

Аналіз вказаних класифікацій дає підстави припустити, що міжнародні корпорації можуть розглядатися як суб'єкти адміністративного права одразу за декількома критеріями. Як наслідок, належність до системи суб'єктів адміністративного права зумовлюється різними за своєю суттю зв'язками внутрішнього та зовнішнього характеру.

Перед тим, як узагальнити вказані зв'язки міжнародних корпорацій з іншими юридичними особами та суб'єктами адміністративного права, варто коротко визначити сутність міжнародних корпорацій. Наприклад, міжнародні корпорації являють собою великі об'єднання промислових, торгових, транспортних або банківських фірм і компаній, діяльність яких виходить далеко за межі країн базування і забезпечує їм сприятливі позиції у виробництві, збуті, закупівлі товарів і наданні послуг. Міжнародна корпорація – форма структурної організації великої корпорації, що здійснює прямі інвестиції у різні країни світу. Головною ознакою міжнародної корпорації є здійснення нею прямих міжнародних інвестицій із держави свого базування у приймаючі держави.

Діяльність міжнародних корпорацій, як правило, має територіальний та інтернаціональний характер. Міжнародні корпорації бувають трьох основних видів: транснаціональні корпорації; багатонаціональні корпорації; міжнародні корпоративні спілки, що найчастіше виступають в організаційній формі консорціумів [8].

Повертаючись до питання характерних зв'язків міжнародних корпорацій, що дають їм змогу інтегруватися в систему суб'єктів адміністративного права, зазначимо, що такого роду система, власне, й утворюється та функціонує завдяки взаємодії її компонентів.

Як відомо, внутрішні зв'язки об'єднують компоненти в систему. При цьому серед внутрішніх зв'язків можна вирізнити горизонтальні і вертикальні. Внутрішні горизонтальні зв'язки виникають за наявності двох обов'язкових умов, до яких Ю.М. Козлов відносить однаковий правовий рівень і відсутність підпорядкування [9, с. 78; 10, с. 172]. Аналіз внутрішніх горизонтальних зв'язків системи юридичних осіб дає підстави говорити про їхнє розмаїття. Одним із прикладів їхнього прояву можна вважати процедуру конкурсних торгів під час здійснення державних закупівель, передбачену Законом України «Про здійснення державних закупівель» від 1 червня 2010 р., в якій може брати участь будь-яка юридична особа (зокрема, міжнародна корпорація), яка підтвердила намір узяти участь у процедурі закупівлі шляхом подачі пропозиції конкурсних торгів або заявки на участь в електронному реверсивному аукціоні, або цінової пропозиції, або пропозиції на переговорах у разі застосування процедури закупівлі в одного з учасників [11]. Всі учасники процедури закупівлі, які виявили бажання взяти участь у конкретному конкурсі, перебувають між собою в рівних умовах, а сам конкурс відбувається на принципах добросовісної конкуренції серед учасників та їх недискримінації. Інакше кажучи, вказані суб'єкти перебувають між собою в горизонтальних зв'язках, існування яких зумовлено їхньою спільною участю в процедурі державної закупівлі.

Водночас горизонтальні внутрішні зв'язки також пов'язують між собою міжнародні корпорації з органами публічної адміністрації. Як правило, це також здійснюється шляхом укладання адміністративних договорів. Слід зазначити, що останнім часом практика укладання адміністративних договорів у сфері публічного адміністрування набула свого поширення. Знову ж таки як приклад варто навести процедури державних закупівель матеріальних цінностей із метою їх закладення до державного резерву, однак у цьому контексті горизонтальні зв'язки будуть виникати вже між органами державної влади (замовниками) та підприємствами (учасниками) на підставі укладеного за результатами проведення тендеру адміністративного договору. Інакше кажучи, інститут державних закупівель можна вважати однією зі своєрідних сфер об'єктивізації горизонтальних внутрішніх зв'язків системи юридичних осіб, в якій реалізується, забезпечується та захищається публічний інтерес усіма суб'єктами правовідносин. Крім того, такою ж сферою прояву горизонтальних внутрішніх зв'язків можна вважати інститут державно-приватного партнерства. При цьому таке співробітництво здійснюється на засадах рівності перед законом державних і приватних партнерів [12].

Не слід забувати і про іншу специфічну сферу прояву горизонтальних внутрішніх зв'язків системи юридичних осіб – суб'єктів адміністративного права, в якій також у відповідних випадках можуть взаємодіяти й міжнародні корпорації. Це – адміністративне судочинство як діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ, публічно-правових спорів, у яких хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень. У межах адміністративного процесу як публічні, так і приватні юридичні особи реалізують свою адміністративно-процесуальну правосуб'єктність на засадах рівності перед законом і судом, тобто, вступаючи у процес, сторони утворюють між собою горизонтальний зв'язок, спрямований на вирішення спору та встановлення законності.

Натомість вертикальні внутрішні зв'язки, що також дають можливість інтегруватися міжнародним корпораціям у систему суб'єктів адміністративного права, мають яскраво виражений ієрархічний характер і, як правило, кристалізуються в контрольних правовідносинах.

Висновки. Підбиваючи підсумки розгляду міжнародних корпорацій як суб'єктів адміністративного права, зауважимо, що їхня участь в адміністративних правовідносинах опосередковується завдяки наявності зв'язків із суб'єктами адміністративного права внутрішнього і зовнішнього характеру, головними рисами яких є підстава їх встановлення та, так би мовити, мотивація суб'єктів в їх реалізації.

Список використаних джерел:

1. Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. Москва : Политиздат, 1987. 590 с.
2. Мацелик Т.О. Класифікація суб'єктів адміністративного права. *Держава і право : збірник наукових праць. Серія : «Юридичні і політичні науки»*. Вип. 53. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. С. 249–253.

3. Великий тлумачний словник сучасної української мови. / уклад. і голова ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. 1440 с.

4. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття) : монографія / В.В. Галунько, В.І. Олефір, М.П. Пихтін та ін.; за заг. ред. В.В. Галунька. Херсон : ВАТ «Херсонська міська друкарня», 2010. 378 с.

5. Адміністративне право України : навч. посібник : у 2-х тт. / Галунько В.В., Олефір В.І., Пихтін М.П. та ін.; за заг. ред. В.В. Галунька. Херсон : ПАТ «Херсонська міська друкарня» 2011. Т. І : Загальне адміністративне право. 320 с.

6. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18–22. Ст. 144.

7. Лютіков П.С. Феномен юридичних осіб як суб'єктів адміністративного права : монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2013. 252 с.

8. Сутність міжнародних корпорацій. URL: http://ukr.vipreshebnik.ru/invest-men/4240-sutnist-mizhnarodnikh-korporatsij.html.

9. Шергин А.П. Административная юрисдикция. Москва : Юридическая литература, 1979. 144 с.

10. Козлов Ю.М. Административные правоотношения. Москва : Юридическая литература, 1976. 184 с.

11. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 1 червня 2010 р. № 2289-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 33. Ст. 471.

12. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 1 липня 2010 р. № 2404-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 40. Ст. 1436.

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.19

МОРГУНОВ О.А.

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК ВИД ДЕРЖАВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті визначено співвідношення понять державне управління, публічне управління, публічне адміністрування та встановлено їх місце в категоріально-понятійному апараті сучасної науки адміністративного права України. Наголошено, що державною визначається служба в органах виконавчої влади, місцевих державних адміністраціях, інших державних органах на посадах, компетенція яких не охоплює прийняття політичних рішень. Визначено, що в широкому розумінні державне управління тлумачиться як діяльність усіх органів держави по виконанню завдань та функцій держави. У вузькому розумінні – державне управління пов'язується з реалізацією виконавчої влади. Обидві концепції мають багато прихильників, компроміс між якими запропоновано у вигляді позиції, що «кожний з наведених варіантів тлумачення виправданий лише на чітко визначеному теоретико-пізнавальному рівні використання даного поняття. Поняття публічного управління на відміну від поняття державного управління, по-перше, ілюструє найбільш значимі на цей час ознаки відповідної діяльності: втілення суверенітету народу, належність влади народові, реалізацію суспільних інтересів без підміни їх державними, волею держави тощо. По-друге, не обмежує число суб'єктів органами держави, дозволяючи віднести органи місцевого самоврядування до суб'єктів публічного управління. По третє, адаптація законодавства України до законодавства ЄС включає необхідність перегляду понять, які у міжнародному вимірі не використовуються чи можуть бути розтлумачені неоднозначно. Зроблено висновок, що публічне адміністрування доцільно пов'язувати з обсягом категорії державного управління

© МОРГУНОВ О.А. – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри спеціальної фізичної підготовки (Харківський національний університет внутрішніх справ)

у вузькому розумінні та визначати як професійну політично неупереджену діяльність на посадах публічної служби в органах держави та місцевого самоврядування в межах їх компетенції із практичного виконання завдань і функцій держави: аналіз державної політики; забезпечення її реалізації; виконання норм законодавства; забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; здійснення нагляду та контролю за дотриманням законодавства; управління фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; управління персоналом органів; реалізації інших повноважень, визначених законодавством.

Ключові слова: *публічне управління, публічне адміністрування, державне управління, публічна служба, державна служба, державна влада, публічна влада.*

In the article is defined the relationship between the concepts of state administration, public administration, and establishes their place in the categorical and conceptual apparatus of modern science of administrative law of Ukraine. It is emphasized that the state is determined by the service in executive bodies, local state administrations, other state bodies in positions whose competence does not cover political decision-making. It is determined that in the broad sense of the state administration is interpreted as the activity of all bodies of the state for the fulfillment of the tasks and functions of the state. In the narrow sense, government is associated with the exercise of executive power. Both concepts have many adherents, the compromise between which is suggested in the form of the position that "each of the given variants of interpretation is justified only at a clearly defined theoretical and cognitive level of use of this concept. The concept of public administration, in contrast to the concept of public administration, first, illustrates the most significant signs of relevant activities to date: the realization of the sovereignty of the people, the ownership of power to the people, the realization of public interests without replacement of their state, the will of the state, etc. Secondly, it does not limit the number of entities by state bodies by allowing local governments to be classified as public entities. Third, the adaptation of Ukrainian legislation to EU law involves the need to review concepts that are not used internationally or can be interpreted ambiguously. It is concluded that public administration should be related to the scope of the category of public administration in the narrow sense and defined as professional politically impartial activity in the positions of public service in state bodies and local self-government within their competence in practical fulfillment of tasks and functions of the state: ensuring its implementation; compliance with legal norms; ensuring the provision of accessible and quality administrative services; supervising and monitoring compliance with legislation; management of financial resources, property and control over their use; management of personnel of bodies; the exercise of other powers specified by law.

Key words: *public administration, state administration, public service, state service, state power, public power.*

Вступ. Наука адміністративного права розвивається разом із розвитком держави, громадянського суспільства, права, законодавства тощо. Процеси та перетворення, які на сьогодні відбуваються в Україні, відображаються і у науці адміністративного права. Для науки про управління до числа провідних змін відносимо модернізацію основоположної для науки адміністративного права концепції ролі та місця держави серед суб'єктів адміністративного права, її завдань та функцій, форм і методів функціонування, взаємодії з громадянським суспільством, принципів управління, розподілу повноважень між різними рівнями апарату держави тощо. Враховуючі інші зміни адміністративно-політичного, економічного, господарського та соціального характеру в Україні з часів проголошення незалежності, питання вдосконалення та еволюції категоріально-понятійного апарату науки адміністративного права актуалізується.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання публічного адміністрування як категорії науки адміністративного права вивчалося рядом науковців, серед яких В.Б. Авер'янов, І.М. Мінаєва, О.І. Миколенко, А.О. Селіванов, О.І. Сушинський та інші, їх праці стали основою для написання цієї статті.

Постановка завдання. Для нашого дослідження особливе значення має факт використання науковцями, державними службовцями, політиками та іншими суб'єктами адміністративних

правовідносин, окрім поняття «державне управління», іншої дефініції – «публічне адміністрування». Водночас ми кажемо, що обидві ці категорії використовуються. Але точніше буде вказати про заміну у трактуванні ряду науковців категорії державного управління публічним адмініструванням. А інші, навпаки, пропонують їх паралельне існування. Однак як у першому, так і у другому з наведених варіантів розвитку категоріально-понятійного апарату науки адміністративного права першочергова для вирішення проблема (змісту понять) залишається не вирішеною однозначно.

Метою статті є визначення співвідношення понять державне управління, публічне управління, публічне адміністрування та встановлення їх місця в категоріально-понятійному апараті сучасної науки адміністративного права України.

Результати дослідження. Сьогодні, як вказує В.Б. Авер'янов, нагальною є потреба модернізації ідеології публічної влади в напрямі зміни «класичної» природи управління, що ґрунтується на пануванні держави над людиною, до філософії служіння держави інтересам людини [1, с. 14]. Концепція переорієнтації держави на служіння людині, а не управління людьми, з одного боку, а з іншого, коли до уваги взяти сучасний курс України на поглиблення європейської інтеграції з метою набуття членства в ЄС (процес інтеграції охоплює вдосконалення вітчизняної законодавчої бази у формі адаптації законодавства України до законодавства ЄС), пояснюють перегляд та розширення категоріально-понятійного апарату науки адміністративного права України. Однак якщо врахувати відсутність офіційного тлумачення понять державне управління, публічне управління, публічне адміністрування, то відповідне «збагачення» стикається з проблемами практичного використання не тільки нових, але й усталених категорій адміністративного права.

Одразу зауважимо, що сьогодні переходу на використання поняття публічне адміністрування чи публічне управління замість поняття державного управління не відбулося. Поняття державне управління залишається серед категорій, які використовують науковці та суб'єкти адміністративних правовідносин [2; 3]. При цьому, не зважаючи на досвід використання, його зміст так і не був розтлумачений законодавцем. А науковці з цього приводу не мають спільної точки зору.

Якщо підсумувати розбіжні погляди на категорію державного управління, то узагальнення видає дві концепції трактування обсягу вказаної категорії: широке та вузьке розуміння. В широкому розумінні державне управління тлумачиться як діяльність усіх органів держави по виконанню завдань та функцій держави, у вузькому – державне управління пов'язується з реалізацією виконавчої влади. Обидві концепції мають багато прихильників, а компроміс між ними запропоновано у вигляді позиції, що «кожний з наведених варіантів тлумачення виправданий лише на чітко визначеному теоретико-пізнавальному рівні використання даного поняття. Тобто все залежить від об'єкту та цілей дослідження. Якщо об'єкт та цілі дослідження зумовлюють використання державного управління в широкому значенні, то саме в цьому значенні його бажано використовувати в конкретній науково-дослідній праці». Водночас така пропозиція викликає зауваження, що позначення різних за змістом явищ через одне поняття «свідчить про недосконалість понятійно-категоріального апарату відповідної науки» [4, с. 102]. І з цим неможна не погодитись. Адже двозначність трактування понять виключається в юриспруденції для точного їх застосування та використання.

Законодавець, подібно поняттю державне управління, не надає офіційного трактування категорій «публічне адміністрування», «публічне управління», що на практиці призводить до розбіжності уявлень про їх об'єм та зміст. Хоча деякі відправні точки зору на систему влади в чинному законодавстві України можливо знайти. Насамперед в Конституції України зауважено про здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6) народом безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5). Серед спеціальних базових законів наявні Закон України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», Кодекс адміністративного судочинства України. Разом перелічені положення дають можливість сформувати деякі уявлення про концепцію влади та управління в Україні: влада належить народові України, яку він здійснює безпосередньо та опосередковано через органи державної влади (виконавчої, законодавчої та судової) та органи місцевого самоврядування. Враховуючи, що вказані органи є особами юридичними, реалізація влади здійснюється в кінцевому рахунку публічними службовцями на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійною діяльністю суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування [5]. Отже, концепція влади та управління в Україні включає: владу народу Укра-

їни (публічну владу), публічне управління (опосередкована реалізація публічної влади), публічну службу з виділенням політичного та адміністративного складника.

Водночас закону про публічну службу в Україні немає. З наведених понять лише поняття публічної служби міститься в п. 17 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства в Україні [5]. Ситуація ускладняється суперечками з приводу статусу політичних посад та їх місця в системі служби України, виключення ряду службовців зі сфери дії закону про державну службу без конкретизації мети такого виключення. Зокрема, в чинному Законі України «Про державну службу» 2015 року [6] втілено вузьку концепцію поняття державної служби, як і в попередньому законі у цій сфері. Так, державною визначається служба в органах виконавчої влади, місцевих державних адміністраціях, інших державних органах на посадах, компетенція яких не охоплює прийняття політичних рішень. Зі сфери дії вказаного закону виведені судді, прокурори, члени Кабінету міністрів України та ряд інших посад, що дає привід до неоднозначності їх статусу як елементів апарату держави. До якої гілки державної влади вони належать? Який статус на цих посадах отримують особи, які їх обіймають, якщо вони не службовці? Чи то службовці публічні чи державні? Враховуючи, що ряд органів держави сьогодні мають невизначений статус в контексті теорії поділу влади (як, наприклад, СБУ, прокуратура, Рахункова Палата та інші), питання шляхів вдосконалення законодавства для вирішення означених і не тільки питань публічного адміністрування виходить на перше місце серед завдань сучасної науки адміністративного права.

При цьому неможна відповідні дослідження проводити з відривом від попередніх напрацювань та вже усталених понять науки адміністративного права України, до числа яких належить категорія державного управління.

Якщо повернутись до наведених вище тлумачень поняття державного управління у вузькому та широкому змістах, то категорію публічного адміністрування, як нам видається, доцільно пов'язувати з державним управлінням у вузькому розумінні, виходячи з особливостей виконавчої влади серед інших гілок влади, компетенції органів відповідної системи, її завдань та функцій. Однак публічне адміністрування, на відміну від поняття державного управління, не обмежено органами державної влади, а тому дозволяє врахувати таких суб'єктів адміністративних правовідносин, як органи місцевого самоврядування, які разом із органами виконавчої влади здійснюють управлінську діяльність.

Одразу зауважимо, що вказаний зміст категорії «публічне адміністрування» в науці адміністративного права не є загальновизнаним. Іншим прикладом тлумачення змісту категорії є визначення публічного адміністрування сукупністю способів впливу держави на її громадян, систему заходів, що застосовуються державними інститутами, за допомогою яких реалізуються функції державного управління публічного характеру, в процесі здійснення якого реалізуються рішення державної влади [7, с. 43]. Аналізуючи дане визначення, можна прослідкувати зв'язок категорій державне управління в широкому розумінні та публічного адміністрування.

На наш погляд, поняття державного управління в широкому трактуванні (як управління, яке здійснюється всіма органами держави, не залежно від виду влади, яку такі реалізують) повинно бути позначено категорією публічного управління, оскільки згідно з п. 17 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства в Україні «публічна служба – діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування» [5]. Там самим маємо привід до виділення державної влади та самоврядної влади (муніципальної [8, с. 276]), які в сукупності утворюють публічну владу України. Таким чином, ми не можемо годитись з І.М. Мінаєвою, що «у демократичному суспільстві публічна влада включає три владні підсистеми: законодавчу, виконавчу і судову, які мають відмінні державні органи та структури, які виконують ці функції» [9]. Як вказує А.О. Селіванов, «до публічної влади належать і органи місцевого самоврядування, які теж здійснюють владні функції в межах, визначених законодавством, оскільки сфера їх діяльності зумовлена територіальним публічним колективом (громадою) [10, с. 36].

Логічним видається висновок про те, що публічна влада реалізується шляхом публічного управління. Термін публічний використано для ілюстрації належності влади. Влада належить народові і реалізується ним через делегування спеціально уповноваженим суб'єктам права, що в сукупності утворюють апарат держави. Як вказує А.О. Селіванов, публічність влади є тією юридичною ознакою присутності держави у суспільних відносинах, які врегульовані позитивним правом, коли громадянин, сприймаючи Конституцію як Основний Закон, погоджується із пере-

дачею державі окремих природних суб'єктивних прав, які можуть відчужуватися. Таким чином, вважає науковець, публічна влада за своєю конституційно-правовою характеристикою набуває ознаки правосуб'єктності від суверенітету народу [11, с. 32]. А.О. Селіванов визначає, що «сучасна демократія в українській моделі, яка закріплена в Конституції України, ґрунтується на ідеї народного суверенітету (суверенітету народу). На цій основі створюється позитивний смисл теорії суверенітету народу як конституційно-правової доктрини верховенства народних прав, пріоритету прав і свобод людини і громадянина та верховенства народу як джерела публічної влади, що має різні державно-правові форми. Через детермінацію понять «суверенітет народу» та «публічна влада» логіка наукового аналізу відкриває можливості з'ясування того, які ознаки притаманні публічній владі, публічному органу, публічному інтересу… в Основному Законі України передбачена можливість розглядати безпосередню залежність публічної влади від народу, від громадян, оскільки їх воля покладена в основу конституційного ладу в Україні» [10, с. 33–34]. І описане трактування публічності влади, на наш погляд, вкрай важливе для розуміння сутності відповідного правового явища.

Усвідомлення зв'язку категорій суверенітету народу, демократії як влади народу та публічності влади як її належності народові та реалізації через органи публічної влади є шляхом для уникнення помилок у трактуванні призначення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування «для вираження волі держави» представлення посередництвом публічної служби інтересів держави [12, с. 163]. Слід підтримати І.М. Мінаєву, що «система органів публічної влади становить собою *сукупність органів влади народу, які мають різні форми здійснення цієї влади* (виділення моє – прим. автора). Кожен орган публічної влади створений для реалізації заданих цілей і програм, які забезпечують захист прав, свобод і законних інтересів громадян, безпеку держави і суспільства, вирішення питань соціально-економічного та культурного значення… *публічна влада є вторинною (похідною) категорією від суверенітету народу як джерела будь-якої форми владного утворення* (виділення моє – прим. автора) і інтереси народу повинні знаходити реальне втілення в діяльності всіх суб'єктів публічної влади» [9].

Висновки. З огляду на історію розвитку концепції відносин держава-громадянське суспільство, держава-людина та громадянин, яка в Україні включає перехід від адміністративно-командного управління до людиноцентриської теорії влади, підтримуємо концепцію переходу державного управління у публічне управління. Поняття публічного управління на відміну від поняття державного управління, по-перше, ілюструє найбільш значимі сьогодні ознаки відповідної діяльності: втілення суверенітету народу, належність влади народові, реалізацію суспільних інтересів без підміни їх державними, волею держави тощо. По-друге, не обмежує число суб'єктів органами держави, дозволяючи віднести органи місцевого самоврядування до суб'єктів публічного управління. По третє, адаптація законодавства України до законодавства ЄС включає необхідність перегляду понять, які у міжнародному вимірі не використовуються чи можуть бути розтлумачені неоднозначно. На наш погляд, паралельне використання всіх трьох категорій вносить плутанину на практиці під час визначення їх змісту. І не можна забувати про те, що позначення одним поняттям (державне управління) двох різних явищ не відповідає вимогам до юридичної термінології в аспекті точності, лаконічності та однозначності в описі ознак явища, яке такі позначають.

Публічне адміністрування пропонуємо пов'язувати з обсягом категорії державного управління у вузькому розумінні та визначати як професійну політично неупереджену діяльність на посадах публічної служби в органах держави та місцевого самоврядування в межах їх компетенції із практичного виконання завдань і функцій держави: аналіз державної політики; забезпечення її реалізації; виконання норм законодавства; забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг; здійснення нагляду та контролю за дотриманням законодавства; управління фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням; управління персоналом органів; реалізації інших повноважень, визначених законодавством.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В. Б. Не «керувати» людиною – служити їй. *Віче.* 2005. № 4. С. 10–15.
2. Войтик О.Є. Особливості державного управління регіональним розвитком: теоретичні аспекти. *Державне управління та місцеве самоврядування.* 2017. Вип. 1. С. 21–26.
3. Войтик О.Є. Регіон як цілісна господарська система в державному управлінні. *Ефективність державного управління.* 2016. Вип. 4. С. 77–84.
4. Миколенко О.І. Поняття «державного управління» і «публічного адміністрування» в категоріальному апараті адміністративного права. *Правова держава.* 2018. № 30.

5. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005 р. № 35, /35-36/, 37. С. 1358. Ст. 446.

6. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889 19 (дата звернення: 14.02.2018).

7. Государственное управление: основы теории и организации: Учебник. В 2 т. Т. 2. Изд. 2-е, с изм. и доп. / Под ред. В.А. Козбаненко. М: «Статут», 2002. 592 с.

8. Сушинський О.І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : моногр. Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2002. 468 с.

9. Мінаєва І.М. Складові поняття «публічна влада». *Державне будівництво.* 2008. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2008_1_69 (дата звернення: 17.10.2018).

10. Селіванов А. О. Конституційно-правова характеристика публічної влади в умовах застосування адміністративної юрисдикції суду**.** *Вісник Верховного Суду України.* 2011. № 12. С. 33–39.

11. Селіванов А. О. Публічна влада і громадянин в умовах застосування судової адміністративної юрисдикції (проблеми теорії і практики). *Право України.* 2006. № 9. С. 28–33.

12. Янюк Н.В. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні. *Вісник Львівського університету. Серія «Юридична».* 2010. Вип. 51. С. 162–167.

УДК 342.95 (477)
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.20

НЕСТОР Н.В.

ПЕРЕВІРКА ЯК АДМІНІСТРАТИВНА ФОРМА КОНТРОЛЮ ЗА СУДДЯМИ ТА ПРОЦЕДУРИ ЇЇ ЗДІЙСНЕННЯ

У статті автор доводить, що управлінська компетенція органів суддівського врядування, державних інституцій, громадських організацій, інших суб'єктів реалізується через специфічні форми, процедури її здійснення, сукупність яких і утворює механізм контролю. З використанням напрацювання теорії адміністративного права пропонується авторське визначення понять «адміністративна форма контролю в судовій сфері» та «адміністративна процедура контролю за суддями». З'ясовано, що в класичному управлінні перевірка традиційно означає певне втручання в звичну роботу відповідного об'єкта контролю. Незалежність судової влади, самоврядність вирішення більшості ключових питань внутрішнього функціонування судової системи виключає можливість такого підходу, зумовлює те, що перевірки: 1) здійснюються виключно Вищою радою правосуддя (її структурними органами) як органом суддівського врядування, більшість складу якою є суддями (суддями у відставці), що обираються суддями; 2) стосуються конкретного юридичного факту щодо конкретного судді в минулому часі, заява щодо якого була подана в установленому законом порядку. Визначено такі адміністративні процедури перевірки як форми контролю за суддями: 1) попередню перевірку поданої на суддю дисциплінарної скарги; 2) вирішення дисциплінарної справи щодо судді; 3) вирішення справ щодо несумісності судді; 4) перевірку обґрунтованості подання Генерального прокурора, виконуючого обов'язки Генерального прокурора (його заступника) щодо необхідності затримання судді, утримання його під вартою чи арештом; тимчасового відсторонення від здійснення правосуддя. Зроблено висновок, що форми контролю в судовій сфері – зовнішнє вираження процесу реалізації адміністративної компетенції суб'єктами контролю за суддями та судом, яке характеризує межі, обсяг і спрямованість цього процесу в управлінських правовідносинах. Ад-

© НЕСТОР Н.В. – кандидат юридичних наук, здобувач (Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»)

міністративна процедура контролю за суддями (судом) в Україні – це правова модель, процесуальні шляхи здійснення заходів контролю та нагляду в судовій сфері в межах однієї чи декількох форм контрольно-наглядової діяльності.

Ключові слова: *контроль, суддя, перевірка, адміністративні форми, адміністративні процедури.*

In the article, the author proves that the administrative competence of judicial bodies, state institutions, public organizations, other entities is realized through specific forms, procedures for its implementation, the totality of which forms the mechanism of control. Using the experience of the theory of administrative law, the author defines the concepts of administrative form of control in the judicial sphere and administrative procedure of control over judges. It has been found that, in classical management, validation traditionally means some interference with the normal operation of the relevant object of control. The independence of the judiciary, the self-sufficiency of resolving most of the key issues of the internal functioning of the judicial system, precludes such an approach, which determines that the audits are: 1) elected by the judges; 2) relate to a specific legal fact concerning a particular judge in the past, the statement of which was filed in accordance with the procedure established by law. It is determined that such administrative review procedures as forms of control over judges: 1) preliminary examination of a disciplinary complaint filed with a judge; 2) resolution of a disciplinary case against a judge; 3) resolving cases of incompatibility of a judge; 4) reviewing the validity of the submission of the Prosecutor General, acting as Attorney General (his deputy) as to the need to detain, detain or detain a judge; temporary suspension of the administration of justice. It is concluded that the forms of control in the judicial sphere are the external expression of the process of exercising administrative competence by the subjects of control over judges and the court, which characterizes the limits, scope and orientation of this process in administrative legal relations. The administrative procedure for the control of judges (courts) in Ukraine is the legal model, the procedural ways of carrying out control and supervision measures in the judicial sphere within the framework of one or more forms of supervisory activity.

Key words: *control, judge, review, administrative forms, administrative procedures.*

Вступ. Ефективна контрольно-наглядова діяльність у правовій державі незалежно від конкретної сфери застосування апріорі не може здійснюватися стихійним, довільним, випадковим чином, без чіткого окреслення параметрів, орієнтирів тих чи інших заходів контролю. Нормативне закріплення цих параметрів, форматів є об'єктивним вираженням потреби системної організації управлінського впливу, диференціації його важелів, напрямів залежно від суб'єкта та об'єктів адміністративно-владних відносин.

Повною мірою ця закономірність присутня і у сфері судоустрою та правосуддя. Управлінська компетенція органів суддівського врядування, державних інституцій, громадських організацій, інших суб'єктів реалізується через специфічні форми, процедури її здійснення, сукупність яких і утворює механізм контролю. При цьому якщо форми контролю є узагальненими для більшості суб'єктів, то процедури є деталізуючими правовими явищами, що відображають специфіку структурно-управлінських зв'язків у судовій системі, власну належність до діяльності Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів щодо ключових напрямів контролю як ознаку незалежності судової влади від впливу третіх осіб. Абсолютна більшість учених у власних класифікаціях згадує перевірку як форму контролю. Тому цілком логічним є виділення такої форми контролю і в галузі судоустрою та правосуддя під час здійснення контролю за суддями (судами) України.

Адміністративні форми та процедури контролю взагалі та перевірка зокрема активно досліджуються вченими-адміністративістами. Зокрема, варто згадати роботи таких із них, як О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, В.В. Галунько, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, І.К. Залюбовська, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.М. Музичук та інші. Водночас наукові дослідження здійснюється в контексті або загальних питань теорії адміністративного права, або спеціалізованих сфер, лише опосередковано дотичних до сфери правосуддя та контролю за суддями, що, відповідно, зумовлює актуальність статті.

Постановка завдання. Метою статті є вивчення, характеристика та систематизація перевірки як адміністративної форми контролю за суддями та процедури її здійснення.

Результати дослідження. Видається логічним припущення, що з огляду на належність до видів управління форми контролю значною мірою відповідають природі, ключовим характеристикам і визначенням форм управлінської діяльності; звичайно, із врахуванням специфіки функцій контролю та нагляду. Так само в цьому випадку присутня багатогранність наукових підходів до досліджуваного питання. У зв'язку з цим цілком слушним є зауваження Л.В. Катроши щодо виокремлення в науковій літературі декількох підходів до трактування цієї дефініції: як сукупності методів контролю, як способу проведення контролю, як внутрішньої організації контролю [1, с. 257]. При цьому переважаючим є сприйняття контролю саме як способу, організації його проведення компетентними суб'єктами.

Форма контролю – багатофункціональний інструмент дослідження певних явищ, об'єктів, процесів, внутрішній зміст якого визначається сукупністю застосованих методів і прийомів дослідження [2, с. 120]. Відповідно, вона є інструментом вивчення, аналізу різноманітних аспектів роботи судді та функціонування судової системи загалом, зміст якої залежить від обсягу законодавчо визначених повноважень суб'єктів впливу. Так само різні її прояви відображають специфіку правового статусу цих осіб та особливості піднаглядних об'єктів; у своїй сукупності орієнтовані на досягнення оптимальних показників ефективності роботи судді та справедливості правосуддя.

Незаперечним є факт розмаїття форм контролю, їхньої акцентованості на досягнення різних завдань і цілей. Тому зупинимося детальніше на природі, варіаціях диференціації цих форм у теоретичних наукових розробках і чинному законодавстві. Наприклад, Ю.П. Битяк та В.В. Зуй формами контролю визначають ревізію та перевірку [3, с. 206]. О.Ф. Андрійко в контексті державного контролю в Україні згадує такі його форми здійснення, як перевірка, ревізія, аналіз інформаційних матеріалів, ознайомлення зі звітами, повідомленнями [4, с. 223]; Х.Х. Шнейдер – перевірку, ревізію, інвентаризацію, експертизу тощо [5, с. 88]. В.В. Мурза до форм контрольно-наглядової діяльності відносить перевірку, інспектування, ревізію, експертизу, моніторинг [6, с. 111]; В.М. Гаращук – перевірку (зазначаючи при цьому про її домінуючу роль), ревізію, проведення рейдів, оглядів, затребування звітів тощо [7, с. 197]; М.М. Шестерняк – інвентаризацію, ревізію, аудит, внутрішній аудит, усі форми перевірки (перевірка державних закупівель, податкова перевірка, інші тематичні перевірки), державний фінансовий аудит (аудит ефективності бюджетних програм, аудит виконання місцевих бюджетів і т.д.), тобто ті контрольні заходи, які відповідають нормативно-правовим нормам і чинному законодавству [8, с. 156]; І.К. Залюбовська – перевірку, ревізію, експертизу, координацію діяльності підконтрольних об'єктів, розгляд скарг, заяв і т.д. [9, с. 13]. Як бачимо, попри низку розбіжностей у термінологічних класифікаціях, усі вчені сходяться на потребі виділення перевірки як окремої форми контролю, яка цілком логічно присутня і в царині судоустрою та правосуддя.

Із суспільно-філософського погляду поняття перевірки характеризує аналітичну діяльність щодо певного об'єкта з метою з'ясування його відповідності попередньо відомим, встановленим параметрам. Під час проєктування цього правила на предмет нашого дослідження таким об'єктом є поведінка судді, а параметрами – законодавчі вимоги до його особи та процесу здійснення правосуддя. Подібна аналітична діяльність має ретроспективний характер, тобто стосується конкретних юридичних фактів (дій, подій, стану), які мали місце в минулому та законність яких встановлюється в поточному вимірі часу.

Як правило, необхідність проведення перевірки зумовлена наявністю інформації з високим ступенем ймовірності того, що вона є правдивою, – щодо вчинення дисциплінарного чи кримінального правопорушення суддею, порушення вимог закону про несумісність суддівської роботи з іншими видами діяльності тощо. Отже, перевірка як форма контролю за суддями – це постійний процес реагування Вищої ради правосуддя (її органів) на отриману від третіх осіб інформацію про протиправну поведінку суддів (порушення вимог матеріального, процесуального права під час правосуддя, допущення поведінки, що порочить звання судді, недоброчесна поведінка тощо), що мала місце в минулому та щодо справ, розгляд яких уже закінчено, за наслідками якої може бути застосовано один із заходів адміністративного (розпорядчого) впливу до винної особи.

Хоча перевірка як форма контролю, по суті, характеризує весь спектр управлінсько-дисциплінарної діяльності Вищої ради правосуддя, цей спектр не є однорідним чи одноманітним; являє собою сукупність різних (пов'язаних і непов'язаних між собою) дій перевіряючого ха-

рактеру, аспектів реалізації на практиці управлінської компетенції владним суб'єктом у цілях належного, оперативного, ефективного вирішення завдань контролю – адміністративних процедур контролю.

Адміністративні процедури закріплюють порядок дій і прийняття рішень компетентних органів та посадових осіб у зв'язку із застосуванням правових вимог до конкретного життєвого випадку; виконують правозабезпечувальну функцію, адже юридично закріплені адміністративні процедури, які забезпечують реалізацію вимог закону, фактично стають критеріями правомірності поводження відповідних суб'єктів [10, с. 67–68]. Отже, адміністративна процедура контролю за суддями (судом) в Україні – це правова модель, процесуальні шляхи здійснення заходів контролю та нагляду в судовій сфері в межах однієї чи декількох форм контрольно-наглядової діяльності.

Ми вже зазначали, що перевірка як форма контролю, по суті, характеризує весь спектр управлінсько-дисциплінарної діяльності Вищої ради правосуддя. Відповідно, її адміністративні процедури так само пов'язані з реалізацією владної правосуб'єктності цим органом суддівського врядування.

Попередня перевірка поданої на суддю дисциплінарної скарги передбачає здійснення одним із членів дисциплінарної палати Вищої ради правосуддя заходів із вивчення змісту скарги на предмет відповідності вимогам закону, обґрунтованості зазначених доводів, наявності чи відсутності підстав для відкриття чи відмови у відкритті дисциплінарної справи. Вирішення дисциплінарної справи щодо судді включає відкриття дисциплінарної справи, розгляд дисциплінарної скарги та ухвалення рішення про притягнення або відмову в притягненні судді до дисциплінарної відповідальності. Тобто члени дисциплінарної палати перевіряють доводи скарги, зібрані інформацію та матеріали та вирішують питання доцільності відкриття дисциплінарної справи. У разі позитивного (для скаржника) результату скарга розглядається по суті, зокрема, визначається міра дисциплінарного стягнення для судді у разі притягнення останнього до відповідальності.

Вирішення справ щодо несумісності судді передбачає розгляд поданої третьою особою з цього приводу заяви Вищою радою правосуддя на своєму засіданні, перевірку поданих доводів і прийняття одного з двох рішень – визнання факту порушення вимог щодо несумісності з іншою діяльністю чи статусом (та, відповідно, звільнення з посади, адже пряма підстава звільнення передбачена Конституцією України) або визнання відсутності порушення вимог щодо несумісності.

Перевірка обґрунтованості подання Генерального прокурора, виконуючого обов'язки Генерального прокурора, виконуючого обов'язки Генерального прокурора (його заступника) щодо необхідності затримання судді, утримання його під вартою чи арештом; тимчасового відсторонення від здійснення правосуддя полягає в оцінці поданої Вищій раді правосуддя прокурором інформації щодо причетності суддів до вчинення кримінального правопорушення на предмет вірогідності, достатності для твердження про вчинення злочину, можливості чи неможливості подальшого здійснення правосуддя суддею в інтересах слідства та підтримання авторитету суду.

Додатково зазначимо, що реалізація згаданих нами процедур є виключно компетенцією Вищої ради правосуддя – органу суддівського врядування. Причому окремі повноваження реалізуються органом у повному складі як колегіальним утворенням; інші – дисциплінарними палатами ради як її внутрішніми структурними підрозділами.

Висновки. Форми контролю в судовій сфері визначаємо як зовнішнє вираження процесу реалізації адміністративної компетенції суб'єктами контролю за суддями та судом, яке характеризує межі, обсяг і спрямованість цього процесу в управлінських правовідносинах. Адміністративна процедура контролю за суддями (судом) в Україні – це правова модель, процесуальні шляхи здійснення заходів контролю та нагляду в судовій сфері в межах однієї чи декількох форм контрольно-наглядової діяльності.

У класичному управлінні перевірка традиційно означає певне втручання у звичну роботу відповідного об'єкта контролю. Незалежність судової влади, самоврядність вирішення більшості ключових питань внутрішнього функціонування судової системи виключає можливість такого підходу, зумовлює те, що перевірки: 1) здійснюються виключно Вищою радою правосуддя (її структурними органами) як органом суддівського врядування, більшість складу якою є суддями (суддями у відставці), що обираються суддями; 2) стосуються конкретного юридичного факту щодо конкретного судді в минулому часі, заява щодо якого була подана в установленому законом порядку.

Виокремлюємо такі адміністративні процедури перевірки як форми контролю за суддями: 1) попередню перевірку поданої на суддю дисциплінарної скарги; 2) вирішення дисциплінарної справи щодо судді; 3) вирішення справ щодо несумісності судді; 4) перевірку обґрунтованості

подання Генерального прокурора, виконуючого обов'язки Генерального прокурора (його заступника) щодо необхідності затримання судді, утримання його під вартою чи арештом; тимчасового відсторонення від здійснення правосуддя.

Список використаних джерел:

1. Катроша Л.В. Методи державного фінансового контролю як спосіб запобігання зловживанням у сфері державних закупівель. *Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України*. 2013. Вип. 37. С. 256–265. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pprbsu_2013_37_30.

2. Слободяник Ю.Б. Державний аудит : навч. посіб. Суми, 2015. 340 с.

3. Административное право : учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. Москва, 2002. 728 с.;

4. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. Київ, 2004. 301 с.

5. Шнейдер Х.Х. Контроль в советском государственном управлении (по материалам эстонской ССР) : автореф. дисс. … докт. юрид. наук. Тарту, 1974. 95 с.

6. Мурза В.В. Форми та методи державної контрольно-наглядової діяльності. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 110–116. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pp_2013_2_16.

7. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2003. 412 с.

8. Шестерняк М.М. Методи і форми контролю: проблеми визначення. *Науковий випуск Херсонського державного університету. Серія : «Економічні науки»*. 2017. Вип. 26. Ч. 2. С. 154–156. URL: http://www.ej.kherson.ua/journal/economic_26/2/39.pdf.

9. Залюбовська І.К. Організаційно-правові засади державного контролю в Україні : навч.-метод. посібник. Одеса, 2003. 104 с.

10. Братель С.Г. Поняття та ознаки адміністративних процедур. *Науковий випуск Херсонського державного університету. Серія : «Юридичні науки»*. 2014. Вип. 1. Т. 2. С. 66–69. URL: http://www.lj.kherson.ua/2014/pravo01/part_2/15.pdf.

УДК 341.4
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.21

ПАРАГАЙЛО В.О.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОРЯДКУ ВИВЕЗЕННЯ, ВВЕЗЕННЯ ТА ПОВЕРНЕННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ КУЛЬТУРНИХ ЦІННОСТЕЙ

У статті проаналізовано теоретичні та практичні питання адміністративно-правового регулювання обігу культурних цінностей в окремих зарубіжних країнах. Здійснено аналіз зарубіжного досвіду стосовно законодавчого врегулювання порядку вивезення, ввезення та повернення національних культурних цінностей. Сформульовано пропозиції щодо внесення змін і доповнень до низки вітчизняних нормативних актів, а також положень щодо вдосконалення системи суб'єктів у сфері обігу культурних цінностей в Україні. З'ясовано, що німецький механізм захисту культурних цінностей побудовано на децентралізованій основі як у законодавчому, так і в інституційному аспектах. Фундаментальний закон про захист діє на території всієї держави. Однак нормотворча ініціатива також має місце в німецькій правовій системі захисту культурних цінностей. З огляду на історичні передумови та інші фактори, що зумовлюють відмінні регламентаційні підходи федеральних земель, у сучасних правових реаліях уважаємо метод нормотворчого транспонуван-

© ПАРАГАЙЛО В.О. – аспірант кафедри поліцейського права (Національна академія внутрішніх справ)

ня виправданим і раціональним. Визначено, що британський механізм передбачає можливість вивезення культурних цінностей за чотирма основними ліцензійними актами, які за обставин дії законодавства співтовариства мають юридичну силу в межах територій країн-учасниць ЄС. До переліку ліцензій входять відкрита загальна, відкрита індивідуальна, спеціальна відкрита й окрема експортні ліцензії. Окрім означених дозвільних актів Сполученого Королівства, спеціальне значення має британська ліцензія, яка регламентує порядок експорту культурних цінностей до країн, що не є учасницями європейського співтовариства. Наголошено на доцільності уніфікації облікових даних стосовно культурних цінностей шляхом створення автоматизованої бази даних – Державного реєстру культурних цінностей, з метою спрощення класифікаційних процедур та оперативної видачі дозвільно-експортних рішень. Визначено, що в ході гармонізаційних процедур національному законодавцю варто звернути увагу на британську систему ліцензійних документів, адже, проводячи мультинаціональну міжнародну політику та налагодження культурних зв'язків, Україна має враховувати цей аспект експортних питань.

Ключові слова: *зарубіжний досвід, адміністративно-правове регулювання, культурні цінності, недоліки законодавства, імплементація.*

Theoretical and practical issues of the administrative and legal regulation of the circulation of cultural values in some foreign countries are analyzed. The analysis of foreign experience in the legislative regulation of the order of export, import and return of national cultural values is carried out. Suggestions for amendments to a number of national regulations have been formulated, as well as provisions for improving the system of subjects in the sphere of circulation of cultural values in Ukraine. It is revealed that the German mechanism for the protection of cultural property is built on a decentralized basis, both in legislative and institutional terms. The Fundamental Law on Protection is valid throughout the state. However, the rulemaking initiative also takes place in the German legal system for the protection of cultural property. Given the historical background and other factors behind the different regulatory approaches of the federal lands, in today's legal realities, we consider the method of rulemaking to be justified and rational. It is determined that the British mechanism provides for the possibility of exportation of cultural property under four major licensing acts, which, under the circumstances of Community law, have legal force within the territories of the EU Member States. Thelist of licenses includes open general, open individual, special open and separate export licenses. In addition to the designated United Kingdom permits, the British license, which regulates the export of cultural property to non-European countries, is of particular importance. The necessity of unification of credentials regarding cultural values was emphasized by creating an automated database – the State Register of Cultural Values, in order to simplify the classification procedures and prompt issuance of export permits. It is determined that in the course of harmonization procedures, it is necessary for the national legislator to pay attention to the British system of licensing documents, since in pursuing a multinational international policy and establishing cultural relations, Ukraine should take this aspect of export issues into account.

Key words: *foreign experience, administrative-legal regulation, cultural values, legislative shortcomings, implementation.*

Вступ. Вітчизняне законодавство з питань вивезення, ввезення та повернення національних культурних цінностей має низку прогалин і недоліків. Така ситуація пояснюється низкою факторів, насамперед відсутністю в Україні необхідного правозастосовного досвіду в цій сфері. Це зумовлює доцільність вивчення практики врегулювання цього питання в зарубіжних країнах.

Досить тривалий час у Європейській спільноті захист та охорона культурної спадщини здійснювалися на підставі Конвенції ЮНЕСКО 1970 року. З другої половини XX століття країни почали активно затверджувати внутрішнє законодавство з метою запобігти незаконному вивезенню культурної спадщини. З 1993 року між країнами-учасницями ЄС підписуються угоди про повернення об'єктів, незаконно вивезених з держави-члена. Тому разом із міжнародними стандартами законодавство стосовно територіального переміщення культурних цінностей зару-

біжних країн включає й національні аспекти регламентації. Залежно від еволюційно-історичних та економіко-правових факторів відмічаємо відмінність юридичних норм у цій сфері. Тобто переміщення культурних об'єктів на внутрішньому ринку країн-учасниць ЄС регулюється національними правилами, які можуть відрізнятися від загальноприйнятих норм співтовариства.

Проблема адміністративно-правового регулювання ввезення, вивезення та повернення культурних цінностей привертає увагу широке коло науковців різних галузей: істориків (С. Кот, О. Нестуля), юристів (В. Акуленко, О. Котис, Н. Українець), мистецтвознавців (Л. Калашникова). Водночас варто вказати на певну недостатність вивчення зарубіжного досвіду в зазначеній тематиці, що й зумовлює проведення дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є детальний аналіз зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання необхідно здійснити з урахуванням галузевих норм і форм їх закріплення у відповідних державних актах; державних інституцій, що мають контрольні та дозвільні повноваження стосовно культурних цінностей; специфіки видачі дозвільних документів і їх форм, видів, суб'єктів юрисдикції тощо.

Результати дослідження. Розглянемо механізм адміністративно-правового регулювання вивезення, ввезення та повернення національних культурних цінностей на прикладі окремих зарубіжних країн.

Однією з найбільш розвинутих країн світу у правовому аспекті є Німеччина. Німецькі національні положення про захист культурних цінностей є досить складними з причин їх кількісної завантаженості в різних законодавчих актах. Насамперед означимо дворівневий характер нормативно-правової бази. Отже, у Німеччині розрізняють загальнофедеральне законодавство й законодавство федеральних земель стосовно вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей.

Очевидно, що загальнодержавні федеральні норми мають вищу юридичну значимість і слугують захисту німецьких культурних цінностей від нелегального експорту. Відповідно до пункту 5а частини 1 статті 73 Конституції республіки (Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – GG), конфедерація має юрисдикцію захищати німецьку культурну власність від вивезення за кордон. Окрім того, норми передбачають зобов'язання сприяти охороні культурних цінностей інших держав через міжнародні угоди та європейські регламенти [1].

Тобто федеральний уряд відповідає за законодавством у двох напрямах: з одного боку, захист національних культурних цінностей від неправомірного вивезення за кордон (Закон про захист культурних цінностей), а з іншого боку, захист культурних цінностей іноземних держав, які незаконно ввезені до Німеччини й мають бути повернуті (Закон про реституцію культурних цінностей).

Захист німецької культурної спадщини від неправомірного вивезення до зарубіжних країн регулюється федеральним Законом про захист культурних цінностей – Gesetz zum Schutz von Kulturgut (KGSG). Цим актом регулюються питання захисту національних скарбів від неправомірного вивезення, ввезення та вивезення культурних цінностей, розміщення на ринку культурних цінностей, повернення незаконно ввезених культурних цінностей, повернення незаконно вивезених культурних цінностей, а також зобов'язання щодо міжнародного кредитування.

Основний галузевий закон доповнюється статутними постановами федеральних земель, які більш детально встановлюють процедуру правозастосування експортних актів і подання заявок на їх отримання. Закон про захист культурних цінностей від неправомірного вивезення передбачає право федеральних земель на врегулювання експортного правозастосування регіональними постановами. Коли уряди адміністративних земель не скористалися таким нормотворчим правом, Закон про захист культурних цінностей становить єдину правову основу для експортного правозастосування [2].

Посадовою особою в адміністративно-правовому механізмі Німеччини, якому делеговано повноваження з формування й реалізації державної політики щодо вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей, є Уповноважений з питань культури та засобів масової інформації Федерального уряду. Саме Уповноважений приймає остаточне рішення про вивезення культурних цінностей за межі держави [3].

Отже, німецький механізм захисту культурних цінностей побудований на децентралізованій основі як у законодавчому, так і в інституційному аспектах. Власне, фундаментальний закон про Захист діє на території всієї держави. Однак нормотворча ініціатива також має місце в німецькій правовій системі захисту культурних цінностей. Зважаючи на історичні передумови та інші фактори, що зумовлюють відмінні регламентаційні підходи федеральних земель, у сучасних правових реаліях уважаємо метод нормотворчого транспонування виправданим і раціональним.

Внутрішню специфіку адміністративно-правового регулювання вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей спостерігаємо також у Великобританії. Отже, національні правові основи щодо культурних цінностей у Сполученому Королівстві закріплюються насамперед Законом про експортний контроль 2002 (Export Control Act) [4], а також Наказом про експорт об'єктів культурного інтересу (контролю) 2003 [5] і Законом про правопорушення в торгівлі з культурними об'єктами (проступків) [6].

У британському праві розрізняються культурні об'єкти, об'єкти культурного інтересу та національні скарби. Класифікація культурного активу як національного надбання здійснюється на основі трьох критеріїв Уеверлі, які, відмітимо, не є взаємовиключними. За цими критеріями передбачається, що об'єкт повинен:

- мати загальнонаціональне та історичне значення об'єкта, який також може надходити з-за кордону, але має національне значення щодо значної особи, місця або події;
- мати відповідне естетичне та художнє наповнення;
- належати до історичної наукової цінності.

Водночас для вивчення питання вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей з Великобританії й відповідно до процедури видачі експортної ліцензії актуальним є поняття об'єкта культурного інтересу. Указані об'єкти визначаються каталогом категорій фундаментального культурного інтересу, до яких зараховують пам'ятки, створені за 50 років до потенційного експорту [7]. Саме ці об'єкти можуть бути експортовані зі Сполученого Королівства до будь-якого пункту призначення, крім тих, на які встановлено ембарго.

Стосовно заборонних норм експорту глава 9 Закону про експортний контроль 2002 року встановлює загальну заборону на вивезення культурних цінностей, створених за 50 років до заявки на вивезення, за винятком:

- марок та інших філателістичних предметів;
- свідоцтва про народження, шлюб або смерть чи інші документи, що стосуються особистих справ експортера або його дружини;
- листи або інші листи, написані експортером або його чоловіком/дружиною;
- товари, які повинні бути експортовані виробником або його чоловіком/дружиною, вдівцем/удовою цієї особи [8].

Отже, за винятком указаних об'єктів, нині можна здійснити вивезення за трьома видами стандартизованих дозволів на експорт. Перші два, відповідно до британського законодавства, – для внутрішньоєвропейських перевезень і третій – для тимчасового експорту в треті країни.

Для оперативного оформлення експортної документації існує відкрита загальна експортна ліцензія (Open General Export Licence (Objects of Cultural Interest)) на певні категорії об'єктів, що становлять культурний інтерес, з урахуванням певних їх вікових і ціннісних обмежень. Загальнодоступна генеральна ліцензія на експорт може застосовуватися відповідно до передбаченого списку Ради мистецтв до об'єктів, які вбачаються як цінне національне надбання.

Відкрита індивідуальна експортна ліцензія (Open Individual Export Licence) призначена, зокрема, для зарубіжних установ з метою тимчасового використання конкретних об'єктів культури Великобританії, що може бути видана максимум на три роки [9].

Спеціальна відкрита ліцензія поширюється на тимчасове вивезення в треті країни, зазвичай видається на музичні інструменти або транспортні засоби з повторним вивезенням терміном на шість місяців на загальний термін три роки.

Якщо культурний об'єкт перевищує обмеження за віком і вартості для отримання відкритої експортної ліцензії (OGEL), необхідна окрема експортна ліцензія (Individual Export Licenses). Процедура видачі має низку особливостей. Насамперед експертом здійснюється оцінювання об'єкта за критеріями Уеверлі. Наступним кроком є прийняття рішення ревізійною комісією про класифікацію об'єкта як національного надбання й установлення розумної ринкової ціни. Державний секретар, виходячи із цього, може призупинити процедуру подачі заявки на експорт на період зазвичай від чотирьох до дев'яти місяців, протягом якого потенційний покупець із Великобританії може подати пропозицію. Великобританія має право купувати важливі культурні цінності, щоб зберігати їх у країні.

Центральним органом виконавчої влади у сфері захисту культурних цінностей є Рада мистецтв, заснована в 1946 році Королівською хартією для пропагування та розвитку мистецтва і культури по всій країні. Рада мистецтв є невідомчим державним органом, що формує та реалізовує експортну політику щодо культурних цінностей у тому числі шляхом тлумачення галузевого законодавства у спеціалізованих роз'яснювальних публікаціях.

Отже, британський механізм передбачає можливість вивезення культурних цінностей за чотирма основними ліцензійними актами, які за обставин дії законодавства співтовариства мають юридичну силу в межах територій країн-учасниць ЄС. До переліку ліцензій входять відкрита загальна, відкрита індивідуальна, спеціальна відкрита й окрема експортні ліцензії. Окрім означених дозвільних актів Сполученого Королівства, спеціальне значення має британська ліцензія, яка регламентує порядок експорту культурних цінностей до країн, що не є учасницями європейського співтовариства. На нашу думку, в ході гармонізаційних процедур варто національному законодавцю звернути увагу на британську систему ліцензійних документів, адже, проводячи мультинаціональну міжнародну політику та налагодження культурних зв'язків, Україна має враховувати цей аспект експортних питань.

Наступною країною до вивчення адміністративно-правового регулювання є Франція. Її основним законодавчим актом є Кодекс французької культурної спадщини в консолідованій редакції від 25 березня 2019 року. Указаний законодавчий акт національними скарбами (trésors nationaux) у статті L111-1 називає:

- об'єкти з колекцій французьких музеїв;
- публічні архіви та історичні архіви;
- об'єкти, класифіковані як історичні пам'ятки;
- інші об'єкти, які є частиною публічної власності відповідно до статті L 2112-1 Загального кодексу про державну власність (Code de la propriété des personnes publiques) [10];
- об'єкти, що становлять значний інтерес для національної спадщини з історичного, художнього або археологічного поглядів [11].

Отже, французькі положення щодо культурних цінностей, окрім часових і ціннісних меж, установлених Регламентом Ради (ЄС) № 116/2009 від 18 грудня 2008 року щодо експорту культурних товарів, установлює власні критерії класифікації культурних цінностей [12].

Якщо об'єкти ще не були класифіковані як культурні цінності, держава може відмовити у видачі свідоцтва терміном на 30 місяців та ініціювати відповідну процедуру класифікації, вимагати здачі археологічних знахідок або подати пропозицію на придбання об'єкта.

Національні скарби (trésors nationaux) можуть бути вивезені тільки тимчасово з метою реставрації, оцінювання, виставки або музейного кредиту з експортною ліцензією та з обов'язковим зазначенням дати повернення у Францію.

Штраф у розмірі до 450 000 євро буде накладений на тих, хто намагається експортувати або спробувати експортувати національне надбання чи хто намагається виконати або спробувати експортувати його тимчасово без відповідної ліцензії на експорт. Це також стосується експорту культурних товарів, для яких існує застереження у вигляді негативного сертифіката [11].

Специфічним уважаємо інституційний дозвільно-експортний механізм у Франції. Так, відповідальність того чи іншого органу за видачу ліцензії визначається категорією культурних цінностей, зазначеною в додатку I до Кодексу французької культурної спадщини. При цьому варто зауважити, що центральним органом у сфері вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей є Генеральна дирекція з питань національної спадщини в структурі Міністерства культури й комунікацій Франції.

Французький законодавець достатньо точно врегульовує всі аспекти захисту культурних цінностей. Деталізуючи питання єдиного законодавчого акта стосовно культурних цінностей у контексті вдосконалення української нормативно-правової бази, варто взяти за зразок Кодекс французької культурної спадщини (Code du patrimoine). Звертаючи увагу на структурну побудову французького кодексу, підкреслимо чітке методичне закріплення положень стосовно режиму вивезення культурних цінностей, реституційних процедур, їх викупу та обміну між державними організаціями. Окрім того, деталізуються статус і сфера повноважень центральних органів влади. Останній блок присвячений диферентним категоріям культурних цінностей і їх захисту, а саме: архівам, бібліотекам, музеям, археологічним пам'яткам тощо. На нашу думку, євроінтеграційні гармонізаційні процеси у сфері вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей мають здійснити значний трансформаційний вплив на національні правові основи.

Захист культурних цінностей у Бельгії передбачається законом «Про повернення культурних об'єктів, які незаконно вивезені з держави» (Loi relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire de certains Etats étrangers) від 28 жовтня 1996 року [13] зі змінами від 23 травня 2016 року [14].

Зауважимо, що поряд із загальнонаціональним регулюванням у Бельгії діють також акти регіонального значення стосовно вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей. Так,

на території федерації Валлонія-Брюссель діє Декрет про рухоме культурне майно й нематеріальну спадщину Французької громади від 11 липня 2002 року в редакції від 27 вересня 2006 року. Федерація Валлонія-Брюссель видає ліцензії на вивезення культурних цінностей, що розміщуються у Валлонії і столиці Брюсселя. В останньому випадку заявник може також прийняти рішення про подачу заяви до Фламандського співтовариства.

Крім того, Декрет від 11 липня 2002 року передбачає, що власність, класифікована Федерацією Валлонії та Брюсселя як скарб, не може бути предметом остаточного експорту. Стосовно будь-яких культурних цінностей дозвіл на вивезення може бути відхилено урядом, якщо виявиться, що вивезення відповідної власності може завдати серйозної шкоди культурній спадщині Федерації Валлонія-Брюссель [15].

Відповідальність за видачу експортної ліцензії належить регіональним спільнотам – територіальним органам Федерації Валлонія-Брюссель або Фламандського співтовариства. Також підкреслимо, що умови вивезення культурних цінностей залежать від того, до якого мовного співтовариства належить бельгійський держатель культурних цінностей.

Центральним урядовим суб'єктом, що формує та реалізовує політику щодо культурних цінностей, є Міністерство культури, дитинства й освіти Бельгії [16]. Однак головними суб'єктами федеральних адміністративних територій стосовно вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей є спеціалізовані дорадчі колективні органи – комісії.

Відповідно до Декрету від 11 липня 2002 року, роль і завдання Консультативної комісії щодо рухомої культурної спадщини полягає в наданні міністрові культури рекомендацій або пропозицій щодо політики охорони культурної спадщини; класифікації значимих культурних цінностей, погодження дозвільних запитів на авторизацію, експорт або ввезення класифікованого культурного майна. Декрет також надає комісії повноваження висловлювати колективну позицію щодо заяв на експортний дозвіл або тимчасове переміщення культурних цінностей французької громади та повідомляти в разі відмови у видачі ліцензії з підстав, що можуть завдати серйозної шкоди культурній спадщині французької громади [15].

Отже, інституційна бельгійська система у сфері переміщення культурних цінностей є децентралізованою за умови специфіки адміністративно-територіального устрою країни. При цьому регіональні комісії мають не лише дорадчий характер повноважень, а і є відповідальними за видачу експортних ліцензій. На нашу думку, ґрунтовним і всебічно наповненим є штатний склад регіональних комісій, який було б доцільно перейняти для створення уповноважених територіальних підрозділів центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей в Україні.

У Данії порядок експорту культурних цінностей урегульовується Законом «Про захист культурних цінностей у Данії» від 4 червня 1986 року № 332 з поправками (Bekendtgørelse af lov om sikring af kulturværdier i Danmark) [17], а також адміністративним наказом від 11 червня 1987 року № 404 з поправкою «Про охорону культурних цінностей у Данії» від 1 січня 2010 року [18]. Реституційні процедури передбачені Законом «Про повернення викрадених або незаконно вивезених культурних цінностей» № 521 [19].

У розділі 2 Закону «Про захист культурних цінностей у Данії» № 332 з метою визначення, що вважається культурними цінностями, придатними до вивезення за межі країни, встановлено чіткі часові межі. Отже, до культурних об'єктів зараховано:

- культурні об'єкти періоду до 1660 року;
- культурні об'єкти, яким більше ніж 100 років і які вартістю не менше ніж 100 000 данських крон;
- фотографії (незалежно від віку) вартістю не менше ніж 30 000 данських крон.

Доречно відмітити, що монети та медалі є винятком із цього правила. Однак у виняткових випадках Міністр культури за поданням Комісії щодо культурних цінностей може прийняти рішення, за яким дія закону розповсюджуватиметься також і на ті культурні об'єкти, які не відповідають загальним віковим і вартісним умовам.

На наш погляд, подібна норма є необхідною до транспонування в національне законодавство. Відсутність нормативно-правового закріплення часових цензійних вимог до об'єктів, що становлять культурну цінність, унеможливлює правильне правозастосування дозвільно-експортних норм. Отже, пропонуємо внести зміни до чинного Закону України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» від 21 вересня 1999 року № 1068-XIV в редакції від 4 жовтня 2018 року шляхом трансформації статті 14 «Культурні цінності, що не підлягають вивезенню з України». Відповідно, доповнити вказану статтю.

Деталізуючи інституційний аспект регулювання експортного порядку в Данії, звернемо увагу на спеціальний державний орган – Данську комісію з експорту культурних активів. Комісія складається з п'яти осіб і є відповідальною за прийняття рішень про видачу ліцензій на експорт. Склад Комісії сформований із директорів Національної галереї, Національного музею, Данського національного архіву, Королівської данської бібліотеки, а також п'ятого члена – директора недержавного музею (ця посада призначається Міністром культури строком на чотири роки) [20].

Отже, дублюючи бельгійський імплементаційний аспект, акцентуємо на необхідності впровадження в Україні центрального органу виконавчої влади з указаними за данським зразком аналогічними національними посадовими повноваженнями з метою ефективного та виваженого прийняття потенційних рішень про переміщення об'єктів значимої культурної спадщини.

Висновки. Отже, вивчивши особливості адміністративно-правового регулювання порядку ввезення, вивезення та повернення культурних цінностей у зарубіжних країнах, можемо відмітити такі тенденції, необхідні, на нашу думку, до імплементації в національний правовий механізм:

1. У рамках змін до чинного законодавства щодо вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей пропонується прийняття єдиного систематизованого акта, що має стати базовим регулятивним документом у сфері охорони культурних цінностей, а також експортно-імпортних процедур щодо останніх – Кодексу про культурні цінності України.

2. Окрім цього, до прийняття кодифікованого закону необхідно внести зміни до чинного Закону України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» стосовно закріплення часових і ціннісних цензійних вимог до об'єктів, що становлять культурну цінність.

3. Наступним аспектом є трансформація інституційної системи, яку вбачаємо насамперед у створенні й ефективному функціонуванні передбаченого Законом України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» центрального органу виконавчої влади. Як вивчено на прикладі зарубіжних країн, можливим є формат консультативних дорадчих комісій і комітетів, інспекцій.

4. У межах інституційних трансформацій необхідним уважаємо створення уповноваженого підрозділу або впровадження спеціальної посади уповноваженого з питань вивезення, ввезення, повернення культурних цінностей з окупованих територій.

5. Доцільною також, на нашу думку, є уніфікація облікових даних стосовно культурних цінностей шляхом створення автоматизованої бази даних – Державного реєстру культурних цінностей, з метою спрощення класифікаційних процедур та оперативної видачі дозвільно-експортних рішень.

Список використаних джерел:

1. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Art 73. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_73.html.

2. Gesetz zum Schutz von Kulturgut. Ausfertigungsdatum: 31.07.2016. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/kgsg/KGSG.pdf.

3. Офіційний сайт Уповноваженого з питань культури та засобів масової інформації Федерального уряду Німеччини. URL: http://www.kulturgutschutz-deutschland.de/DE/Home/home_node.html;jsessionid=672B7EDA3EB31DDD9F2BA9BE027FFC0B.1_cid350.

4. Export Control Act 2002. URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/28/pdfs/ukpga_20020028_en.pdf.

5. The Export of Objects of Cultural Interest (Control) Order 2003. URL: http://www.legislation.gov.uk/uksi/2003/2759/body/made.

6. Dealing in Cultural Objects (Offences) Act 2003. URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/27/contents.

7. Загальна ліцензія на експорт (на об'єкти культурного інтересу) від 12.03.2015. URL: https://www.artscouncil.org.uk/sites/default/files/download-file/Open_general_export_licence_March_2015.pdf.

8. Export Control Act 2002. URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/28/pdfs/ukpga_20020028_en.pdf.

9. Шаблон відкритої індивідуальної експортної ліцензії (Великобританія). URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/582127/17-oiel-euu-template.pdf.

10. Code général de la propriété des personnes publiques. Version consolidée au 31 décembre 2018. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070299.

11. Code du patrimoine. Version consolidée au 25 mars 2019. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074236.

12. Регламент № 116/2009 Ради (ЄС) про експорт товарів культурного призначення від 18.12.2008. URL: https://www.google.com/search?q=%D0%A0%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%BE%D0%BC+%D0%A0%D0%B0%D0%B4%D0%B8+(%D0%84%D0%A1)+%E2%84%96+116%2F2009&rlz=1C1GKLB_enUA655UA655&oq=%D0%A0%D0%B5%D0%B3%D0%BB%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%BE%D0%BC+%D0%A0%D0%B0%D0%B4%D0%B8+(%D0%84%D0%A1)+%E2%84%96+116%2F2009&aqs=chrome..69i57.1027j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8.

13. Loi relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire de certains Etats étrangers, Dossier numéro 1996-10-28/54. URL: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=1996102854.

14. Loi modifiant la loi du 28 octobre 1996 relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire de certains Etats étrangers. Dossier numéro: 2016-05-04/09. URL: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2016050409.

15. Décret relatif aux biens culturels mobiliers et au patrimoine immatériel de la Communauté française. D. 11-07-2002. URL: http://www.patrimoineculturel.cfwb.be/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&g=0&hash=4127475a50901a4d2110ea8b0ad7be1c052235ec&file=fileadmin/sites/colpat/upload/colpat_super_editor/colpat_editor/documents/Decrets/Decret110702.pdf.

16. Офіційний сайт Міністерства культури, дитинства та освіти Бельгії. URL: http://greoli.cfwb.be/home/equipe.html.

17. Act No. 332 of 4 June 1986 on Protection of Cultural Assets in Denmark. URL: https://kulturvaerdier.kb.dk/wp-content/arkiv/actno233of1986.pdf.

18. Executive Order No. 404 of 11 June 1987 on Protection of Cultural Assets in Denmark. URL: http://kulturvaerdier.kb.dk/wp-content/arkiv/Order404.pdf.

19. Lov om tilbagelevering og overførelse af stjålne eller ulovligt udførte kulturgenstande. URL: https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=131990

20. Комітет щодо культурних цінностей Данії. URL: https://kulturvaerdier.kb.dk/en/home/.

УДК 342.95
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.22

ПАХНІН М.Л.

ЩОДО ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ПОЗИТИВНОГО ІМІДЖУ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЗА ДОПОМОГОЮ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ КОМУНІКАЦІЇ

У статті досліджується проблема формування позитивного іміджу органів публічної влади за допомогою засобів масової комунікації. Наголошено на важливості забезпечити діалог між підрозділами зв'язків із громадськістю органів державної влади, що дасть можливість творити єдину комунікаційну та іміджеву політику. Визначено, що складником загального механізму формування позитивного іміджу органів публічної влади є ЗМК. Злагоджена та систематизована діяльність ЗМК, застосування змістовних і сучасних програм, репортажів, вчасне висвітлення актуальних поточних суспільно-політичних і державно-управлінських подій у суспільстві цілком відповідають усім суспільним потребам з отримання інформації. Елементи механізму створення позитивного іміджу органів публічної влади можна визначити як певну систему тактичних і стратегічних кроків, до якої можна зарахувати планування, розроблення, організацію, обґрунтування та упровадження стратегії; пошук і виявлення ключових і пріоритетних напрямів; визначення «образу» органу публічної влади, проведення соціологічних опитувань, аналіз визначення ЗМІ й виокремлення найефективніших засобів політичної комунікації. Рівень недовіри суспільства до органів публічного управління доцільно визначати за допомогою іміджу органів публічного управління, який утворено в суспільній свідомості. Зроблено висновок, що імідж органів публічного управління впливає на ставлення окремих елементів суспільства до зазначених інституцій і їхньої діяльності, на рівень суспільної довіри до суб'єктів зазначених інституцій, а найголовніше, на підтримку їхньої діяльності. У свою чергу, проблему формування позитивного іміджу публічної влади сьогодні можуть вирішити ефективні служби зв'язків із громадськістю в органах публічного управління. Саме тому, з огляду на все вищезазначене, сьогодні є важливим усвідомлення органами публічного управління вагомості діяльності служб зв'язків із громадськістю. Таке усвідомлення має сприяти підвищенню іміджу органів публічного управління та поступовому підвищенню рівня довіри до органів публічного управління зокрема й держави загалом.

Ключові слова: *імідж, органи публічної влади, засоби масової комунікації, інформація, інформаційна політика.*

The article investigates the problem of forming a positive image of public authorities by means of mass communication. The importance of ensuring a dialogue between public relations units of public authorities is emphasized, which will enable the creation of a unified communication and image policy. It is determined that the constituent element of the general mechanism of formation of a positive image of public authorities is the QMS. The coordinated and systematic activity of the ZMK, the use of meaningful and modern programs, reports, timely coverage of current socio-political and state-governmental events in the society fully meets all public information needs. Elements of the mechanism of creating a positive image of public authorities can be defined as a certain system of tactical and strategic steps, which can be attributed: planning, development, organization, justification and implementation of the strategy; search and identify key and priority areas; determining the "image" of a public authority, conducting sociological surveys, analyzing the definition of the media and identifying the most effective means of political communication. It is expedient to determine the level of public distrust of public administration by means of the image of public administration, which is formed

© ПАХНІН М.Л. – доцент кафедри кримінально-правових дисциплін (Харківський національний університет внутрішніх справ)

in the public consciousness. It is concluded that the image of public administration bodies influences the attitude of certain elements of society to these institutions and their activities, the level of public trust in the subjects of these institutions, and most importantly – to support their activity. In turn, effective public relations services in public administration can solve the problem of forming a positive image of public authority. That is why, given all of the above, it is important today for public authorities to understand the importance of the activities of public relations services. Such awareness should help to increase the image of public administration bodies and to gradually increase the level of trust in public administration bodies in particular and the state as a whole.

Key words: *image, public authorities, media, information, information policy.*

Вступ. Сучасне інформаційне суспільство демонструє величезний вплив засобів масової комунікації (далі – ЗМК) на громадську думку та, відповідно, на сприйняття громадськістю всіх подій і явищ, що відбуваються в органах публічного управління зокрема та в державі й поза її межами загалом. За визначених умов ефективна діяльність органів публічного управління неможлива без чітко визначеної інформаційної політики й без відповідного контролю процесів комунікації, тому що зміст поширюваної інформації впливає на ставлення суспільства стосовно не лише державно-управлінських ініціатив і рішень, а й подій, що повсякденно відбуваються в усіх сферах діяльності органів публічного управління та деяких сферах діяльності суспільства. Важливо наголосити на тому, що якраз сьогодні в умовах інформаційної війни, європейської інтеграції та розвитку державотворення в Україні зазначений вище напрям зв'язків із громадськістю є більш затребуваним, оскільки саме вказані служби покликані висвітлювати у ЗМІ політичні події та діяльність політиків у позитивному ключі.

Окремі проблемні питання щодо сутності й ролі ЗМК та засобів масової інформації (далі – ЗМІ) в житті суспільства розглядали А. Барановська, Л. Городенко, С. Демченко, А. Ібрагімова, О. Крюков, А. Марущак, О. Мелещенко, А. Москаленко, Г. Почепцов, С. Телешуна, Є. Тихомирова, Ю.Фінклер, А. Чічановський, В. Шкляр і багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, у науковій літературі відсутні комплексні дослідження, присвячені проблемі формування позитивного іміджу органів публічної влади за допомогою засобів масової комунікації.

Постановка завдання. Саме тому метою статті є розглянути проблему формування позитивного іміджу органів публічної влади за допомогою засобів масової комунікації.

Результати дослідження. Проблему формування позитивного іміджу публічної влади сьогодні можуть вирішити ефективні служби зв'язків із громадськістю. Ефективній і результативній роботі різних служб у цій сфері перешкоджає велика кількість проблем, зокрема низький професіоналізм кадрів через невисокий рівень оплати праці; часткова відсутність чіткої схеми та регламенту поточної діяльності; недосконалість і нечіткість нормативно-правового забезпечення діяльності зазначених структурних одиниць. Прес-служби органів публічної влади пов'язують державні установи із широкою аудиторією, і важливо зазначити, що «від служб із зв'язків з громадськістю залежить імідж державних органів влади» [1, с. 34].

«Сформувати позитивний імідж країни неможливо без створення відповідного образу органів влади в державі» [2, с. 43]. Під час стрімкого проведення процесів державотворення в Україні формування позитивного іміджу органів публічного управління є дуже важливим. У цьому питанні на допомогу можуть прийти професіонали служб зв'язків із громадськістю, тому що «спеціаліст із ПР виступає в ролі радника керівника та в ролі посередника, який допомагає тому перевести особисті цілі та завдання в розумну, прийнятну для суспільства політику» [3, с. 215].

Відповідність здійснення політики органами публічної влади принципам відкритості й прозорості є одним із головних завдань служби зв'язків із громадськістю. Реалізацію зазначеної політики та відповідне інформування суспільства здійснюють прес-служби. Саме прес-служби, зокрема їхні працівники, контактують із журналістами, які доводять відповідну ідею до громадськості. Важливо зазначити, що досить часто ЗМІ в нашій державі мають більш високий рівень довіри з боку суспільства порівняно з органами публічної влади. Оскільки ЗМІ доволі часто виступають у ролі посередників між громадськістю й органами публічного управління, на вирішення зазначеної проблеми може вплинути налагодження ефективної взаємодії відділів зв'язків із громадськістю в органах публічного управління зі ЗМІ.

Ефективність діяльності служби зв'язків із громадськістю можна підвищити за умов, коли органи публічного управління, отримуючи повний обсяг інформації про суспільну думку, використовуватимуть зазначену інформацію як органічно вбудовану частину в процесі прийняття державно-управлінських рішень і в механізмах діяльності органів публічного управління. Зв'язки з громадськістю органів публічної влади базуються на враженнях громадян від роботи служб та ефективної роботи державних службовців. Для полегшення спілкування з громадянами органи публічної влади застосовують методи ознайомлення з відомостями практичного характеру. Така інформація може розповсюджуватися в друкованому вигляді (видання брошур, розміщення довідкових матеріалів, рекламних афіш тощо), через телебачення, радіо, Інтернет, виставки тощо. Ці методи будуть ефективними лише за наявності в адміністрації достатніх фінансових ресурсів і кваліфікованих фахівців (журналістів, дизайнерів та ін.) [4, с. 163].

Усе вищевикладене свідчить про те, що можливості сфери зв'язків із громадськістю можуть бути використані для досягнення підвищення прозорості, але самі по собі вони не можуть бути абсолютним способом вирішення всіх проблем. Для нормального функціонування державної служби й управління потрібні ще певні умови, багатьох із яких у сьогоденному політичному житті бракує, тому недоліки в діяльності служб зв'язків із громадськістю органів влади зумовлено не тільки низьким професіоналізмом її працівників, а й станом усього суспільства. Важливим є розуміння того, що зв'язки з громадськістю як функція управління мають бути безперервними, планованими й орієнтуватися не тільки на сьогоднішніх партнерів, а й на майбутніх. Саме в цій спрямованості на перспективу полягає найважливіша особливість комунікативної діяльності державних службовців [5].

Тому сьогодні вкрай важливо забезпечити діалог між підрозділами зв'язків із громадськістю органів державної влади, що дасть можливість творити єдину комунікаційну та іміджеву політику. У зв'язку з цим постає актуальна проблема координації на трьох рівнях:

горизонтальному – між органами різних гілок влади;

вертикальному – між структурними підрозділами зв'язків із громадськістю на центральному, регіональному й місцевому рівнях;

внутрішньоорганізаційному – між відділами зв'язків із громадськістю й іншими структурними підрозділами органів державної влади [6, с. 41].

У роботі служб зв'язків із громадськістю спостерігається змішування управлінських функцій і функцій зв'язків із громадськістю, що не дає змоги досягнути однакового результату за всіма напрямами.

В умовах проведення процесів реформування органів публічного управління в Україні, в основу яких покладено положення Концепції адміністративної реформи, усе більше актуалізується проблема відкритості інформації щодо діяльності органів державної влади. Зокрема, реформа системи публічного управління як процес глибоких змін у структурі та способі функціонування урядової машини базується на таких загальних принципах:

– представники громадянського суспільства, тобто політичні партії, профспілки, інші громадські організації, ЗМІ, повинні мати право здійснювати громадський контроль процесу проведення реформи;

– основою співробітництва із соціальними групами є залучення їхніх представників до роботи в дорадчих органах, які беруть участь у підготовці рішень, практика започаткування такого процесу повинна створити розуміння питань адміністративної реформи в громадянському суспільстві та сприяти просуванню цього процесу з боку громадськості;

– повна прозорість основних заходів проведення реформи.

Державні органи, залучені до процесу проведення реформи системи державного управління, повинні бути зобов'язані публікувати в ЗМІ проекти змін і пояснення до них. Має бути організовано процес громадських обговорень із залученням центральних, місцевих органів влади, політичних партій та інших громадських об'єднань, незалежних експертів [5, с. 97]. Водночас до основних недоліків чинної адміністративної системи в Україні можна зарахувати нечіткість і непрозорість процедур і критеріїв прийняття рішень у багатьох сферах публічного управління, що призводить до адміністративного свавілля та посилення корупції; недосконалість організації надання державних послуг, що проявляється в залученні до надання одних і тих же послуг одночасно кількох державних інституцій, у віддаленні процесу надання послуг від кінцевого споживача; незважаючи на те що чинне законодавство встановлює право громадян на участь в опрацюванні проектів нормативно-правових актів, процедура публічного обговорення проектів досі не має системного характеру [5, с. 100–102].

Однією зі значних перешкод на шляху реформування системи публічного управління є дисбаланс у взаємостосунках між громадянами та органами виконавчої влади, що дістався суспільству в спадок від епохи тоталітаризму. Ще досі домінує уявлення, що громадянин є особою, яка має бути повністю підпорядкованою директивним указівкам органів виконавчої влади; не йдеться про партнерство між державними службовцями та громадянами. Тому потрібно зруйнувати цей стереотип, натомість створивши в усіх працівників державного сектора уявлення про їхню роль як державних службовців і посиливши їхню відповідальність у справі задоволення потреб суспільства. Отже, відкритість влади є необхідною умовою забезпечення конституційних прав громадян на інформацію та участь в управлінні державними справами.

«Забезпечення відкритості формування та реалізації стабільної й зрозумілої громадянам економічної та соціальної політики держави – пріоритетне завдання Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади», – зазначено в Указі Президента України «Про додаткові заходи щодо відкритості діяльності органів державної влади» [8].

Звернімо увагу саме на цю фразу з Указу Президента України, яка виражає думку, раніше не висловлювану в офіційних документах. Пріоритетність реалізації Кабінетом Міністрів України зрозумілої суспільству політики є надзвичайно важливою, бо там, де громадяни погано розуміють дії уряду, керівництва країни, вони через відсутність іншої інформації нерідко оцінюють ці дії на хиткій основі своїх політичних уподобань або, що є ще гіршим, на основі двох-трьох лозунгів політиків. Отже, вирішити завдання, поставлені Концепцією адміністративної реформи України й Указом Президента України, покликані саме зв'язки з громадськістю як інструмент державної політики в Україні.

Проте зв'язки з громадськістю в Україні ще не стали тією системою взаємозв'язку, яка виконує комунікативні функції взаємодії держави й громадянського суспільства. Як показує світова практика, зв'язки з громадськістю – це невід'ємна частина будь-якої сучасної управлінської діяльності. Царину, у якій функціонують зв'язки з громадськістю, можна визначити як сферу суспільних комунікацій, а практика зв'язків із громадськістю – це практика комунікативного менеджменту.

Зараз в Україні в представників влади (органів публічного управління) незалежна й непідконтрольна позиція ЗМІ та преси викликає незадоволення й бажання відновити колишній рівень контролю над інформацією. Причинами зазначеної закономірності є не лише успадкування «радянського» стилю керівництва, а й недостатність управлінських знань, умінь і навичок користування сучасними політичними технологіями. Зараз органи публічного управління розуміють сутність зв'язків із громадськістю недостовірно та сприймають їх виключно як іміджмейкерську діяльність у ЗМІ.

Українські політики все далі розширюють сферу застосування зв'язків із громадськістю. Для них практика зв'язків із громадськістю стала свого роду полем бою в інформаційному просторі. Українська громадськість (електорат, інші представники громадянського суспільства) у цьому разі виступає як споживач продукту зв'язків із громадськістю й об'єкт впливу зв'язків із громадськістю. В умовах, що склалися, сутність і функції зв'язків із громадськістю виявилися вихолощеними. Суспільні зв'язки, набираючи односпрямованого характеру, звелися до виконання однієї-єдиної функції – маніпулювання суспільною свідомістю.

В Україні громадянське суспільство, що формується за допомогою зв'язків із громадськістю, майже не впливає на формування державної політики, що призводить до низького рівня підтримки й розуміння тієї ж політики. Із функціонального погляду зв'язки з громадськістю є керованим процесом міжгрупової комунікації. Серед їхніх функцій у сфері взаємодії держави й громадянського суспільства варто виділити: 1) комунікативні функції взаємодії суб'єктів та об'єктів політичного впливу (зв'язки з громадськістю є тими комунікативними каналами, за якими відбувається обмін інформацією); 2) функції контролю суспільної думки, стеження за процесами, що в ній відбуваються, спостереження за динамікою суспільних настроїв (зв'язки з громадськістю виконують роль особливого соціального барометра, коливання якого відбивають зміни суспільних настроїв); 3) функції інформування громадськості (припускають вибірковий підхід до подання в ЗМІ необхідної інформації); 4) функції вербалізації суспільних настроїв (крім функцій відображення, зв'язки з громадськістю здатні сформулювати деякі положення суспільної думки, яким притаманний латентний характер); 5) формування іміджу – особистісного, корпоративного, партійного, державного й інших (зв'язки з громадськістю здатні формувати або видозмінити уявлення про об'єкт, предмет чи явище, що склалося в суспільній думці); 6) маніпулювання суспільною свідомістю (зв'язки з громадськістю, суттєво впливаючи на суспільну думку, нав'язують

уявлення чи точку зору, видаючи бажане за дійсне, чим позбавляють громадськість можливості власного вільного інформаційного вибору); 7) організація акцій зі зв'язків із громадськістю з метою зміни суспільних настроїв (одним із напрямів діяльності підрозділів зі зв'язків із громадськістю є організація інформаційних подій і їх відображення в суспільній думці); 8) функція участі інститутів громадянського суспільства у визначенні напрямів державної політики (завдяки зв'язкам із громадськістю у правовій державі відбувається взаємодія інститутів громадянського суспільства з інститутами державної влади; за допомогою інформаційних каналів зв'язків із громадськістю організуються вибори, референдуми й інші форми безпосередньої та представницької демократії) [9].

Якщо практика зв'язків із громадськістю бізнесу чи політики в демократичних умовах вивчається давно і плідно, то в перехідному суспільстві діяльність у зв'язках із громадськістю ще залишається мало вивченою. Особливо це стосується питань використання державою технологій зв'язків із громадськістю для підвищення ефективності політики, функцій зв'язків із громадськістю на службі в держави.

Нині надзвичайно важливо, щоб засади інформаційної відкритості стали невід'ємним чинником формування та реалізації державної політики. Необхідно підвищити рівень виконання чинних законодавчо-нормативних актів, що регламентують механізми відкритості органів влади, і запровадити уніфіковані стандарти й форми висвітлення діяльності органів влади в Інтернеті. Однак усі ці заходи не справлятимуть достатнього впливу на ситуацію без активної громадянської позиції широких верств населення та конструктивної роботи громадських організацій та аналітичних центрів.

Висновки. Отже, складником загального механізму формування позитивного іміджу органів публічної влади є ЗМК. Злагоджена й систематизована діяльність ЗМК, застосування змістовних і сучасних програм, репортажів, вчасне висвітлення актуальних поточних суспільно-політичних і державно-управлінських подій у суспільстві цілком відповідають усім суспільним потребам з отримання інформації. Елементи механізму створення позитивного іміджу органів публічної влади можна визначити як певну систему тактичних і стратегічних кроків, до якої можна зарахувати планування, розроблення, організацію, обґрунтування та упровадження стратегії; пошук і виявлення ключових і пріоритетних напрямів; визначення «образу» органу публічної влади, проведення соціологічних опитувань, аналіз визначення ЗМІ й виокремлення найефективніших засобів політичної комунікації. Рівень недовіри суспільства до органів публічного управління доцільно визначати за допомогою іміджу органів публічного управління, який утворено в суспільній свідомості. Отже, імідж органів публічного управління впливає на ставлення окремих елементів суспільства до зазначених інституцій і їхньої діяльності, на рівень суспільної довіри до суб'єктів зазначених інституцій, а найголовніше, на підтримку їхньої діяльності. У свою чергу, проблему формування позитивного іміджу публічної влади сьогодні можуть вирішити ефективні служби зв'язків із громадськістю в органах публічного управління. Саме тому, з огляду на все вищезазначене, сьогодні є важливим усвідомлення органами публічного управління вагомості діяльності служб зв'язків із громадськістю. Таке усвідомлення має сприяти підвищенню іміджу органів публічного управління та поступовому підвищенню рівня довіри до органів публічного управління зокрема й держави загалом.

Список використаних джерел:

1. Государственная служба. «Паблик рилейшнз» в государственном управлении. *Государственная служба. Общие проблемы. Зарубежный опыт.* Москва, 1998. Вып. 1. С. 5–124.
2. Комаровский В.С. Связи с общественностью в политике и государственном управлении. Москва : РАГС, 2001. 520 с.
3. Почепцов Г.Г. Паблик рилейшнз, или Как успешно управлять общественным мнением. Москва : Центр, 1998. 352 с. С. 215.
4. Почепцов Г.Г. Паблік рилейшнз : навчальний посібник. Київ : Знання, 2006. 327 с. С. 281.
5. Малик Ю. Зв'язки з громадськістю – складова комунікативної діяльності державних службовців. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Edu/2008_16_17/fail/Malyk.pdf.
6. Гонцяж Я., Гнидюк Н. Свобода інформації та виконавча гілка влади: правові норми. Інституції. Процедури. Київ : Міленімум, 2002. 240 с.
7. Гонцяж Я., Гнидюк Н. Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості. Як знайти конструктивний шлях для реалізації основних компонентів адміністративної реформи? Київ : Міленіум, 2002. 136 с.

8. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади : Указ Президента України від 1 серп. 2002 р. № 683/2002. *Урядовий кур'єр.* 2002. № 140.

9. Ібрагімова І. Організація системи інформаційної підтримки державного управління (загальні аспекти комунікаційної політики). *Аналітичні записки з розробки напрямків державної політики* / укл. В.Є. Романов, О.І. Кілієвич. Київ : Вид-во УАДУ, 2001.

УДК 342.924
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.23

РОЩУПКІН С.В.

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ВСТАНОВЛЕНИХ ЗАКОНОМ ОБМЕЖЕНЬ ЩОДО ОДЕРЖАННЯ ПОДАРУНКІВ

У статті зроблено спробу розглянути поняття принципів адміністративної відповідальності, зокрема в частині застосування до адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією. Виокремлено спеціальні принципи адміністративної відповідальності за порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків. Наголошено, що принципи мають здебільшого функції надання гарантій, що стосується не тільки конкретно визначених завдань, але й також антикорупційного вектора. Резолюція розглядає принципи через систему гарантій, які покликані забезпечити належний захист: правового статусу суб'єктів декларування; функціонування антикорупційного механізму на всіх рівнях державного апарату; надати повний доступ засобам масової інформації до висвітлення процесів боротьби з корупцією; сформувати платформу для подальшої боротьби з корупцією тощо. Визначена доцільність розглядати принципи у сфері боротьби з корупцією через систему обмежень та заборон, які забезпечують належне функціонування антикорупційного механізму та механізму адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією. З'ясовано, що особливий статус суб'єктів відповідальності за порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків передбачає спеціальне морально-етичне регулювання статусу таких осіб, оскільки останні несуть подвійну відповідальність за наслідки власних вчинків, виконуючи державно-владні функції. Зроблено висновки, що дослідження принципів адміністративної відповідальності за порушення вимог, заборон та обмежень, встановлених антикорупційним законодавством, потребує більш досконалого дослідження. Запропоновано власні принципи адміністративної відповідальності за порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків, зокрема принципи транспарентності та персональної відповідальності осіб, уповноважених на виконання функцій держави й органів місцевого самоврядування, атакож прирівняних до такої категорії осіб.

Ключові слова: *принципи адміністративної відповідальності, персональна відповідальність, індивідуалізації та персоніфікації, транспарентність.*

The article attempts to address the concept of administrative liability, in particular as regards the application of administrative offenses related to corruption. Special principles of administrative responsibility for violation of statutory restrictions on receiving gifts have been separated. It is emphasized that in most cases, the principles have the function of guaranteeing not only specific objectives but also the anti-corruption vector. The resolution examines the principles through a system of safeguards designed to

© РОЩУПКІН С.В. – аспірант кафедри поліцейського права (Національна академія внутрішніх справ)

ensure the proper protection of: the legal status of the declaration entities; functioning of the anti-corruption mechanism at all levels of the state apparatus; provide full media access to coverage of anti-corruption processes; to form a platform for further fight against corruption, etc. It is determined that it is appropriate to consider the principles of combating corruption through a system of restrictions and prohibitions that ensure the proper functioning of the anti-corruption mechanism and the mechanism of administrative liability for corruption-related offenses. It has been established that the special status of the subjects of responsibility for violation of statutory restrictions on the receipt of gifts requires special moral and ethical regulation of the status of such persons, since the latter bear double responsibility for the consequences of their own actions, performing public-power functions. It is concluded that the study of the principles of administrative responsibility for violation of the requirements, prohibitions and restrictions established by anti-corruption legislation, requires more thorough research. It proposes its own principles of administrative responsibility for violation of statutory restrictions on the receipt of gifts, including the principles of transparency and personal responsibility and personal responsibility of persons authorized to perform the functions of the state and local self-government bodies and persons equivalent to such a category of persons.

Key words: *principles of administrative responsibility, personal responsibility, individualization and personification, transparency.*

Актуальність. Важливість вивчення принципів адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, зумовлена суспільним резонансом щодо адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією.

Адміністративна відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією, ґрунтується на принципах, що формують антикорупційну політику загалом.

Мета статті – визначити на основі системного аналізу поняття «принцип», розглянути антикорупційні принципи загалом і запропонувати власне бачення принципів адміністративної відповідальності за порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків.

Останні дослідження. У своїх роботах принципи адміністративної відповідальності розкривали С.М. Алфьоров, В.В. Богуцький, І.В. Бойко, Ю.П. Битяк, О.П. Рябченко, С.Г. Стеценко, М.І. Камлик, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, С.С. Рогульський, А.В. Титко, М.І. Хавронюк, В.О. Шамрай та інші.

Постановка проблеми. Визначення принципів містить чимало літературних джерел. Принцип поєднує основні, найзагальніші, вихідні положення, засоби, правила, що визначають природу і соціальну сутність явищ, їхню спрямованість і найсуттєвіші властивості.

Т.В. Хабарова у своєму дисертаційному дослідженні «Адміністративно-процесуальні засади запобігання корупції в Україні» зробила ґрунтовний аналіз засад протидії корупції з погляду доктринальних та законодавчих джерел. Учений уважає, що принципи є елементом адміністративно-процесуальних засад запобігання корупції [1]. У літературі на сьогодні не існує однозначного підходу до визначення засад і принципів, дехто вживає поняття «принципи», інші термін «засади». Ми вважаємо, що поняття та засади в основі мають єдине джерело походження, тому їх варто розглядати як суміжні поняття, навіть тотожні.

Уперше запропонував новий підхід до визначення принципів протидії корупції у своїй монографії «Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження» О.І. Ревак [2, с. 203]. Так, до системи принципів дослідник запропонував віднести такі засади: 1) спрямованість антикорупційної політики та координація діяльності органів влади з її реалізації; 2) системний аналіз корупційних ризиків; 3) проведення антикорупційної експертизи проєктів і чинних нормативно-правових актів; 4) поєднання зусиль та забезпечення ефективної взаємодії на центральному та регіональному рівнях між органами виконавчої влади, їхніми територіальними підрозділами, іншими органами державної влади та місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями, об'єднаннями громадян із питань реалізації державної антикорупційної політики; 5) впровадження в національне законодавство передового досвіду інших країн світу, а також пропозицій міжнародних організацій із питань антикорупційної політики; 6) взаємодія інститутів громадянського суспільства з органами влади у сфері формування та реалізації державної антикорупційної політики; 7) відкритість та інформованість громадськості про здійснення заходів щодо запобігання та протидії корупції [2].

Зважаючи на те, що за ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції визначено саме органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України та Національне агентство з питань запобігання корупції, ми у своїй статті розглядаємо принципи та засади протидії корупції через положення, розміщені в законах України «Про державну службу», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про Держане бюро розслідувань», «Про прокуратуру» та «Про Національну поліцію».

Досить влучно характеризує поняття принципу В.С. Куйбіда як основне положення теорії або вчення; правило діяльності; внутрішні переконання, які визначають правило поведінки [3, с. 33].

На думку В.А. Ліпкана, під принципом варто розуміти вихідні, основні правила, керівні настанови, норми діяльності для впровадження системи управління загальними процесами [4, с. 129].

Корупція як загроза підриває різні уклади суспільного життя, починаючи від культурного і закінчуючи соціально-економічним. На думку В.М. Щегорцової, корупційні правопорушення за ефектом ланцюгової реакції породжують цілий спектр інших системних проблем, які загрожують верховенству права, моралі суспільства, стабільності демократичних процесів, підривають основи державного управління, порушують принципи рівності та соціальної справедливості [5, с. 441–450].

Так, кожній системі принципів властиві свої ознаки відповідно до функціональної спрямованості правового регулювання тієї чи іншої сфери. Зважаючи на те, що ми розглядаємо принципи не загального характеру, систему принципів в цьому контексті ми досліджуватимемо через антикорупційні вимоги, заборони й обмеження, що застосовуються до суб'єктів підвищеного корупційного ризику, та засади діяльності спеціально уповноважених органів у сфері протидії корупції.

У своєму дослідженні ми намагатимемося виокремити принципи боротьби з корупцією крізь призму аналізу вітчизняних і міжнародних норм протидії та запобігання корупції.

Міжнародні нормативні акти закріплюють принципи антикорупційної діяльності в різних інтерпретаціях. Зокрема, ключовим документом, що регламентує цю діяльність, варто вважати Резолюцію (97) 24 Комітету міністрів Ради Європи «Про двадцять принципів боротьби з корупцією» [6], де визначено такі вимоги: 1) проводити ефективні заходи для запобігання корупції та, у зв'язку із цим, піднімати суспільне розуміння і просування етичної поведінки; 2) гарантувати визнання національної та міжнародної корупції кримінальної; 3) гарантувати, що ті, хто відповідає за запобігання, розслідування, судове переслідування і судове рішення щодо випадків корупції, мають незалежність і автономність, відповідні їхнім функціям, є вільними від впливу та мають ефективні засоби, для того щоб зібрати докази, захищаючи людей, які допомагають владі в боротьбі з корупцією, і зберігаючи конфіденційність розслідувань; 4) забезпечувати відповідні заходи для конфіскації і позбавлення доходів, здобутих унаслідок корупції; 5) забезпечувати відповідні заходи, щоб запобігти тиску на юристів, які рослідують випадки корупції; 6) обмежувати імунітет від розслідування, судового переслідування або судового рішення за страховими випадками корупції до меж, необхідних у демократичному суспільстві; 7) просувати спеціалізацію людей або органів, що відповідають за боротьбу з корупцією, та забезпечувати їх відповідними засобами і навчанням для виконання їхніх завдань; 8) гарантувати, що організація, функціонування й ухвалення рішень публічними адміністраціями бере до уваги потреби боротьби з корупцією, особливо гарантує прозорість, сумісну з потребою досягти ефективності; 9) гарантувати, що система громадської відповідальності бере до уваги наслідки корумпованої поведінки громадських посадових осіб; 10) гарантувати, що засоби масової інформації (далі – ЗМІ) мають право вільно отримувати, передавати інформацію з питань корупції і піддаються тільки тим обмеженням, які необхідні в демократичному суспільстві; 11) гарантувати, що громадянське право зважає на необхідність боротьби з корупцією, зокрема забезпечує ефективні засоби і права тих, чиї інтереси зачіпає корупція; 12) гарантувати, що в кожному аспекті боротьби з корупцією беруться до уваги можливі зв'язки з організованою злочинністю і відмивання грошових коштів тощо.

Як бачимо, принципи мають здебільшого функції надання гарантій, що стосується не тільки конкретно визначених завдань, але й антикорупційного вектора. Резолюція розглядає принципи через систему гарантій, які покликані: 1) забезпечити належний захист правового статусу суб'єктів декларування; 2) гарантувати функціонування антикорупційного механізму на всіх рівнях державного апарату; 3) надати повний доступ ЗМІ до висвітлення процесів боротьби з корупцією; 4) сформувати платформу для подальшої боротьби з корупцією тощо.

У Законі «Про запобігання корупції» не визначені принципи відповідальності, проте в Законі від 7 квітня 2011 р. № 3206–VI (втратив чинність) «Про запобігання та протидію корупції» знаходимо чітко визначені засади протидії корупції, якими є [7]: верховенство права; законність; комплексне здійснення правових, політичних, соціально-економічних, інформаційних та інших заходів; пріоритетність запобіжних заходів; невідворотність відповідальності за вчинення корупційних правопорушень; відкритість і прозорість діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування; участь громадськості в заходах щодо запобігання і протидії корупції, державного захисту осіб, які надають допомогу у здійсненні таких заходів; забезпечення відновлення порушених прав і законних інтересів, відшкодування збитків, завданих корупційним правопорушенням. Окремо виділяють принципи антикорупційної політики, які за своїм правовим змістом багато в чому схожі із принципами боротьби з корупцією.

На думку О.В. Шевченка, основними принципами протидії корупції варто вважати загальні принципи – верховенство права; законності, системності; комплексності; об'єктивності, практичної спрямованості та радикальності заходів, наукової обґрунтованості, економічної доцільності, взаємодії владних структур з інститутами суспільства і населенням, оптимальності й ефективності, об'єктивності [8, с. 128–132].

Такі вчені, як І.А. Дьомін та О.В. Шевченко, єдині у своїх підходах, які до виокремлення основних засад діяльності суб'єктів протидії корупції відносять принципи верховенства права, законності, системності, комплексності, об'єктивності, демократичної спрямованості та радикальності заходів, наукової обґрунтованості, економічної доцільності, взаємодії владних структур з інститутами суспільства і населенням, оптимальності й ефективності [9; 10, с. 79–85].

В.І. Литвиненко запропонував власну систематизацію принципів діяльності суб'єктів протидії корупції, поділяючи останні на загальні, міжгалузеві, спеціальні, специфічні принципи. Якщо перші три категорії принципів ми розуміємо з погляду різноманітних доктринальних підходів із розкриття цих визначень, то специфічні принципи розкривають конкретні напрями діяльності у сфері протидії корупції.

Так, В.І. Литвиненко пропонує розглядати як специфічні принципи: 1) практичну спрямованість і радикальність заходів входження до міжнародної системи боротьби з корупцією та розвитку всебічного співробітництва з іноземними державами; 2) спільність, тобто участь у протидії корупції, крім правоохоронних органів, усіх інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян і окремих громадян; 3) дотримання морального імперативу відновлення порушених прав і законних інтересів фізичних і юридичних осіб; 4) ліквідацію і відвернення шкідливих наслідків корупційних правопорушень, гарантування особистої безпеки громадян, що сприяють у боротьбі з корупційними правопорушеннями тощо [11, с. 162–168].

Ми, у свою чергу, підтримуємо цю думку та пропонуємо розглядати принципи у сфері боротьби з корупцією через систему обмежень і заборон, які забезпечують належне функціонування антикорупційного механізму та механізму адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією.

Ці принципи спрямовані на обмеження реалізації прав і свобод громадян в їхній конституційній інтерпретації, тобто суб'єкти реалізації антикорупційної політики зобов'язані діяти в межах дозволених правил, до них варто віднести гарантії особистої неупередженості суб'єктів боротьби з корупцією (незалежність, нейтральність, об'єктивність, аполітичність, строковість призначення, безсторонність тощо), гарантії діяльності антикорупційних органів (верховенство права; повага та дотримання прав і свобод людини і громадянина; законність; безсторонність і справедливість; незалежність; підконтрольність і підзвітність суспільству та визначеним законом державним органам; відкритість для демократичного цивільного контролю; політична нейтральність і позапартійність; взаємодія з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями тощо).

Кожний із цих принципів має власний вплив на створення дієвого механізму протидії корупційним правопорушенням. Щоби зрозуміти вплив принципів на формування інституту адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, варто розкрити значущість і зміст кожного із цих принципів.

На підставі зазначеного ми пропонуємо розглядати такі категорії принципів адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією.

Принцип зконності. Виходячи зі змісту ст. 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), принцип законності притягнення до адміністративної відпові-

дальності за порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків полягає в такому: 1) адміністративна відповідальність настає за порушення вимог, заборон і обмежень, встановлених антикорупційним законодавством; 2) до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, винні мають притягуватися до відповільнасті; 3) органи публічної адміністрації під час вирішення питання про притягнення винної особи до адміністративної відповідальності повинні керуватися законом і здійснювати свої повноваження в межах передбаченої законодавством компетенції.

Принцип диференціації притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією. Відповідно до ч. 2 ст. 61 Конституції України [12], як було зазначено вище, юридична відповідальність особи має індивідуальний характер. Зважаючи на те, що за порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків може бути накладено різні види стягнень, від штрафу, конфіскації подарунка (пожертви) і до позбавлення права обіймати певні посади та займатися певним видом діяльності, варто сказати, що залежно від рівня суспільної шкоди особу можна піддати м'якшому чи тяжчому виду покарання.

Недопустимість притягнення двічі за те саме правопорушення, пов'язане з корупцією. Цей принцип походить від конституційного положення, яке декларує, що «ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення» (ст. 61 Конституції України). Відповідно до Закону «Про запобігання корупції», за порушення обмежень, вимог і заборон антикорупційного характеру може наставати адміністративна, кримінальна, цивільно-правова та дисциплінарна відповідальність, тому у світлі цього варто звернути увагу на недопустимість притягнення особи двічі за те саме адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією.

Принцип індивідуалізації притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією. Основою цього принципу також служить положення ст. 61 Конституції України, що передбачає індивідуальний характер покарання. Ідеться про те, що, накладаючи адміністративне стягнення, суди враховують особливості кожного адміністративного провадження у справах про правопорушення, пов'язаних із корупцією.

Принцип індивідуальності покарання розкривається через положення норми ч. 2 ст. 33 КУпАП, коли в разі накладення адміністративного стягнення беруться до уваги характер вчиненого правопорушення, особа порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність.

До обставин, що пом'якшують відповідальність за адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, варто відносити такі: 1) щире розкаяння; 2) відвернення винним шкідливих наслідків правопорушення, добровільне відшкодування збитків або усунення завданої шкоди; 3) вчинення правопорушення під впливом сильного душевного хвилювання або за збігу тяжких особистих чи сімейних обставин; 5) вчинення правопорушення вагітною жінкою або жінкою, яка має дитину віком до одного року (ст. 34 КУпАП).

Так, у справі № 443/140/18 Жидачівського районного суду Львівської області суддя, вирішуючи справу, прийшов до висновку, що ОСОБА_1 треба визнати винним у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого в ч. 1 ст. 172–6 КУпАП.

Вирішуючи питання про накладення адміністративного стягнення, суддя враховує обставини скоєного адміністративного правопорушення, його наслідки, особу, яка раніше до адміністративної відповідальності не притягувалася, одружена, має на утриманні двох дітей, пом'якшуючою відповідальність обставиною суддя визнає щире розкаяння, тому вважає за необхідне накласти на винного стягнення у виді штрафу в мінімальному розмірі [13].

Ще одним прикладом судової практики, що розкриває принцип індивідуалізації накладення адміністративного стягнення, варто вважати справу № 475/368/18 Доманівського районного суду Миколаївської області, відповідно до якої СОБА_2, що обіймала посаду заступника головного лікаря з медичної частини та виконувала обов'язки головного лікаря КЗ «Доманівська ЦРЛ», будучи посадовою особою юридичної особи публічного права та, відповідно до пп. «а» п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», суб'єктом корупційного правопорушення, порушила встановлені п. п. 2, 3 ч. 1 ст. 28 вказаного Закону обов'язки щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, зокрема, не повідомила про наявність у неї реального конфлікту інтересів, учинила дії й ухвалила рішення в умовах реального конфлікту інтересів за таких обставин.

Під час розгляду цієї справи враховано низку пом'якшуючих обставин, серед яких такі: щире каяття, перше притягнення до відповідальності, визнання вини, перебування на утриманні неповнолітньої дитини.

З урахуванням особи винної, пом'якшуючих обставин та відсутності обтяжуючих обставин суд приходить до висновку, що для запобігання вчиненню ОСОБА_2 нових правопорушень достатнє призначення адмінстягнення в мінімально визначеному розмірі, передбаченому санкцією ч. 2 ст. 172–7 КУпАП [14].

Під час визначення розміру адмінстягнення ОСОБА_2 суд ураховує як *пом'якшуючі обставини: щире каяття, перше притягнення до відповідальності, визнання вини, перебування на утриманні неповнолітньої дитини.*

Водночас перелік пом'якшуючих обставин не є вичерпним, тобто суди мають право ухвалювати рішення щодо наявності пом'якшуючих обставин у кожному випадку індивідуально, тоді як обтяжуючі обставини визначені чітко у ст. 35 КУпАП, серед яких для даної категорії справ варто виділити такі: 1) продовження протиправної поведінки, незважаючи на вимогу уповноважених на те осіб припинити її; 2) повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню; вчинення правопорушення особою, яка раніше скоїла кримінальне правопорушення; 3) вчинення правопорушення групою осіб.

Принцип невідворотності покарання за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією. Відповідно до положень ст. 38 КУпАП, за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, на особу може бути накладено покарання протягом трьох місяців із дня його виявлення, але не пізніше двох років із дня його вчинення.

Апеляційний суд Київської області врахував, що до пом'якшуючих обставин варто віднести визнання своєї вини, щире розкаяння у скоєному, те, що від дня вчинення адміністративного правопорушення пройшов майже рік, на даний час особа не є місцевим депутатом; те, що стосовно особи одночасно розглядались дві адміністративні справи Києво-Святошинським районним судом [15].

Транспарентність адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією. З-поміж решти принципів боротьби з корупцією варто звернути увагу на принцип транспарентності, "transparency" (з англ. – «прозоро»), що включає безперешкодний доступ до інформації громадськості в частині політичних, соціально-економічних процесів, а також можливість брати участь в ухваленні державних рішень.

Ми цілком погоджуємося з думкою, що транспарентність варто розглядати через систему таких понять, як «публічність», «відкритість», «прозорість», «гласність», «підзвітність» і «контроль за процесуальним порядком формування органів державної влади й ухвалення ними управлінських рішень та вчинення відповідних дій» [16, с. 20].

Принцип транспарентності адміністративної відповідальності за порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків полягає в комплексному використанні принципів прозорості, публічності, відкритості, гласності в разі виявлення порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків, передбачених у ст. 172–5 КУпАП, та запобігання таким.

Принцип взаємодії органів у сфері запобігання та протидії корупції у процесі виявлення, документування та запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією (органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції, Агентство з питань розшуку та повернення активів, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, Мін'юст, Антикорупційний суд тощо).

Так, Д.Г. Заброда пропонує розглядати принцип взаємодії через забезпечення узгодження діяльності системи органів, уповноважених протидіяти корупції [17, с. 73–74].

Принцип взаємодії такого органу, як Національне антикорупційне бюро, реалізується через можливість: 1) знайомитися в державних органах, органах місцевого самоврядування з документами й іншими матеріальними носіями інформації, необхідними для попередження, виявлення, припинення та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених законом до підслідності Національного бюро, зокрема такими, що містять інформацію з обмеженим доступом; 2) витребовувати за рішенням керівника структурного підрозділу Національного бюро й одержувати в установленому законом порядку у вказаному в запиті вигляді та формі від інших правоохоронних та державних органів, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для виконання обов'язків Національного бюро, серед іншого відомості про майно, доходи, видатки, фінансові зобов'язання осіб, які ними декларуються у встановленому законом порядку, відомості про використання коштів державного бюджету України, розпорядження державним або комунальним майном; 3) витребовувати від інших правоохоронних органів оперативно-розшукові справи та

кримінальні провадження, що стосуються кримінальних правопорушень; 4) створювати спільні слідчі групи, що включають оперативних і слідчих працівників; 5) одержувати у вигляді довідки від органів прокуратури України та Міністерства юстиції України у триденний строк матеріали, отримані (надані) у межах надання міжнародної правової допомоги, які стосуються фінансових і корупційних кримінальних правопорушень тощо [18].

У разі вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого р. 13-А КУпАП, кожен з антикорупційних органів бере участь у виявленні відповідного правопорушення та притягнення до відповідальності.

Принцип персоналізації адміністративної відповідальності за адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією.

Зважаючи на спеціальний статус суб'єкта адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, особи, уповноважені на виконання функцій держави й органів місцевого самоврядування, а також ті, що прирівнюються до таких (п. п. 1–2 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції»), ми пропонуємо розглядати принцип персональної відповідальності, оскільки, відповідно до антикорупційного законодавства, суб'єкти відповідальності можуть бути притягнуті, крім адміністративної, до дисциплінарної, кримінальної, цивільно-правової відповідальності.

Особливий статус суб'єктів відповідальності за порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків передбачає спеціальне морально-етичне регулювання статусу таких осіб, оскільки останні несуть подвійну відповідальність за наслідки власних вчинків, виконуючи державно-владні функції.

Висновки. Вивчення принципів адміністративної відповідальності за порушення вимог, заборон і обмежень, установлених антикорупційним законодавством, потребує більш ґрунтовного дослідження. У своїй статті ми запропонували власні принципи адміністративної відповідальності за порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків, включивши принципи транспарентності та персональної відповідальності осіб, уповноважених на виконання функцій держави й органів місцевого самоврядування, та прирівняних до такої категорії осіб.

Список використаних джерел:

1. Хабарова Т.В. Адміністративно-процесуальні засади запобігання корупції в Україні : кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису. Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна. Харків, 2017.
2. Корупція: теоретико-методологічні засади дослідження / керівник авт. кол. І.О. Ревак. Львів : ЛьвДУВС, 2011. 220 с.
3. Куйбіда В.С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування. Київ, 2004. 432 с.
4. Ліпкан А.В. Теорія управління в органах внутрішніх справ. Київ, 2007. 884 с.
5. Щегорцова В.М. Мотивація як засіб подолання корупції в органах державного управління України. *Збірник наукових праць.* 2008. Вип. 14/15. С. 441–450.
6. Про двадцять принципів боротьби з корупцією : Резолюція (97) 24, ухвалена Комітетом міністрів Ради Європи 6 листопада 1997 р. на 101-й сесії. URL: http://zakon. rada. gov. ua/cgibin/laws/main. cgi? nreg=994_845.
7. Про запобігання та протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 р. № 3206–VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2011. № 40. Ст. 404.
8. Шевченко О.В. Основні принципи протидії корупції. *Вісник Вищої ради юстиції.* 2011. № 1 (5). С. 128–132.
9. Шевченко О.В. Проблемні аспекти боротьби з корупцією у правоохоронних органах України. *Вісник Вищої ради юстиції.* 2011. № 2 (6).
10. Дьомін І.А. Межі адміністративної діяльності міліції щодо запобігання та протидії корупції. *Форум права.* 2010. № 1. С. 79–85. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2010_1_15.
11. Литвиненко В.І. Мета та принципи діяльності суб'єктів протидії корупції. *Форум права.* 2015. № 4. С. 162–168. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2015_4_30.
12. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. С. 141.
13. Справа № 443/140/18. *Архів Жидачівського районного суду Львівської області.* URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/72512818.
14. Справа № 475/368/18. *Архів Доманівського районного суду Миколаївської області*. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/74076870.

15. Справа № 369/4187/16-п Апеляційного суду Київської області. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/58859936.
16. Крет О.В. Інституалізація транспарентності державної влади : автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02. Чернівці, 2010. 20 с.
17. Заброда Д.Г. Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією: адміністративно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2005. 233 с.
18. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14 жовтня 2014 р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1698-18.

УДК 342.951: (477)
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.24

РУСНАК Л.М.

ПРАВА ЛЮДИНИ У СФЕРІ МЕДИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ

Стаття присвячена дослідженню поняття та класифікації прав людини у сфері медичної діяльності в Україні, визначення правового статусу, характеристики прав, свобод і обов'язків громадянина у сфері медичної діяльності, забезпечення нормативно-правової бази, проведення масштабних реформ, які поєднували б термінові втручання з очікуваним покращенням у середньостроковій перспективі. Наголошено, що будь-яке право людини в галузі медицини може бути реалізовано тільки тоді, коли воно додатково забезпечується зрозумілим механізмом. Необхідне рішення полягає в наявність підзаконного акта, у якому має бути прописаний механізм здійснення конкретного права людини. Загалом, забезпечення прав людини у сфері медичної діяльності є системою організаційно-правових засобів, призначених для реального втілення в життя прав людини, закрпілених у нормативно-правових актах, присвячених регулюванню медичної діяльності. Визначено, що зміцнення здоров'я населення потребує державної політики, спрямованої на розвиток та інтенсифікацію ресурсів охорони здоров'я, формування відповідної нормативно-правової бази, підвищення ефективності організаційно-функціональної структури медичного обслуговування населення, переорієнтації медичних закладів переважно з лікування на профілактику захворюваності, забезпечення міжвідомчого і міжгалузевого співробітництва. З'ясовано, що в разі захворювання, втрати працездатності й в інших випадках громадяни мають право на одержання медико-санітарної допомоги, що включає комплекс спеціальних заходів, спрямованих на сприяння поліпшенню здоров'я, підвищення санітарної культури, запобігання захворюванням та інвалідності, на ранню діагностику, допомогу особам із гострими і хронічними захворюваннями, реабілітацію хворих та інвалідів. Зроблено висновок, що для реалізації соціальної функції охорони здоров'я необхідно вирішити питання використання переваг чинників, які впливають на передчасну смертність. Це значною мірою залежить від ефективності національної системи охорони здоров'я та її важливих складових частин, зокрема первинної медико-санітарної допомоги.

Ключові слова: *система охорони здоров'я, правовий статус, класифікація прав людини у сфері медичної діяльності, державна політика у сфері охорони здоров'я, медико-санітарна допомога.*

© РУСНАК Л.М. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри професійних та спеціальних правових дисциплін (ПВНЗ «Буковинський університет»)

The article is devoted to the study of the concept and classification of human rights in the field of medical activity in Ukraine, the definition of the legal status, the characteristics of the rights, freedoms and responsibilities of the citizen in the field of medical activity, the provision of regulatory and legal framework, the implementation of large-scale reforms that would combine urgent intervention with the expected improvement over the medium term. It is emphasized that any human right in the field of medicine can be realized only if it is additionally provided with a clear mechanism. The necessary solution is the existence of a by-law, which outlines the mechanism for the implementation of a specific human right. In general, human rights protection in the field of medical activity is a system of legal and legal means intended for the real implementation of human rights contained in normative-legal acts on regulation of medical activity. It is determined that the promotion of public health requires a state policy aimed at the development and intensification of health care resources, the formation of an appropriate legal framework, improving the effectiveness of the organizational and functional structure of public health services, reorientation of medical institutions mainly from treatment to prevention of morbidity, ensuring interagency and inter-sectoral cooperation. It is revealed that in case of illness, disability and in other cases, citizens have the right to receive health care, which includes a set of special measures aimed at promoting health, improving sanitary culture, prevention of diseases and disability, early diagnosis, assistance to people with acute and chronic illnesses, and rehabilitation of patients and people with disabilities. It is concluded that the implementation of the social function of health care needs to address the benefits of factors that affect premature mortality. This is largely dependent on the effectiveness of the national healthcare system and its important components, in particular primary healthcare.

Key words: *health care system, legal status, classification of human rights in sphere of medical activity, state policy in field of health care, medical and sanitary assistance.*

Вступ. В умовах дії гібридної війни на території нашої держави проблема дотримання прав людини і громадянина постає досить гостро як на окупованих територіях, так і в країні загалом. Сприйняття системою державного управління сукупності ідей, поглядів, переконань, поваги до честі, гідності і прав людини, турботи про її благо, різнобічний розвиток, про створення достойних людини умов суспільного життя розглядається як гуманістичний вимір у системі державного управління. Права на життя, здоров'я, повагу, захист честі, гідності, недоторканність і безпеку в демократично організованому суспільстві визнаються найвищою соціальною цінністю, а їх утвердження й забезпечення розглядаються як головний обов'язок держави й один з основних пріоритетів державного управління.

Науковці вважають, що правильне трактування термінів, понять і класифікація з питань прав людини на життя й охорону здоров'я як методологічної основи державного управління здорово-охоронною сферою уможливить більш повне їх розуміння як природних і невід'ємних прав людини та громадянина, що мають захищатися державою.

Постановка завдання. Мета статті – більш глибоко і всебічно дослідити конкретні правові явища, розкрити їхню сутність, осмислити глибинні процеси, що відбуваються в них, адже таке дослідження здійснюється не тільки на основі емпіричних даних, але й на базі раніше пізнаного і закріпленого в наукових поняттях суттєвого, необхідного, закономірного для розкриття особливостей прав людини та громадянина у сфері медичної діяльності.

Результати дослідження. Права людини у сфері медичної діяльності – це передбачені міжнародними і внутрішньодержавними нормативно-правовими актами положення, що гарантують людині охорону здоров'я і надання медичної допомоги в разі захворювання. Серед міжнародно-правових документів, що містять положення, присвячені правам громадян у сфері медичної діяльності, необхідно виділити Загальну декларацію прав людини (ухвалену на третій сесії Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй резолюцією 217 А (III) 10 грудня 1948 р.), яка проголошує, що кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд і необхідне соціальне обслуговування, що необхідний для підтримки здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї, і право на забезпечення на випадок безробіття, хвороби, інвалідності, вдівства, настання старості або іншого випадку втрати коштів для існування від незалежних від неї обставин. Материнство і дитинство надають право на особливе піклування і допомогу. Усі діти, що народилися у шлюбі або поза шлюбом, повинні користуватися однаковим соціальним захистом [5].

Ураховуючи теоретико-правовий поділ права на об'єктивне (встановлене, гарантоване і забезпечене державою) і суб'єктивне (міра юридично можливої поведінки), важливо усвідомити, що запропоноване вище визначення прав людини у сфері медичної діяльності – варіант об'єктивного права. Водночас не менш важливо орієнтуватися в питаннях суб'єктивних прав людини у сфері медичної діяльності. У зв'язку із цим можна дати визначення суб'єктивного права людини у сфері медичної діяльності, під яким розуміють міру можливої поведінки людини, спрямованої на використання норм права, що містяться в законодавстві про охорону здоров'я [6].

У соціально орієнтованій державі, до якої прагне Україна, питанням юридичного забезпечення суб'єктивних прав людини повинна бути приділена особлива увага. Тому, без сумніву, варто погодитися з академіком В. Сальніковим у тому, що будь-яке суб'єктивне право має соціальну цінність настільки, наскільки його можна реалізувати. Здійснення ж конституційних прав, свобод та інтересів для громадян означає можливість вимагати від інших осіб дій, що відповідають змісту реалізованих ними прав [3].

Правовий статус як характеристика прав, свобод і обов'язків громадянина у сфері медичної діяльності має визначені особливості. Виділяють кілька видів правових статусів:

1. Загальний правовий статус громадянина у сфері медичної діяльності – це перелік прав, обов'язків і відповідальності, характерний для всіх громадян України. Насамперед, без сумніву, ідеться про норми Конституції України, ст. 49 яка визначає, що кожний має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно.

2. Спеціальний правовий статус людини у сфері медичної діяльності – це перелік прав, обов'язків і відповідальності в галузі медицини, притаманний окремим категоріям людей (вагітні жінки і матері, неповнолітні, військовослужбовці, громадяни похилого віку, інваліди й ін.). Як приклад варто навести положення р. VII Основ законодавства України про охорону здоров'я «Охорона здоров'я матері та дитини».

3. Індивідуальний правовий статус людини у сфері медичної діяльності – це перелік прав, обов'язків і відповідальності в галузі медицини, властивий конкретному індивідові. Варто зазначити, що індивідуальний правовий статус людини – найбільш динамічний варіант правового статусу, оскільки він залежить від професії, віку, статі людини. Варто зазначити значний ступінь схожості правового змісту індивідуального правового статусу людини і суб'єктивного права людини у сфері медичної діяльності [8].

Як уже зазначалося, велике значення у справі юридичної регламентації медичної галузі має забезпечення прав людини у сфері медичної діяльності. Справді, будь-яке право людини в галузі медицини може бути реалізовано тільки тоді, коли воно додатково забезпечується зрозумілим механізмом. Ідеальний варіант – наявність підзаконного акта, у якому прописаний механізм здійснення конкретного права людини. Загалом забезпечення прав людини у сфері медичної діяльності є системою організаційно-правових засобів, призначених для реального втілення в життя прав людини, що містяться в нормативно-правових актах, присвячених регулюванню медичної діяльності. Необхідно розрізняти такі напрями забезпечення прав людини у сфері медичної діяльності:

– нормативно-правовий (створення юридичних документів, що містять механізми реалізації прав громадян);

– організаційний (створення умов, за яких стає можливою реалізація прав громадян);

– фінансово-економічний (збільшення витрат на охорону здоров'я в бюджетах різних рівнів, реалізація цільових програм);

–інформаційний (діяльність засобів масової інформації, спрямована на інформування громадян про свої права) [3].

Розглянемо класифікацію прав людини у сфері медичної діяльності.

Класифікація, що найбільш задовольняє потреби медичного права, є такою:

I. Права людини в галузі охорони здоров'я:

1. Право на охорону здоров'я.

2. Право на інформацію про чинники, що впливають на здоров'я.

3. Право на медико-санітарну допомогу.

II. Права окремих груп населення в галузі охорони здоров'я:

1. Права членів сім'ї.

2. Права вагітних жінок і матерів.

3. Права неповнолітніх.

4. Права військовослужбовців.

5. Права людей похилого віку.

6. Права інвалідів.

7. Права фізичних осіб, які постраждали від аварії на Чорнобильській АЕС, що проживають в екологічно несприятливих районах.

8. Права осіб, що відбувають покарання в місцях позбавлення волі, на одержання медичної допомоги.

III. Права пацієнтів:

1. Загальні права пацієнтів.

2. Права пацієнтів в окремих напрямах медичної діяльності (трансплантологія, психіатрія, імунопрофілактика й ін).

Існує також право на медико-санітарну допомогу. У разі захворювання, втрати працездатності й в інших випадках громадяни мають право на одержання медико-санітарної допомоги, що включає комплекс спеціальних заходів, спрямованих на сприяння поліпшенню здоров'я, підвищення санітарної культури, запобігання захворюванням та інвалідності, на ранню діагностику, допомогу особам із гострими і хронічними захворюваннями, реабілітацію хворих та інвалідів. Лікувально-профілактична допомога надається поліклініками, лікарнями, диспансерами, клініками науково-дослідних інститутів та іншими акредитованими закладами охорони здоров'я, службою швидкої медичної допомоги, а також окремими медичними працівниками, які мають відповідну ліцензію [10].

Сучасні тенденції, що визначають пріоритети державної політики у сфері охорони здоров'я, зумовлені цілями соціально-економічного розвитку країни, якими проголошено сталість економічного зростання, поліпшення добробуту населення, посилення людського потенціалу, підвищення якості медичних послуг і на тлі цього подолання демографічної кризи [1].

Вивчення ефективності практичної медицини свідчить, що майже 50% приросту динаміки тривалості життя забезпечується клінічним профілактичним і лікувальним обслуговуванням. Для реалізації соціальної функції охорони здоров'я необхідно вирішити питання використання переваг чинників, які впливають на передчасну смертність. Це значною мірою залежить від ефективності національної системи охорони здоров'я та її важливих складових частин, зокрема первинної медико-санітарної допомоги. Насамперед потрібно подолати інерційні чинники збільшення смертності в Україні, на негативну дію яких указують статистичні дані. Вивчення й оцінка здоров'я населення на основі медичної й економічної статистики, результатів цільових і соціологічних обстежень мають бути підґрунтям для реформування системи охорони, удосконалення організаційно-економічних форм її функціонування [1].

Зміцнення здоров'я населення потребує державної політики, спрямованої на розвиток та інтенсифікацію ресурсів охорони здоров'я, формування відповідної нормативно-правової бази, підвищення ефективності організаційно-функціональної структури медичного обслуговування населення, переорієнтацію медичних закладів переважно з лікування на профілактику захворюваності, забезпечення міжвідомчого і міжгалузевого співробітництва [1].

Незважаючи на певний прогрес, результати у сфері охорони здоров'я в Україні залишаються дуже поганими. У середньому українці живуть приблизно на 11 років менше, ніж інші європейці. Порівняно із країнами Європейського Союзу приблизно 80% цих «надмірних смертей» припадають на відносно молодий вік – між 15 та 60 роками життя. Основними вбивцями є неінфекційні захворювання, як-от серцево-судинні недуги та рак. У 2016 р. приблизно 85% усіх смертей спричинені серцево-судинними захворюваннями, раком та зовнішніми чинниками, включно з нещасними випадками й отруєннями. Такі кепські результати пов'язані з недостатнім піклуванням населення про своє здоров'я, домінуванням тютюнової й алкогольної залежності, а також – що надзвичайно важливо – з нездатністю наявних медичних закладів ефективно запобігати хворобам, виявляти і лікувати останні. Проблема полягає не у фізичній доступності медичних послуг. Навпаки, в Україні є вже надмірна кількість лікарень і лікарняних ліжок, приблизно на 40% більше, ніж у середньому у країнах Європейського Союзу [2].

Проблема полягає в неефективному розподілі та використанні ресурсів, у десятиліттях недофінансування розвитку галузі та поширенні корупції, що наскрізь пронизала галузь. Україна повинна і може краще дбати про здоров'я своїх громадян. Необхідно вжити термінових заходів для недопущення колапсу системи та відбудови інституційного фундаменту як на центральному, так і на регіональному і місцевому рівнях із метою надання громадянам України якісних медичних послуг, яких вони потребують і заслуговують [2].

Висновки. Зважаючи на велику кількість проблем, що потребують вирішення, необхідно впровадити більш масштабні реформи, які поєднують термінові втручання з очікуваним покращенням у середньостроковій перспективі. Найголовніше полягає в консолідації всіх ресурсів – державних і приватних, національних та міжнародних – навколо єдиної мети: вивести Україну з теперішнього паралічу системи охорони здоров'я [2]. Вирішення цього питання та наступне вдосконалення законодавства із зазначених проблем є важливою тематикою пдальших наукових досліджень.

Список використаних джерел:

1. Новіков В., Никонюк К. Соціальні наслідки Євроінтеграції України: система охорони здоров'я. URL: http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/09542.pdf.

2. Система охорони здоров'я України: час змін. *WORLDBANK*. URL: http://www.worldbank.org/uk/ news/opinion/2015/04/06/ukraines-health-system-time-for-change.

3. URL: http://intranet.tdmu.edu.ua/data/kafedra/internal/medprav/lectures_stud/uk/stomat/ptn/медичне правознавство.htm.

4. Ковбасюк Ю. Енциклопедія державного управління : у 8-ми т. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1 : Теорія державного управління. Київ, 2011. 748 с.

5. Захист прав людини – найголовніша національна ідея України. *Українська правда.* URL: http://blogs.pravda.com.ua/authors/kolesnichenko/4f3365b572044/.

6. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. *Офіційний вісник України.* 1998. № 13.

7. Рабінович П. Основоположні права людини: соціально-антропна сутність, змістовна класифікація. *Право України.* 2010. № 2. С. 20.

8. Реформа медицини. *Децентралізація влади.* URL: http://decentralization.gov.ua/reforms/item/id/6.

9. Реформа системи охорони здоров'я. *Реанімаційний пакет реформ.* URL: http://rpr.org.ua/groups-rpr/13reforma-systemy-ohorony-zdorovja/.

10. Реформування системи охорони здоров'я в Україні : електронний ресурс. URL: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=752:reformuvannya-sistemi-okhoroni-zdorov-ya&catid=8&Itemid=350.

УДК 336.22
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.25

САГАЙДАК В.В.

ПОДАТКОВО-ПРАВОВЕ ЗНАЧЕННЯ МОМЕНТУ ВИНИКНЕННЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ОБ'ЄКТ НЕРУХОМОГО МАЙНА

Встановлено порядок виникнення права власності на об'єкти нерухомого майна (земельні ділянки та будівлі) і вплив відповідних процесів на податкові обов'язки їхніх власників. Детерміновано взаємозумовленість цивільно-правових відносин і податкових відносин у контексті трансформації правового статусу об'єктів нерухомості. Дослідження моменту виникнення права власності на нерухоме майно проведено із застосуванням міждисциплінарних підходів. Щоби встановити момент виникнення такого права в податкових правовідносинах, автор не лише аналізує саме фінансове законодавство, а й звертає свою увагу на інше галузеве законодавство, яке по-різному регулює обране для дослідження питання. Питання моменту виникнення права власності на нерухоме майно автор вивчає з позиції наявності реального взаємовпливу та взаємодії між галузями приватного і публічного права. У цьому розрізі повноті наукової розробки сприяє спільне використання автором роботи приписів податкового та цивільного законодавства. Для забезпечення всебічного характеру дослідження автор звертає увагу на приписи різних законодавчих актів, залежно від тієї або іншої категорії майна, щодо якої встановлюється момент виникнення права власності. У межах цього питання автор розкриває підстави для виникнення права власності на різні види нерухомого майна. Момент виникнення права власності нерухомого майна автор пов'язує з виникненням у його власника податкового обов'язку щодо сплати передбачених законом податків. Ця теза доповнюється тим, що оскільки об'єктом податку в такому разі виступатиме саме нерухоме майно, то від того, коли виникає право власності на нього, залежить і час виникнення податкового зобов'язання. Отже, автором встановлено прив'язку податкового обов'язку до права власності на об'єкт оподаткування. Підбиваючи підсумок, автор установив взаємозалежність податкових, земельних і цивільних правовідносин. Доведено, що податковий обов'язок має передусім формалізований характер, отже, підставою для його виникнення є дотримання особою передбачених законом процедур для належного юридичного оформлення права власності на нерухоме майно.

Ключові слова: *об'єкт оподаткування, оподаткування нерухомості, нерухоме майно, будівлі, земельні ділянки.*

Establishing real estate ownership and its impact on taxes obligation was researched. We found the interaction of civil and tax relations in the aspect of real estate taxation. Study of moment of origin of right of ownership on the real estate is undertaken a with application of interdisciplinary approaches. In an order to set the moment of origin of such right in tax legal relationships, an author not only analyses a self financial legislation but also turns the attention on other branch legislation that regulates a select for research question differently. The question of moment of origin of right of ownership on the real estate an author studies from position of presence of real co-operation between industries private and public law. In this cut to plenitude of scientific development the common use promotes by the author of work of binding overs of tax and civil law. For providing of all-round character of research an author pays attention to binding overs of different legislative acts, depending on that or other category of property, in relation to

© САГАЙДАК В.В. – здобувач кафедри адміністративного та митного права (Університет митної справи та фінансів)

that the moment of origin of right of ownership is set. Within the limits of this question an author exposes basing of origin of right of ownership on different kinds real estate. The moment of origin of right of ownership of the real estate an author binds to the origin for his proprietor of tax duty in relation to statutory tax payment. This thesis is complemented by that as an object of tax the self real estate will come forward in this case, then from that, when a right of ownership is on him, time of origin of tax obligation depends. Thus an author is set attachment of tax duty to the right of ownership on the object of taxation. Working out the total, an author set interdependence of the tax, landed and civil legal relationships. It is well-proven that a tax duty has the foremost formalized character and thus founding of his origin is inhibition of statutory procedures a person for the proper legal registration of right of ownership on the real estate.

Key words: *object of taxation, real estate taxation, real estate, buildings, land.*

Вступ. Сьогодні неабиякого значення набувають дослідження, які провадяться на стику різних галузей права. Незважаючи на принципову відмінність приватних і публічних галузей права, ми не можемо заперечувати їх взаємовплив. Не є винятком і цивільне право (приватна галузь права) та податкове право (публічна галузь права), які перебувають у перманентній взаємодії. Такий взаємовплив, зокрема, простежується в аспекті відносин, пов'язаних із нерухомим майном.

Встановлення права власності на об'єкти нерухомого майна та його вплив на податкові зобов'язання їхніх власників є недостатньо дослідженими. Хоча відповідна проблематика вивчалася у працях таких учених, як: І.М. Бондаренко, А.С. Дубоносова, О.О. Коваль, Н.М. Бобох, О.В. Покатаєва й ін.

Постановка завдання. Мета дослідження – установити порядок розвитку цивільних відносин та їхній вплив на виникнення, виконання й припинення податкового обов'язку платника податків, якому належать речові права на такі об'єкти нерухомого майна.

Результати дослідження. Фізичне існування того або іншого об'єкта матеріального світу, що, відповідно до Податкового кодексу, є об'єктом оподаткування, не є єдиним і достатнім чинником, що зумовлює його виникнення. Чітко це простежується на прикладі об'єктів незавершеного будівництва. У ст. 22 Податкового кодексу України перелічено різновиди об'єктів, з наявністю яких податкове законодавство пов'язує виникнення у платника податкового обов'язку. Є серед них і майно. Водночас, на наше переконання, для виникнення податкового обов'язку недостатньо лише існування об'єкта оподаткування, навіть юридично визначеного. Ідеться про встановлення факту приналежності майна платнику податку.

Так, обов'язок зі сплати земельного податку може виникнути у платника лише за умови, якщо фізична чи юридична особа є власником земельної ділянки чи її частки. У даному разі маємо враховувати належну реалізацію процедури набуття права власності платником на об'єкт оподаткування. Наприклад, згідно з положеннями п. 1 ст. 81 Земельного кодексу України, права власності на земельні ділянки громадяни набувають на підставі: а) придбання за договором купівлі-продажу, ренти, дарування, міни, іншими цивільно-правовими угодами; б) безоплатної передачі із земель державної і комунальної власності; в) приватизації земельних ділянок, що були раніше надані їм у користування; г) прийняття спадщини; ґ) виділення в натурі (на місцевості) належної їм земельної частки (паю). У ст. 116 цього Кодексу визначено, що громадяни та юридичні особи набувають право на користування земельними ділянками із земель державної або комунальної власності за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування в межах їхніх повноважень [1]. Отже, набуття права власності на об'єкт оподаткування шляхом належної реалізації передбаченої земельним законодавством процедури в такому разі є юридичним фактом, що зумовлює формалізацію відносин власності щодо об'єкта оподаткування та в сукупності з установленням відповідного платежу в нормах податкового законодавства породжує виникнення податкового обов'язку. Із цих причин вбачаємо необхідним приділити увагу процедурам набуття права власності, адже, хоча вони і не регулюються податковим законодавством, але їх реалізація фактично приводить до виникнення податкового обов'язку.

Правом власності, відповідно до цивільного законодавства, є право особи на річ (майно), яке вона здійснює згідно із законом за своєю волею, незалежно від волі інших осіб (п. 1 ст. 316 Цивільного кодексу (далі – ЦК) України) [2]. Власникові належать права володіння, користування та розпоряджання своїм майном (п. 1 ст. 317 ЦК України) [2]. Майном є окрема річ, сукупність речей, а також майнові права й обов'язки (п. 1 ст. 190 ЦК України) [2].

На практиці великого значення набуває встановлення моменту виникнення права власності. Наприклад, особа тривалий час може володіти об'єктом незавершеного будівництва, навіть частково їм користуватися як будівлею, але через відсутність юридичного оформлення права власності в такої особи не виникає податкового обов'язку. Водночас часто особа набуває право власності на нерухоме майно за відповідними договорами відчуження (договори купівлі-продажу, поділу, виділення, міни, дарування тощо, відповідно до яких переходить право власності на нерухоме майно). Але і в цьому разі момент переходу прав власності не завжди пов'язується з моментом укладання відповідного договору. Особливо це стосується нерухомого майна, яке підлягає обов'язковій реєстрації у відповідних реєстрах, кадастрах тощо.

У будь-якому разі питання щодо набуття права власності вирішується із застосуванням цивільного законодавства. Цивільний кодекс України у гл. 24 закріплює порядок набуття права власності за різними способами отримання майна. Набуття права власності на об'єкт нерухомості може бути здійснене, зокрема, за договорами відчуження. Згідно з положеннями п. 1 ст. 334 Цивільного кодексу України, право власності в набувача майна за договором виникає з моменту передання майна, якщо інше не встановлено договором або законом. Проте, відповідно до п. 1 ст. 657 цього Кодексу, договір купівлі-продажу земельної ділянки, єдиного майнового комплексу, житлового будинку (квартири) або іншого нерухомого майна укладається в письмовій формі та підлягає нотаріальному посвідченню та державній реєстрації. Договір дарування нерухомої речі укладається також у письмовій формі і підлягає нотаріальному посвідченню (п. 2 ст. 719 ЦК України). Отже, момент набуття права власності на нерухоме майно в такому разі пов'язується не з моментом укладання договору або передачі майна, а з моментом нотаріального посвідчення або, як ми зазначали вище, з моментом державної реєстрації відповідного об'єкта нерухомості. Навіть більше, відсутність зазначених нами дій (зокрема, нотаріального посвідчення) своїм наслідком може мати визнання договору відчуження майна недійсним, що зумовлено положеннями п. п. 3, 4 ст. 334 ЦК України [2].

Більш складна ситуація з визначенням моменту виникнення права власності або права користування земельною ділянкою в разі придбання нерухомості, розміщеної на ній. Коли платник придбає сам об'єкт нерухомості та земельну ділянку – ми визначаємо два моменти окремо. Проте часто земельна ділянка не переходить у власність, а відбувається придбання лише об'єкта нерухомості, що на ній розташований. Тоді потрібно керуватися нормами п. 1 ст. 377 Цивільного кодексу України, відповідно до якого до особи, яка набула право власності на житловий будинок (крім багатоквартирного), будівлю або споруду, переходить право власності або право користування на земельну ділянку, на якій вони розміщені, без зміни її цільового призначення в обсязі та за умов, які встановлені для попереднього землевласника (землекористувача) [2]. Момент виникнення обов'язку щодо будівлі визначається відповідно до охарактеризованих нами вище правил, а момент, з якого має оподатковуватись земельна ділянка, визначається окремо.

Під час характеристики нерухомості як підстави для податкового регулювання ми вимушені не лише системно аналізувати цивільне й податкове законодавства, а й звертати увагу на законодавство земельне, адже земля – один із різновидів нерухомості. Згідно із приписами п. 1 ст. 78 Земельного кодексу (далі – ЗК) України, зміст права власності на землю полягає в можливості володіти, користуватися і розпоряджатися земельними ділянками [1]. У п. 2 ст. 79 цього Кодексу деталізовано, що право власності на земельну ділянку поширюється в її межах на поверхневий (ґрунтовий) шар, а також на водні об'єкти, ліси і багаторічні насадження, які на ній знаходяться. Право власності на земельну ділянку поширюється на простір над та під поверхнею ділянки на висоті та на глибині, необхідній для зведення житлових, виробничих та інших будівель і споруд (п. 3 ст. 79 ЗК України) [1].

Резюмується, що земля в Україні може перебувати в державній, комунальній та приватній власності. У ст. 80 Земельного кодексу України визначено коло суб'єктів права власності на землю, а саме: громадяни та юридичні особи – на землі приватної власності; територіальні громади, які реалізують це право безпосередньо або через органи місцевого самоврядування, – на землі комунальної власності; держава, яка реалізує це право через відповідні органи державної влади, – на землі державної власності [1]. Маємо визначити, що об'єктом оподаткування земля стає тільки в разі її перебування у приватній або комунальній власності.

Системний аналіз цивільного та земельного законодавства дозволяє виявити неоднаковий підхід до регулювання кола суб'єктів права власності на землю. Ідеться про невідповідність припису ст. 374 Цивільного кодексу України вимогам Земельного кодексу. Так, цивільне законодавство передбачає можливість виникнення права власності на землю (земельну ділянку)

в іноземців, осіб без громадянства, іноземних юридичних осіб, іноземних держав і міжнародних організацій, що прямо передбачено в п. п. 2–3 ст. 374 Цивільного кодексу України [2]. Водночас спірним вбачається підхід деяких науковців до цього питання. Наприклад, О.О. Коваль впевнений, що «<…> саме цивільним законодавством регулюються особисті немайнові та майнові відносини (цивільні відносини), засновані на юридичній рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності їх учасників, набуття права володіння, користування та розпорядження майном, тобто права власності є саме цивільно-правовими відносинами» [3, с. 78]. З таким твердженням складно не погодитись, але вчений вдається до такого твердження, характеризуючи відносини щодо встановлення права власності на земельні ділянки. На наше переконання, норми Земельного кодексу України в даному випадку є спеціальними щодо Цивільного кодексу України.

Отже, виникнення права власності на нерухоме майно є одним із чинників, що породжує виникнення податкового обов'язку. Цілком логічно, що втрата права власності має зумовлювати припинення відносин оподаткування. Ураховуючи такий підхід, вбачається необхідним розглянути підстави та процедури припинення права власності. Вичерпний перелік таких підстав міститься в цивільному законодавстві, а саме у ст. 346 Цивільного кодексу України. Право власності припиняється в разі [2]:

1) відчуження власником свого майна;
2) відмови власника від права власності;
3) припинення права власності на майно, яке за законом не може належати цій особі;
4) знищення майна;
5) викупу пам'яток культурної спадщини;
6) примусового відчуження земельних ділянок приватної власності, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, з мотивів суспільної необхідності відповідно до закону;
7) звернення стягнення на майно за зобов'язаннями власника;
8) реквізиції;
9) конфіскації;
10) припинення юридичної особи чи смерті власника.

Звісно, наведений перелік підстав стосується всіх об'єктів права власності, нерухомості також. Коли йдеться про випадки припинення права власності, які зумовлені суспільними потребами, додатково потрібно керуватися нормами ст. ст. 350–351 Цивільного кодексу України. Резюмується, що така втрата права власності відбувається одним зі способів: 1) викупу для суспільних потреб земельної ділянки, на якій розміщені об'єкти нерухомості; 2) відчуження земельної ділянки за рішенням суду в разі її примусового відчуження з мотивів суспільної необхідності. У першому випадку відчуження майна відбувається добровільно за попередньою згодою власника. У другому – відчуження є примусовим, але водночас обов'язково проводиться попереднє повне відшкодування вартості об'єктів нерухомості.

Важливо мати на увазі, що момент настання податкових наслідків, тобто припинення податкового обов'язку особи щодо майна, яке відчужується, є різним. У першому випадку припинення права власності платника підтверджується відповідним договором. Дата укладання такого договору та його посвідчення зумовлює момент припинення податкового обов'язку. У другому випадку факт припинення права власності має підтверджуватись відповідним рішенням суду. Але за недосягнення згоди щодо суми компенсації рішення суду першої інстанції з великою долею вірогідності буде оскаржено платником. Водночас він може фактично продовжувати користуватися цим майном. Виникає ситуація, коли попередній власник формально втратив право власності, а новий фактично його ще не набув.

Висновки. Отже, встановлено, що обов'язок зі сплати земельного податку може виникнути у платника лише за умови, якщо фізична чи юридична особа є власником земельної ділянки чи її частки. Визначено взаємозалежність цивільних, земельних і податкових відносин. Що стосується земельних ділянок як об'єктів оподаткування, то саме набуття права власності на відповідний об'єкт оподаткування шляхом належної реалізації передбаченої земельним законодавством процедури в такому разі є юридичним фактом, що зумовлює формалізацію відносин власності щодо об'єкта оподаткування та в сукупності з установленням відповідного платежу в нормах податкового законодавства породжує виникнення податкового обов'язку.

Список використаних джерел:

1. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768–III. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14.

2. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435–IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2003. № № 40–44. Ст. 356.

3. Коваль О.О. Правове регулювання оподаткування нерухомого майна в Україні : дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2014. 201 с.

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.26

САМОЙЛОВИЧ А.А.

ПРЕДМЕТ КОРУПЦІЙНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ

Стаття присвячена дослідженню питань предмета корупційного адміністративного правопорушення в умовах реформування адміністративного законодавства стосовно запобігання корупції в Україні. Заначено високий рівень корупції в України. Станом на 2018 рік, по даним міжнародної організації Transparency International, Україна посідає 122-ге місце, поруч із Малі, Малаві та Ліберією. Наука адміністративного права побудована таким чином, що встановлення предмета адміністративного правопорушення є гарантією правильного визначення складу правопорушення та важливим чинником дієвості норм, які визначають протиправне діяння. Встановлення на основі законодавства України предмета адміністративного правопорушення в кожному окремому протиправному діянні полегшує правильне встановлення всіх ознак правопорушення. Питання про роль і місце неправомірних благ у складі адміністративного правопорушення на даний час складні. Необхідно визначити, які неправомірні блага є предметом адміністративного правопорушення. На нашу думку, предмет адміністративного правопорушення може претендувати на те, щоб бути самостійним елементом складу правопорушення, пов'язаним з іншими як об'єктивними, так і суб'єктивними ознаками. У статті розглянуто причини низького рівня кваліфікації корупційних адміністративних правопорушень, акцентується увага на тому, що питання предмету адміністративного правопорушення в юридичній науковій літературі розглядається недостатньо, а наслідком такої недостатності є порушення норм Конституції України, прав та свобод людини і громадянина. Наводяться приклади правильного визначення предмета корупційних адміністративних правопорушень. Розглянуто відмінність предмета корупційного адміністративного правопорушення та кола суспільних відносин, що охороняються нормами адміністративного права. Вказано особливості обігу предмета корупційного адміністративного правопорушення на прикладі антикорупційного, бюджетного, трудового законодавства.

Ключові слова: *корупція, правопорушення, об'єкт правопорушення, об'єктивна сторона, предмет правопорушення.*

The article is devoted to the study of the subject administrative offense of corruption in the conditions of reforming of administrative legislation concerning the prevention of corruption in Ukraine. Formulation of the problem of the prevention of corruption is the high level of corruption in Ukraine. As for 2018, according to the international organization Transparency International, Ukraine ranks 122 location, being close to Mali, Malawi and Liberia. Science of administrative law is constructed so that setting the subject of an administrative offense is a guarantee of correct definition of the offense and an important factor in the effectiveness of norms that determine a wrongful act.

© САМОЙЛОВИЧ А.А. – старший викладач кафедри публічно-правових дисциплін (Білоцерківський національний аграрний університет)

Theestablishment through legislation of Ukraine the subject of an administrative offense ineach specific wrongful act facilitates the correct setting of all the characteristics of the offence. Problematic issues about the role of illegal benefits in the administrative offense is currently difficult. You need to define the base, the illegal goods are the subject of an administrative offense. In our opinion, the subject of an administrative offense can claim to be an independent element of the offense associated with other objective and subjective signs. In the article the question concerning the reasons for the low level of qualification ofadministrative offences of corruption, focuses on the fact that the issue of subject ofadministrative offences in the legal academic literature is not considered sufficient, and the consequence of this failure is a violation of the Constitution of Ukraine, rights and freedoms of man and citizen. Examples of correct definition of the subject of administrative corruption offenses. Considered a distinction of the subject administrative offense of corruption and the circle of public relations protected by the norms of administrative law. Features of treatment of a subject of an administrative corruption offense, for example, anti-corruption, budget, labor legislation.

Key words: *corruption, offense, object of offense, objective party, object of offense.*

Вступ. Сучасний розвиток України потребує зацікавленості в розгляді та вирішенні проблемних питань щодо зміцнення верховенства права, законності і дисципліни в діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого самоуправління, забезпечення й охорони прав і свобод людини й громадянина, гарантованих Конституцією України.

Вплив правоохоронних органів на стан і статистику адміністративних проступків позитивного результату не дає. Одним із пояснень такої ситуації можна вважати те, що правоохоронці зосереджені на наслідках скоєних адміністративних протиправних діянь. Одним із проблемних питань у кваліфікації адміністративних деліктів є відсутність уваги до предмета адміністративного правопорушення, зокрема до корупційного адміністративного правопорушення. Слушною є думка професора Т.О. Гуржія про те, що в умовах жвавого обговорення питань адміністративно-правової відповідальності на сторінках вітчизняної наукової літератури вельми дивним і парадоксальним виглядає брак уваги до проблематики предмета адміністративного проступку. Сучасна адміністративно-правова доктрина виходить із того, що встановлення предмета посягання є запорукою правильної кваліфікації адміністративних проступків і важливою передумовою ефективності адміністративно-деліктних норм. Однак, на жаль, попри всю слушність такого підходу, більшість науковців обмежуються констатацією важливості предмета адміністративного проступку та не вдаються до аналізу його природи, сутності, визначальних характеристик [2, с. 193]. Ситуація складається таким чином, що в підручниках і навчальних посібниках увага предмету адміністративного правопорушення приділена лише фрагментарно. Тому дане питання потребує окремого дослідження.

Підґрунттям для дослідження даного питання є наукові праці С.М. Алфьорова, І.П. Голосніченка, Т.О. Гуржія, О.О. Давиденко й інших. Але визначеності щодо даної тематики немає, тому є потреба в подальшому розгляді питань про предмет складу корупційних адміністративних правопорушень.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження адміністративно-правового регулювання предмета корупційного адміністративного правопорушення.

Результати дослідження. Корупція в Україні, як і в будь-якій державі, є загрозою для соціально-економічного прогресу, демократичних перетворень у суспільстві, національної безпеки держави. Протиправними корупційними діями порушуються конституційні права та свободи. У ч. 2 ст. 3 Конституції України зазначено, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [5]. У ч. 2. ст. 6 сказано, що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України [5].

Дослідження предмета правопорушення актуальне у зв'язку з недостатнім вивченням цього питання. На думку О.О. Давиденко, до актуальних проблем кваліфікації адміністративних правопорушень варто віднести такі:

– досить низький рівень знань чинного законодавства суб'єктами правозастосування (наприклад, співробітники Національної поліції мають нетривалу практику застосування адміні-

стративно-деліктного законодавства і часто поверхові знання юридичних норм, що призводить до помилок у кваліфікації адміністративних правопорушень або непритягнення до відповідальності винних осіб);

– відсутність єдиної правової позиції щодо тлумачення окремих складів адміністративних правопорушень (на відміну від практики судового розгляду кримінальних справ, яка напрацьовується Верховним Судом України, практика судового розгляду справ про адміністративні правопорушення судами першої інстанції не набуває сталого характеру і не може виробити єдиної правової позиції (правовий висновок) найвищої судової інстанції);

– помилки щодо об'єкта адміністративного правопорушення;

– недостатній рівень доктринальної бази для створення якісних науково-практичних коментарів, методичних матеріалів, які використовуються у процесі кваліфікації адміністративних правопорушень (більшість коментарів дуже швидко втрачають свою актуальність через численні та постійні зміни до адміністративно-деліктного законодавства) [3, с. 103].

Порушення конституційних положень і норм антикорупційного законодавства України потребує чіткого підходу до кваліфікації корупційних адміністративних правопорушень, серед яких є елемент об'єктивних ознак – це предмет правопорушення.

У теорії адміністративного права під предметом адміністративного проступку прийнято вважати речі, предмети матеріального світу, гроші, цінні папери, щодо яких виникають суспільні відносини. Тобто предмет проступку необхідно розглядати як складову частину його об'єкта. Предмет проступку, якщо його названо в конкретних нормах Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), виступає обов'язковою ознакою їх об'єкта, відсутність якої свідчить про відсутність юридичного складу проступку [1, с. 95].

Однак є думка стосовно того, що предмет адміністративного правопорушення є ознакою об'єктивної сторони адміністративного правопорушення. Так, Д.Г. Михайленко зазначає, що неправомірна вигода може бути предметом адміністративного правопорушення, учиненого службовою особою з метою її отримання, тому що є продуктом злочинної діяльності. Проте у складі проступку, скоєного будь-якою особою шляхом надання / пропонування неправомірної вигоди службовій особі, ця вигода повинна відноситися до об'єктивної сторони правопорушення як засіб його вчинення, який застосовується суб'єктом правопорушення для схилення службової особи до вчинення на його користь визначених дій, адже неправомірна вигода посилює, робить дієвим, а часто взагалі зумовлює той вплив, що застосовує особа [7].

Важливим питанням є розмір неправомірної вигоди в разі скоєння корупційних адміністративних правопорушень. Це впливає на кваліфікацію діяння, адже в ч. 2 ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції» установлено, що особи, зазначені в п. п. 1, 2 ч. 1 ст. 3 цього Закону, можуть приймати подарунки, які відповідають загальновизнаним уявленням про гостинність, крім випадків, передбачених ч. 1 цієї статті, якщо вартість таких подарунків не перевищує один прожитковий мінімум для працездатних осіб, встановлений на день прийняття подарунка, одноразово, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, у якому прийнято подарунки [9]. Відповідно до ст. 7 Закону України «Про державний бюджет на 2019 р.», вартість становить для працездатних осіб: з 1 січня 2019 р. – 1 921 грн, з 1 липня – 2 007 грн, з 1 грудня – 2 102 грн [8]. Тому, наприклад, за ч. 1 ст. 172–5 КУпАП, у разі виявлення порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків [4] адміністративна відповідальність наступає за отримання подарунка на суму, яка перевищує 2 102 грн, якщо факт було встановлено 1 грудня 2019 р.

Відмінність між предметом адміністративного правопорушення та колом суспільних відносин, які охороняються нормами адміністративного права, полягає в тому, що предметом адміністративного корупційного делікту порівняно із предметом суспільних відносин є матеріальні цінності. Предметом корупційного адміністративного правопорушення є товарно-матеріальні цінності, що мають «протиправні» властивості, тобто відносини, щодо яких адміністративне законодавство не забезпечує та не захищає адміністративно-правовою нормою. Матеріальні цінності до скоєння корупційного адміністративного правопорушення є предметом тих суспільних відносин, які охороняються адміністративним правом, але з моменту протиправного діяння стають предметом правопорушення. У дійсності без скоєння адміністративного правопорушення поза адміністративних відносин предмет правопорушення відсутній, а за вчинення протиправного діяння матеріальні цінності як один з елементів об'єктивних ознак правопорушення стають предметом правопорушення. Так, суспільні відносини щодо виплати заробітною плати захищені

нормами ч. ч. 1, 2 ст. 41 КУпАП «Порушення вимог законодавства про працю та про охорону праці» та ст. 175 Кримінального кодексу України (далі – ККУ) «Невиплата заробітної плати, стипендії, пенсії чи інших установлених законом виплат» [6]. Наприклад, у разі адміністративного порушення за ч. 1 ст. 172–2 КУпАП особою встановлених законом обмежень щодо зайняття іншою оплачуваною діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної та суддівської практики, інструкторської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю [4] нараховані кошти у вигляді заробітної плати є власністю правопорушника, оскільки санкцією даної статті передбачено конфіскацією отриманого доходу від підприємницької діяльності чи винагороди від роботи за сумісництвом, то ці кошти є предметом адміністративного правопорушення.

На нашу думку, предметом корупційного адміністративного правопорушення не завжди є матеріальні цінності, оскільки правовідносини в суспільстві можуть складатися стосовно певних вимог, процедур, порядку тощо. Також предмет корупційного адміністративного правопорушення може мати соціальні ознаки, тобто відображає значення складу адміністративного правопорушення для особи, показує місце в системі благ, які підлягають адміністративно-правовій охороні. Так, у ч. 1 ст. 172–6 КУпАП передбачена відповідальність за несвоєчасне подання без поважних причин декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [4], у ч. 2 ст. 172–6 КУпАП передбачена адміністративна відповідальність за неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунку в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни в майновому стані [4]. У ч. 1 ст. 172–7 КУпАП передбачена відповідальність за неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів [4]. Тобто предметом цих адміністративних правопорушень є процедури дотримання вищевказаних вимог, а саме передбачених законодавством повідомлень.

Висновки. Отже, предмет корупційного адміністративного правопорушення – самостійна частина складу правопорушення, це можуть бути речі матеріального світу, інформаційна документація тощо. Але питання щодо визначення предмета корупційного адміністративного правопорушення залишається актуальним і потребує подальшого дослідження.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право. Загальна частина : навчальний посібник / С.М. Алфьоров та ін. Київ : Центр учбової літератури, 2011. 216 с.

2. Гуржій Т.О. Предмет адміністративного проступку. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2016. № 2. С. 193–194.

3. Давиденко О.О. Теоретично-правові засади кваліфікації адміністративних правопорушень. *Науковий вісник УЖНУ.* Серія «Право». 2017. № 47. Т. 2. С. 102–105.

4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073–X. *Відомості Верховної Ради Української РСР.* 1984. Дод. до № 51. Ст. 1122. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10.

5. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80.

6. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341–III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № № 25–26. Ст. 131.

7. Михайленко Д.Г. Підстави кримінальної відповідальності за хабарництво (давання та одержання хабара) : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Одеса, 2009. 263 с.

8. Про державний бюджет на 2019 р. : Закон України від 23 листопада 2018 р. № 2629 / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України.* 2018. № 50. Ст. 400.

9. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700–VII / Верховна Рада України. *База даних «Законодавство України».* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700.

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.27

ТИЛЬЧИК В.В.

ПРИНЦИПИ ВИРІШЕННЯ СПОРІВ У СФЕРІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН ЗАСОБАМИ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ У ВИМІРІ ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ФОРМИ НА ПРИКЛАДІ ОКРЕМИХ РОЗВИНЕНИХ КРАЇН

У статті розглянуто окремі вихідні засади діяльності адміністративних судів та інших судових органів щодо вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин. Наголошено на тому, що утвердження інституту ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб адміністративними судами від порушень з боку суб'єктів владних повноважень шляхом вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин ідентифікує Україну як правову, демократичну державу. Констатується, що розвиток наведеного адміністративно-правового інституту досяг теоретичного піка, який дозволив ученим поглянути на нього під кутом зору, пов'язаним із необхідністю формування окремої адміністративної процесуальної галузі. В означеному контексті особлива увага приділена принципам діяльності адміністративних судів із вирішення спорів, серед яких «інквізиційний» (дослідницький), змагальності сторін, диспозитивності, гласності, офіційного з'ясування обставин справи, повного фіксування судового процесу технічними засобами та деякі інші. Робиться висновок про те, що від ефективної адміністративної діяльності органів державного управління залежить стан захисту адміністративними судами прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, необґрунтоване затягування строків розгляду окремих категорій спорів, недопущення зловживання процесуальними правами тощо. Окремо наголошено на тому, що прагнення до «уніфікації» процедурних вимог до діяльності суб'єктів, наділених владними повноваженнями, дозволить уникнути ситуації, коли адміністративними судами ухвалюються різні рішення у справах з ідентичним змістом щодо ідентичних спорів усфері публічно-правових відносин на підставі позову різних позивачів, «розшаровуючи» водночас єдину судову практику.

Ключові слова: *адміністративне судочинство, судовий адміністративний процес, спори у сфері публічно-правових відносин, принципи вирішення публічно-правових спорів, засади діяльності адміністративного судочинства, адміністративна юстиція.*

The article deals with some initial principles of the activity of administrative courts and other judicial bodies in resolving disputes in the field of public-legal relations. Itis emphasized that the establishment of the Institute of Effective Protection of Rights, Freedoms and Interests of Individuals and Legal Entities by Administrative Courts from Violations by Authorities by Settling Disputes in the Field of Public Legal Relations identifies Ukraine as a legal, democratic state. It is stated that the development of the aforementioned administrative law institute reached a theoretical peak, which allowed scientists to look at it from an angle related to the need to form a separate administrative procedural branch. In this context, particular attention is paid to the principles of administrative courts' dispute resolution, including "inquisition" (investigative), adversarial parties, dispositiveness, publicity, official clarification of the circumstances of the case, complete judicial process fixation by technical means and some others. It is concluded that the state of protection of rights, freedoms and legal interests of individuals and legal entities by administrative courts, unreasonable delaying the terms of consideration of certain categories of disputes, prevention of abuse of procedural rights, etc., depends on the effective administrative activity of public administration bodies. It is emphasized that

© ТИЛЬЧИК В.В. – кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки (Університет державної фіскальної служби України)

the desire to "unify" the procedural requirements for the activities of entities empowered with authority will avoid situations when administrative courts make different decisions in cases with identical content regarding identical disputes in the field of public-legal relations on the basis of a claim of different the plaintiffs, "stratifying" thus the only jurisprudence.

Key words: *administrative justice, judicial administrative process, disputes in sphere of public-legal relations, principles of solving public-legal disputes, principles of activity of administrative justice, administrative justice.*

Вступ. Утвердження інституту ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб адміністративними судами від порушень з боку суб'єктів владних повноважень шляхом вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин ідентифікує Україну як правову, демократичну державу. Варто констатувати, що розвиток наведеного адміністративно-правового інституту досяг теоретичного піка, який дозволив ученим поглянути на нього під кутом зору, пов'язаним із необхідністю формування окремої адміністративної процесуальної галузі. В означеному контексті на особливу увагу заслуговують вихідні засади діяльності адміністративних судів із вирішення спорів.

Зазначеній проблематиці приділено багато уваги з боку вітчизняних і закордонних учених: А. Андреєва, Л. Брокер, Х. Кзандзіс, Й. Пуделька, В. Раймерс, Ю. Старілов, А. Шрайер, М. Штайнер, Л. Хван та ін. Водночас, ураховуючи оновлення положень Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) [1], інспекції та порівняльно-правовому дослідженню з метою вдосконалення та розвитку підлягають принципи діяльності адміністративних судів (в Україні нормативно оформлені, зокрема, у ст. 2 КАС України), підходи до визначення засад функціонування адміністративних судів щодо вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин в окремих закордонних країнах.

Результати дослідження. Вирішення наведеної категорії спорів адміністративними судами в окремих розвинених країнах здійснюється відповідно до «загального правила про адміністративні процедури», яке формалізує процес вирішення справи по суті незалежно від того, яка процесуальна форма, у доктринальному розумінні, використана: процедура, процес чи провадження. Центральне місце в такій процесуальній (процедурній) діяльності відведено спеціальному суб'єкту – адміністративному суду.

Отже, центральне місце серед основних засад (принципів) вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин належить принципу офіційного з'ясування всіх обставин справи (пп. 4 ч. 3 ст. 2 КАС України [1]). В адміністративному праві Німеччини він є універсальним, оскільки діє як в адміністративній процедурі (§ 24 Закону про адміністративні процедури (далі – ЗНпАП)), так і в адміністративно-судовому провадженні (§ 86 ч. 1 Адміністративно-процесуального кодексу Німеччини (далі – АПК Німеччини)) [2]. Доктор права, президент Вищого адміністративного суду Рейнланд-Пфальц (Німеччина) Л. Брокер вказує, що наведений принцип є синонімом «дослідницького» («розшуковий») принципу, чи «інквізиційного» – центрального принципу адміністративного права Німеччини, який пронизує адміністративні процедури й адміністративне судове провадження, проте, відповідно до функцій окремої процесуальної форми, проявляється по-різному [3].

В Адміністративно-процесуальному кодексі (далі – АПК) Республіки Естонія використано специфічний підхід до закріплення принципів розгляду спорів, зокрема і наведеного вище. Так, у ст. 2 «Завдання та загальні принципи адміністративного судочинства» передбачено, що суд із власної ініціативи забезпечує з'ясування суттєвих для вирішення справи обставин, за необхідності збирає докази самостійно або зобов'язує учасників процесу їх надавати. У наступному абзаці пояснюється зв'язок такої діяльності суду з його гносеологічними висновками, оскільки суд тлумачить заяви учасників процесу та виходить із дійсної волі заявника (ст. 2 АПК Естонії) [4].

Схожа конструкція доказування запропонована у ст. 77 «Обов'язок доказування» КАС України. У ч. 1 ст. 77 КАС України встановлюється обов'язок сторони доводити ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги. У ч. 3 цієї статті КАС України передбачено, що докази суду надають учасники справи. Водночас суд не лише може пропонувати сторонам надати докази, а й має право збирати докази із власної ініціативи, крім винятків, закріплених у Кодексі. Цінним положенням для встановлення правової основи реалізації ключового принципу вирішення спорів адміністративними судами у сфері публічно-правових відносин є положення про те, що суд не може витребовувати докази в позивача в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи

бездіяльності суб'єкта владних повноважень, окрім доказів на підтвердження обставин, за яких, на думку позивача, сталося порушення його прав, свобод чи інтересів (ч. 4 ст. 77 КАС України) [1]. Положення цієї частини аналізованої статті КАС України ілюструє застосування принципу змагальності сторін лише у спорах, предметом яких є рішення, дія чи бездіяльність, а встановлення ознаки їхньої протиправності (законності – відсутності ознаки протиправності) є основним завданням адміністративного суду, що стосується лише вирішення спору по суті, опосередковано стосується інших видів справ, що вирішуються в порядку адміністративного судочинства, зокрема щодо врегулювання спору за участю судді (гл. 4 КАС України) та вирішення справи за зверненнями органів доходів і зборів (ст. 283 КАС України) під час здійснення ними визначених законом повноважень щодо переліку, встановленого цим Кодексом. У першому випадку (щодо врегулювання спору за участю судді) адміністративний суд (суддя) своїми діями сприяє примиренню сторін у визначеній категорії спорів, отже, за логікою положень ст. ст. 184–188 КАС України, принцип змагальності обмежується змістом норм і метою здійснення такої стадії вирішення спору. Що стосується другого випадку, то перевірка законності реалізації визначених у Кодексі повноважень органів доходів і зборів як предмет адміністративної справи, що вирішується адміністративним судом, здійснюється лише за умови наявності ознаки «безспірності» відносин, що виникають у зв'язку зі зверненням такого суб'єкта владних повноважень. Отже, «безспірність» відносин, що є підставою для подання заяви органами доходів і зборів, також має на меті обмеження застосування принципу «змагальності» під час вирішення адміністративної справи такого виду (категорії). Таким чином, на відміну від Естонії та Німеччини, в Україні центральним принципом адміністративного судочинства є принцип «змагальності» (пп. 4 ч. 2 ст. 2 КАС України), дія якого частково обмежується під час вирішення окремих категорій адміністративних справ.

В адміністративному судочинстві Німеччині принцип «змагальності», як, зокрема, зазначає Л. Брокер, є протилежним принципу «інквізиційному (дослідницькому)», оскільки перший застосовується в німецькому цивільному процесі та полягає в тому, що сторони процесу зобов'язані самостійно надати суду процесуальний матеріал для вирішення спору, а тому вчений називає досліджені таким способом обставини спору лише «формальною істиною», а не істинними обставинами справи. Перевагою застосування так званого «інквізиційного» принципу під час вирішення спорів адміністративними судами є можливість забезпечити формальну процесуальну рівність сторін, «пом'якшити» «владну нерівність» між позивачем (громадянин) та відповідачем (суб'єкт владних повноважень). Доповнюється це положення встановленням особливих «консультаційних обов'язків» адміністративного суду (§ 86 АПК Німеччини), що дозволяє збалансувати протиставлення «могутньому» суб'єкту владних повноважень особі, яка не представлена, зокрема адвокатом [3]. Наведене опосередковується використанням «пошукового (інквізиційного)» принципу органом державної влади під час вирішення адміністративної справи по суті та на його основі увхалення адміністративного акта, який надалі у вигляді «кейса» подається для оцінки адміністративному суду (абз. 1 ч. 1 § 99 АПК Німеччини – про обов'язок органу виконавчої влади надати матеріали (документи) справи) [2].

У КАС України адміністративна справа формується, як уже було зазначено, з урахуванням доказів, наданих на підтвердження позовних вимог позивачем, і доказів, наданих відповідачем – суб'єктом владних повноважень, який ухвалив рішення, здійснив дію чи бездіяльність. До того ж «дослідницький (інквізиційний) принцип» застосовується лише тоді, коли суд має обґрунтований сумнів щодо достатності для вирішення спору представлених доказів. Вказане положення обмежується також ч. 5 ст. 77 КАС України [1], де зазначено, що коли учасник без поважної причини не надав доказів на пропозицію суду для підтвердження обставин, на які він посилається, суд вирішує справу на підставі наявних доказів.

Наведена «преклюзія» наявна й в адміністративному судочинстві Німеччини й означає, що докази по суті справи будуть ігноруватися судом (не братимуться до уваги), коли вони подані до суду з урахуванням пропуску процесуальних строків, окрім визначених у Законі поважних причин. Дивно, що наявність «преклюзій» у судовому адміністративному процесі Німеччини закріплено в контексті поруч із центральним «дослідницьким» принципом. М. Хайнтцен пояснює, що із цим підходом слабко узгоджується така поведінка адміністративного суду, коли суд ігнорує факти і докази, якщо вони подані із запізненням, оскільки «преклюзія» є обтяженням для громадянина, вона вступає – додатково до конфлікту з дослідницьким принципом – у суперечність із гарантією ефективного правового захисту (абз. 4 ст. 19 Основного закону Федеративної Республіки Німеччина) [3]. З огляду на такі пояснення конфліктності можна сказати, що преклюзія в адміністративному судочинстві має свої конституційно-правові межі, окреслені положеннями

абз. 4 ст. 19 Основного закону Німеччини і принципом правової держави, яким охоплюється, і дослідницьким («інквізиційним») принципом адміністративного судочинства [5, с. 78].

В адміністративному судочинстві Німеччини перевага «інквізиційного» принципу визначається тим, що його застосування не «паралізує» суди та не перетворює суддів на слідчих, тобто не дає можливість чи навіть зобов'язує вишукувати незначні помилки в діяльності органу державної влади під час ухвалення ним адміністративного акта, здійснення адміністративних дій чи допущення бездіяльності. Застосування вказаного принципу також опосередковано так званою «ідеєю адміністративно-судового захисту», яка, відповідно до ст. 19 Конституції Німеччини, встановлює ефективність такого захисту громадянина від порушень із боку держави в особі суб'єктів владних повноважень засобами адміністративного судочинства. В Україні КАС визначає адміністративне судочинство ефективною формою захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб, закріплюючи таку ознаку, зокрема, у ст. 2 «Завдання та основні засади адміністративного судочинства, ч. 2 ст. 5 «Право на звернення до суду та способи судового захисту», ч. 2 ст. 9 «Змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі», пп. 1 ч. 2 ст. 150 «Підстави забезпечення позову», ст. 245 «Повноваження суду при вирішенні справи» тощо [1]. Однак варто констатувати, що показники ефективності засобів адміністративного судочинства в Україні з вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин опосередковані слабкістю інституту вирішення спорів в адміністративному досудовому порядку, відсутністю альтернативних засобів вирішення спорів. Інквізиційний («дослідницький») принцип має стати вихідним для діяльності суб'єктів владних повноважень, оскільки це створить надійний ґрунт для вирішення таких категорій спорів судом у подальшому.

Схожий висновок робить Р. Перлінжейру, досліджуючи сучасні виклики, що стоять перед адміністративною юстицією Латинської Америки, зокрема в таких країнах, як: Аргентина, Болівія, Бразилія, Венесуела, Гватемала, Гондурас, Домініканська Республіка, Колумбія, Коста-Ріка, Мексика, Нікарагуа, Панама, Парагвай, Перу, Сальвадор, Уругвай, Чилі й Еквадор. Зокрема, учений зауважує, що недоцільно покладати всю відповідальність за надмірне звернення до судів і неефективність системи адміністративної юстиції на судову систему та процесуальне законодавство. Навпаки, у Латинській Америці необхідно прийняти реальність її системи судів загальної юрисдикції, що розглядають як приватноправові, так і адміністративні спори, водночас плавно зменшуючи контрольні повноваження судів під час адміністративної реформи, яка ґрунтується на принципі «дифузного контролю конвенціональності», установленому прецедентами Міжамериканського суду з прав людини. Така реформа забезпечить повагу до фундаментальних прав із боку адміністративних органів під час здійснення як виконавчо-розпорядчих функцій, так і функцій із вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин, змушуючи їх діяти як інструмент реалізації публічних інтересів, а не як «річ у собі» або як «агентів захисту» власних тимчасових політичних і фінансових інтересів. Вказане пов'язується з тим, що необхідний ступінь адміністративної спеціалізації в межах судової влади зворотно пропорційний можливостям органів адміністративної влади виконувати свою роль належним чином. Чим ефективніша адміністративна діяльність органів виконавчої влади щодо захисту фундаментальних прав, тим більше громадяни довіряють цим органам [6, с. 132].

Отже, від ефективної адміністративної діяльності органів державного управління залежить стан захисту адміністративними судами прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, необґрунтоване затягування строків розгляду окремих категорій спорів, недопущення зловживання процесуальними правами тощо. Окремо варто наголосити на тому, що прагнення до «уніфікації» процедурних вимог до діяльності суб'єктів, наділених владними повноваженнями, дозволить уникнути ситуації, коли адміністративними судами ухвалюються різні рішення у справах з ідентичним змістом щодо ідентичних спорів у сфері публічно-правових відносин на підставі позову різних позивачів, «розшаровуючи» водночас єдину судову практику.

Деякі дослідники, зокрема Й. Пуделька, суддя адміністративного суду Берліна, вказують на зв'язок інквізиційного принципу в адміністративному судочинстві із принципом диспозитивності, який виступає протилежністю принципу ex officio – виключне право суду (органу обвинувачення) на власний розсуд ухвалювати рішення про перехід від однієї процесуальної стадії до іншої. Принцип диспозитивності, передусім у німецькому адміністративному судочинстві, застосовується у зв'язку з реалізацією норми, що встановлює можливість відкликання позову, отже, судді не вирішують спір у формі загальнопозовного провадження та- не задіюють усі наявні процесуальні інструменти, тому в такий спосіб забезпечується оперативність вирішення спору [7, с. 4]. В адміністративному судочинстві України принцип диспозитивності реалізується у зв'язку із

застосуванням принципу змагальності під час вирішення спору, оскільки лише така модель дозволяє забезпечити використання останнього. Обов'язок забезпечення позовних вимог доказами формується в позивача. Що стосується дій суду, то КАС України передбачає обов'язок судді на стадії підготовчого провадження запропонувати сторонам вирішити спір шляхом примирення або звернутися до суду для проведення врегулювання спору за участю судді (ст. 180 КАС України).

Щодо вказаного, може бути враховано досвід Естонії, у законодавстві якої передбачено, що в адміністративному процесі суд діє в таких формах: у судовому засіданні, письмовій, простій і примирювальній. Принципи, що наведені у ст. 2 АПК Естонії, без винятку поширюються на всі види проваджень. Варто констатувати, що вихідні засади представлені в загальному вигляді, оскільки не закріплені окремими статтями. Так, ч. 2 ст. 2 АПК Естонії передбачено, що адміністративна справа повинна вирішуватися судом чесно, протягом розумного строку, з мінімально можливими витратами, забезпечуючи учасникам процесу ефективну та рівну можливість у всіх суттєвих для вирішення питаннях у справі надавати й обґрунтовувати свої аргументи, а також заперечувати аргументи іншої сторони або підтримувати їх. Окремо варто звернути увагу на проголошення принципу «публічності», який закріплений ч. 7 ст. 2 АПК Естонії. Додаткова потреба розкривати та розширювати перелік принципів адміністративного судочинства в АПК Естонії виключається, оскільки більшість із них закріплені в Цивільному процесуальному кодексі Естонії та є спільними для цих видів юридичного процесу. Наприклад, принцип гласності та забезпечення тощо [2]. Вказаний підхід можна оцінити позитивно, аргументуючи це тим, що в такий спосіб забезпечуються як уніфікація, так і доступність розуміння й сприйняття учасниками процесу загальних основних засад судочинства. Формулювання та використання бланкетних норм дозволяє уникнути невиправданого роздування положень процесуальних кодексів, які мають широку практику застосування.

Продовжуючи порушену дискусію, варто навести також досвід Франції. Основні принципи адміністративного судочинства містяться в Кодексі адміністративної юстиції Франції, що ґрунтується на принципі об'єднання постійно діючих правових норм (переважно цивільного права). У 11 статтях попереднього титулу сформульовані визнані в загальній доктрині судового процесу принципи: змагальності, незалежності, публічності, колегіальності, таємниці наради суддів, обов'язкового мотивування судового рішення, сили судового рішення [8, с. 19; 9]. Вочевидь, найближчим часом і у вітчизняній правовій доктрині має чітко простежуватися усвідомлення дотримання такого підходу щодо загальних принципів судочинства і чітке виокремлення спеціальних принципів, зумовлених особливостями предмета діяльності судів – вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин (що вже наголошувалося – *В. Т.*).

Повертаючись до питання використання принципу диспозитивності (чи протилежного йому – ex officio), зауважимо, що в Болгарії принципи адміністративного процесу закріплені в Адміністративно-процесуальному кодексі, де законодавець, як зазначає Х. Кзандзіс, уперше здійснив спробу перелічити основні з них. Вихідні засади містяться у ст. ст. 4–14 включно, а принцип ex officio сформульовано у ст. 9. Однак, як зазначає вчений, наведений принцип не має нічого спільного із принципом ex officio, який також передбачено п. 1 ст. 168 АПК Болгарії. Так, відповідно до ст. 9 АПК Болгарії, принцип ex officio щодо діяльності суду означає, що за деяких обставин вирішення спору доказів не остатньо. На відміну від положень ст. 9 АПК Болгарії, у ст. 168 зазначено, що суд не зв'язаний із процесуальними вимогами, наведеними в позові, а зобов'язаний із власної ініціативи здійснити перевірку законності оспорюваного адміністративного акта з урахуванням підстав, наведених у ст. 146. Навіть більше, суд зобов'язаний оголосити про нікчемність такого адміністративного акта навіть за відсутності такої вимоги. У такий же спосіб уперше в АПК Болгарії закріплений принцип розподілу навантаження з доказування – у ст. 170 зазначено взаємні обов'язки, які розподіляються між сторонами спору: суб'єкт владних повноважень повинен встановити існування фактичних обставин, які підтверджують відповідність вимогам законності видання нормативного адміністративного акта, позивач повинен довести, що під час видання такого нормативного адміністративного акта порушена будь-яка умова законності його видання [10, с. 313].

Означені пропозиції, що враховують закордонний досвід країн сталої демократії, варто запроваджувати до вітчизняного законодавства з метою забезпечення ефективного вирішення засобами адміністративного судочинства спорів у сфері публічно-правових відносин. Проблематика форм діяльності адміністративного суду у вигляді примирення чи врегулювання спору за участю судді буде розглянута в наступних публікаціях, оскільки така діяльність має відповідати системі принципів адміністративного судочинства.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № № 35–37. Ст. 446. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15.
2. Бергман В. Административно-процессуальное право Германии. 2-е изд., перераб. Москва : Инфотропик Медиа, 2013. 288 с.
3. Брокер Л. Инквизиционный принцип в административном праве (административная процедура и административный процесс). *Ежегодник публичного права 2018 : Принципы административных процедур и административного судопроизводства*. Москва : Инфотропик Медиа, 2018. С. 11–27.
4. Адміністративно-процесуальний кодекс Естонії від 27 січня 2011 р. URL: https://www.juristaitab.ee/sites/www.juristaitab.ee/files/elfinder/ruseadused/АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ%20КОДЕКС_29.03.2015.pdf.
5. Хайнтцен Маркус. Запрет представления доказательств при пропуске процессуального срока (преклюзия) в системе административно-судебной защиты в Германии. *Law Enforcement Review*. 2019. Vol. 3. № 2. P. 77–83.
6. Пирлинжейру Р. Современные вызовы, стоящие перед административное юстицией Латинской Америки. *Государство и право.* 2018. № 8. С. 107–133.
7. Пуделька Й. Общие принципы административного производства. *Ежегодник публичного права 2018 : Принципы административных процедур и административного судопроизводства*. Москва : Инфотропик Медиа, 2018. С. 2–10.
8. Андреева И. Принципы судопроизводства во Франции. *Вестник экономической безопасности.* 2016. № 1. С. 15–19.
9. Code de justice administrative. Dernière modification 1 janvier 2016. URL: http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITE XT00000607093.
10. Казандзис Х. Оспаривание нормативных административных актов в Республике Болгария. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 3. С. 310–315.

УДК 343.1
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.28

ТОПОЛЯ Р.В.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКСПЕРТНО-КРИМІНАЛІСТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ

У статті проаналізовано поняття «адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації» та доповнено зміст поняття «адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють регулювання експертно-криміналістичних досліджень транспортних засобів». Обгрунтовано доцільність розглядати зміст адміністративно-правового статусу, включаючи до його складу суб'єктивні права, юридичні обов'язки особи сукупно з їх правосуб'єктністю та адміністративною відповідальністю, а в деяких ситуаціях – і дисциплінарною відповідальністю. Наголошено, що експертна служба Міністерства внутрішніх справ України сьогодні є невід'ємним складником системи експертного забезпечення досудового слідства і правосуддя в Україні, організаційна побудова якої закріплена законодавчо і представлена науково-дослідними й іншими установами судових експертиз Міністерства юстиції та Міністерства охорони здоров'я України, експертними службами Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства оборо-

© ТОПОЛЯ Р.В. – кандидат юридичних наук, докторант (Науково-дослідний інститут публічного права)

ни України, Служби безпеки України та Державної прикордонної служби України. Визначено, що поняття правового статусу є вихідним для поняття адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють регулювання експертно-криміналістичних досліджень транспортних засобів. Найбільш доцільно під правовим статусом розуміюти сукупність прав і свобод, обов'язків та відповідальність, що встановлюють правовий статус органу чи конкретної особи в суспільстві. Зроблено висновок, що адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації – це сукупність обов'язків, прав та спеціальних навиків і знань, які дозволяють суб'єктам публічної адміністрації здійснювати два види відносно відокремлених адміністративних дій – проводити експертизу документів і транспортних засобів зі складанням адміністративного акта індивідуального узагальнювального характеру, єдиного за своєю юридичною природою, забезпечувати документальну та транспортну експертизу транспортних засобів – формально як нероздільних одне від одного предметів.

Ключові слова: *адміністративно-правовий статус, органи публічної адміністрації, експертно-криміналістичні дослідження, транспортні засоби.*

The article analyzes the notion of "administrative-legal status of public administration entities" and supplemented the content of the notion of "administrative-legal status of public administration entities that regulate public administration entities". It is reasonable to consider the content of the administrative legal status, including the subjective rights, legal obligations of the person, together with their legal personality, and administrative responsibility. It is emphasized that the expert service of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine today is an integral part of the system of expert support of pre-trial investigation and justice in Ukraine, the organizational structure of which is enshrined legally and presented by research institutions and other institutions of judicial expertise of the Ministry of Health of Ukraine, expert services. The Ministry of Internal Affairs of Ukraine, the Ministry of Defense of Ukraine, the Security Service of Ukraine and the State Border Service of Ukraine. It is determined that the concept of legal status is a source for the concept of administrative and legal status of public administration entities that regulate expert forensic investigations of vehicles. Under the legal status, it is most appropriate to understand the totality of rights and freedoms, duties and responsibilities that establish the legal status of an authority or a specific person in society. It is made that the adminstrative-legal status of the subjects of the public administration is the totality of the responsibilities, the special skills and the know-how are allowed to the subjects of the public by drafting an administrative act of an individual generic character, united solely with one's legal nature, to secure a documentary transactional identity a.

Key words: *administrative and legal status, public administration bodies, forensic research, vehicles.*

Вступ. На сучасному етапі розвитку України неабиякого значення набуває дослідження суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють регулювання експертно-криміналістичних досліджень транспортних засобів. Адже зміна державно-політичного режиму, що нині має місце в Україні, на порядок денний висуває питання переформування взаємовідносин між громадянським суспільством і воєнізованими структурами відповідно до вимог часу [1, с. 69], зокрема й судовими експертами та органами публічної адміністрації, в яких вони працюють, для ефективного забезпечення прав і свобод людини.

Постановка завдання. Мета статті – проаналізувати поняття «статус суб'єкта публічної адміністрації» та визначити основні ознаки, які притаманні суб'єкту публічної адміністрації, що здійснюють регулювання експертно-криміналістичні дослідження транспортних засобів.

Результати дослідження. На думку Д. Зеркалова, транспорт (від латинського transporto – «переношу, переміщую, перевожу») – одна з найважливіших галузей матеріального виробництва, яка забезпечує виробничі та невиробничі потреби галузей економіки і населення в перевезеннях. Економіка будь-якої держави не може ефективно функціонувати без транспорту. Він відіграє значну роль у задоволенні потреб країни у вантажних і пасажирських перевезеннях [2, с. 3].

На слушний погляд В. Присяжнюка, законодавством України про дорожній рух та автомобільний транспорт визначено, що основними завданнями державного регулювання та контролю у сфері автомобільного транспорту є створення умов для безпечного, якісного й ефективного перевезення пасажирів [3, с. 35].

Особливе значення для розкриття місця й ролі поняття та змісту адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють регулювання експертно-криміналістичних досліджень транспортних засобів, становить категорія правового статусу. Автор зосереджує увагу на понятті статусу в адміністративному праві, проте перед цим слід дослідити дефініції статусу в юридичній науці.

Ще в працях давньоримських учених було знайдено перші згадки про юридичний статус [4, с. 10–11]. Під статусом (від лат. status – «положення, становище») розуміється правове положення (сукупність прав і обов'язків) фізичної чи юридичної особи [5, с. 3].

У своїх працях М. Рассолов, В. Лучинін, Б. Ебзєєв влучно зазначають, що під правовим статусом слід розуміти «сукупність прав і свобод, обов'язків та відповідальність, що встановлюють правовий стан органу чи конкретної особи в суспільстві» [6, с. 217].

В юридичній літературі зміст правового статусу особи трактується в чотирьох основних аспектах: по-перше, правовий статус особи ототожнюється з правосуб'єктністю; по-друге, правовий статус установлюється нормативно-правовими актами, що визначають суб'єктивні права та юридичні обов'язки особи; по-третє, правовий статус особи визначається нормативно-правовими актами, які встановлюють суб'єктивні права та юридичні обов'язки особи сукупно з їх правосуб'єктністю [7, с. 10]; по-четверте, правовий статус розглядається як система закріплених у нормативно-правових актах і гарантованих державою прав, свобод, обов'язків та юридична відповідальність, відповідно до яких індивід як суб'єкт права (тобто як такий, що має правосуб'єктність) координує свою поведінку в суспільстві [8].

У британській енциклопедії поняттю «статус» приділяється певна увага. Автори цього популярного видання розглядають загальне поняття соціального статусу як так званий статус щодо рангу, яким людина володіє, з супутніми правами, обов'язками і способом життя, у соціальній ієрархії, заснованій на честі і престижі. Статусом, як правило, прописується те, що призначається особам при народженні без посилання на будь-які вроджені здібності, або те, чого вони досягли завдяки особливим якостям чи отримали за конкурсом завдяки індивідуальним зусиллям. Статус, як зазначається у відомій Британській енциклопедії, визначено на основі статі, віку, раси, сімейних відносин або народження. У той же час поняття «статус» може бути заснованим на освіті, професії, сімейному стані або інших чинниках [9].

На погляд Я. Толочко, під правовим статусом особи слід розуміти комплексну правову категорію, що характеризує правове положення суб'єкта як представника соціальної групи, відокремленого за певними юридично значущими ознаками (наприклад, вид діяльності, професійний рівень, вік тощо) та відповідно до законодавства, наділеного спеціальними додатковими правами й обов'язками [10, с. 181].

Досліджуючи певний науковий доробок, доходимо думки, що правове положення ототожнюється з компетенцією чи повноваженнями [11, с. 34], однак у цьому разі не можна погодитися з такими поглядами, адже дотримуємося інших – що все ж таки ці категорії є елементами правового статусу.

Отже, поняття правового статусу є вихідним для поняття адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють регулювання експертно-криміналістичних досліджень транспортних засобів. Найбільш придатними для цього дисертаційного дослідження є погляди тих науковців, які під правовим статусом розуміють сукупність прав і свобод, обов'язків і відповідальність, які встановлюють правовий стан органу чи конкретної особи в суспільстві.

При цьому особливе значення для комплексного розкриття місця й ролі адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють регулювання експертно-криміналістичних досліджень транспортних засобів, становить категорія адміністративно-правового статусу. Отже, варто поглянути на близьке, суміжне визначення адміністративно-правового статусу.

Важко назвати такого вченого-юриста, який би не торкався у своїх працях визначення адміністративно-правового статусу. Часто в наукових працях розглядають визначення певного органу – наприклад, адміністративно-правовий статус прокуратури [11, с. 50], посадової особи податкової міліції [12, с. 10], керівників органів виконавчої влади [13, с.11], громадських організацій [14, с. 13] тощо.

На погляд професорів В. Галунька, В. Олефіра та С. Короєда, адміністративно-правовий статус особи – це сукупність юридичних засобів, які характеризують місце і роль фізичної або юридичної особи в адміністративно-правових відносинах. Визначальними для аналізу адміністративно-правового статусу особи є такі юридичні елементи: 1) публічні суб'єктивні права та юридичні обов'язки; 2) обсяг і характер правосуб'єктності; 3) адміністративна відповідальність; 4) у деяких випадках – дисциплінарна відповідальність посадових осіб публічної адміністрації [15, с. 124].

На погляд Д. Бахраха, адміністративно-правовий статус індивідуального суб'єкта – це правове положення особи в її відносинах із суб'єктами виконавчої влади, врегульоване нормами державного та адміністративного права. Він є складником загального правового статусу громадянина [16, с. 124]. У працях О. Скакун автора зацікавило таке визначення, що суб'єкти правовідносин – це сукупність осіб, які беруть участь у правовідносинах (не менше двох – уповноважений і зобов'язаний) [17, с. 377].

Суб'єкт правовідносин, на думку М. Цвіка, – це такий учасник суспільних відносин, який є носієм юридичних прав та обов'язків [18, с. 338]. В. Нерсесянц зазначає, що суб'єкти (учасники) правовідносин – це суб'єкти права, що наділені передбаченими реалізованими нормами права правоздатністю, дієздатністю і деліктоздатністю [19, с. 509].

Суб'єкт адміністративного права, як влучно зазначає професор Т. Коломоєць, – це юридична чи фізична особа, що є носієм прав і обов'язків у сфері державного управління, передбачених адміністративно-правовими нормами, та має здатність надані права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати [20, с. 25].

Найбільш вдалу позицію щодо окресленої проблематики займає група вчених, які розглядають зміст адміністративно-правового статусу, включаючи до його складу суб'єктивні права, юридичні обов'язки особи сукупно з їх правосуб'єктністю та адміністративною відповідальністю, а в деяких ситуаціях – і дисциплінарною відповідальністю.

Суб'єктами публічної адміністрації, що здійснюють регулювання експертно-криміналістичних досліджень транспортних засобів, є Експертна служба Міністерства внутрішніх справ України, експерти лабораторії авто технічних досліджень та криміналістичного дослідження транспортних засобів ДНДЕКЦ, Управління безпеки дорожнього руху МВС України, які відповідно до адміністративно-правових норм мають право реалізовувати покладену на них у цій сфері компетенцію.

Експертна служба Міністерства внутрішніх справ України включає такі підрозділи: Державний науково-дослідний експертно-криміналістичний центр МВС України, науково-дослідні експертно-криміналістичні центри при головних управліннях МВС України, м. Києві та Київській області, управліннях МВС в областях. Ці підрозділи є багатопрофільними експертними установами, які проводять експертні дослідження в кримінальних справах за такими основними видами судових експертиз: криміналістичні; матеріалів, речовин і виробів з них; біологічні (зокрема молекулярногенетичні); інженернотехнічні (пожежнотехнічні, вибуховотехнічні, автотехнічні); економічні; товарознавчі тощо. Функцію науково-методичного центру здійснює Державний науково-дослідний експертно-криміналістичний центр, безпосередньо підпорядкований Міністру внутрішніх справ України [21, с. 11].

Експертна служба Міністерства внутрішніх справ України сьогодні є невід'ємним складником експертного забезпечення досудового слідства і правосуддя в Україні, організаційна побудова якої закріплена законодавчо і представлена науково-дослідними й іншими установами судових експертиз Міністерства юстиції та Міністерства охорони здоров'я України, експертними службами Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства оборони України, Служби безпеки України та Державної прикордонної служби України.

Система експертного забезпечення досудового слідства і правосуддя в державі відповідає подальшому розвитку інституту судової експертизи й ефективному впровадженню науково-технічних методів і засобів в експертну діяльність, оскільки саме завдяки належності до різних відомств і виконанню суто своїх специфічних функцій діяльність усіх зазначених вище експертних установ збагачує арсенал техніко-криміналістичних засобів і методів у розкритті злочинів [21, с. 11].

Висновки. Підсумовуючи наведений вище матеріал, можна зробити такі висновки щодо адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють регулювання експертно-криміналістичних досліджень транспортних засобів:

1) поняття правового статусу є вихідним для поняття адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють регулювання експертно-криміналістичних

досліджень транспортних засобів. Найбільш придатними для дисертаційного дослідження автора є погляди тих науковців, які під правовим статусом розуміють сукупність прав і свобод, обов'язків та відповідальність, що встановлюють правовий статус органу чи конкретної особи в суспільстві;

2) особливе значення для комплексного розкриття місця і ролі адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють регулювання експертно-криміналістичних досліджень транспортних засобів, становить категорія адміністративно-правового статусу;

3) адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації – це сукупність обов'язків, прав та спеціальних навиків і знань, які дозволяють суб'єктам публічної адміністрації здійснювати два види відносно відокремлених адміністративних дій – проводити експертизу документів і транспортних засобів, зі складанням адміністративного акта індивідуального узагальнювального характеру, єдиного за своєю юридичною природою, забезпечувати документальну та транспортну експертизу транспортних засобів – формально як нероздільних одне від одного предметів.

Список використаних джерел:

1. Дручек О.В. Громадський контроль за діяльністю міліції у сучасних умовах: нормативні, теоретичні основи, завдання, проблеми організації та здійснення / О.В. Дручек, В.М. Столбовий // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. 2014. Випуск № 2. Том 3. С. 69–74.

2. Зеркалов Д.В. Безпека дорожнього руху [Електронний ресурс]: Навчальний посібник / Д.В. Зеркалов. Електрон. дані. К. : Науковий світ, 2009. 1 електрон. опт. диск (CD-ROM); 12 см. Систем. вимоги: Pentium; 512 Mb RAM; Windows 98/2000/XP; Acrobat Reader 7.0.

3. Присяжнюк В. Безпека руху на автомобільних дорогах – у зоні посиленої уваги прокуратури / В. Присяжнюк // Вісник прокуратури. 2012. № 7 (133). С. 34–39.

4. Дідич О.В. Адміністративно-правовий статус торгівців цінними паперами : дис. … кан. юрид. наук. – 12.00.07 / Олександр Володимрович Дідич. Одеська національна юридична академія. Одеса, 2004. 175 с.

5. Советский энциклопедический словарь : [ок. 80 000 слов] / [Абашидзе И.В., Азимов П.А., Александров А.П. и др.] ; гл. ред. А.М. Прохоров. М. : Сов. энциклопедия, 1990. 1632 с.

6. Теория государства и права : учебник / [под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева]. М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2001. 640 с.

7. Галунько В.М. Адміністративна відповідальність іноземців та осіб без громадянства в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец.– 12.00.07 / В.М. Галунько. К., 2011. 18 с.

8. Скакун О.Ф. Теория государства и права : [учебник] / Ольга Федоровна Скакун. Харьков : Консул; Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.

9. Social status: [Електронний ресурс] // Британська енциклопедія. 22 січня 2015. Режим доступу : http://www.britannica.com/EBchecked/topic/551450/social-status.

10. Толочко Я.М. Правовий статус прокурора: сучасні підходи вдосконалення / Я.М. Толочко // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. 2014. Випуск № 2. Том 4. С. 180–185.

11. Куфарин О.Е. Компетенция месных органов Советов народных депутатов / О.Е. Куфарин, К.Ф. Шеремет. М. : Юрид. лит., 1986. 124 с.

12. Мозоль В.В. Адміністративно-правовий статус посадової особи податкової міліції (організаційно-правові аспекти): автореф. дис…канд. юрид. наук : 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»/ В.В. Мозоль, Ірпінь, 2005. 18 с.

13. Армаш Н.О. Адміністративно-правовий статус керівників органів виконавчої влади: автореф. дис… канд. юрид. наук: 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Надія Олексіївна Армаш. Київ, 2005. 17 с.

14. Додіна Є.Є. Адміністративно-правовий статус громадських організацій в Україні: автореф. дис… наук. канд. юрид. наук: 12.00.07 «теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Є.Є. Додіна – Одеса, 2002. 17 с.

15. Адміністративне право України : підручник / [Галунько В.В., Олефір В.І., Гридасов Ю.В., Іванищук А.А., Короєд С.О.]. Херсон : ХМД, 2013. Т.1 : Загальне адміністративне право. Академічний курс. 393 с.

16. Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник для вузов. / Демьян Николаевич Бахрах. М. : НОРМА, 2002. 443 с.

17. Скакун О.Ф. Теория государства и права : [учебник] / Ольга Федоровна Скакун. Харьков : Консул; Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.

18. Загальна теорія держави і права: [підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / [М.В. Цвік, О.В. Петришин, Л.В. Авраменко та ін.]; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О.В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.

19. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. [ученик для юридических вузов и факультетов] / В.С. Нерсесянц. М. : Издательство НОРМА (Издательство группа НОРМА-ИНФА-М), 2000. 552 с.

20. Адміністративне право України: підручник / [Пирожкова Ю.В., Сінєльнік Р.В., Лютіков П.С. та ін.]; під ред. Т.О. Коломоєць. К. : Істина, 2010. 480 с.

21. Судовий експерт: психологічні аспекти практичної діяльності: методичний посібник / Міністерство внутрішніх справ України; Державний науково-дослідний експертно-криміналістичний центр Міністерства внутрішніх справ України [авт-упоряд. С.О. Шевцов, С.М. Лозова]. К., 2011. 332 с.

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.29

ЧИНЧИН О.В.

КЛАСИФІКАЦІЯ ДОХОДІВ БЮДЖЕТІВ: ДИСКУСІЙНІ АСПЕКТИ

Наукова робота присвячена дослідженню дискусійних питань класифікації доходів бюджету. Автор принагідно звертає свою увагу на актуальність обраної теми в контексті формування та розподілу фінансових надходжень в межах бюджетної системи України. Для повноти напрацювання автором були проаналізовані наукові праці інших вчених, які досліджували таку тематику раніше. Для узагальнення доктринальних підходів щодо бюджетної класифікації автор застосовує положення чинного законодавства України. На підставі вивчення приписів Бюджетного кодексу України доведено систематичність класифікації доходів бюджету, яка включає у себе різноманітні показники грошових надходжень відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів. Продовжуючи викладення матеріалів, науковець висловив тезу щодо першочергового значення саме дохідної частини в бюджеті. Адже без доходу неможливо формувати видаткову складову державного або місцевого бюджету. Окремо автор звернув увагу на процесуально-виконавчу характеристику бюджетної класифікації доходів. Додатково увагу було приділено Міністерству фінансів України та Верховній Раді України як ключовим органам державної влади, що пов'язані із затвердженням та зміною класифікації доходів бюджету. У межах наукової розробки проблематики класифікації доходів бюджету дослідник закцентував свою увагу на ключових критеріях розподілу доходу на групи та підгрупи відповідно до Бюджетного кодексу України. Одним із найбільш важливих дискусійних питань, яке підіймається у публікації, є співвідношення класифікації доходів бюджету з іншими бюджетними класифікаціями, зокрема із класифікацією фінансування бюджету. Для глибинного вивчення питань класифікації доходів бюджету автор приділив увагу податковим та неподатковим надходженням. Зокрема, автор відмежував податкові надходження від неподаткових, зазначивши, як відрізняються і сфери їх використання. Підбиваючи підсумок наукової роботи, автор сформував практичні рекомендації щодо вдосконалення чинного бюджетного законодавства України.

Ключові слова: *Бюджетний кодекс України, бюджетна система України, бюджетне законодавство України, бюджет, класифікація доходів.*

© ЧИНЧИН О.В. – здобувач кафедри адміністративного та господарського права (Запорізький національний університет)

The advanced study is sanctified to research of debatable questions of classification of profits of budget. An author as chance offers turns his attention on actuality of select theme in the context of forming and distribution of financial receivabless within the limits of the budgetary system of Ukraine. For plenitude of work an author scientific works of other scientists, that investigated such subjects before, were analyzed. For generalization of doctrine approaches in relation to budgetary classification an author applies position of current legislation of Ukraine. On the basis of study of binding overs of the Budgetary code of Ukraine systematic character of classification of profits of budget, that includes for itself the various indexes of money receivabless in accordance with the legislation of Ukraine and international is well-proven standards. Continuing exposition of materials, a scientist expounded a thesis in relation to a nearterm value exactly of profitable part in a budget. In fact, without a profit it is impossible to form the expense constituent of the state or local budget. Separately an author paid attention to judiciallyexecutive description of budgetary classification of profits. It was additionally paid attention to Ministry of finance of Ukraine and Verkhovna Rada of Ukraine as to key public authorities that is related to the statement and change of classification of profits of budget. Within the limits of scientific development of range of problems of classification of profits of budget researcherattention on the key criteria of distribution of income on groups and subgroups in accordance with the Budgetary code of Ukraine. One of the most essential debatable questions, that rises in a publication there is correlation of classification of profits of budget with other budgetary classifications, in particular with classification of financing to the budget. For the deep study of questions of classification of profits of budget an author paid attention to the tax and untax receivabless. In particular, an author marked off tax receivabless from an untax, marking, as spheres of their use differ. Working out the total of the advanced study, an author formed practical recommendations in relation to perfection of current budgetary legislation of Ukraine.

Key words: *Budget Code of Ukraine, budget system of Ukraine, budget legislation ofUkraine, budget, classification of revenues.*

Вступ. Загальновизнаним є той факт, що всі доходи бюджету залежно від такої ознаки, як їх правовий режим, можуть бути певним чином згруповані. При цьому є закономірним, що такий розподіл бюджетних доходів знайшов своє відображення й в офіційному встановленому переліку, що визначений Бюджетною класифікацією. Водночас, ґрунтовний аналіз як Бюджетної класифікації, так й інших нормативно-правових актів, які стосуються зазначеного питання, а також наукових здобутків вчених (зокрема, Т.Б. Войтович, Л.К. Воронової, М.П. Кучерявенка, О.А. Музики-Стефанчук, В.Д. Чернадчука та інші) засвідчують наявність численних суперечностей щодо поділу доходів бюджетів на відповідні види. Тож метою статті є позначення дискусійних аспектів класифікації доходів бюджету.

Бюджетна класифікація згідно із п. 3 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України становить єдине систематизоване згрупування доходів, видатків, кредитування, фінансування бюджету, боргу відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів [6]. Цей документ передбачає одночасне об'єднання та розподіл усіх бюджетних коштів за їх правовою природою та відповідними джерелами їх формування (відносно бюджетних надходжень) і напрямками витрачання (відносно бюджетних витрат). При цьому, в якості першочергового структурного елементу такої бюджетної класифікації є визначеною саме група доходів бюджетів – як найбільш значуща для реалізації бюджетами усіх своїх головних функцій. Виходячи з процесуально-виконавчої спеціалізації бюджетної класифікації, є логічним, що її затвердження та внесення змін до неї покладається на Міністерство фінансів України як центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики [11]. Про такі свої відповідні рішення щодо бюджетної класифікації Міністерство фінансів інформує Верховну Раду України.

Постановка завдання. Верховна Рада України як вищий представницький орган у державі встановила видову структуру бюджетної класифікації. Це було зроблено шляхом позначення у ч. 3 ст. 8 Бюджетного кодексу України обов'язкових складників бюджетної класифікації: 1) класифікація доходів бюджету; 2) класифікація видатків та кредитування бюджету; 3) класифікація фінансування бюджету; 4) класифікація боргу [12].

Показово, що подальший розподіл бюджетних доходів також є встановленими Верховною Радою України. Відповідно до ч. 1 ст. 9 Бюджетного кодексу України, доходи бюджету класифі-

куються за такими розділами: 1) податкові надходження; 2) неподаткові надходження; 3) доходи від операцій з капіталом; 4) трансферти [10]. У такій структурі, виходячи з назв більшості з його розділів, здавалося б, мав бути відображений вище розглянутий видовий розподіл бюджетних доходів за їх правовим режимом.

За цих умов до розділу податкових надходжень увійшли б усі обов'язкові платежі, що включені до складу податкової системи; до неподаткових надходжень – всі інші обов'язкові платежі, що не є податковими (відсутні у складі податкової системи); до операцій з капіталом (передусім, враховуючи економічне значення «капіталу» як ресурсів, що можуть бути використані для виробництва товарів та надання послуг [13]) – платежі договірного характеру (зокрема, на основі договору дарування); трансферти – всі кошти, що надійшли до бюджетів з інших бюджетів при вторинному перерозподілі бюджетних надходжень (в рамках інституту міжбюджетних відносин). Однак подальший аналіз вітчизняного бюджетного-правового регулювання показує, що в наведеній класифікації доходів бюджетів не все є однозначним.

Результати дослідження. У ч. 2, 3, 4 ст. 9 Бюджетного кодексу України закріплено, що податковими надходженнями визнаються встановлені законами України про оподаткування загальнодержавні податки і збори (обов'язкові платежі) та місцеві податки і збори (обов'язкові платежі). Неподатковими надходженнями визнаються: 1) доходи від власності та підприємницької діяльності; 2) адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності; 3) інші неподаткові надходження.

Трансферти – кошти, одержані від інших органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі. Вітчизняний законодавець не є послідовним: передбачивши чотири розділи у класифікації доходів бюджету, у Бюджетному кодексі України наведено дефініції лише трьох із них. Те ж, що є доходами від операцій з капіталом, у кодифікованому акті бюджетного законодавства залишається не позначеним. Крім цього, техніка, використана для визначення цих трьох розділів класифікації доходів бюджету, навряд чи, може бути визнана досконалою, адже замість розкриття змісту понять, фактично робиться спроба позначити їх обсяг.

Навіть позначення такого обсягу трьох підвидів класифікації доходів бюджету в Бюджетному кодексі України не надає можливості чітко з'ясувати, які ж саме дохідні статті бюджетів віднесені до того або іншого розділу класифікації (внаслідок того, що група неподаткових надходжень є відкритою, а група доходів від операцій з капіталом є не визначеною). Ясність у питання офіційного розмежування доходів бюджету за кожним із чотирьох розділів вноситься лише зі змісту самої бюджетної класифікації, затвердженої Наказом Міністерства фінансів України «Про бюджетну класифікацію» від 14 січня 2011 року № 11 [5]. Цим наказом затверджено віднесення кожного з можливих доходів бюджету за відповідним розділом класифікації.

До першого розділу класифікації доходів бюджету «Податкові надходження» належать всі обов'язкові платежі, що передбачені в податковій системі України. Серед них є групи загальнодержавних та місцевих податків і зборів [8]. у групі загальнодержавних функціонують такі податкові платежі: 1) податок на прибуток підприємств; 2) податок на доходи фізичних осіб; 3) податок на додану вартість; 4) акцизний податок; 6) екологічний податок; тощо. Для цього розділу класифікації доходів бюджету характерно утворення єдності з позиції правового режиму, перебування кожного такого платежу в складі податкової системи.

Розподілення платежів другого розділу класифікації доходів бюджету – «Неподаткові надходження» зроблено наступним чином. До підгрупи доходів від власності та підприємницької діяльності (що є першим різновидом неподаткових надходжень) віднесено такі платежі: а) частина чистого прибутку (доходу) державних або комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до відповідного бюджету, та дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна або комунальна власність; б) кошти, що перераховуються Національним банком України відповідно до Закону України «Про Національний банк України»; в) відрахування коштів, отриманих від проведення державних лотерей в Україні; г) плата за розміщення тимчасово вільних коштів державного та місцевих бюджетів; ґ) надходження коштів від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва; тощо.

Друга підгрупа розділу неподаткових надходжень класифікації доходів бюджету вміщує до себе адміністративні збори та платежі і доходи від некомерційної господарської діяльності. За окремими видами дохідних надходжень бюджетів ця підгрупа виглядає наступним чином:

а) плата за надання адміністративних послуг (плата за ліцензії, сертифікати та дозволи на провадження відповідної діяльності, плата за здійснення державної реєстрації, плата за видачу відповідних посвідчень); б) плата за утримання дітей у школах-інтернатах; в) судовий збір; г) виконавчий збір; ґ) надходження від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим державним (комунальним) майном; д) державне мито; е) адміністративні збори (наприклад, портовий адміністративний збір).

До третьої підгрупи розділу неподаткових надходжень бюджетна класифікація відносить всі інші неподаткові надходження. Серед останніх перебувають не віднесені до перших двох підгруп розділу неподаткові платежі: а) кошти від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду; б) надходження сум кредиторської та депонентської заборгованості підприємств, організацій та установ, щодо яких минув строк позовної давності; в) кошти від реалізації надлишкової космічної техніки військового та подвійного призначення, іншого озброєння; г) доходи від операцій із кредитування та надання гарантій; ґ) збори на обов'язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій; д) концесійні платежі щодо об'єктів державної і комунальної власності; е) надходження коштів пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту.

З наведеного розподілу платежів, які віднесені бюджетною класифікацією до неподаткових надходжень бюджетів, бачимо, що в цьому розділі доходів бюджету передбачається множинність правових режимів їх справляння. Тут фактично об'єднані і обов'язкові платежі з числа тих, що є неподатковими (адміністративні збори, плати, кошти від окремих адміністративних та фінансових санкцій), і платежі договірного характеру (що базуються на відповідному договорі, в якому принаймні один з його учасників представляє публічні інтереси), і суто добровільно перераховані до бюджету кошти в якості подарунку або благодійного внеску на користь бюджетної установи.

На цю обставину також звертає увагу О.А. Музика-Стефанчук. Дослідниця вважає, що необхідно проводити чітку межу між неподатковими доходами обов'язкового характеру і неподатковими доходами договірного (добровільного) характеру. Адже у разі несвоєчасної сплати чи невнесення до відповідного фонду законодавчо визначених обов'язкових платежів «допускається їх стягнення у примусовому порядку. Що стосується добровільних платежів, то подібний порядок їх стягнення не допускається» [4, с. 205].

Ті неподаткові доходи, які мають обов'язковий характер, мають яскраво виражену можливість їх примусової сплати до бюджету. Разом з тим, потрібно розрізняти той державний примус, що є безпосереднім і опосередкованим. Перший буде чинитись встановленням імперативного обов'язку особи перерахувати до бюджету визначену суму коштів як наслідок накладення санкцій (штрафів) або застосування компенсаційних заходів (пені) – тоді публічний суб'єкт не матиме відносно такої особи будь-якого зустрічного зобов'язання. Другий вид примусу виникає як наслідок надання відповідних адміністративних послуг, коли особа, яка відмовиться від сплати відповідного адміністративного збору, буде позбавлена можливості в отриманні тієї або іншої послуги держави – при цьому про примусове звернення відповідної бюджетної установи за сплатою обов'язкового збору мова вже йтися не буде.

Схожим чином полягає справа і з неподатковими доходами бюджетів договірного характеру. За своєю суттю такі доходи є добровільними лише з позиції відсутності примусу при самому укладенні договору, в якому передбачаються подібні відрахування до бюджету. Вже після укладення договору відповідні платежі у бюджет набувають рис обов'язковості, з можливістю примусового стягнення відповідних сум на користь держави чи територіальної громади. Інакше кажучи, якщо неподаткові доходи обов'язкового характеру мусять бути сплачені, виходячи із положень нормативно-правового акта та дії відповідної правової норми, то неподаткові доходи договірного характеру отримають свою обов'язковість внаслідок дії норм договору.

Різниця між такими видами неподаткових доходів буде саме у їх природі та режимі їх правового регулювання, що фактично полягає у різному порядку та співвідношенні імперативних і диспозитивних правових засобів окремо для неподаткових доходів обов'язкового характеру і окремо для неподаткових доходів договірного характеру. Позначена доля обов'язковості останніх не змінює їх приватно-правової природи, а сама така обов'язковість зумовлюється як потребою у реалізації публічного інтересу при наповненні бюджетів, так і необхідністю для будь-якої сучасної правової держави створювати та забезпечувати режим законності відносно всіх врегульованих правом сфер суспільного життя.

Третій розділ класифікації доходів бюджету називається «Доходи від операцій з капіталом». Його складають такі підгрупи доходів бюджету: а) надходження від продажу основного капіталу (кошти від реалізації скарбів, майна, одержаного державою або територіальною громадою

в порядку спадкування чи дарування, безхазяйного майна, знахідок, а також валютних цінностей і грошових коштів, власники яких невідомі; надходження коштів від Державного фонду дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння; кошти від відчуження майна, що належить Автономній Республіці Крим та майна, що перебуває в комунальній власності); б) надходження від реалізації державних запасів товарів (надходження від реалізації матеріальних цінностей державного резерву; надходження від реалізації розброньованих матеріальних цінностей мобілізаційного резерву); в) кошти від продажу землі і нематеріальних активів; г) податки на фінансові операції та операції з капіталом.

Позначення у бюджетній класифікації серед переліку доходів від операцій з капіталом такого рядка як «податки на фінансові операції та операції з капіталом» є, вочевидь, непорозумінням. Можна припустити, що у чинній редакції бюджетної класифікації Міністерство фінансів України як головний її упорядник, закріпивши податки на фінансові операції та операції з капіталом в структурі доходів від операцій з капіталом, припустився технічної помилки, що пов'язана із схожістю відповідних найменувань. Однак, схожість назв зовсім не свідчить про яку-небудь спільність правової природи: кошти від сплати податків – це завжди податкові доходи бюджетів. По-друге, наразі такого податку в складі вітчизняної податковій системі не існує. Отже, при наступній ревізії бюджетної класифікації доцільно внести відповідні зміни до неї, виключивши з її структури рядок «податки на фінансові операції та операції з капіталом».

Інші ж три підгрупи доходів від операцій із капіталом з позиції їх правового режиму загалом є однорідними. Всі вони можуть бути віднесені до платежів договірного характеру, що одночасно є типовими приватно-правовими надходженнями, адже держава та її органи, укладаючи відповідні договори купівлі-продажу, тут діють подібно до приватних осіб. Основною особливістю таких платежів договірного характеру третього розділу класифікації доходів бюджету є те, що за всіма цими операціями передбачається зміна власника: первісно державна або комунальна власність переходить у приватну власність за відповідними договорами купівлі-продажу (приватизації). При цьому держава або територіальна громада замість тих чи інших своїх активів має отримувати рівноцінну кількість грошових коштів, що й підлягають зарахуванню до відповідного бюджету.

Четвертим і останнім розділом класифікації доходів бюджету передбачено трансферти. У назві цього розділу існує певна різниця між Бюджетним кодексом України та чинною Бюджетною класифікацією. Якщо в першому йдеться лише про трансферти, то затверджена Міністерством фінансів України, Бюджетна класифікація [5] позначає цей розділ як «Офіційні трансферти».

Структуру офіційних трансфертів як розділу класифікації доходів бюджету складають дві основні підгрупи: 1) трансферти від органів державного управління та 2) трансферти від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій. До трансфертів від органів державного управління відносяться такі доходи бюджетів: а) кошти, що надходять з інших бюджетів; б) дотації; в) субвенції.

Підгрупа трансфертів від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій передбачає доходи, отримані Україною як визнаним учасником міжнародної спільноти. Тут включені такі статті бюджетних доходів як: а) кошти, отримані від секретаріату ООН, НАТО, ЄС, ОБСЄ або іншої міжнародної організації за участь України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки; б) гранти (дарунки), що надійшли до бюджетів усіх рівнів; в) надходження в рамках програм допомоги Європейського Союзу; г) надходження в рамках програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу; ґ) інша допомога, надана Європейським Союзом.

Зазначений у класифікації доходів бюджетів розподіл офіційних трансфертів на дві категорії має в своїй основі відмінності цих категорій у правовій природі, в тому числі в підставах та джерелах формування відповідних трансфертів. Офіційні трансферти від органів державного управління – це класичні міжбюджетні трансферти. Вони є внутрішнім, вторинним перерозподілом бюджетних грошових коштів всередині бюджетної системи країни.

Так, за законодавчим визначенням, наданим у пункті 32 частини першої статті 2 Бюджетного кодексу України, міжбюджетні трансферти є коштами, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого [7]. Вітчизняний законодавець передчасно вказав на ознаку безповоротності бюджетних трансфертів, адже така ознака може бути як присутньою, так і відсутньою у конкретному міжбюджетному трансферті. Відповідне становище міжбюджетного трансферту залежить від його виду та напрямку витрачання бюджетом-отримувачем. Наприклад, якщо міжбюджетний трансферт є цільовим (субвенція), то в разі неможливості його цільового використання має відбутися повернення [3, с. 127] відповідної грошової суми до бюджету.

Що ж до видів міжбюджетних трансфертів, які передбачаються чинним бюджетним законодавством України, то вони визначені у статті 96 Бюджетного кодексу України. [9]. Саме такий розподіл і передбачено у бюджетній класифікації. Стосовно ж самих дотацій та субвенцій як основних видів міжбюджетних трансфертів, то їх наявність серед складу доходів місцевих бюджетів також є суперечливою. Позитивною є турбота держави про належне фінансове забезпечення місцевих потреб. Дотації із вищестоящих бюджетів дозволяють місцевим органам влади та органам місцевого самоврядування своєчасно впроваджувати заходи з реалізації інтересів територіальних громад, підвищувати (особливо у короткостроковій перспективі) рівень життя місцевого населення. Так само є логічним і закономірним фінансування за допомогою субвенцій тих повноважень, що первісно належали центральній владі, але з тих чи інших обставин були делеговані державою на місця.

Постійна дотаційність місцевих бюджетів викликає їх залежність від Державного бюджету України. Одночасно влада на місцях втрачає ініціативу з приводу збільшення ефективності власного управління, підвищення рівня економічних показників регіонів, в тому числі й щодо покращення податкового потенціалу та його належної реалізації на територій відповідних територіальних громад. Як наслідок цього – підвищене навантаження на центральний бюджет країни, сповільнення соціально-економічного розвитку на місцях.

На вказані обставини звертали увагу багато з дослідників сучасного стану місцевих фінансів в Україні. Наприклад, М.С. Заюкова пише, що збільшення питомої ваги трансфертів у доходах вітчизняних місцевих бюджетів, яке останнім часом стало тенденцією, є негативним явищем, яке означає недостатній рівень автономності місцевих бюджетів та їх залежність від бюджетів вищого рівня [2]. Т.Б. Войтович вказує, що в Україні є проблемою неефективне використання отриманих трансфертів на місцях [1]. Тим самим загострено увагу на ще одному важливому аспекті – ступені ефективності використання отриманих міжбюджетних трансфертів.

Висновки. Однією з нагальних потреб при реформуванні сфери місцевих фінансів в Україні є поступове зменшення питомої ваги міжбюджетних трансфертів всіх видів у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів. Одночасно з цим головними джерелами наповнення дохідних частин останніх мають стати їх власні та закріплені податкові і неподаткові надходження, що у середньо- та довгостроковій перспективі забезпечить міцну основу для сталого розвитку територіальних громад.

Таким чином, розподіл доходів всіх рівнів бюджетної системи України встановлено у Бюджетній класифікації, що є обов'язковою для застосування всіма учасниками бюджетного процесу в межах їх бюджетних повноважень. Розділ податкових надходжень за правовим режимом є однотипним, до нього належать всі платежі податкової системи України. Розділ неподаткових надходжень сформовано з декількох правових режимів: в ньому перебувають як обов'язкові платежі з числа тих, що є неподатковими, так і платежі договірного характеру та добровільні перераховані до бюджету кошти в якості подарунку або внеску.

У розділі доходів від операцій з капіталом перелічено доходи договірного характеру. Їх особливістю є те, що за ними передбачається зміна власника: первісно державна або комунальна власність переходить у приватну власність за договорами купівлі-продажу (приватизації). Дохідні статті, передбачені у бюджетній класифікації у розділі доходів від операцій із капіталом, не можуть бути надійним джерелом забезпечення державного та місцевих бюджетів й мають залишатись другорядними; публічні суб'єкти мають залучати доходи від операцій з капіталом при формуванні бюджетів лише за відсутності можливості мобілізувати необхідні обсяги коштів з інших джерел.

Структуру розділу офіційних трансфертів складають дві основні підгрупи: 1) трансферти від органів державного управління та 2) трансферти від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій; основою такого поділу є наявність двох різних правових режимів відповідних доходів. При цьому для проведення децентралізації та посилення самодостатності місцевих бюджетів необхідним є зменшення питомої ваги трансфертів від органів державного управління у загальному обсязі їх доходів.

Список використаних джерел:

1. Войтович Т.Б. Основні проблеми формування доходів місцевих бюджетів в Україні та шляхи їх подолання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: libfor.com.
2. Заюкова М.С. Проблеми формування надходжень до місцевих бюджетів / М.С. Заюкова, Т.І. Четверик [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rusnauka.com.

3. Лінтур І.В. Напрямки оптимізації доходів місцевих бюджетів // Науковий вісник Мукачівського державного університету. Серія економіка. 2014. Вип. 2. С. 127.

4. Музика О.А. Неподаткові доходи місцевих бюджетів України (фінансово-правове дослідження) : Монографія. К. : Атіка, 2006. С. 205.

5. Наказ Міністерства фінансів України «Про бюджетну класифікацію» від 14 січня 2011 року №11 // Режим доступу: www.minfin.gov.ua.

6. П. 3 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. 2010. № 50. С. 1778. Ст. 572.

7. П. 32 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. 2010. № 50. С. 1778. Ст. 572.

8. Ст. 9, 10 Податкового кодексу України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI // Голос України від 04.12.2010. 2010. № 229-230.

9. Ст. 96, п. 22, п. 48 ч. 1 ст. 2 Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. 2010. № 50. С. 1778. Ст. 572.

10. Ч. 1 ст. 9 Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI.

11. Ч. 2 ст. 8 Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI // Там само; Підп. 47 п. 3 Положення про Міністерство фінансів України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України» від 20 серпня 2014р. № 375 // Офіційний вісник України. 2014. № 69. С. 70. Ст. 1936.

12. Ч. 3 ст. 8 Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. 2010. № 50. С. 1778. Ст. 572.

13. The Encyclopaedia Britannica: in 29 vols. / Ed. Hugh Chisholm. 11 th ed. Vol. 5. Cambridge : Cambridge University Press, 1910. 1032 p.

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 343.1
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.30

ВОЙТКО А.О.

ТИПОВІ СЛІДЧІ СИТУАЦІЇ ПОЧАТКОВОГО ЕТАПУ РОЗСЛІДУВАННЯ ГРУПОВИХ ПОРУШЕНЬ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

У статті звертається увага на специфіку розслідування злочинів у сфері порушення громадського порядку та моральності. Розглядаються типові слідчі ситуації, які виникають на початковому етапі розслідування групових порушень громадського порядку, та окреслюються шляхи їх вирішення. Наголошено, що слідчу ситуацію слід розглядати як суму значущої для розслідування інформації (доказів, а також відомостей, отриманих непроцесуальним шляхом), наявної в розпорядженні слідчого до певного моменту розслідування. З'ясовано, вивчення безлічі слідчих ситуацій дає змогу виявити в них подібні (загальні) обставини, які охоплюються поняттям «типові». Інакше кажучи, типова ситуація – абстрактна, а слідча – завжди конкретна, тому вживання цих двох термінів одночасно для характеристики одного поняття вважаємо некоректним. Визначено, що велике значення для розроблення криміналістичних рекомендацій із розслідування групових порушень громадського порядку, як нам видається, має класифікація слідчих і типових ситуацій на: 1) сприятливі і несприятливі для розслідування; 2) вихідні, проміжні та завершальні. Виділяти типові ситуації і детально їх розглядати (розробляти алгоритм дій суб'єкта розслідування і пропонувати інші практичні рекомендації) слід використовуючи комплексний критерій, який об'єднує різні підстави, за якими можуть бути класифіковані слідчі ситуації. Доведено, що, на відміну від етапу розгляду повідомлення про злочин, основною метою початкового етапу є встановлення підозрюваного (-их), його (їхньої) причетності до вчинення групових порушень громадського порядку і фіксація наявних доказів. Відмінність типових ситуацій етапу розгляду повідомлення про злочин від типових ситуацій початкового етапу, на нашу думку, зумовлена, перш за все, розходженням цілей, що стоять на кожному з цих етапів. Зроблено висновок, що, зважаючи на виявлення слідчим у межах слідчої ситуації ознак однієї з представлених типових ситуацій, має здійснюватися планомірне розслідування конкретного групового порушення громадського порядку з урахуванням типових версій і рекомендованих алгоритмів дій.

Ключові слова: *слідчі ситуації, розслідування, криміналісти, оперативна операція, групові порушення громадського порядку.*

The article focuses on the specifics of the Investigation of Crimes in the Sphere of Violation of Public Order and Morality. The typical investigative situations that occur at the initial stage of the Investigation of Group Violations of Public Order and outline ways of resolving them are considered. It was stressed that the investigative situation should be considered as an amount significant for investigating information (evidence, as well as information received in a non-procedural way) available at the investigator's disposal to a certain moment in the investigation. It is found out, study of many investigative situations allows revealing in them similar (general) circumstances that cover the concept of "typical". In other words, the typical situation is abstract, and the investigator is always concrete, so the use of these two terms simultaneously to characterize one concept is considered incorrect. It has been determined that the classification of investigators

© ВОЙТКО А.О. – аспірант (Інститут права імені князя Володимира Великого Міжрегіональної академії управління персоналом)

and typical situations is important for the development of forensic recommendations for investigating group violations of public order: 1) favorable and unfavorable to the investigation; 2) weekend, intermediate and final. When distinguishing typical situations and their detailed consideration (to develop an algorithm of actions of the subject of investigation and to propose other practical recommendations), it is necessary to use a complex criterion, which unites different grounds on which the investigative situations can be classified. It is proved that in contrast to the stage of consideration of a crime report, the main purpose of the initial stage is to establish the suspect (them), his (their) involvement in committing group violations of public order and fix the available evidence. The difference between the typical situations of the stage of consideration of the crime report and the typical situations of the initial stage, in our opinion, is due, first of all, to the divergence of the goals that are at each of these stages. A conclusion is made, based on the detection of investigators in the "framework" of the investigative situation features of one of the typical situations presented; a systematic investigation of a particular group violation of public order should be carried out taking into account typical versions and recommended algorithms of action

Key words: *investigatory situations, investigation, criminalization, operative operation, group violations of public order.*

Вступ. В умовах нестабільності сучасного суспільного життя, яке характеризується послабленням правопорядку, виникненням інших негативних соціальних процесів, питання забезпечення громадського порядку та громадської безпеки стають пріоритетними напрямами роботи органів державної влади та основних завдань правоохоронних органів, які здійснюють правоохоронну діяльність. Оскільки Україна відповідно до своєї Конституції є демократичною правовою державою, на правоохоронні органи покладається обов'язок забезпечувати права і свободи людини й громадянина, підтримувати громадський порядок і громадську безпеку, вести боротьбу зі злочинністю. Важливе місце у вирішенні цих питань належить підрозділам Національної поліції, покликаним відповідно до Конституції, Закону України «Про Національну поліцію» захищати права і свободи людини і громадянина, забезпечувати законність, громадський порядок, громадську безпеку.

Дослідженню питань типових слідчих ситуацій під час розслідування приділялась увага багатьма науковцями. Зокрема, певний внесок до їх розроблення зробили такі вчені-криміналісти, як: Ю.П. Аленін, В.П. Бахін, Р.С. Бєлкін, О.М. Васильєв, С.В. Веліканов, О.І. Возгрін, А.Ф. Волобуєв, Л.Я. Драпкін, Г.І. Грамович, В.А. Журавель, А.В. Іщенко, О.Н. Колесніченко, В.П. Колмаков, В.К. Лисиченко, В.Г. Лукашевич, Є.Д. Лук'янчиков, М.В. Салтевський, Р.Л. Степанюк, К.О. Чаплинський, Ю.М. Чорноус, В.Ю. Шепітько та інші науковці. Їх визначення під час розслідування хуліганства досліджували М.С. Бушкевич, Ю.А. Віленський, В.П. Власов, М.М. Єфімов, В.І. Захаревський, Н.О. Кононенко, А.О. Крикунов, М.А. Очеретяний тощо. Вченими розглядались загальні питання щодо поняття, формування типових слідчих ситуацій, їхні класифікації тощо. Є серед науковців і ті, які вивчали типові ситуації, що складаються під час розслідування різних видів злочинів проти громадського порядку. Але потрібно зазначити, що наше дослідження є комплексним підходом до визначення типових слідчих ситуацій початкового етапу розслідування групового порушення громадського порядку.

Постановка завдання. Метою статті є з'ясування слідчих типових слідчих ситуацій під час розслідування групових порушень громадського порядку.

Результати дослідження. Відповідно до Кримінального процесуального кодексу України виявлення факту вчинення будь-якого суспільно небезпечного діяння зобов'язує правоохоронні органи провести низку заходів щодо дослідження окремих його обставин для вирішення питання внесення відомостей в ЄРДР. Водночас необхідно розуміти, що головним елементом розслідування будь-якого кримінального правопорушення є типові слідчі ситуації. Тому їх дослідженню завжди приділяється пильна увага – як під час дослідження загальнотеоретичних питань криміналістики, так і під час формування окремих методик розслідування. Провадження за фактами групових порушень громадського порядку теж повинно відповідати зазначеним вимогам. Тобто на початковому етапі важлива роль відводиться плануванню розслідування відповідно до типових слідчих ситуацій.

Про значення слідчої ситуації в розслідуванні злочинів і необхідність її обліку з метою ефективного використання криміналістичних рекомендацій ще в 1959 р. говорив Р.С. Бєлкін

[1, с. 232]. Однак її сутність і поняття визначаються криміналістами далеко неоднозначно. У науковому середовищі суперечки з цього питання ведуться з 70-х рр. минулого століття.

Ми не ставимо перед собою мету розглянути всі наявні підходи до визначення цієї криміналістичної категорії, але позначимо деякі з них з метою демонстрації нашого бачення щодо цього питання.

Р.С. Бєлкін визначав слідчу ситуацію як «сукупність умов, в яких зараз здійснюється розслідування, тобто ту обстановку, в якій проходить процес доказування» [2, с. 76]. Автор зазначав, що слідча ситуація щодо процесу розслідування має переважно зовнішній характер і складається з чотирьох груп компонентів (умов): 1) психологічного характеру; 2) інформаційного характеру; 3) процесуального і тактичного характеру; 4) матеріального і організаційно-технічного характеру [3, с. 13].

Не всі криміналісти підтримують настільки широке розуміння слідчої ситуації, оскільки воно, як зазначає А.Г. Філіппов, не дає змоги типізувати слідчі ситуації а, отже – розробляти практично значущі рекомендації з тієї чи іншої ситуації [4, с. 65]. Представники цього напряму обмежують обсяг криміналістичної ситуації сумою, значущою для розслідування, інформацією або обстановкою, яка характеризується наявністю тих чи інших доказів, інформаційний матеріал і виникає у зв'язку з цими конкретними завданнями їх збирання і перевірки [5, с. 129; 6, с. 56; 7, с.73]. Слідчу ситуацію вони визначають як суму значущої для розслідування інформації (доказів, а також відомостей, отриманих непроцесуальним шляхом), наявної в розпорядженні слідчого до певного моменту розслідування[8, с. 508; 9, с. 55].

Зазначимо, що в підходах, представлених Р.С. Бєлкіним і А.Г. Філіпповим, до визначення слідчої ситуації, незважаючи на відмінності, є і багато спільного. Наприклад, «сума значимої для розслідування інформації» (тим більше отримана як із процесуальних, так і не з процесуальних джерел), на нашу думку, може розумітися досить широко і стосуватися тих самих чотирьох компонентів, які виділяє Р.С. Бєлкін. Наприклад, на хід розслідування впливає наявність у слідчого інформації про особливості темпераменту підозрюваного; про його можливості сховатися від органів досудового розслідування, у зв'язку з цим – про можливість обрання щодо нього певної міри запобіжного заходу; про можливість отримання допомоги фахівців; про обізнаність підозрюваного про наявні докази та інше.

Термін «ситуація» (латин. situs – положення) – це поєднання умов і обставин, що створюють певну обстановку, становище [10, с. 182].

На нашу думку, досить предметним, повним і певною мірою об'єднуючим позиції двох цитованих вище авторів є визначення слідчої ситуації як складної динамічної системи, що змінюється під впливом об'єктивних і суб'єктивних обставин, які характеризуються істотними ознаками злочину, процесуально значущими функціями і найбільш важливими особистісними якостями суб'єкта розслідування і основних його учасників, а також станом провадження у справі на будь-який момент встановлення обставин, що підлягають доказуванню [11, с. 119].

Це визначення ми будемо використовувати для виявлення типових ситуацій, що складаються під час розслідування групових порушень громадського порядку. При цьому зазначимо, що, на нашу думку, цілком некоректно використовувати словосполучення «типова слідча ситуація», оскільки слідча ситуація завжди конкретна і характеризується обставинами, що існують «тут і зараз», в яких протікає розслідування групових порушень громадського порядку, або поєднанням будь-яких обставин під час такого розслідування. Вивчення безлічі слідчих ситуацій дає змогу виявити в них подібні (загальні) обставини, які охоплюються поняттям «типові». Інакше кажучи, типова ситуація – абстрактна, а слідча – завжди конкретна, тому вживання цих двох термінів одночасно для характеристики одного поняття вважаємо некоректним. У зв'язку з цим класифікація слідчих ситуацій на «типові» і «специфічні» нам видається неспроможною.

Вихід із цього становища може бути таким: загальним поняттям (сукупним) можемо вважати таке: «ситуація розслідування групових порушень громадського порядку»; більш деталізованим, але з іншої підстави – «ситуація розслідування групових порушень громадського порядку на початковому етапі», «... на наступному етапі», «... на заключному етапі».

Тоді щодо кожного такого терміна цілком логічно говорити: «типова ситуація розслідування групового порушення громадського порядку на ...» і «слідча (конкретна) ситуація розслідування групового порушення громадського порядку на ...».

Велике значення для розроблення криміналістичних рекомендацій із розслідування вказаного виду злочинів, як нам видається, має класифікація слідчих і типових ситуацій на: 1) сприятливі і несприятливі для розслідування; 2) вихідні, проміжні та завершальні.

Ми погоджуємось із думкою І.Ф. Герасимова, що чим більше на початку розслідування інформації про подію злочину і злочинця, тим сприятливіша слідча ситуація і навпаки [12, с. 8]. Дослідники вказують, що всі сприятливі слідчі ситуації, що складаються на початковому етапі розслідування групових порушень громадського порядку, зумовлені однією з таких обставин: а) порушники затримані на місці події; б) порушники затримані через кілька годин після вчинення злочину; в) злочин вчинено особами, які згодом зникли; г) на місці події залишилися матеріальні і ідеальні сліди [13, с. 132].

Слід зазначити, що багато проблемних питань, які стосуються слідчих ситуацій у кримінальних провадженнях про хуліганство, були розглянуті В.І. Захаревським. Зокрема, автор типізував такі ситуації з різних підставах, зокрема залежно від обставин, що підлягають доказуванню: 1) за змістом інформації про особу підозрюваного або хуліганські дії групи, її склад, дислокацію; 2) залежно від даних про особу потерпілого; 3) залежно від взаємовідносин і поведінки підозрюваного, потерпілого, свідків на різних етапах розслідування хуліганства [14, с. 21]. При цьому автор виділив і докладно розглянув такі типові, на його думку, ситуації:

1) хуліганство мало місце, вихідна інформація містить повні відомості про хулігана або групу хуліганів, обставини вчинення злочину, є свідки-очевидці і явні сліди злочину;

2) на початку розслідування є дані про злочин і його шкідливі наслідки, встановлений потерпілий, є дані про особу, що вчинила хуліганство, однак підозрюваний сховався від слідства;

3) є достовірні дані про факт хуліганства, але про особу хулігана є лише деякі ймовірні відомості (відоме ім'я, можливе місце проживання, роботи або навчання, кличка хулігана і можливі місця його появи) або ймовірні відомості про групу осіб, які вчинили хуліганство (кількість осіб, ознаки їхньої зовнішності, приблизний вік, прикмети одягу);

4) встановлено особу-хулігана або групу хуліганів, але не встановлено особу потерпілого або потерпілого немає, але є матеріальні наслідки злочину.

Ми вважаємо, що автор справедливо вказав на можливість типізації слідчих ситуацій, що складаються під час розслідування хуліганства, за різними підставами. При цьому виділяти типові ситуації і детально їх розглядати (розробляти алгоритм дій суб'єкта розслідування і пропонувати інші практичні рекомендації) слід використовуючи комплексний критерій, який об'єднує різні підстави, за якими можуть бути класифіковані слідчі ситуації.

У цій частині ми підтримуємо позицію В.І. Захаревського в тому, що таким комплексним критерієм можуть виступати обставини, що підлягають доказуванню. При цьому необхідно враховувати ще й характер свідчень, що даються підозрюваним (відмовляється від дачі показань, визнає провину, виправдовується, висуває алібі) та їхню відповідність іншим наявним доказам (суперечать або збігаються з показаннями потерпілого, свідків, матеріальними слідами злочину).

Наприклад, Є.І. Овчаренко щодо хуліганства виділяє такі типові ситуації [15, с. 47]:

1) особу застали на місці вчинення ним хуліганства; відомий потерпілий; є очевидці вчиненого діяння і явні сліди скоєння цього злочину;

2) особа, яка вчинила хуліганство, сховалась; відомий потерпілий; є очевидці вчиненого злочину, зокрема потерпілий, причому вони можуть повідомити про ознаки зовнішності зниклого хулігана;

3) хуліганські дії були вчинені деякий час тому, відомі особа, яка вчинила хуліганство, і потерпілий;

4) хуліганські дії мали місце, але особа, що його вчинила, залишилася невідомою.

Однак, на нашу думку, перші три названі ситуації швидше характерні для етапу «розгляд повідомлення про хуліганство», ніж для початкового етапу його розслідування, оскільки в них йдеться про обставини, що складаються на момент отримання повідомлення про злочин і його перевірки (підозрюваний захоплений на місці події; є очевидці події, що сталася; хуліганські дії вчинені деякий час тому і т.д.).

Відмінність типових ситуацій етапу розгляду повідомлення про злочин від типових ситуацій початкового етапу, на нашу думку, зумовлена, перш за все, розходженням цілей, що стоять на кожному з цих етапів.

На відміну від етапу розгляду повідомлення про злочин, основною метою початкового етапу є встановлення підозрюваного (-их), його (їхньої) причетності до вчинення групових порушень громадського порядку і фіксація наявних доказів. Відповідно, через призму досягнення цієї мети, а також на підставі результатів дослідження судово-слідчої практики і вивчення наукових праць ми виділяємо такі типові ситуації, що складаються на початковому етапі розслідування групових порушень громадського порядку:

1. Підозрюваний встановлений, щодо нього обрано запобіжний захід (підписку про невиїзд або взяття під варту); він дає зізнавальні свідчення, які збігаються з показаннями потерпілого та свідків, зокрема очевидців.

2. Підозрюваний встановлений, щодо нього обрано запобіжний захід (підписку про невиїзд або взяття під варту), він відмовляється від дачі показань або дає свідчення (висуває алібі), що суперечать свідченням потерпілого, свідків, зокрема очевидців, і виявленим матеріальним слідах злочину; знаряддя злочину виявлено, але на ньому відсутні сліди рук підозрюваного або воно приховано хуліганом або іншими особами.

3. Встановлено підозрюваного – член злочинної групи, щодо нього обрано запобіжний захід (підписку про невиїзд або взяття під варту), але частина хуліганів сховалася від правоохоронних органів; підозрюваний не повідомляє дані про осіб-співучасників; є потерпілий і свідки, зокрема очевидці; матеріальні сліди свідчать про вчинення групового порушення громадського порядку.

4. Відома особа підозрюваного або ознаки елементів його зовнішності, але проведені розшукові заходи позитивних результатів не дали; є потерпілий і свідки, зокрема очевидці; на місці події виявлено матеріальні сліди вказаної групи злочинів.

5. Виявлено матеріальні сліди злочину; даних для встановлення підозрюваного немає або не досить; не встановлено особу потерпілого; свідки і очевидці злочину відсутні або не можуть повідомити достатню інформацію про подію, що відбулася.

Висновки. Отже, зважаючи на виявлені слідчим у межах слідчої ситуації ознаки однієї з представлених типових ситуацій, має здійснюватися планомірне розслідування конкретного групового порушення громадського порядку з урахуванням типових версій і рекомендованих алгоритмів дій.

Список використаних джерел:

1. Криминалистика. Москва, 1959. С. 331.

2. Белкин Р.С. Курс криминалистики. Т. 3: Криминалистические средства, приемы и рекомендации. Москва : Юристъ, 1997. С. 133.

3. Волчецкая Т.С. Ситуационный подход в практической и исследовательской криминалистической деятельности : учеб, пособие. Калининград : Калинингр. ун-т. 1999. С. 13.

4. Филиппов А.Г. О соотношении понятий криминалистической характеристики преступлений и следственной ситуации. *Следственная ситуация* : сб. науч. тр. Москва, 1984. С. 71.

5. Колесніченко А.І. Наукові та правові основи методики розслідування окремих видів злочинів : дис. ... докт. юрид. наук. Харків, 1967. С. 214.

6. Селіванов Н.А. Криміналістична характеристика злочинів та слідчі ситуації в методики розслідування. *Соц. законність.* 1977. № 2. С. 56.

7. Филиппов А.Г., Целищев А.Я. Понятие и криминалистическое значение следственной ситуации. *Сов. государство и право.* 1982. № 8. С. 71–75.

8. Криминалистика : учебник / под общ. ред. А.Г. Филиппова. 4-е изд., перераб. и доп. Москва : Высшая. образование, 2009. С. 508–509.

9. Филиппов А.Г. Узловые проблемы методики расследования отдельных видов преступлений. *Проблемы криминалистики* : избранные статьи. С. 55–56.

10. Большая советская энциклопедия. 2-е изд. Т. 39. 1956. С. 182..

11. Джемелинский В.А., Натура А.И. Первоначальный этап расследования надругательств над телами умерших и местами их захоронения : учеб.-практ. пособие. Москва : Юрлитинфо, 2001. 320 с.

12. Герасимов И.Ф. К вопросу о следственной ситуации. *Следственная ситуация* : сб. науч. тр. Москва : Юридическая литература, 1985. С. 8.

13. Актуальні питання експертно-криміналістичного забезпечення правоохоронної діяльності : збірник матеріалів конференції. Київ : Навчально-науковий інститут № 2 Національної академії внутрішніх справ, 2016. 371 с.

14. Захаревский В.И. Характеристика и методы разрешения следственных ситуаций по делам о хулиганстве : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Москва : ВЮЗШ МВД СССР, 1990. С. 21–22.

15. Овчаренко Е.И. Доказывание в досудебном производстве по уголовным делам о хулиганстве : дисс. … канд. юрид. наук : 12.00.09. Москва, 2004. С. 47–48.

УДК 343.14
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.31

ЄРОШКІН М.В.

МЕЖІ ДОКАЗУВАННЯ У КРИМІНАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕННЯХ ПРО НАСИЛЬНИЦЬКЕ ЗНИКНЕННЯ

У статті досліджуються основні погляди на розвиток кримінального процесуального законодавства щодо меж доказування у кримінальному провадженні, зокрема, про насильницьке зникнення. Обґрунтовується розуміння меж доказування як сукупності доказів, необхідних і достатніх для достовірного з'ясування обставин, що входять до предмета доказування у кримінальних провадженнях про насильницьке зникнення. Аргументовано, що під час визначення меж доказування вирішується питання про оптимальні межі дослідження кожної обставини досліджуваної категорії кримінальних проваджень. Водночас межі доказування слід відрізняти від фактичного обсягу доказування обставин у конкретному кримінальному провадженні. З'ясовано, що особливістю меж доказування у кримінальних провадженнях про насильницьке зникнення є встановлення наявності достатніх доказів, а відповідно, і досягнення достовірного знання про такі обставини і факти насильницького зникнення, які, зокрема, відмежовують його від інших кримінальних правопорушень. Наголошено, що межі доказування, як і предмет доказування, являють собою якісні, а не кількісні характеристики доказування, які нормативно визначені законом. Отже, можна констатувати, що правильне, тактично грамотне та процесуально вивірене дослідження матеріалів кримінального провадження залежить від чітких критеріїв, які визначають межі доказування у кримінальному судочинстві. Визначено, що межі доказування – сукупність доказів, необхідних і достатніх для достовірного з'ясування обставин, що входять до предмета доказування у кримінальних провадженнях про насильницьке зникнення. Визначаючи межі доказування, вирішується питання про оптимальні межі дослідження кожної обставини досліджуваної категорії кримінальних проваджень. Встановлено, що у кримінальних провадженнях про насильницьке зникнення межі доказування безпосередньо вказують на кінцевий результат проведеної пізнавальної діяльності. Цим самим вони характеризують не тільки рівень отримуваних знань про обставини і факти, що мають значення для кримінального провадження, а й визначають мету, яка досягається при цьому.

Ключові слова: *кримінальне провадження, насильницьке зникнення, межі доказування, предмет доказування, достатність доказів.*

The article examines the main views on the development of criminal procedural legislation regarding the limits of evidence in criminal proceedings, in particular on forced disappearance. The understanding of the limits of proof as an aggregate of evidence necessary and sufficient for a reliable clarification of the circumstances included in the subject of evidence in criminal proceedings for enforced disappearance is substantiated. It is argued that determining the limits of proof determines the question of the optimal limits of the investigation of each circumstance of the investigated category of criminal proceedings. At the same time, the limits of evidence should be distinguished from the actual extent of evidence in a particular criminal proceeding. It is revealed that the feature of the limits of evidence in criminal proceedings on enforced disappearance is the establishment of sufficient evidence, and, accordingly, the achievement of reliable knowledge of such circumstances and facts of enforced disappearance, which, among other things, distinguish it from other criminal offenses. It is emphasized that the limits of proof, as well as the subject of evidence, are qualitative rather than quantitative char-

© ЄРОШКІН М.В. – старший викладач кафедри тактико-спеціальної підготовки факультету № 1 (Донецький юридичний інститут Міністерства внутрішніх справ України)

acteristics of evidence, which are normatively defined by law. Consequently, we can state that the correct, tactically competent and procedurally verified study of materials of criminal proceedings depends on clear criteria that determine the limits of evidence in criminal proceedings. It is determined that the limits of proof are a set of evidence necessary and sufficient for a reliable clarification of the circumstances of the subject of evidence in criminal proceedings for enforced disappearance. Determining the limits of proof, the question of the optimal limits of the investigation of each circumstance of the investigated category of criminal proceedings is being solved. It has been established that in the criminal proceedings about enforced disappearance, the limits of proof directly point to the final result of the cognitive activity. In this way, they characterize not only the level of knowledge received about the circumstances and facts relevant to the criminal proceedings, but also determine the goal that is achieved at the same time.

Key words: *criminal proceedings, enforced disappearance, limits of proof, subject of evidence, sufficiency of evidence.*

Вступ. Свобода та інші особисті права людини належать до природних і невіддільних прав людини, а їх захист є базисним принципом сучасного права. Статтею 29 Конституції України закріплено право кожної людини на свободу, на особисту недоторканність [1]. Важливою юридичною гарантією, що забезпечує неприпустимість незаконного обмеження або позбавлення особистої свободи, є норми Кримінального кодексу (далі – КК) України [2], що передбачають відповідальність за злочини проти цього об'єкта.

Міжнародною конвенцію про захист усіх осіб від насильницьких зникнень насильницьке зникнення визначено як «арешт, затримання, викрадення чи позбавлення волі в будь-якій іншій формі представниками держави чи особами або групами осіб, які діють із дозволу, за підтримки чи за згодою держави, за подальшої відмови визнати факт позбавлення волі або приховування даних про долю чи місцезнаходження зниклої особи, унаслідок чого цю особу залишено без захисту закону» [3]. Україна приєдналася до цієї Конвенції лише 17 червня 2015 року [4].

Стаття 4 Конвенції зобов'язує держав-учасниць вживати необхідних заходів для того, щоб насильницьке зникнення кваліфікувалося як правопорушення в її кримінальному праві. Однак до липня 2018 року вітчизняний законодавець не поспішав виокремлювати в КК самостійну норму про відповідальність за вказане діяння [5, с. 206]. І лише 12 липня 2018 р. КК України було доповнено статтею 146^1 «Насильнице зникнення» [6].

Аналіз останніх досліджень і публікацій показує, що останнім часом вчені все частіше звертаються до проблем криміналізації і кваліфікації насильницького зникнення (А.В. Андрушко, К.П. Задоя, О.С. Наумова та інші), проте комплексні дослідження особливостей процесу доказування у кримінальних провадженнях про насильницьке зникнення не проводилися, що не сприяє формуванню єдиного уявлення щодо меж доказування у кримінальних провадженнях зазначеної категорії. Сказане свідчить про актуальність обраної теми і підтверджує об'єктивну необхідність проведення комплексного дослідження окреслених питань, яке дало б змогу виявити проблемні аспекти в цій галузі і визначити шляхи їх усунення.

Постановка завдання. У статті ми маємо на меті з'ясувати та дослідити межі доказування у кримінальних провадженнях про насильницьке зникнення.

Результати дослідження. Зважаючи на те, що кримінальний процесуальний закон ніколи не визначав межі доказування, їх теоретичне дослідження на різних етапах розвитку кримінального процесуального законодавства та науки кримінального процесу характеризується різницею думок: від заперечення самостійного існування й ототожнення з іншими науковими категоріями (насамперед із предметом доказування) до розкриття комплексності змісту як окремого та самостійного правового поняття. М.І. Станкович на основі аналізу чинного кримінального процесуального законодавства України робить висновок, що законодавець сьогодні формулює низку положень, відповідно до яких межі доказування набувають власного значення й індивідуального змісту, що характеризуються кількісними і якісними ознаками [7, с. 144].

Сьогодні в процесуальній літературі є досить велика кількість найрізноманітніших визначень поняття «межі доказування». Найбільшу ж кількість прихильників приваблює позиція про те, що під межами доказування необхідно розуміти сукупність доказів, необхідних і достатніх для встановлення обставин, що утворюють предмет доказування.

Зокрема, С.М. Стахівський розумів межі доказування в кримінальному процесі як сукупність доказів та їх процесуальних джерел, зібрання і дослідження яких забезпечить повне і якісне

встановлення усіх обставин предмета доказування та прийняття обґрунтованого рішення у кримінальному провадженні [8, с. 47].

Натомість В.М. Іщенко зазначає, що межі доказування визначають глибину, ступінь дослідження обставин кримінального провадження, коло, обсяг доказів і їх джерел, необхідних для цього. Під межами доказування він розуміє такий обсяг доказового матеріалу, який забезпечує надійне, достовірне встановлення всіх обставин, які входять до предмета доказування, та правильне вирішення кримінального провадження [9, с. 315].

Зі свого боку, В.С. Гнатенко тлумачить поняття «межі доказування» як сукупність достатніх доказів, яка є засобом достовірного пізнання предмета доказування та визначає їх як сукупну змістовно-структурну характеристику доказів у кримінальному провадженні, наявність якої дає змогу вважати встановленими з відповідним ступенем вірогідності фактичні підстави процесуального рішення [10, с. 6–7].

Автори одного з підручників, присвяченого питанням доказів і доказування у кримінальному провадженні, вважають, що межі доказування – це межі пізнавальної діяльності слідчого та суду, які визначаються моментом, коли мета доказування виявляється досягнутою, тобто коли з необхідним ступенем надійності встановлені обставини, що підлягають доказуванню. Цієї миті доказування припиняється, тому що необхідність у ньому відпадає [11, с. 108].

На нашу думку, межі доказування у кримінальних провадженнях про насильницьке зникнення, як результати отриманих знань про обставини предмета доказування, залежать від наявності або відсутності в зазначених кримінальних провадженнях достатніх доказів. Наявність достатніх доказів означає досягнення достовірного знання про обставини і факти насильницького зникнення. Недостатні докази свідчать про ймовірне знання про вчинене кримінальне правопорушення. Тому можна сказати, що межі доказування співвідносяться з достатністю доказів. Відповідно, під час кримінального провадження про насильницьке зникнення необхідно правильно оцінювати обсяг одержуваних доказів для того, щоби були досягнуті відповідні межі доказування, які пов'язані з наявністю достатніх доказів.

Межі доказування – це такі межі доказової процесуальної діяльності, які констатують: повноту версій, які перевіряються; «глибину» дослідження обставин, що підлягають встановленню; обсяг доказів і їх джерел, обов'язкових для визнання наявності або відсутності цих обставин; достатність обґрунтування висновків у кримінальному провадженні. Загалом межі доказування – це межі дослідження обставин кримінального правопорушення, за якими доказування стає непотрібним і втрачає сенс [11, с. 107].

Розглядаючи особливості процесуального доказування у кримінальних провадженнях про злочини, вчинені на тимчасово окупованих територіях, В.М. Бондаренко визначає межі доказування як обсяг доказового матеріалу, який забезпечує надійне, достовірне встановлення всіх обставин, що входять до предмета доказування, та правильне вирішення провадження. Проте, зазначає він далі, під час здійснення досудового розслідування у кримінальних провадженнях про злочини, вчинені на тимчасово окупованих територіях, здобути повний обсяг доказового матеріалу не виявляється за можливе. В умовах проведення антитерористичної операції на окремих територіях Луганської та Донецької областей дії слідчого, прокурора та оперативного підрозділу, які спрямовані на збирання доказів, обмежені та звужені обставинами, які створюють представники збройних формувань структурних підрозділів терористичної організації «ЛНР/ДНР». Тому під час доказування злочинів, вчинених на тимчасово окупованих територіях, в кожному конкретному випадку обсяг доказів і джерело є різними [12, с. 14].

Водночас межі доказування слід відрізняти від фактичного обсягу доказування обставин у конкретному кримінальному провадженні. Межі доказування, як і предмет доказування, являють собою якісні, а не кількісні характеристики доказування, які нормативно визначені законом. Отже, можна констатувати, що правильне, тактично грамотне та процесуально вивірене дослідження матеріалів кримінального провадження залежить від чітких критеріїв, які визначають межі доказування у кримінальному судочинстві.

Окремі науковці вказують, що в жодному разі не можна говорити про сукупність доказів, визначаючи поняття «межі доказування», оскільки доказувати слід не сукупність доказів, а обставини, які входять до предмета доказування [13, с. 68–71]. Цілком аргументованою вважаємо думку С.М. Стахівського та Ю.М. Грошевого, що така позиція є не зовсім зрозумілою. Те, що потрібно доказувати обставини, які входять до предмета доказування, а не сукупність доказів, не піддається сумніву. Але встановлюємо ми ці обставини за допомогою доказів, і правильне визначення обсягу доказового матеріалу, який необхідний для повного, всебічного і об'єктивного

дослідження цих обставин, має велике значення для діяльності органів розслідування та суду. Однак про жодне ототожнювання предмета і меж доказування це не свідчить, а лише про їхній взаємозв'язок. У цьому випадку предмет доказування виступає як мета [14, с. 38].

У кримінальних провадженнях про насильницьке зникнення межі доказування безпосередньо вказують на кінцевий результат проведеної пізнавальної діяльності. Цим вони характеризують не тільки рівень отримуваних знань про обставини і факти, що мають значення для кримінального провадження, а й визначають мету, яка досягається при цьому.

А.В. Андрушко слушно зазначає, що стаття 146^1 КК України, зрозуміло, конкуруватиме з низкою інших статей КК. Наприклад, основною ознакою, за якою слід розмежовувати злочини, передбачені статтею 146^1 і статтями ст. 146–149, 151, 349, 349^1 КК, є ознака спеціального суб'єкта злочину. Крім того, обов'язковою ознакою насильницького зникнення є подальша відмова визнати факт арешту, затримання або позбавлення волі людини в будь-якій іншій формі або приховування даних про долю такої людини чи місце перебування. За цією ж ознакою слід також розмежовувати насильницьке зникнення та діяння, передбачені статтями 365, 371, 374, 375 КК України [5, с. 208–209].

Отже, особливістю меж доказування у кримінальних провадженнях про насильницьке зникнення є встановлення наявності достатніх доказів, а відповідно, і досягнення достовірного знання про такі обставини і факти насильницького зникнення, які, зокрема, відмежовують його від інших кримінальних правопорушень.

По-перше, сторона обвинувачення повинна довести, що кримінальне правопорушення вчинене спеціальним суб'єктом – представником держави, зокрема іноземної, – визначення якого надається у примітці до статті 146^1 КК України.

По-друге, особливо слід підкреслити, що насильницьке зникнення – це, перш за все, кримінальне правопорушення, яке засноване на брехні або відсутності інформації про долю або місцезнаходження жертви. Особи, які вчинили зазначене кримінальне правопорушення, причетні до вчинення або обізнані про його вчинення, найчастіше користуються розгубленістю родичів жертви, зумовленою зникненням людини. Перші стверджують, що насильницьке зникнення – результат нещасного випадку, усвідомлено прийнятого рішення покинути свою родину і найближче оточення або результат вчинення іншого кримінального правопорушення, мотивованого, наприклад, корисливими чи іншими факторами. Лише після закінчення тривалого терміну (якщо це взагалі трапляється) вдається зібрати достатню кількість доказів, які доводять, що мало місце саме насильницьке зникнення.

По-третє, сторона обвинувачення повинна довести, що виконавець насильницького зникнення знав або повинен був знати, що аналогічні діяння супроводжуються відмовою визнати цей факт і тим більше надати інформацію про долю і місцезнаходження жертви; виконавець діяв навмисно, позбавляючи жертву на тривалий час захисту з боку закону.

Підсумовуючи викладене, визначимо, що межі доказування – сукупність доказів, необхідних і достатніх для достовірного з'ясування обставин, що входять до предмета доказування у кримінальних провадженнях про насильницьке зникнення. Визначаючи межі доказування, вирішується питання про оптимальні межі дослідження кожної обставини досліджуваної категорії кримінальних проваджень.

Висновки. Дослідження меж доказування у кримінальних провадженнях про насильницьке зникнення надало можливість акцентувати увагу на необхідності подальших наукових розробок у цьому напрямі. Зокрема, потребують дослідження питання співвідношення мети, предмета і меж доказування у кримінальних провадженнях зазначеної категорії.

Список використаних джерел:

1. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 р. зі змінами та доповненнями. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14 (дата звернення: 18.11.2018).
3. Міжнародна конвенція про захист усіх осіб від насильницьких зникнень. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_l54 (дата звернення: 20.11.2018).
4. Про приєднання України до Міжнародної конвенції про захист усіх осіб від насильницьких зникнень : Закон України від 17 червня 2015 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/525-19#n2 (дата звернення: 19.11.2018).
5. Андрушко А.В. Щодо кримінальної відповідальності за насильницьке зникнення. *Закарпатські правові читання. Матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції*, м. Ужго-

род, 11–13 квітня 2019 року / Ужгородський національний університет. Ужгород : РІК-У, 2019. Т. 2. С. 202–209.

6. Про правовий статус осіб, зниклих безвісти : Закон України від 12 липня 2018 р. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 38. Ст. 280.

7. Станкович М.І. Розвиток кримінального процесуального законодавства та науки кримінального процесу про межі доказування в кримінальному провадженні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : «Право»*. 2018. Вип. 48. Т. 2. С. 141–144.

8. Стахівський С.М. Кримінально-процесуальні засоби доказування : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2005. 414 с.

9. Іщенко В.М. Теоретична модель доказування в сучасній науці кримінального процесу України. *Форум права*. 2011. № 3. С. 309–321.

10. Гнатенко В.С. Межі доказування у кримінальному провадженні : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.09. Харків, 2017. 16 с.

11. Докази та доказування у кримінальному провадженні : навч. посібник / Р.І. Благута, Ю.В. Гуцуляк, О.М. Дуфенюк та ін. Львів : ЛьвДУВС, 2018. 272 с.

12. Бондаренко В.М. Особливості процесуального доказування у кримінальних провадженнях про злочини, вчинені на тимчасово окупованих територіях. *Особливості процесуального доказування у кримінальних провадженнях про злочини, вчинені на тимчасово окупованих територіях* : матеріали II Круглого столу, 3 листопада 2017 р. Київ : Національна академія прокуратури України, 2018. С. 14–19.

13. Зеленецкий В.С. Проблемы формирования совокупности доказательств в уголовном процессе. Харьков, 2004. 105 с.

14. Грошевий Ю.М., Стахівський С.М. Докази і доказування у кримінальному процесі : наук.-практ. посібник. 2-е вид. Київ, 2007. 272 с.

УДК 343.1
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.32

ЗАГАМУЛА В.В.

СЛІДОВА КАРТИНА ЯК ЕЛЕМЕНТ КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ ВТЯГНЕННЯ НЕПОВНОЛІТНІХ У ЗАНЯТТЯ ПРОСТИТУЦІЄЮ

Наголошено, що традиційно в криміналістиці сліди злочину поділяють на дві категорії: матеріальні та ідеальні (нематеріальні). Матеріальними слідами (простими формами відображення злочину) є зміни у неживій природі у вигляді відбитків, різного роду руйнувань, пошкоджень, деформацій об'єктів, а також нашарувань і відшарувань. Більш складною формою змін середовища є ідеальні сліди, що мають психофізіологічну природу і проявляються у вигляді думок, образів та окремих моментів злочину, які виникають у свідомості людей і закріпилися в пам'яті. З'ясовано, що матеріальні сліди є речовими джерелами криміналістичної інформації, до них належать будь-які предмети матеріального світу, які здатні нести відомості про фактичні обставини злочину, тобто доказову інформацію. Визначено, що ідеальні сліди – це сліди у свідомості людини, що є специфічною формою вищого рівня психічного, цілеспрямованого, активного, вибіркового відображення, здійснюваного в чуттєво-раціональній формі, у результаті якого формується відносно адекватний, суб'єктивно-об'єктивний «відбиток» – уявний образ у пам'яті людини, заснований на раніше сприйнятій інформації, та є формою збереження відповідної інформації. Доведено, що електронно-цифрові сліди втягнення неповнолітніх в заняття проституцією можна розподілити на дві групи: сліди, що виникають внаслі-

©ЗАГАМУЛА В.В. – здобувач кафедри кримінального процесу та організації досудового розслідування (Харківський національний університет внутрішніх справ)

док користування ресурсами мережі Інтернет, та сліди, що виникають внаслідок користування засобами мобільного зв'язку. Під час використання мобільних засобів зв'язку, які використовуються внаслідок спілкування злочинця з потерпілими, а також іншими особами теж залишаються відповідні електронно-цифрові сліди. Зроблено висновок, що на етапах підготовки, вчинення та приховання втягнення неповнолітніх у заняття проституцією відбуваються відповідні зміни у навколишньому середовищі та залишаються матеріальні, ідеальні та електронно-цифрові сліди злочину (сліди, що виникають внаслідок користування ресурсами мережі Інтернет та сліди, що виникають внаслідок користування засобами мобільного зв'язку), виникнення яких безпосередньо залежить від способу вчинення злочину, а їх виявлення дає змогу отримати важливу доказову інформацію для досудового розслідування.

Ключові слова: *матеріальні сліди, фізичне насильство, сліди злочину, злочин, злочинець, потерпілий.*

It is stressed that traditionally in criminalistics traces of crime are divided into two categories: material and ideal (intangible). Material traces (simple forms of crime) are changes in inanimate nature in the form of imprints, various kinds of destruction, damage, deformation of objects, as well as layers and detachments. The more complex form of environmental change are the ideal traces of psychophysiological nature and manifest themselves in the form of thoughts, images and individual moments of the crime arising in the minds of people, which are entrenched in memory. It was found that material traces are the actual sources of forensic information; they include any objects of the material world that are capable of carrying information about the actual circumstances of the crime, that is, evidential information. It is determined that the ideal traces are traces of human consciousness, which is a specific form of a higher level of mental, purposeful, active, selective reflection, carried out in sensory-rational form, which results in the formation of a relatively adequate, subjectively-objective "imprint" – an imaginary image in human memory, based on previously perceived information, and is a form of preservation of relevant information. It is proved that the electronic-digital traces of juvenile involvement in prostitution can be divided into two groups: the traces arising from the use of Internet resources and the tracks arising from the use of mobile communication equipment. The use of mobile communications that is used as a result of communication between the perpetrator and the victim, as well as other persons, remains the relevant electronic-digital trace. It is concluded that at the stages of preparation, execution and concealment of juvenile involvement in prostitution, appropriate changes are made in the environment and the material, ideal and electronic-digital traces of the crime remain (traces arising from the use of the Internet resources and traces arising from the use of the Internet means of mobile communication), the emergence of which directly depends on the method of committing a crime, and their detection allows obtaining important evidence for the pre-trial sequestration.

Key words: *material traces, physical violence, traces of crime, crime, offender, victim.*

Вступ. Одним із основних елементів криміналістичної характеристики будь-якого злочину є його слідова картина. Вперше цей термін ввів у науковий обіг видатний учений-криміналіст М.В. Салтевський, який під «слідовою картиною» розумів сукупність матеріальних та ідеальних відображень і умов, що існують на момент виявлення злочину [1, с. 14].

Загалом, слідовою картиною злочину є цілісна система речових джерел кримінально-релевантної інформації, що виникла у результаті взаємодії матеріальних елементів події та може бути використана для формування динамічної інтегральної моделі механізму злочину на відповідних стадіях процесу його розслідування.

Говорячи про сліди злочину (зміни, що відбуваються в органічній та неорганічній природі), варто зауважити, що традиційно в криміналістиці їх поділяють на дві категорії: матеріальні та ідеальні (нематеріальні). Матеріальними слідами (простими формами відображення злочину) є зміни у неживій природі у вигляді відбитків, різного роду руйнувань, пошкоджень, деформацій

об'єктів, а також нашарувань і відшарувань. Більш складною формою змін середовища є ідеальні сліди, що мають психофізіологічну природу і проявляються у вигляді думок, образів та окремих моментів злочину, які виникають у свідомості людей і закріпилися у пам'яті.

Реалії сучасного світу, який неможливо уявити без використання комп'ютерної техніки, засобів мобільного зв'язку, котрі досить часто використовуються як знаряддя та засоби вчинення різного роду злочинів, зумовлюють необхідність введення ще однієї категорії слідів – у формі змін в інформаційному середовищі.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження слідової картини як елемента криміналістичної характеристики втягнення неповнолітніх у заняття проституцією.

Результати дослідження. Дослідженню слідів, що залишаються в інформаційному просторі, присвячено багато наукових робіт. Такі сліди деякі вчені, зокрема В.Д. Басай, О.Г. Волеводз, В.А. Мещеряков, О.А. Самойленко, називають «віртуальними», пояснюючи це тим, що вони існують на матеріальному носії, але не доступні безпосередньому візуальному сприйняттю [2, с. 136].

Інші автори заперечують проти вживання вищевказаного терміна, мотивуючи свою позицію тим, що поняття «віртуальний» – це усталений термін, що використовується у квантовій теорії поля для характеристики частинок, що перебувають в проміжному стані або в стані невизначеності (координати яких і сам факт їх існування в певний момент часу можна назвати лише з певним рівнем ймовірності). Зокрема, В.О. Мілашев пропонує використовувати термін «бінарні сліди» як результати логічних і математичних операцій із двійковим кодом [3, с. 13], а М.М. Литкін уживає поняття «комп'ютерно-технічні сліди», під яким розуміє результат перетворення комп'ютерної інформації шляхом знищення, копіювання, блокування чи модифікації, причинно пов'язані з подією злочину [4, с. 7].

Однак ми притримуємося позиції В.Б. Вєхова, який оперує поняттям «електронно-цифрових слідів», розуміючи під ними будь-яку криміналістично значиму комп'ютерну інформацію, тобто відомості (повідомлення, дані), які перебувають в електронно-цифровій формі та зафіксовані на матеріальному носії або передаються каналами зв'язку за допомогою електромагнітних сигналів [5, с. 22–23].

Досліджуючи слідову картину втягнення неповнолітніх у заняття проституцією, варто ще раз підкреслити, що цей злочин є продовжуваним, і спосіб його вчинення є повноструктурним і включає в себе етапи підготовки, вчинення і приховання, на кожному з яких відбуваються відповідні зміни у навколишньому середовищі та залишаються матеріальні, ідеальні та електронно-цифрові сліди.

Матеріальні сліди. Матеріальні сліди є речовими джерелами криміналістичної інформації, до них належать будь-які предмети матеріального світу, які здатні нести відомості про фактичні обставини злочину, тобто доказову інформацію.

Розглядаючи матеріальні сліди втягнення неповнолітнього в заняття проституцією або примушування до заняття проституцією, ми можемо їх класифікувати так:

а) сліди, що залишаються внаслідок вчинення дій, спрямованих на втягнення неповнолітнього в заняття проституцією або примушування до заняття проституцією. Багато в чому характер цих слідів залежить від способу вчинення злочину. Про втягнення, що відбувалося шляхом переконання, обману чи використання уразливого стану особи, насамперед, свідчать сліди, які залишилися внаслідок спілкування злочинця з потерпілим, – відеозаписи зустрічей, звукозаписи телефонних розмов, залишені візитні картки, рекламні буклети масажних салонів, нічних клубів, модельних студій, під діяльністю яких завуальовано надання послуг сексуального характеру тощо. У разі впливу на потерпілого шляхом шантажу, до матеріальних слідів злочину також можна віднести документи, що належать потерпілій особі (паспорт, свідоцтво про народження), боргові розписки, фотознімки чи відеозаписи компрометуючого, а іноді порнографічного характеру, на яких зображено потерпілого.

Досить часто мають місце ситуації, коли підшукують осіб, які постійно проживають в інших містах або навіть у інших країнах, та надалі шляхом переконання чи обману отримують їхню згоду на переїзд до іншого населеного пункту або за кордон для заняття проституцією. Наприклад, 27 лютого 2013 р. ОСОБА_1, приїхавши до міста Луганськ, зустрілася з неповнолітньою ОСОБА_2, з якою вона раніше познайомилася в мережі Інтернет. Реалізовуючи свій злочинний намір, спрямований на втягнення осіб в заняття проституцією, діючи умисно, протиправно цього ж дня ОСОБА_1 під час розмови з ОСОБА_2, достовірно знаючи, що та не досягла повноліття, підбурила в неї бажання займатися проституцією на території

Російської Федерації шляхом опису умов праці повії, а саме розміром заробітку, захистом від правоохоронних органів Російської Федерації, забезпеченням місця для заняття проституцією, чим втягнула останню в заняття проституцією. Близько 18 години 30 хвилин ОСОБА_1 була затримана працівниками міліції на залізничному вокзалі міста Луганська біля поїзду сполученням «Луганськ – Москва», де вона була разом із неповнолітньою ОСОБА_2 [6]. У цьому разі матеріальними слідами злочину є також квитки на різні види громадського транспорту (поїзд, літак), придбані на ім'я злочинця та потерпілого, паспорта для виїзду за кордон із відмітками про перетин кордону, інші проїзні документи.

Під час учинення цього злочину із застосуванням фізичного насильства, спрямованого на примушування особи почати або продовжити займатися проституцією, для залякування та встановлення контролю над потерпілими, крім вищезгаданих слідів, залишаються сліди на тілі потерпілого (синці, садна, порізи, опіки, інші тілесні ушкодження), сліди біологічного походження на різних предметах навколишньої обстановки, у приміщеннях, де завдавалися ушкодження (наприклад, сліди крові, слини, частини епітеліальної поверхні шкіри, волосся), мікрооб'єкти, сліди пальців рук і взуття тощо;

б) сліди, що залишаються внаслідок заняття неповнолітньою особою проституцією. Такими слідами є відеозаписи з місць, де безпосередньо надавалися сексуальні послуги (готелів, саун, нічних клубів), договори оренди приміщень, квартир, в яких надаються сексуальні послуги, грошові кошти, отримані потерпілими як винагорода. Крім того, важливими носіями інформації є особисті записи злочинців, які можуть бути у блокнотах, журналах, записниках, на окремих листках і містити інформацію про потерпілих, про факти надання ними сексуальних послуг, а також їхні фотокартки і навіть фотоальбоми із зображеннями потерпілих. Наприклад, у травні 2017 р. під час затримання учасників злочинної групи, яка займалася сутенерством і втягненням осіб у заняття проституцією на території м. Києва, було виявлено та вилучено записи, що містили в собі інформацію про осіб, які надавали сексуальні послуги за винагороду, а також про клієнтів, а саме: ім'я, номер телефону, адресу, дату, коли надавалися інтимні послуги, а також відмітку про можливу неадекватність клієнта [7].

Окремо варто виділити сліди, що залишаються на тілі потерпілої особи внаслідок статевого акту: ознаки порушення статевої недоторканості (незайманості); садна, крововиливи в ділянці статевих органів, на стегнах, руках, спині, ушкодження порожнини рота при орально-генітальних контактах тощо; наслідки статевого акту (вагітність, зараження хворобами, що передаються статевим шляхом); сперма та інші об'єкти біологічного походження.

Матеріальними слідами, що свідчать про заняття особою проституцією, є також використані засоби контрацепції, зокрема презервативи, та сліди біологічного походження, що містяться на них (клітини піхвового епітелію, сперма, слина).

Ідеальні сліди. Ідеальні сліди – це сліди у свідомості людини, що є специфічною формою вищого рівня психічного, цілеспрямованого, активного, вибіркового відображення, здійснюваного в чуттєво-раціональній формі, у результаті якого формується відносно адекватний, суб'єктивно-об'єктивний «відбиток» – уявний образ у пам'яті людини, заснований на раніше сприйнятій інформації, та є формою збереження відповідної інформації. Л.О. Суворова визначає ідеальні сліди злочину як криміналістично значущу (кримінально-релевантну) інформацію, сприйняту та відображену людиною у вигляді уявних (пам'ятних) образів, котра може бути ним відтворена у вербальній або іншій формі або одержана з її пам'яті засобами, припустимими для використання в кримінальному судочинстві [8, с. 36]. При цьому ідеальний слід може містити інформацію не лише про подію або факт злочину, але й про пов'язані з ними обставини, про особу злочинця, про його взаємозв'язок із потерпілим тощо. Відповідно, носієм ідеального сліду можуть бути не лише очевидець і свідок, але й інші особи (потерпілий, підозрюваний) [9, с. 64].

Носіями ідеально-слідової інформації втягнення неповнолітніх у заняття проституцією є такі:

– особи, які безпосередньо вчиняють злочин, їхнє близьке оточення, особи, що умисно надають допомогу або сприяють злочинній діяльності (28,3% опитаних слідчих);

– потерпілі, їхні батьки, близькі родичі, друзі, вчителі, однокласники чи одногрупники, інші особи, які входять до вузького кола спілкування потерпілих і перебувають із ними в довірливих відносинах (41,4%);

– особи, яким потерпілі надавали сексуальні послуги за винагороду, або особи, які відмовились від отримання вказаних послуг із різних причин, однак бачили або спілкувалися з потерпілими (18,7%);

– особи, які внаслідок своєї професійної або підприємницької діяльності знайомі зі злочинцями та потерпілими (таксисти, адміністратори саун, готелів тощо) (11,6%).

Електронно-цифрові сліди. Електронно-цифрові сліди втягнення неповнолітніх у заняття проституцією можна розподілити на дві групи: сліди, що виникають унаслідок користування ресурсами мережі Інтернет (вебсайтами, соціальними мережами) (43,3%), та сліди, що виникають внаслідок користування засобами мобільного зв'язку (56,7%).

Можливості мережі Інтернет зазвичай використовуються злочинцями під час підготовки до втягнення неповнолітніх у заняття проституцією, зокрема, задля пошуку майбутніх потерпілих (шляхом розміщення відповідних оголошень про можливості заробітку для молодих дівчат, про діяльність фотостудій, модельних агентств, масажних салонів тощо), а також для спілкування з ними за допомогою соціальних мереж.

У разі розміщення інформації в мережі Інтернет та під час користування соціальними мережами залишається значна кількість слідів: реєстраційні дані доменного імені, лог-файли (текстові файли, які містять у собі системну інформацію про дії, що відбулися на сервері), дані акаунта користувача, сліди взаємодії (налаштування) з хостинг-провайдером, сліди реклами вебсайту, прив'язка сторінки соціальної мережі до електронної адреси чи номера мобільного телефону, архів повідомлень, в якому може міститися переписка з потерпілими, статистика активності на сторінці користувача тощо [10, с. 212–213].

Під час використання мобільних засобів зв'язку, які використовуються внаслідок спілкування злочинця з потерпілими, а також іншими особами (наприклад, тими, хто бажає скористатися послугами повій), також залишаються відповідні електронно-цифрові сліди. Такими слідами є:

– зміни, що відбуваються та залишаються безпосередньо в самому мобільному телефоні (у вбудованих чи зовнішніх носіях пам'яті) або на сім-карті телефону – відомості про вхідні, вихідні та пропущені дзвінки, смс-повідомлення, записи в телефонній книзі, фотокартки, відеозаписи, історія використання інтернет-браузера);

– зміни, що відбуваються в програмному забезпеченні оператора мобільного зв'язку внаслідок користування певним мобільним телефоном і відображають інформацію про сім-карти, які використовувалися в цьому телефоні; дату, час, тривалість, тип (вхідні, вихідні дзвінки, смс-повідомлення) з'єднань телефону; номери абонентів, з якими відбувалися з'єднання; місцезнаходження (номера та адреси розташування базових станцій) телефону в момент з'єднань [11, с. 54].

Висновки. Отже, підбиваючи підсумки, варто зазначити, що на етапах підготовки, вчинення та приховання втягнення неповнолітніх у заняття проституцією відбуваються відповідні зміни у навколишньому середовищі та залишаються матеріальні, ідеальні та електронно-цифрові сліди злочину (сліди, що виникають унаслідок користування ресурсами мережі Інтернет та сліди, що виникають унаслідок користування засобами мобільного зв'язку), виникнення яких безпосередньо залежить від способу вчинення злочину, а їх виявлення дає змогу отримати важливу доказову інформацію для досудового розслідування.

Список використаних джерел:

1. Салтевский М.В. О структуре криминалистической характеристики хулиганства и типичных следственных ситуациях. *Криминалистика и судебная экспертиза*. Київ : Вища школа, 1982. Вып. 25. С. 13–20.

2. Самойленко О.А. Класифікація типових слідів вчинення викрадення майна з використанням комп'ютерних технологій. *Вісник Луганської академії внутрішніх справ*. 2005. Спец. вип. Ч. 2. С. 134–143.

3. Милашев В.А. Проблемы тактики поиска, фиксации и изъятия следов при неправомерном доступе к компьютерной информации в сетях ЭВМ : автореф. дисс. … канд. юрид. наук : 12.00.09. Москва, 2004. 25 с.

4. Лыткин Н.Н. Использование компьютерно-технических следов в расследовании преступлений против собственности : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук Москва, 2007. 24 с.

5. Вехов В.Б. Криминалистическое учение о компьютерной информации и средствах ее обработки : автореф. дисс. … док. юрид. наук : 12.00.09. Волгоград, 2008. 36 с.

6. Вирок Артемівського районного суду м. Луганська від 7 червня 2013 р. по кримінальному провадженню № 1-кп-434-138-2013. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/31822104.

7. Вирок Оболонського районного суду м. Києва від 30 жовтня 2017 р. по кримінальному провадженню № 1-кп/756/885/17. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/69895147.

8. Суворова Л.А. Идеальные следы в криминалистике. Москва : Юрлитинформ, 2006. 200 с.
9. Белкин Р.С. Криминалистика: проблемы сегодняшнего дня. Злободневные вопросы российской криминалистики. Москва : НОРМА-ИНФРА-М, 2001. 240 с.
10. Введенская О.Ю. Особенности следообразования при совершении преступлений посредством сети Интернет. *Юридическая наука и правоохранительная практика*. 2015. № 4 (34). С. 209–216.
11. Козицька О.Г. Розслідування викрадень мобільних телефонів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2015. 258 с.

УДК 343.14 (477)
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.33

МИРОШНИЧЕНКО Т.М.

РЕАЛІЗАЦІЯ НОРМАТИВНОГО ЗМІСТУ ЗАСАДИ СВОБОДИ ВІД САМОВИКРИТТЯ ТА ПРАВА НЕ СВІДЧИТИ ПРОТИ БЛИЗЬКИХ РОДИЧІВ І ЧЛЕНІВ СІМ'Ї ПІД ЧАС КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ДОКАЗУВАННЯ

Закріплення на рівні кримінального процесуального закону засади свободи від самовикриття та права не свідчити проти близьких родичів і членів сім'ї зумовило необхідність дослідження її сутності та нормативного змісту задля оцінки правильності законодавчого підходу до формулювання засади на рівні нормативно-правового акта як форми зовнішнього вираження сутності правового явища. Вивчення нормативного змісту досліджуваної засади з іншими – презумпцією невинуватості, повагою до людської гідності, невтручанням у приватне життя – мало своїм результатом висновок про те, що її сутність полягає в забезпеченні будь-якій особі права не говорити нічого з приводу підозри чи обвинувачення проти неї, близьких родичів і членів сім'ї. Структурно досліджуваний принцип складається із трьох елементів: заборони (імперативного складника принципу), захисту (диспозитивного складника принципу) і забезпечувального. Елемент заборони змістовно складається із положень, передбачених ч. 1 і ч. 3 ст. 18 КПК, і полягає у незастосуванні примусу до будь-якої особи, яка дає пояснення, показання, що можуть стати підставою для підозри, обвинувачення у вчиненні кримінального правопорушення нею або її близькими родичами чи членами сім'ї. Як неправомірний примус розглядається фізичний, психологічний тиск, а також обманні засоби з використанням прихованих технік. Елемент захисту полягає в тому, що кожна особа має право не говорити нічого з приводу підозри чи обвинувачення проти неї та будь-якої миті відмовитися відповідати на запитання (ч. 2 ст. 18 КПК). Суб'єктами захисту можуть бути тільки такі особи, з приводу діяння яких здійснюється кримінальна процесуальна діяльність або під час доказування перевіряється правомірність поданої ними інформації. За законом, особа має право на мовчання, якщо усвідомлює те, що дані, які від неї вимагають, містять відомості про вчинене нею кримінальне правопорушення. Забезпечувальний елемент принципу полягає в обов'язку уповноважених осіб негайно роз'яснити особі її права. Невиконання цього обов'язку розглядається як істотне порушення вимог кримінального процесуального закону, що тягне за собою визнання отриманих доказів недопустимими.

Ключові слова: *кримінальний процес, поняття засади кримінального провадження, нормативний зміст засади свободи від самовикриття та права не свідчити проти близьких родичів і членів сім'ї, сутність засади свободи від самовикриття та права не свідчити проти близьких родичів чи членів сім'ї, збирання доказів.*

© МИРОШНИЧЕНКО Т.М. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінального процесу (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)

The fixation at the level of criminal procedural law of the freedom principle from self-disclosure and the right not to testify against close relatives and family members necessitated the study of its essence and normative content in order to assess the correctness of the legislative approach to formulating the basis at the level of normative legal act as a form of essence external expression of legal phenomena. The study of the investigated basis normative content with others – the presumption of innocence, respect for human dignity, non-interference with privacy – had as a result the conclusion that its essence is to ensure that any person does not say anything about suspicion or accusation, relatives and family members. Structurally investigated principle consists of three elements: prohibition (imperative component of the principle), protection (dispositive component of the principle) and securing. The prohibition element consists of the provisions stipulated in Part 1 and Part 3 of Art. 18 of the CCP, and consists in the non-coercion of any person who gives explanations, testimony that may give rise to suspicion, a criminal offense against him or his close relatives or family members. Unlawful coercion is considered physical, psychological pressure, as well as deceptive means using hidden techniques. The element of protection is that every person has the right to say nothing about a suspicion or charge against him and at any time to refuse to answer a question (Part 2 of Article 18 of the CCP). Subjects of protection may be only those persons whose criminal activity is being carried out or in the course of proof the validity of the information provided by them is verified. By law, a person has the right to remain silent if he / she realizes that the information he/she requires contains information about the criminal offense he / she committed. The security element of the principle is the duty of the authorized person to immediately explain to the person his rights. Failure to do so is regarded as a material breach of the requirements of criminal procedural law, which entails the recognition of the evidence obtained inadmissible.

Key words: *criminal procedure, concept of criminal proceedings, normative content of self-disclosure freedom and right not to testify against close relatives and family members, essence of self-disclosure freedom and right not testify against close relatives or family members, gathering evidence.*

Вступ. Конституція України закріпила рівність громадян у конституційних правах і свободах та рівність перед законом (ст. 24). Водночас це не означає наділення всіх громадян-учасників кримінального процесу однаковим правовим статусом, позаяк останній визначається залежно від функцій, які виконують учасники кримінального провадження, інтересу, який вони захищають, інших обставин. Очевидним є те, що всі особи, які опиняються у сфері кримінальної юстиції, мають право на захист з боку закону (ст. 2 КПК). З огляду на соціальну роль певних осіб законодавець встановив особливі вимоги, що забезпечують виконання ними процесуальних функцій, а також охорону моральних цінностей суспільства. Однією з таких є заборона примусу надавати визнавальні пояснення, показання, які можуть стати підставою для підозри, обвинувачення кожного у вчиненні кримінального правопорушення (ч. 1 ст. 18 КПК), близькими родичами та членами його сім'ї (ч. 3 ст. 18 КПК). Водночас будь-яка особа має право не говорити нічого з приводу підозри чи обвинувачення проти неї, будь-якої миті відмовитися відповідати на запитання, а також бути негайно повідомленою про ці права (ч. 2 ст. 18 КПК). Останнє означає свободу від самовикриття та викриття близьких родичів і членів сім'ї. Разом згадані правові положення становлять нормативний зміст засади кримінального провадження, закріпленої у ст. 18 КПК «Свобода від самовикриття та право не свідчити проти близьких родичів і членів сім'ї».

Принцип свободи від самовикриття та право не свідчити проти близьких родичів і членів сім'ї впродовж тривалого часу досліджувалися як вітчизняними, так і зарубіжними науковцями, такими як: Р.В. Баранік, В.В. Вапнярчук, В.Г. Гончаренко, Є.В. Куніца, О.В. Капліна, О.П. Кучинська, Л.М. Лобойко, В.Т. Маляренко, В.І. Маринів, С.Ю. Нікітін, К.П. Федякін, О.Р. Хижна, В.М. Хоміч, О.Г. Шило та інші.

Як правило, дослідження відповідної спрямованості торкалися поняття, юридичної природи, змісту і меж дії принципу свободи від самовикриття та права не свідчити проти близьких родичів і членів сім'ї. Меншою мірою вивчалися питання сутнісних ознак засади, співвідношення її нормативного змісту з іншими засадами кримінального провадження, проблеми реалізації засади на різних стадіях кримінального провадження, доказової діяльності сторін, що й зумовило напрям вибраної теми дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є вивчення нормативного змісту засади свободи від самовикриття та права не свідчити проти близьких родичів і членів сім'ї під час кримінального процесуального доказування.

Результати дослідження. Як відомо, у КПК 2012 р. вперше на рівні закону було закріплено засади кримінального провадження (гл. 2), що суттєво знизило рівень наукових спорів щодо кількісного складу системи принципів вітчизняного кримінального процесу. Водночас актуальними у правовій науці залишаються питання визначення поняття засад (принципів) кримінального процесуального права, оскільки від цього залежить оцінка правильності законодавчого підходу до формулювання засад на рівні нормативно-правового акта.

Зважаючи на загальнонаукові уявлення про засади права, їх можна визначити як обумовлені суспільним і державним устроєм вихідні положення, які виражають істотні риси кримінального процесу як особливої форми державної діяльності, призначені для виконання завдань кримінального провадження.

Характерними ознаками принципів кримінального провадження, відповідно, є те, що вони:

1) відбивають сутність явищ кримінально-процесуальної дійсності;

2) є вимогою для повноважних суб'єктів діяти у вказаному законом напрямі задля виконання визначених завдань кримінального провадження;

3) підтримуються заходами державного впливу.

Розглянемо засаду свободи від самообвинувачення і права не свідчити проти близьких родичів і членів сім'ї з огляду на вказані ознаки принципових положень.

Оскільки поняття «сутність» означає «найголовніше», «внутрішню основу предметів, що визначає їхні глибинні зв'язки і тенденції» [1, с. 685], кожен принцип кримінального провадження характеризується власним змістом, що не є складовою частиною інших принципів. Останнє зумовлює таку ознаку принципів у системі, як їхня рівновеликість із переважаючими зв'язками координації (взаємодії). Несуперечливість (узгодженість) системі надають відносини доповнюваності у системі. Зв'язок між ними настільки безпосередній, що порушення одного принципу неминуче тягне за собою порушення іншого [2, с. 11].

З огляду на вищезгадані загальнотеоретичні положення щодо сутності принципів як приписів вищого, порівняно із звичайними правовими нормами, ступеня нормативності (узагальнення) актуальним видається питання щодо формулювання засад у приписах статей кодифікованого нормативного акта – КПК. Це зумовлено тим, що окремі з перелічених у ст. 7 КПК засад мають певну схожість семантичного наповнення їхнього змісту. Наприклад, засада свободи від самовикриття та права не свідчити проти близьких родичів і членів сім'ї змістовно пов'язана із принципом презумпції невинуватості (ст. 17 КПК) – у частині звільнення особи від обов'язків доводити свою невинуватість; із принципом поваги до людської гідності (ст. 11 КПК) – у частині заборони застосування до особи примусу під час кримінального провадження; із принципом невтручання у приватне життя (ст. 15 КПК) – у частині вимог щодо нерозголошення даних особистого і сімейного життя.

Сутність засадничого положення, передбаченого ст. 18 КПК, полягає в тому, що кожна особа має право «не говорити нічого з приводу підозри чи обвинувачення проти неї, будь-якої миті відмовитися відповідати на запитання», про що їй має бути повідомлено офіційними особами. Інакше кажучи, у кримінальному провадженні кожна особа незалежно від правового статусу має право на мовчання за умови, якщо надана нею інформація може бути обвинувальною щодо неї, її близьких родичів і членів сім'ї. Отже, є підстави стверджувати, що досліджуваний принцип має власний нормативний зміст, який відрізняє його від інших засадничих положень, передбачених ст. 7 КПК. Такого висновку дійшли й науковці з інших країн, кримінальне процесуальне законодавство яких не закріплює цієї засади кримінального провадження у нормативно-правовому акті [3, с. 20].

Вітчизняна наука визначає свободу від самовикриття як закріплену та гарантовану чинним законодавством України та міжнародно-правовими актами можливість кожного учасника кримінальної процесуальної діяльності вільно, самостійно вирішувати, чи надавати інформацію та інші докази щодо себе, близьких родичів особам та органам, уповноваженим на ведення кримінального провадження [4, с. 196].

Структурно принцип свободи від самообвинувачення та право не свідчити проти близьких родичів і членів сім'ї складається з трьох елементів: 1) заборони; 2) захисту; 3) забезпечувального.

Елемент заборони змістовно складається із двох положень:

1) незастосування примусу особами, що ведуть процес, до будь-якої особи, яка дає пояснення, показання, які можуть стати підставою для підозри, обвинувачення у вчиненні нею кримінального правопорушення (ч. 1 ст. 18 КПК);

2) незастосування примусу особами, що ведуть процес, до будь-якої особи, яка дає пояснення, показання, які можуть стати підставою для підозри, обвинувачення у вчиненні кримінального правопорушення її родичами чи членами сім'ї (ч. 3 ст. 18 КПК).

Сукупність цих двох положень можна визначити як імперативний складник досліджуваного принципу. Необхідність їх закріплення у приписах закону є об'єктивно зумовленою. Загальновідомо, що кримінальний процес є сферою застосування найсуворішого з усіх видів примусу – державного. Лише держава в особі уповноважених суб'єктів правозастосування в змозі організаційно і фінансово протистояти найнебезпечнішим для суспільства правопорушенням – кримінальним. Завдання правової держави при цьому полягає у належному врегулюванні застосування примусу у кримінальному провадженні, забезпеченні дієвого прокурорського нагляду та судового контролю за здійсненням процедур обмеження прав особи у кримінальному провадженні. У вітчизняній і світовій практиках традиційно відповідні обмеження регулюються виключно нормативно-правовими актами у ранзі закону як такого, що найбільшою мірою завдяки дотриманню строгих процедур прийняття гарантує захист від свавілля у кримінальному процесі.

КПК передбачає різні засоби отримання відомостей від особи у кримінальному провадженні. Насамперед,такими є пояснення та показання. Однак якщо показання за законом отримуються виключно на допиті, одночасному допиті (ст. 224 КПК), то пояснення – під час інших процесуальних дій: пред'явлення особи, речей для впізнання (ст. 228, 229 КПК), відтворення обстановки та обставин події (ст. 240 КПК), затримання (ст. 208 КПК). Тому гарантії права не свідчити проти себе, близьких родичів і членів сім'ї поширюються на всі перераховані випадки отримання процесуальної інформації щодо обставин вчинення кримінального правопорушення.

Проблемним з огляду на заборону примусу під час отримання відомостей про скоєння кримінального правопорушення є питання примусового освідування (ст. 241 КПК) та примусового відібрання зразків для експертизи (ст. 245 КПК). Ці процесуальні дії можуть бути спрямовані на викриття особи, її рідних, а отже – входять до сфери примусових дій, спрямованих на визнання винуватості особи у вчиненні нею або близькими родичами кримінального правопорушення. У своєму рішенні «Яллох проти Німеччини» Європейський суд із прав людини (далі – ЄСПЛ) зазначив, що хоча право не свідчити проти себе, передусім, стосується поваги свободи обвинуваченого зберігати мовчання під час допиту та не бути примушеним до дачі показань, все ж Суд більш широко тлумачить це право і включає до нього, окрім пояснень, показань також передачу владі речових доказів. Погоджуємося з авторами, які вважають, що правова регламентація таких способів збирання доказів, як примусове освідування та примусове відібрання біологічних зразків для експертизи, може обмежувати свободу від самовикриття або право не свідчити проти себе [5, с. 318].

Конституційний Суд України у своєму рішенні у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України статті 368^2 Кримінального кодексу України від 26 лютого 2019 р. також спирається на «широке» розуміння поняття «примус» у кримінальному провадженні. Посилаючись на рішення ЄСПЛ «Олександр Зайченко проти Росії» від 18 лютого 2010 р., він зазначив, що право не здійснювати самозвинувачення не може обґрунтовано обмежуватися зізнанням у вчиненні правопорушення або висловлюваннями, що безпосередньо викривають особу; показання, отримані під примусом, які, на перший погляд, не мають обвинувального характеру, зокрема такі, як виправдувальні зауваження чи просто інформація щодо факту, надалі можуть бути використані у кримінальному провадженні на підтримку обвинувачення [6, п. 4]. Принагідно зауважимо, що словосполучення «які можуть стати підставою для підозри», використане законодавцем у ч. 1 ст. 18 КПК щодо пояснень і показань, цілком узгоджується з міжнародним стандартом забезпечення заборони застосування особами, які ведуть процес, неправомірного примусу під час кримінального процесуального доказування. До цього слід додати також те, що ЄСПЛ розцінює як неправомірний психологічний тиск на особу у кримінальному провадженні (справа «Гефген проти Німеччини»), а також обманні засоби з використанням прихованих технік (справа «Аллан проти Сполученого Королівства»).

Право на мовчання як складова частина права не давати показання проти самого себе не зобов'язує особу пояснювати причини, мотиви своєї відмови надавати відомості [7, с. 29], однак сама особа має право використовувати пояснення, показання для свого захисту на добровільній основі.

Ч. 2 ст. 18 КПК становить зміст захисного елементу досліджуваної засади: «Кожна особа має право не говорити нічого з приводу підозри чи обвинувачення проти неї, будь-якої миті відмовитися відповідати на запитання» (диспозитивний складник принципу). Це положення у вітчизняній науці кримінального процесу отримало назву «імунітет щодо викриття себе і близьких родичів та членів сім'ї» [8, с. 14]. Як слушно зазначає О.Р. Хижна, суб'єктами досліджуваної засади можуть бути тільки такі особи, з приводу діяння яких здійснюється кримінальна процесуальна діяльність або під час доказування перевіряється правомірність наданої ними інформації [9, с. 164].

Ними можуть бути заявник, свідок, потерпілий, підозрюваний, обвинувачений, цивільний позивач, цивільний відповідач, експерт та інші.

Свобода від самовикриття в контексті змісту ч. 2 ст. 18 КПК полягає в тому, що особа може відмовитися відповідати на запитання уповноваженої особи, якщо усвідомлює, що інформація, яку від неї вимагають, містить дані про вчинене нею кримінальне правопорушення. Це означає, що у разі, якщо особа, яка є малолітньою і внаслідок цього не усвідомлює достатньою мірою значення свого права на імунітет, вона може бути допитана лише з дозволу її законного представника. Тому пропонуємо доповнити ст. 226 КПК «Особливості допиту малолітньої або неповнолітньої особи» частиною відповідного змісту.

Закон надає право особі будь-якої миті відмовитися надавати інформацію на запитання, відповідь на які може стати підставою для підозри у вчиненні нею кримінального правопорушення. Така заява має бути занесена до протоколу процесуальної дії, що виконується. При цьому суб'єкти імунітету проти самовикриття обмежуються у можливості безпосередньо впливати на вирішення питань, пов'язаних із використанням тих свідчень, які вже були отримані, оскільки особа не наділена правом відмовитися від уже наданих свідчень.

Забезпечувальний елемент засади свободи від самовикриття та права не свідчити проти близьких родичів і членів сім'ї полягає в гарантуванні державою реалізації цього права особи з метою захисту від необґрунтованого обвинувачення, що є наслідком здійснення на неї тиску органів слідства, сторони обвинувачення чи навіть суду. Право особи не свідчити проти себе також сприяє всебічному, повному дослідженню доказів, унеможливлює викривлення даних про дійсні обставини, що мають значення для кримінального провадження.

Наприклад, важливим надбанням вітчизняної правової системи стало закріплення в окремій главі КПК 2012 р. загальних засад кримінального провадження. Особливого значення такий підхід до унормування кримінальних процесуальних відносин набуває з огляду на сформульоване в ч. 6 ст. 9 КПК правило, відповідно до якого у разі неврегульованості КПК або неоднозначної урегульованості питань кримінального провадження застосовуються загальні засади кримінального провадження. Отже, законом надано можливості для реального вирішення проблемних питань правозастосування, що зумовлює значення засад, зокрема досліджуваної, як вищої соціальної цінності.

Суд, прокурор, слідчий зобов'язані повідомити суб'єктів кримінального провадження про їхні права. Підозрюваному, обвинуваченому як центральним учасникам процесу вони мають бути роз'яснені (ч. 2 ст. 20 КПК, п. 2 ч. 2 ст. 42 КПК). Невиконання цього обов'язку особами, що ведуть процес, може розглядатися як істотне порушення вимог кримінального процесуального закону, яке перешкодило чи могло перешкодити суду ухвалити законне та обґрунтоване рішення, що надає стороні захисту підстави для оскарження судового рішення (ч. 1 ст. 412 КПК). Відповідно до ч. 1 ст. 87 КПК докази, отримані внаслідок істотного порушення прав і свобод людини, гарантованих Конституцією та законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є недопустимими. Цей нормативний припис вже довгий час діє на практиці, про що свідчить положення п. 20 Постанови Пленуму Верховного Суду України «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» від 1 листопада 1996 р. № 9 [10].

Доцільно в цьому зв'язку звернути увагу на неузгодженість положень закону щодо обов'язку роз'яснення повноважними особами прав підозрюваному, обвинуваченому. Наприклад, у п. 2 ч. 2 ст. 42 КПК серед прав підозрюваного, обвинуваченого названо право бути чітко і своєчасно повідомленими про свої права, а також отримати їх роз'яснення. Водночас ч. 3 ст. 276 КПК містить припис, відповідно до якого після повідомлення про права слідчий, прокурор або інша уповноважена службова особа на п р о х а н н я (розр. – *Т. М.*) підозрюваного зобов'язані детально роз'яснити кожне із зазначених прав. У ситуації, що склалася, слід, використовуючи вищевикладене положення ч. 6 ст. 9 КПК, тлумачити закон, як цього вимагає засада презумп-

ції невинуватості, на користь підозрюваного. У підсумку отримуємо однозначний висновок про обов'язковість роз'яснення прав підозрюваному незалежно від прохання останнього.

Право особи «не говорити нічого з приводу підозри чи обвинувачення» вимагає професійної оцінки практичних ситуацій в умовах вибору варіанта її поведінки під час надання відомостей щодо обставин кримінального правопорушення. Тому важливим є надання правового захисту особі для забезпечення права на свободу від самовикриття. Доречним у цьому зв'язку є звернення до рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням громадянина Ігоря Володимировича Голованя щодо офіційного тлумачення положень ст. 59 Конституції України від 30 вересня 2009 р., у якому Конституційний Суд, досліджуючи нормативний зміст ч. 1 ст. 63 Конституції, зазначає, що кожній особі під час допиту й особам під час надання пояснень у державних органах має бути забезпечена реальна можливість отримувати правничу допомогу для захисту від можливого порушення права не давати показань або пояснень щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, які можуть бути використані у кримінальному процесі для доведення обвинувачення зазначених осіб [11].

Гарантією забезпечення особи на свободу від самовикриття є також передбачена кримінальним законом заборона притягнення до кримінальної відповідальності за відмову давати показання під час провадження досудового розслідування або в суді щодо себе, а також членів сім'ї чи близьких родичів (ч. 2 ст. 385 КК), а також членів сім'ї чи близьких родичів особи, що вчинила злочин, за заздалегідь не обіцяне приховування злочину (ч. 2 ст. 396 КК).

Висновки. Сутність засади свободи від самовикриття та права не свідчити проти близьких родичів і членів сім'ї полягає в забезпеченні права особи не говорити нічого з приводу підозри чи обвинувачення проти неї, близьких родичів і членів сім'ї. Структурно досліджувана засада складається із трьох елементів: заборони, захисту, забезпечувального. Обов'язком держави є приведення у відповідність до вимог засади як припису вищого ступеня нормативності звичайних правових норм.

Список використаних джерел:

Сучасний тлумачний словник української мови. Харків : ВД «Школа», 2009. 832 с.

1. Мирошниченко Т.М., Філін Д.В. Система принципів кримінального процесу : конспекти лекцій. Харків, 1995. 39 с.
2. Быков В.М., Орлов А.В. Свидетельский иммунитет – конституционный принцип уголовного процесса. *Следователь.* 2004. № 3. С. 18–25.
3. Хижна О.Р. Свобода від самовикриття та право не свідчити проти близьких родичів та членів сім'ї у контексті практики Європейського суду з прав людини. *Право і суспільство.* 2015. № 6. С. 196–200.
4. Лисаченко С.Л. Окремі примусові засоби отримання відомостей від особи у кримінальному досудовому провадженні у контексті свободи від самовикриття та права не свідчити проти близьких родичів та членів сім'ї. *Підприємництво, господарство, право.* 2018. С. 316–321.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) ст. 368^2 Кримінального кодексу України від 26 лютого 2019 р. №1-р/2019. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-19.
6. Дикарев И.С. Свидетельский иммунитет в уголовном процессе. *Журнал российского права.* 2012. № 3. С. 28–34.
7. Волкотруб С.Г. Імунітет і проблеми його захисту в кримінальному судочинстві : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Харків, 2003. 19 с.
8. Хижна О.Р. Суб'єкти свободи від самовикриття й права не свідчити проти близьких родичів і членів сім'ї. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції.* 2016. № 2. С. 162–166.
9. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 р. № 9. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/0009700-96.
10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Голованя Ігоря Володимировича щодо офіційного тлумачення положень ст. 59 Конституції України від 30 вересня 2009 р. №23-рп/2009. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v023p710-09.

УДК 343.985
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.34

ХОДАНОВИЧ В.О.

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ДОТРИМАННЯ ПРАВ ОСОБИ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ НЕГЛАСНИХ СЛІДЧИХ (РОЗШУКОВИХ) ДІЙ

У статті розглядаються питання, пов'язані з проблемами кримінально-процесуальних гарантій дотримання прав особи під час проведення НСРД. Співробітники правоохоронних органів як уповноважені державою особи часто змушені вчиняти дії, пов'язані з правомірним втручанням у права особи, у відносини, які вважаються непорушними людським цінностям, що проголошені та охороняються Конституцією України. Введення до чинного КПК України інституту негласних слідчих (розшукових) дій озброює слідчого й прокурора як сторону обвинувачення додатковими засобами розкриття і розслідування злочинів, покладає на них обов'язок професійного володіння цими засобами. Невміле їх застосування може призвести як до порушення прав людини під час здійснення негласних слідчих (розшукових) дій, так і стати приводом для притягнення до відповідальності співробітників правоохоронних органів, які допустили порушення закону під час їх здійснення. Звертається увага на те, що визначення характеру негласних слідчих (розшукових) дій, необхідність застосування при цьому технічних засобів, криміналістичних прийомів і методів, а також обрання порядку здійснення цих заходів законодавець покладає безпосередньо на слідчого, який здійснює досудове розслідування, або за його дорученням – на відповідні уповноважені оперативні підрозділи. За рішенням слідчого чи прокурора до проведення негласних слідчих (розшукових) дій можуть залучатися також інші особи. Закон визначає суворо фіксоване коло й компетенцію суб'єктів, наділених правом проведення негласних слідчих (розшукових) дій, пов'язаних з аудіо-, відеоконтролем особи, оглядом і виїмкою кореспонденції, зняттям інформації з транспортних телекомунікаційних мереж, зняттям інформації з електронних інформаційних систем, спостереженням за особою, річчю або місцем, аудіо-, відеоконтролем місця. У статті охарактеризовано спеціальні гарантії правового обмеження особистих конституційних прав і свобод людини в ході проведення негласних слідчих (розшукових) дій.

Ключові слова: *негласні слідчі (розшукові) дії, досудове розслідування, кримінальне провадження, обмеження прав, суб'єкти проведення НСРД.*

The article discusses issues related to the problems of criminal procedural guarantees of the observance of individual rights in the conduct of secret investigative (search) actions. Law enforcement officials, as authorized by the state, are often forced to take actions related to lawful interference with personal rights, proclaimed and protected by the Constitution of Ukraine. The introduction of the institute of secret investigative actions into the current Code of Criminal Procedure provides the investigator and prosecutor with the prosecution's side with additional means of investigating crimes. Inadequate use can lead to a violation of human rights in the course of covert investigative actions, and become the basis for bringing to justice law enforcement officials who committed a violation of the law during their conduct. Attention applies on that decision of character of secret inquisitional actions, necessity of the use here of technical equipments, criminalistics receptions and methods, and also the choice of order of realization of these measures a legislator lays directly on an investigator, carrying out investigation, or on his errand – on the corresponding authorized operative subdivisions. A law determines the strictly fixed circle and competence of the subjects, conferred the right, by the video inspection of person, examination and coulisse of correspondence, by the removal of information from transport telecommunication systems, watching a person, thing or place

© ХОДАНОВИЧ В.О. – кандидат юридичних наук, співробітник (Служба безпеки України)

realization of the secret inquisitional actions related to audio. In the article the described special guarantees of legal limitation of personality constitutional rights and freedoms of man are during realization of secret inquisitional actions. Introduction to the article the described special guarantees of the legal restriction of personal constitutional rights and freedoms of a person in the course of conducting tacit investigative actions.

Key words: *secret investigative (search) actions, pre-trial investigation, criminal proceedings, limitation of rights, subjects of realization of secret inquisitional actions.*

Вступ. Суттєвою особливістю правового регулювання діяльності державних органів, сил і засобів, що забезпечують національну безпеку держави, є детальна регламентація в конституціях багатьох країн світу питань, які пов'язані із залученням спеціальних служб, військових і поліцейських формувань до забезпечення як зовнішньої, так і внутрішньої безпеки своїх держав. До того ж, неабияку увагу в основних законах окремих країн приділено питанням забезпечення правового захисту людини, який в значній мірі залежить від рівня розвитку держави, від того, як повно вона може забезпечити захист прав і свобод громадянина від незаконних посягань на них з боку будь-кого, а поряд з тим і від авторитету влади.

Необхідність деяких законодавчих обмежень прав людини за певних соціальних ситуацій на сучасному етапі визнається правомірним винятком із загального правила. Вимагати повної ліквідації будь-яких обмежень людської поведінки означало б фактично виправдовувати також і протиправну та злочинну поведінку, допускати утиснення прав та інтересів як інших осіб, так і суспільства й держави в цілому. Головне, щоб такі обмеження не виходили за встановлені в законах рамки і були дійсно зумовлені визначеною потребою. Зазвичай, така потреба може виникнути у випадку появи особливих умов, за наявності яких держава має право вдатися до обмеження прав людини. В переважній більшості випадків це стосується обставин, що пов'язані з наявністю загрози безпеці інших осіб, держави або інших інтересів, що охороняються законом.

Постановка завдання. Для ефективного проведення державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства й держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності необхідне врахування діалектики співвідношення прав й інтересів учасників кримінального судочинства і чітке визначення пріоритетності цінностей, які потрібно захищати в кожному конкретному випадку.

Результати дослідження. Зазначена проблема завжди турбувала науковців і практиків, котрі вивчали і продовжують вивчати діяльність, пов'язану із виявленням та досудовим розслідуванням кримінальних правопорушень проти основ національної безпеки держави. Окремий зріз проблеми складають питання забезпечення дотримання і законного допущення тимчасових обмежень прав і інтересів особи під час досудового розслідування й проведення негласних процесуальних дій.

Вітчизняний і зарубіжний досвід правової регламентації інституту негласних процесуальних дій постійно перебуває під пильною увагою вітчизняних вчених і, зокрема, був предметом висвітлення у працях Б.І. Бараненка, В.Д. Берназа, О.А. Білічак, В.А. Глушкова, Л.В. Головка, К.Ф. Гуценка, В.А. Колесника, С.С. Кудінова, В.Т. Маляренка, В.А. Молдована, Д.Й. Никифорчука, М.А. Погорецького, Д.Б. Сергеєвої, Р.М. Шехавцова, М.Є. Шумила та інших науковців. Їхній внесок у дослідження зазначених питань беззаперечний, але не вичерпує всієї гостроти проблеми.

Реформування судової системи в Україні, що супроводжується модернізацією правової будови з урахуванням міжнародної практики, відбувається саме під знаком забезпечення прав людини й громадянина, недопущення свавілля з боку органів досудового розслідування й судових органів. Одним із випадків, коли виникає конфлікт інтересів людини, суспільства та держави, є певне законодавче обмеження конституційних прав і свобод людини в ході здійснення досудового розслідування й, зокрема, під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій.

Співробітники правоохоронних органів як уповноважені державою особи часто змушені вчиняти дії, пов'язані з правомірним втручанням в права особи, у відносини, які вважаються непорушними людським цінностям, що проголошені та охороняються Конституцією України.

Сьогодні актуальним постає питання щодо юридичних гарантій, засобів і механізмів захисту прав і свобод людини та громадянина. Закріплення основних конституційних прав людини без одночасного забезпечення ефективного механізму захисту цих прав стає не більш як голою декларацією.

З метою забезпечення дотримання прав людини Конституція України встановила неприпустимість обмеження конституційних прав і свобод крім випадків, передбачених самою Конституцією, а в умовах воєнного і надзвичайного стану має бути зазначеним певний строк дії цих обмежень. Таким чином, діяльність органів державної влади щодо обмеження прав та свобод людини і громадянина визначена положенням ст. 64 Конституції України, що гарантує здійснення належного контролю за ними.

Умови існування держави встановлюють можливість обмеження в разі такої необхідності одного або кількох конституційних прав особи. За такої ситуації держава має визначати, якому з них віддати перевагу. Якщо вона правильно обирає і захищає важливіше право за рахунок менш суттєвого, тоді не послаблюється поняття права і не зменшується його цінність. Отже, необхідно визнати, що законодавець має причини обмежити те чи інше право, коли він небезпідставно вважає право, що конкурує, важливішим. Тому держава повинна встановити рівновагу між цілями діяльності та заходами, що застосовуються для цього, гранично встановлювати випадки обмеження прав та механізм їх поновлення [1, с. 217].

У міжнародних документах та суспільній практиці такі цінності як право на життя, свободу і особисту недоторканність, рівність всіх перед законом та судом, неприпустимість свавільного арешту чи затримання, втручання в особисте й сімейне життя, незаконне посягання на недоторканність житла, таємниця кореспонденції визнаються всіма цивілізованими країнами, загальнообов'язкові та підлягають захисту державою, в тому числі застосуванням заходів примусу.

У міжнародних правових документах закріплені не лише основні права і свободи людини й громадянина, а й передбачено допустимість їх обмежень у встановлених законом випадках. Так, у Декларації прав людини 1948 р. зафіксовано міжнародне визнання того положення, що кожна людина має обов’язок перед суспільством (п. 1, ст. 29). Здійснюючи свої права і свободи, вона повинна зазнавати лише обмежень, встановлених законом винятково з метою забезпечення належного визнання й поваги прав і свобод інших осіб та для задоволення справедливих вимог моралі, громадського порядку й загального добробуту в демократичному суспільстві (п. 2, ст. 29) [2, с. 141].

Діяльність із досудового розслідування злочинів здійснюється з застосуванням в окремих випадках допустимих Конституцією та КПК України обмежень прав людини. Однак слід мати на увазі, що така діяльність – це не диктатура прав, яка має вираз через призму примусових заходів, а насамперед захист прав та законних інтересів громадян. Заходи ж примусу та інші випадки тимчасового обмеження прав тільки втілюють в життя необхідні й допустимі обмеження прав і свобод осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні, та лише за наявності особливих правовідносин, що виникають між суб’єктами кримінально-процесуальної діяльності.

Автор вважає, що не викликатиме сумнівів теза про те, що під час здійснення такої діяльності можливе, а в окремих випадках є необхідним обмеження прав та свобод людини. Проте, умови таких обмежень закріплено в нормах законів. Вітчизняний науковець В.А.Колесник звертає увагу на те, що введення до чинного КПК України інституту негласних слідчих (розшукових) дій озброює слідчого й прокурора як сторону обвинувачення додатковими засобами розкриття і розслідування злочинів та покладає на них обов’язок професійного володіння цими засобами, оскільки невміле їх застосування може призвести як до порушення прав людини під час здійснення негласних слідчих (розшукових) дій, так і стати приводом для притягнення до відповідальності співробітників правоохоронних органів, які допустили порушення закону під час їх здійснення [3, с. 7].

Певною особливістю інституту негласних слідчих (розшукових) дій є та, що переважна більшість їх не має чітко встановленої процесуальним законом процедури проведення, фіксування, визначення для кожної дії конкретних обов’язкових чи альтернативних учасників, порядку використання отриманих результатів у доказуванні.

Загальний порядок проведення негласних слідчих (розшукових) дій і окремий порядок проведення деяких з них встановлено міжвідомчою Інструкцією «Про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні», що затверджена спільним Наказом Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України [4].

Метою розробки цієї Інструкції було врегулювання загальних процедур організації проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні, що забезпечують дотримання конституційних прав та законних інтересів учасників

досудового розслідування, інших осіб, швидке, повне та неупереджене розслідування злочинів, захисту особи, суспільства і держави.

Законодавцем у ч. 3 ст. 246 КПК України встановлено, що рішення про проведення негласних слідчих (розшукових) дій приймає слідчий як особа, яка здійснює провадження, прокурор, а в окремих і визначених кримінальним процесуальним законом випадках – слідчий суддя за клопотанням прокурора або клопотанням слідчого, погодженим з прокурором. Автор підтримує думки тих учених, які вважають, що останню вимогу законодавця слід розуміти в тому сенсі, що слідчий суддя надає дозвіл на проведення негласної слідчої (розшукової) дії, а не приймає сам рішення про її проведення, оскільки процесуальний документ, в якому визначено таке рішення слідчого судді, має назву «Ухвала слідчого судді про дозвіл на проведення негласної слідчої (розшукової) дії» [5, с. 82].

Негласність проведення істотно впливає на визначення видів негласних слідчих (розшукових) дій, а особливі процесуальні вимоги впливають і на розроблення специфічних тактичних прийомів й тактико-криміналістичних рекомендацій з їх проведення, на порядок взаємодії їх учасників, застосування техніко-криміналістичних і спеціальних технічних засобів та використання отриманих результатів у доказуванні як під час досудового розслідування, так і в суді.

Важливою особливістю застосування спеціальних технічних засобів при проведенні окремих негласних слідчих (розшукових) дій є орієнтація на приховане отримання інформації, що в багатьох випадках призводить до обмеження конституційних прав людини і громадянина. В багатьох статтях глави 21 КПК України законодавець вживає термін «технічні та інші засоби», проте не розкриває його змісту. Так, у ч. 1 ст. 252 КПК України детально регламентується особлива форма фіксації негласних слідчих (розшукових) дій, що включає в себе застосування вичерпного переліку джерел шуканих відомостей, спеціальну процедуру їх документування.

Визначення характеру негласних слідчих (розшукових) дій, необхідність застосування при цьому технічних засобів, криміналістичних прийомів і методів, а також обрання порядку здійснення цих заходів законодавець покладає безпосередньо на слідчого, який здійснює досудове розслідування, або за його дорученням – на відповідні уповноважені оперативні підрозділи.

За рішенням слідчого чи прокурора до проведення негласних слідчих (розшукових) дій можуть залучатися також інші особи (ч. 6 ст. 246 КПК). Закон визначає суворо фіксоване коло й компетенцію суб'єктів, наділених правом проведення негласних слідчих (розшукових) дій, пов'язаних з аудіо-, відеоконтролем особи, оглядом і виїмкою кореспонденції, зняттям інформації з транспортних телекомунікаційних мереж, зняттям інформації з електронних інформаційних систем, спостереженням за особою, річчю або місцем, аудіо-, відео-контролем місця та інше.

Серед осіб, які сприяють слідчому або оперативному працівнику, якому доручено проведення НСРД, необхідно назвати спеціаліста. Діяльність цього суб'єкта кримінального провадження може бути як дослідницькою, коли спеціаліст застосовує свої знання й навички для виявлення недоступної слідчому інформації (ст. 266 КПК України), так і технічною, коли він лише сприяє слідчому у закріпленні інформації. Інколи спеціаліст може виконувати обидві ці функції, коли за допомогою спеціальних технічних засобів виявляє, а потім вилучає різноманітні сліди чи інші предмети.

Не дивлячись на те, що об'єктом вивчення і слідчого, і спеціаліста є факти, які сприймаються наочно, мають загальнодоступний характер і зрозумілі всім учасникам негласної процесуальної дії, доказові дані сприймаються в першу чергу спеціалістом, сприйняття ж слідчим є вторинним і слідчий, безумовно, відчуває певний вплив уявлення й досвіду спеціаліста, чого не можна не враховувати і що відображається при фіксації отриманих даних в протоколі. Хоча результати діяльності спеціаліста не об'єктивізуються в самостійному джерелі доказів, а виступають як складник протоколу негласної слідчої (розшукової) дії, не враховувати її важливість не можна. Якщо виникає необхідність в уточненні або перевірці даних, отриманих під час проведення цих дій, спеціаліст може бути допитаний як свідок, що випливає із положень ч. 2. ст. 256 КПК України.

За результатами проведення негласної слідчої (розшукової) дії складається протокол, до якого в разі необхідності долучаються додатки. В ч. 2 ст. 252 КПК України зазначено, що проведення негласних слідчих (розшукових) дій може фіксуватися за допомогою технічних та інших засобів.

У ч. 1 ст. 256 КПК України визначено, що протоколи щодо проведення негласних слідчих (розшукових) дій, аудіо- або відеозаписи, фотознімки, інші результати, здобуті за допомогою застосування технічних засобів, вилучені під час їх проведення речі і документи або їх копії

можуть бути використані в доказуванні на тих самих підставах, що і результати проведення інших слідчих (розшукових) дій під час досудового розслідування. Хоча в ст. 258 КПК України законодавець і не веде мову про застосування технічних або інших засобів, проте цілком зрозуміло, що здійснення таких різновидів втручання в приватне спілкування як аудіо-, відеоконтроль особи; арешт, огляд і виїмка кореспонденції; зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж; зняття інформації з електронних інформаційних систем є можливим лише шляхом застосування спеціальних технічних засобів. Лише в ч. 2 ст. 262 цього закону «Огляд і виїмка кореспонденції» зазначено, що у разі необхідності особою, яка проводить огляд поштово-телеграфної кореспонденції, може бути прийняте рішення про нанесення на виявлені речі і документи спеціальних позначок, обладнання їх технічними засобами контролю.

У ч. 3 ст. 263 КПК України зазначається, що зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж полягає у проведенні із застосуванням відповідних технічних засобів спостереження, відбору та фіксації змісту інформації, яка передається особою та має значення для досудового розслідування, а також одержанні, перетворенні і фіксації різних видів сигналів, що передаються каналами зв'язку [6].

Організаційно-технічні ознаки складають самостійну групу ознак, притаманних негласним слідчим (розшуковим) діям, які проводяться з використанням засобів аудіо- та відеозапису, зокрема аудіо-, відеоконтроль особи (ст. 260 КПК); спостереження за особою, річчю або місцем (ст. 269 КПК); аудіо-, відеоконтроль місця (ст. 270 КПК).

З юридичної точки зору особливість аналізу відео- та звукової інформації, отриманої в ході проведення спостереження за особою, річчю або місцем, аудіо-, відеоконтролю особи, аудіо-, відеоконтролю місця полягає в тому, що таке дослідження дає змогу встановити й доказати окремі факти, в тому числі обставини злочинної діяльності.

Стаття 266 КПК України регламентує порядок дослідження інформації, отриманої при застосуванні технічних засобів. Законодавець визначив, що дослідження інформації, отриманої при застосуванні технічних засобів, у разі необхідності здійснюється за участю спеціаліста. Зазначено також, що носії інформації та технічні засоби, за допомогою яких отримано інформацію, можуть бути предметом дослідження відповідних спеціалістів або експертів.

Висновки. До спеціальних гарантій правового обмеження особистих конституційних прав і свобод людини в ході проведення негласних слідчих (розшукових) дій необхідно віднести такі.

1. Будь-яке обмеження повинно застосовуватися на чітко визначених підставах і у певних умовах, які закріплені у відповідному відомчому нормативно-правовому акті, що відповідає вимогам чинного законодавства. Для правоохоронних органів таким актом є міжвідомча Інструкція «Про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні». Такими насамперед виступає встановлена слідчим (прокурором) неможливість отримання органом досудового розслідування відомостей про злочин та особу, що його вчинила, в інший спосіб.

Під іншим способом законодавець розуміє можливість встановлення зазначених обставин гласно, шляхом проведення відповідних процесуальних дій, витребування від особи (осіб) чи організацій предметів, документів, призначення ревізій, судових експертиз тощо коли відомості про проведення таких дій можуть стати відомими іншим особам, але це не зашкодить інтересам кримінального провадження.

Потреба органу досудового розслідування діяти в інтересах здійснюваного кримінального провадження негласно і виступає підставою для проведення негласних слідчих (розшукових) дій. Обираючи такі підстави, треба враховувати, що негласні слідчі (розшукові) дії, передбачені ст.ст. 260, 261, 262, 263, 264 (в частині дій, що проводяться на підставі ухвали слідчого судді), 267, 269, 270, 271, 272, 274 КПК України, проводяться виключно у кримінальному провадженні щодо тяжких або особливо тяжких злочинів, зазначених у ч.ч. 4 та 5 ст. 12 КК України [3, с. 9].

2. Повинен бути встановлений вичерпний перелік компетентних органів держави та осіб, які мають право здійснювати обмеження особистих конституційних прав і свобод людини під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій. Так, під час проведення таких дій здійснювати обмеження особистих конституційних прав і свобод дозволено державним органам, перелічеиним у ч. 6 ст. 246 КПК України. В «Інструкції про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні» також визначені суб'єкти, уповноважені на проведення негласних слідчих (розшукових) дій.

3. Повинні існувати як чітка процедура застосування обмеження особистих конституційних прав і свобод людини в ході проведення НСРД, так і механізм захисту від можливих

порушень з боку правоохоронних органів при запровадженні обмежень. Зазначена Інструкція містить норми, що регулюють загальні процедури організації проведення НСРД та використання їх результатів у кримінальному провадженні, забезпечення додержання конституційних прав та законних інтересів учасників досудового розслідування, швидкого, повного та неупередженого розслідування злочинів; основні етапи процедури обмеження: підготовка і подання клопотання про дозвіл на проведення, як обчислюється термін дії дозволу на проведення такої слідчої дії тощо [4]. Проте, в цій Інструкції не чітко визначений механізм захисту від можливих порушень з боку суб'єктів проведення НСРД при запровадженні відповідних обмежень.

4. Норми відомчих нормативно-правових актів із проведення НСРД не повинні розширювати повноважень правоохоронних органів по встановленню меж або встановлювати інші, ніж ті, що передбачені КПК України та названою Інструкцією.

5. Незалежно від набутого в кримінальному провадженні процесуального статусу, усі особи, конституційні права яких були тимчасово обмежені під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій, а також підозрюваний і його захисник, участь якого в даному кримінальному провадженні має офіційне підтвердження, мають бути письмово повідомлені про таке обмеження прокурором або за його дорученням слідчим, який здійснює досудове розслідування. Відповідне доручення прокурора може бути надано тільки конкретному слідчому і незалежно від того, ним або уповноваженим оперативним підрозділом здійснені негласні слідчі (розшукові) дії. Слідчий не має права передоручати виконання цього доручення іншим особам.

6. Особі, права якої обмежують, повинні бути надані уповноваженими на проведення НСРД органами можливості для їх захисту. Водночас правообмежувальні заходи щодо певної особи з боку правоохоронних органів під час здійснення негласних слідчих (розшукових) дій провадяться у межах відповідного виду кримінального провадження.

Отже, забезпечення конституційних прав особи під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій передбачає вчинення конкретних дій щодо інформування особи про володіння правами, їхнє роз'яснення, створення умов їх реалізації, охорону від порушень та захист прав, встановлення механізмів поновлення порушених прав.

Список використаних джерел:

1. Строков І.В. Правові та моральні засади застосування криміналістичних засобів : монографія. Київ : РВЦ НАВСУ, 2003. 325 с.

2. Права человека. Основные международные документы. Москва : Международные отношения. 1989. 160 с.

3. Колесник В.А. Негласні слідчі (розшукові) дії: кримінально-процесуальні та криміналістичні аспекти підготовки і проведення: науково-практичний посібник. Київ : Прецедент, 2014. 135 с.

4. Інструкція «Про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні», затверджена наказом ГПУ, МВС, СБУ, АДПС, Мінфіну, Мінюсту України від 16 листопада 2012 р. № 114/1042/516/1199/936/1687/5/.

5. Колесник В.А. Проблемні питання проведення негласних слідчих (розшукових) дій та їх учасників // Кримінальне провадження: новації процесуальної теорії та криміналістичної практики: Зб. матеріалів Міжнародн. наук.-практ. конф. (18-19 квітня 2013 р., м. Сімферополь-Алушта). Сімферополь : ДІАЙПІ, 2013. С. 80–82.

6. Кримінальний процесуальний кодекс України. Станом на 25 травня 2012 року (Відповідає офіц. текстові). Київ : Алерта, 2012.

УДК 343.133.3
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.35

ЧЕРНІЄНКО А.О.

ЗАСТОСУВАННЯ Ч. 3 СТ. 349 КПК УКРАЇНИ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ ЩОДО НАРКОЗЛОЧИНІВ

Стаття присвячена застосуванню положень ч. 3 ст. 349 КПК України у судовому розгляді кримінального провадження щодо наркозлочинів. Звернено увагу на взаємозв'язок правильного застосування зазначених положень кримінального процесуального закону із виконанням завдань кримінального провадження, визначеними ст. 2 КПК України, зокрема забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду з тим, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу і щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура. У статті проаналізовані положення кримінального процесуального законодавства України в частині визначення обсягу доказів, що підлягають дослідженню та порядку їх дослідження в ході судового розгляду кримінального провадження щодо злочинів у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів. Акцентовано увагу на обов'язкових обставинах, визначених кримінальним процесуальним законодавством, які необхідно встановити суду для того, щоб мати законні підстави проведення судового розгляду кримінального провадження щодо наркозлочинів у спрощеному порядку. Визначені обставини, які повинен встановити прокурор перед тим, як висловлювати позицію щодо можливості проведення розгляду справи в порядку ч. 3 ст. 349 КПК України. Звернено увагу на визначення порядку дослідження доказів з боку сторони обвинувачення. Констатовано, що положення ч. 3 ст. 349 КПК України активно застосовуються судами у кримінальних провадженнях щодо наркозлочинів. Досліджена судова практика розгляду кримінальних проваджень щодо наркозлочинів у спрощеному порядку. Проаналізована правова позиція Верховного Суду України щодо практики розгляду судами справ про злочини у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів. Сформовані практичні рекомендації для працівників органів прокуратури щодо застосування положень ч. 3 ст. 349 КПК України під час судового розгляду кримінального провадження щодо злочинів у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів.

Ключові слова: *кримінальне провадження, завдання, судовий розгляд, спрощений порядок, прокурор, наркозлочини.*

The article is devoted to the application of the provisions of Part 3 of Art. 349 CPC of Ukraine in the judicial review of criminal proceedings concerning drug crimes. The attention is drawn to the relationship between the correct application of the above-mentioned provisions of the criminal procedural law and the fulfillment of the tasks of the criminal proceedings, specified in Art. 2 CPC of Ukraine, in particular, to ensure a prompt, complete and impartial investigation and judicial review so that anyone who committed a criminal offense has been brought to justice with his guilty verdict, no one has been accused or convicted, no person was subjected to unreasonable procedural coercion and that every participant in the criminal proceedings has been subjected to the due process of law. The article analyzes the provisions of the criminal procedural legislation of Ukraine in terms of the scope of evidence to be investigated and the order of their

© ЧЕРНІЄНКО А.О. – кандидат юридичних наук, провідний науковий співробітник відділу дослідження проблем функціональної діяльності органів прокуратури (Науково-дослідний інститут Національної академії прокуратури України)

investigation in the course of judicial review of criminal proceedings concerning crimes in the sphere of circulation of narcotic drugs, psychotropic substances, their analogues or precursors. Attention is drawn to the mandatory circumstances specified by the criminal procedural law, which should be established by the court in order to have the legitimate grounds for conducting a trial of a criminal proceeding concerning drug crimes in a simplified manner. Defined circumstances that the prosecutor must establish before expressing a position on the possibility of conducting a trial in accordance with Article 3, is determined. 349 CPC of Ukraine. The attention was drawn to the determination of the order of investigation of evidence by the prosecution side. It is stated that the provisions of Part 3 of Art. 349 CPCs of Ukraine are actively used by courts in criminal proceedings on drug crimes. The judicial practice of reviewing criminal proceedings concerning drug crimes in the simplified order is researched. The legal position of the Supreme Court of Ukraine regarding the practice of reviewing cases of crimes in the sphere of circulation of narcotic drugs, psychotropic substances, their analogues and precursors is analyzed. Formed practical recommendations for employees of the prosecutor's office regarding the application of the provisions of Part 3 of Art. 349 of the CPC of Ukraine during the judicial review of criminal proceedings concerning crimes in the sphere of circulation ofnarcotic drugs, psychotropic substances, their analogues or precursors.

Key words: *criminal proceedings, tasks, trial, simplified procedure, prosecutor, drug crime.*

Вступ. У ст. 2 Кримінального процесуального кодексу України [1] (далі – КПК України) визначено, що завданням кримінального провадження, серед іншого, є забезпечення швидкого, повного та неупередженого розслідування і судового розгляду з тим, щоб кожний, хто вчинив кримінальне правопорушення, був притягнутий до відповідальності в міру своєї вини, жоден невинуватий не був обвинувачений або засуджений, жодна особа не була піддана необґрунтованому процесуальному примусу і щоб до кожного учасника кримінального провадження була застосована належна правова процедура.

Відтак, Кримінальне процесуальне законодавство України передбачає відповідні засоби реалізації зазначеного завдання, зокрема, так званий спрощений порядок судового розгляду, передбачений ч. 3 ст. 349 КПК України, який має відповідні переваги та недоліки. Саме тому участь прокурора у спрощеному порядку судового розгляду кримінального провадження має вирішальне значення в механізмі забезпечення зазначених завдань, закріплених в ст. 2 КПК України, зокрема у кримінальних проваджень щодо злочинів у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів, тобто наркозлочинів.

Незважаючи на актуальність цього питання, на науковому рівні застосування положень ч. 3 ст. 349 КПК України у кримінальному провадженні щодо наркозлочинів взагалі залишається недослідженою темою, свідченням чого є відсутність наукових доробків, які б стосувались зазначеного напряму діяльності.

Постановка завдання. Метою статті є розкриття особливостей застосування ч. 3 ст. 349 КПК України у кримінальному провадженні щодо наркозлочинів.

Результати дослідження. Судовий розгляд кримінальних проваджень щодо злочинів у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів відбувається в загальному порядку, визначеному Розділом IV «Судове провадження в суді першої інстанції» КПК України.

Відповідно до ст. 342 КПК України процедура судового розгляду починається з відкриття судового засідання головуючим, оголошення про розгляд кримінального провадження. Секретар судового засідання доповідає суду, хто з учасників судового провадження з'явився, встановлює їх особи, перевіряє повноваження захисників та представників, з'ясовує, хто не прибув та з яких причин, якщо це відомо.

В подальшому виконуються всі інші вимоги, визначені параграфом 3 «Процедура судового розгляду» Глави 28 «Судовий розгляд» КПК України, що свідчить про відсутність суттєвих змін у проведені судового розгляду по вказаній категорії злочинів.

Після оголошення обвинувачення головуючий встановлює особи обвинуваченого, його анкетні дані, роз'яснює йому суть обвинувачення і запитує чи зрозуміло воно йому, чи визнає він себе винним і чи бажає давати показання (ч. 1 ст. 348 КПК України).

Відповідно до ч. 1 ст. 349 КПК України після виконання вказаних дій головуючий з'ясовує думку учасників судового провадження про те, які докази потрібно дослідити, та порядок їх дослідження.

Вказане питання в контексті судового розгляду кримінальних проваджень щодо злочинів у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів вимагає підвищеної уваги від прокурора, оскільки деякі із злочинів у вказаній сфері відносяться до категорії тяжких, а тому процес доведення винуватості особи буде напряму залежати від того, які докази пред'являтимуться та досліджуватимуться в суді.

Пов'язане це також з тим, що відповідно до ч. 3 ст. 349 КПК України суд має право, якщо проти цього не заперечують учасники судового провадження, визнати недоцільним дослідження доказів щодо тих обставин, які ніким не оспорюються.

При цьому суд зобов'язаний з'ясувати у зазначених осіб наступне: 1) чи правильно розуміють зміст вказаних обставин; 2) чи не має сумнівів у добровільності їх позиції; 3) роз'яснює їм, що у випадку застосування положень, визначених ч. 3 ст. 349 КПК України, вони будуть позбавлені права оскаржувати ці обставини в апеляційному порядку.

У кожному конкретному випадку судового розгляду кримінального провадження у вказаній сфері, прокурор має право, якщо проти цього не заперечуватимуть інші учасники, ініціювати питання про недоцільність дослідження доказів щодо тих обставин, які ніким не оспорюються.

Прокурору слід пам'ятати, що перед тим, як у судовому засіданні висловлювати позицію щодо проведення розгляду справи у порядку, визначеному ч. 3 ст. 349 КПК України, він повинен пересвідчитися в тому, що обвинувачений: 1) беззаперечно визнає свою винуватість у вчиненні злочину у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів; 2) бажає давати показання з приводу тих обставин, які визначені в обвинувальному акті; 3) показання, які надаються обвинуваченим, за своїм змістом відповідають викладеним в обвинувальному акті обставинам вчинення кримінального правопорушення.

Після цього суд повинен пересвідчитись, що обвинувачений не заперечує щодо розгляду кримінального провадження у порядку ч. 3 ст. 349 КПК України, а наслідки його застосування є зрозумілі та не потребують додаткового роз'яснення.

Порядок їх дослідження визначається індивідуально, залежно від особливостей відповідного кримінального провадження й тактики доказування прокурора. Під час визначення обсягу доказів прокурору необхідно повністю називати той доказ, який необхідно дослідити, зазначаючи його обов'язкові реквізити (назва документа, номер, у разі наявності, дата створення, короткий зміст тощо), уникаючи загальних назв.

Судова практика щодо розгляду вказаної категорії кримінальних правопорушень свідчить про те, що зазначена можливість, а саме застосування ч. 3 ст. 349 КПК України, використовується прокурорами достатньо часто.

Аналіз судових рішень дозволяє виокремити ключові обставини, які встановлює суд з метою застосування спрощеного судового розгляду, передбаченого ч. 3 ст. 349 КПК України.

Перша обставина, яка є обґрунтованою підставою для застосування вказаного порядку розгляду кримінального провадження, – обвинувачений та інші учасники судового розгляду погодилися з недоцільністю дослідження доказів стосовно тих фактичних обставин справи, які ніким не оспорюються.

Інша обставина, яка також має ключове значення, правильність розуміння вказаними учасниками судового провадження змісту цих обставин, а також встановлення того, що сумнівів у добровільності та істинності їх позицій немає.

Відсутність хоча б однієї із вказаних обставин виключає можливість застосування положень ч. 3 ст. 349 КПК України та проведення судового розгляду у спрощеному порядку. У разі, якщо вищевказане з'ясовано та підтверджено, суд визнає недоцільним допит свідків, дослідження усіх документів зібраних на стадії досудового розслідування, та визнає за можливе обмежитися допитом обвинуваченого, дослідженням матеріалів, що характеризують особу обвинуваченого та матеріалів, необхідних для вирішення питань згідно ст. 368 КПК України.

Верховний Суд України надав власну правову позицію, викладену в узагальненні практики розгляду судами справ про злочини у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів та прекурсорів, підкреслюючи той факт, що практика розгляду справ зазначеної категорії місцевими судами склалася таким чином, що більшість з них розглядається в спрощеному порядку і суди не досліджують докази в повному обсязі у зв'язку з визнанням обвинуваченим своєї вини та обставин вчинення кримінального правопорушення.

Верховний Суд України зазначає, що: «вирішуючи питання про недоцільність дослідження доказів у справі, деякі суди не з'ясовують, чи правильно підсудний та інші учасники судового розгляду розуміють зміст цих обставин, чи немає сумнівів у добровільності та істинності їх позицій, а також чи розуміють вони правові наслідки такого розгляду. Навіть якщо суди з'ясовують ці питання, то не завжди належним чином відображають це в протоколі судового засідання» [2].

Необхідно зазначити, що найрозповсюдженішими злочинами у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів, судовий розгляд яких відбувається у спрощеному порядку, передбаченому ч. 3 ст. 349 КПК України є: ч. 1 ст. 309 КК України [3; 4], ч. 2 ст. 309 КК України[5;6], ч. 3 ст. 309 КК України [7;8], ч. 1 ст. 310 КК України [9;10], ч. 2 ст. 310 КК України [11;12], ч. 2 ст. 307 КК України [13;14] тощо.

Спрощений порядок судового розгляду злочинів у вказаній сфері значно полегшує виконання конституційної функції прокурора щодо підтримання публічного обвинувачення в суді. Попри це прокурор повинен бути уважним та пересвідчитись у кожному конкретному випадку в ході судового розгляду кримінального провадження про наркозлочини щодо наявності перелічених вище обов'язкових обставин застосування положень ч. 3 ст. 349 КПК України, з метою уникнення порушень прав обвинуваченого, які в подальшому призведуть до оскарження судового рішення.

У випадку, якщо обвинувачений частково або повністю не визнає винуватість у вчиненні кримінального правопорушення у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів, прокурору необхідно пропонувати дослідження доказів в повному обсязі, а саме: допитати обвинуваченого, свідків, потерпілого, якщо відповідне кримінальне провадження передбачає його наявність; дослідити висновки експертів, протоколи процесуальних дій, матеріали аудіо- відеозйомки; речові докази; характеризуючі матеріали.

За таких обставин прокурор повинен пам'ятати, що відповідно до ч. 1 ст. 22 КПК України кримінальне провадження здійснюється на основі змагальності, що передбачає самостійне обстоювання стороною обвинувачення і стороною захисту їхніх правових позицій, прав, свобод і законних інтересів засобами, передбаченими цим Кодексом.

Так, відповідно до змісту ч. 1 ст. 91 КПК України до обставин, які підлягають доказуванню у кримінальному провадженні відносяться: подія кримінального правопорушення (час, місце, спосіб та інші обставини вчинення кримінального правопорушення), винуватість обвинуваченого у вчиненні кримінального правопорушення, форма вини, мотив і мета вчинення кримінального правопорушення тощо.

Відповідно до ст. 62 Конституції України особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду. Ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні злочину. Обов'язок доказування перелічених обставин покладається на нього (ч. 1 ст. 92 КПК України).

Крім того, виходячи зі змісту ч. 3 ст. 349 КПК України, якщо принаймні одна з обставин, яка підлягає доказуванню у кримінальному провадженні, заперечується стороною, спрощену процедуру судового розгляду застосовано бути не може [15].

Відповідно до ч 3 ст. 349 КПК України суд має право, якщо проти цього не заперечують учасники судового провадження, визнати недоцільним дослідження доказів щодо тих обставин, які ніким не оспорюються. Однак дана норма не звільняє суд від обов'язку встановити обставини, які підлягають доказуванню в кримінальному провадження та визначені ст. 91 КПК України.

Тобто законодавець зобов'язує суд встановити всі обставини, що мають значення для кримінального провадження, а ст. 349 КПК України лише визначає обсяг та порядок дослідження доказів на підтвердження цих обставин [16].

Висновки. Таким чином, застосовуючи положення ч. 3 ст. 349 КПК України у кримінальному провадженні щодо наркозлочинів, прокурор повинен акценту увагу на наступних обставинах: 1) обвинувачений та інші учасники судового розгляду погодилися з недоцільністю дослідження доказів стосовно тих фактичних обставин справи, які ніким не оспорюються; 2) існує правильність розуміння вказаними учасниками судового провадження змісту цих обставин, а також встановлення того, що сумнівів у добровільності та істинності їх позицій немає; 3) у випадку, якщо обвинувачений частково або повністю не визнає винуватість у вчиненні кримінального правопорушення у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів, прокурору необхідно пропонувати дослідження доказів в повному обсязі;

4) якщо принаймні одна з обставин, яка підлягає доказуванню у кримінальному провадженні, заперечується стороною кримінального провадження, спрощена процедура судового розгляду не може бути застосована.

Список використаних джерел:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 р. № 4651–VI. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4651-17 (дата звернення: 15.07.2019).

2. Практика розгляду судами справ про злочини у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів: Узагальнення Верховного Суду України від 01.01.2008 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0011700-08 (дата звернення: 15.07.2019).

3. Вирок Святошинського районного суду м. Києва від 04.06.2018 р. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74439505 (дата звернення: 15.07.2019).

4. Вирок Орджонікідзевського міського суду Дніпропетровської області від 22.06.2018 р. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74845962 (дата звернення: 15.07.2019).

5. Вирок Лисичанського міського суду Луганської області від 13.08.2018 р. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75960860 (дата звернення: 15.07.2019).

6. Вирок Шевченківського районного суду м. Києва від 16.08.2018 р. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/75987278 (дата звернення: 15.07.2019).

7. Вирок Шосткинського міськрайонного суду Сумської області від 13.07.2018 р. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75413341 (дата звернення: 15.07.2019).

8. Вирок Золотоніського міськрайонного суду Черкаської області від 15.06.2018 р. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/74710223 (дата звернення: 15.07.2019).

9. Вирок Лисичанського районного суду Черкаської області від 27.08.2018 р. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/76097963 (дата звернення: 15.07.2019).

10. Вирок Прилуцького міськрайонного суду Чернігівської області від 12.09.2018 р. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/76488246 (дата звернення: 15.07.2019).

11. Вирок Барвінківського районного суду Харківської області від 07.09.2018 р. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/76360754 (дата звернення: 15.07.2019).

12. Вирок Кіровоградського районного суду Кіровоградської області від 07.06.2018 р. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/74770323 (дата звернення: 15.07.2019).

13. Вирок Орджонікідзевського міського суду Дніпропетровської області від 16.08.2018 р. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75899407 (дата звернення: 15.07.2019).

14. Вирок Лисичанського міського суду Луганської області від 15.06.2018 р. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/74707039 (дата звернення: 15.07.2019).

15. Постанова колегії суддів Першої судової палати Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 23.04.2019 р. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/81552721 (дата звернення: 15.07.2019).

16. Постанова колегії суддів Другої судової палати Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 22.03.2018 р. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72970201 (дата звернення: 15.07.2019).

УДК 343.1
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.36

ШАРАНИЧ Р.С.

ОСОБЛИВОСТІ ПОЧАТКОВОГО ЕТАПУ РОЗСЛІДУВАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕНЬ ПРО ЗЛОЧИНИ У СФЕРІ БАНКІВСЬКОГО КРЕДИТУВАННЯ

У статті розглянуто особливості початку досудового розслідування кримінальних проваджень про злочини у сфері банківського кредитування. На основі наукових підходів виокремлено специфіку оцінки слідчим початкової інформації про злочин на основі перевірки одержаних заяв і повідомлень громадян (клієнтів банків), яким завдано шкоду, повідомлень службових осіб банків за результатами «внутрішніх» розслідувань, актів державних контролюючих органів, матеріалів уповноважених службових осіб, які затримали особу під час учинення злочину, а також у разі безпосереднього виявлення ознак злочину за матеріалами оперативних підрозділів. Наголошено, що успішне розслідування будь-якого злочину, у тому числі й злочинів у сфері банківського кредитування, безпосередньо залежить від того, як швидко після вчинення суспільно небезпечного діяння розпочато досудове розслідування. З'ясовано, що особливість одержання вихідних даних про злочини у сфері банківського кредитування шляхом проведення оперативно-розшукових заходів полягає, по-перше, у використанні різноманітних каналів надходження інформації про злочин, по-друге, у подоланні протидії цієї діяльності з боку зацікавлених осіб, що зумовлює складні ситуації перевірки. Визначено, що виявлення злочинів розглядається як одержання органом досудового розслідування з різних джерел інформації про ознаки кримінального правопорушення та як результат цієї діяльності, що є підставою для початку досудового розслідування, як встановлення обставин учинення інших злочинів під час досудового розслідування. Зроблено висновок, що засобом виявлення злочинів поряд з оперативно-розшуковою та кримінальною процесуальною діяльністю, вважається також «внутрішнє» розслідування банку. Відтак, удосконалення виявлення злочинів пов'язано з правовим закріпленням принципів і форм участі в цій роботі уповноважених працівників банків шляхом прийняття Закону України «Про приватну детективну (розшукову) діяльність» з коригуванням положень законодавства з питань організації діяльності органів досудового розслідування та оперативних підрозділів.

***Ключові слова**: банківське кредитування, початковий етап розслідування, досудове розслідування, слідчі (розшукові) дії.*

The article deals with the features of the beginning of pre-trial investigation of criminal proceedings on crimes in the field of bank lending. On the basis of scientific approaches, the specificity of the investigator's assessment of the initial information about the crime is determined on the basis of verification of the received applications and notices of citizens (clients of the banks) that were harmed, reports of officials of banks on the results of "internal" investigations, acts of state controlling bodies, materials of authorized officials, who detained a person during the commission of a crime, as well as in the case of the direct discovery of signs of a crime on the materials of the operational units. It is emphasized that the successful investigation of any crime, including crimes in the field of bank lending, depends directly on how soon after a socially dangerous act a pre-trial investigation is initiated. The peculiarity of obtaining initial data on crimes in the field of bank lending through conducting operational and investigative measures is, firstly, the use of various channels of information on crime, and secondly, in overcoming the counteraction of this activity by interested parties, which leads to complex situations

© ШАРАНИЧ Р.С. – аспірант (Інститут права імені князя Володимира Великого Міжрегіональної академії управління персоналом)

checking. It is determined that the detection of crimes is considered, firstly, as the receipt by the body of pre-trial investigation from various sources of information about the signs of a criminal offense; and secondly, as a result of this activity, which is the basis for initiating a pre-trial investigation; thirdly, as the establishment of the circumstances of committing other crimes during the pre-trial investigation. It is concluded that the means of detecting crimes, along with operational-search and criminal procedural activities, is also considered "internal" investigation of the bank. Thus, the improvement of the detection of crimes is related to the legal consolidation of the principles and forms of participation in this work of authorized bank employees through the adoption of the Law of Ukraine "On Private Detective (Investigation) Activity", adjusting the provisions of the legislation on the organization of the activities of pre-trial investigation bodies and operational units.

Key words: *bank lending, the initial stage of the investigation, pre-trial investigation, investigative (wanted) actions.*

Вступ. Сучасна кредитно-банківська сфера переживає серйозні структурні зміни в умовах переходу від адміністративно-керованої високомонополізованої державної банківської структури до динамічної, гнучкої, заснованої на приватній та колективній власності системи кредитних установ. Істотні зміни відбуваються також у діяльності банків. Сьогодні вони практично набули свого комерційного вигляду. З установ, зайнятих головним чином розподілом короткострокових та довгострокових кредитів між господарськими організаціями, банки перетворюються в ринкові структури, орієнтовані на комерційний успіх, на одержання прибутку.

Банківська сфера, яка складає стратегічний сегмент ринкової економіки, відіграє провідну роль у здійсненні економічних відносин. Вивчення статистичних даних показує, що злочинність у цій галузі перетворилась у масштабне явище саме за роки економічних реформ. Кримінальні посягання тут відрізняються різноманітністю, високоінтелектуальним характером, швидкою адаптацією злочинців до нових форм та методів підприємницької діяльності, нових технологій здійснення банківських операцій.

Постановка завдання. Розслідування злочинів є пізнавальною діяльністю, яка має на меті отримати вірогідні відомості про об'єкт, який представляє цікавість для слідства, і як будь-яка діяльність має певну структуру. В.В. Рябоконь та В.І. Шиконов запропонували два основні елементи процесу розслідування злочинів: етапи розслідування та окремі слідчі дії на цих етапах [1, с. 5]. Автор підтримує таку думку вчених і буде вирішувати поставлені завдання за таким напрямом.

Результати дослідження. Питання початкового етапу розслідування злочину в криміналістиці вивчають уже багато років. У криміналістичній літературі зверталась увага на практичне значення дослідження та розробки початкового етапу в методиці розслідування злочину. Різноманітні аспекти цього структурного елементу процесу розслідування неодноразово розглядалися в роботах Р.С. Бєлкіна, В.І. Галагана, Є.П. Іщенка, І.М. Лузгіна, В.І. Лунгу, А.Г. Філіппова та інших. Водночас існують неоднозначні думки, які потребують подальшого дослідження.

Враховуючи пізнавальний характер розслідування І.М. Лузгін виділяє два етапи розслідування. Перший – починаючи від порушення кримінальної справи до пред'явлення обвинувачення. На цьому етапі збираються та оцінюються фактичні дані, необхідні для вирішення питання про порушення кримінальної справи, затримання обвинуваченого та пред'явлення обвинувачення. Другий етап – від пред'явлення обвинувачення до закінчення слідства. Головна мета даного етапу – дослідження та оцінка доказів із урахуванням показань обвинуваченого та прийняття рішення у справі [2, с. 89].

Р.С. Бєлкін спочатку також поділив процес розслідування на два етапи – початковий та наступний, визначивши для них конкретні завдання. Серед них важливе завдання початкового етапу розслідування вбачав у орієнтуванні особи, яка провадить досудове слідство, в обставинах події й отриманні вихідних даних для планування розслідування, з'ясування фактів, які підлягають доказуванню в справі. Також вказав на необхідності збору і фіксації доказів, які можуть бути втрачені, та в установленні, розшуку та затриманні злочинця за «гарячими слідами».

Починаючи з 70-х років у криміналістичних працях переважає думка про поділ процесу розслідування на три етапи. Р.С. Бєлкін доходить висновку, що процес розслідування злочину доцільно поділити на три взаємопов'язані етапи: початковий або етап початкових слідчих дій

та оперативно-розшукових заходів; наступний, або етап наступних слідчих дій та оперативно-розшукових заходів та заключний етап [3, с. 33–34].

На думку М.П. Яблокова, розслідування злочинів проходить у своєму розвитку три етапи: початковий, наступний та заключний. На початковому етапі висувають версії, складають план розслідування та проводять початкові слідчі дії. На наступному етапі основним напрямом розслідування є встановлення злочинця та його розшук, а при затриманні – збір додаткових фактичних даних, які б його викрили, пред'явлення йому обвинувачення. На заключному етапі здійснюється підготовка й виконання вимог, пов'язаних із закінченням розслідування [4, с. 495–497].

В.К. Лисиченко пропонує розділити розслідування на два взаємопов'язані етапи – початковий та наступний. На початковому етапі розслідування після порушення кримінальної справи основною задачею розслідування є вивчення обставин події, виявлення та фіксація слідів та інших доказів, особливо тих, що швидко змінюються чи взагалі можуть зникнути. Наступний етап розслідування починається після пред'явлення підозрюваному постанови про притягнення як обвинуваченого та його допиту [5, с. 100–114].

Криміналістичний поділ процесу розслідування на взаємозалежні етапи має завдання щодо встановлення структури криміналістичної методики розслідування злочинів, яка б включала в себе комплекс криміналістичних рекомендацій, тактику проведення слідчих дій і оперативно-розшукових заходів для розслідування й попередження злочинів. Це необхідно, перш за все, для усвідомлення чіткої сутності кожного етапу розслідування та оптимізації діяльності розслідування злочинів.

Початковий етап розслідування кримінальних проваджень про злочини у сфері банківського кредитування – суто криміналістичний, використовується для позначення певного періоду досудового розслідування, під час якого слідчий провадить слідчі (розшукові) дії, негласні слідчі (розшукові) дії та організаційні заходи для встановлення усіх обставин кримінального правопорушення та особи підозрюваного.

Серед проблем організації розслідування злочинів цієї категорії слід виокремити недостатній рівень обізнаності працівників територіальних підрозділів Національної поліції України з особливостями схем учинення злочинів із властивими їм ознаками, а також банківських операцій та інформаційно-телекомунікаційних технологій (85,5% опитаних), що потребує напрацювання відповідних методик документування і викриття злочинів, проведення спільних семінарів і тренінгів для працівників практичних підрозділів Національної поліції України за участю фахівців банківської сфери, спеціалістів у галузі комп'ютерних технологій [6, с. 19].

Кримінальне провадження щодо злочинів у сфері банківського кредитування розпочинається з моменту внесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань. Відомо, що успішне розслідування будь-якого злочину, у тому числі й злочинів у сфері банківського кредитування, безпосередньо залежить від того, як швидко після вчинення суспільно небезпечного діяння розпочато досудове розслідування. У зв'язку з цим особливої актуальності і значущості набуває етап збору та перевірки матеріалів. Особливість етапу багато в чому визначається кримінально-правовою природою розглянутих злочинів і тим, що дії, які становлять цю стадію, спрямовані на встановлення особи, яка ймовірно вчинила це правопорушення.

Відповідно до Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події, затвердженої наказом МВС України від 06.11.2015 № 1377 (далі – Інструкція), уповноважений працівник чергової частини органу поліції, отримавши заяву (повідомлення) про вчинене кримінальне правопорушення та іншу подію, відразу реєструє її (його) в журналі Єдиного обліку та направляє на місце події слідчо-оперативну групу чи групу реагування (п. 2 розділу 2) [7]. Керівник органу досудового розслідування визначає слідчого, який реєструє заяву в Єдиному реєстрі досудових розслідувань та починає провадження (ч. 2 ст. 39 КПК України) [8].

На початку кримінального провадження щодо злочинів у сфері банківського кредитування до ЄРДР вносяться відомості про:

1) дату надходження заяви, повідомлення про злочини у сфері банківського кредитування або виявлення з іншого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення такого злочину;

2) прізвище, ім'я, по батькові потерпілого або заявника;

3) інше джерело, з якого виявлені обставини, що можуть свідчити про вчинення злочинів у сфері банківського кредитування;

4) короткий виклад обставин, що можуть свідчити про вчинення злочинів у сфері банківського кредитування, наведених потерпілим, заявником чи виявлених з іншого джерела;

5) попередня правова кваліфікація кримінального правопорушення із зазначенням статті (частини статті) закону України про кримінальну відповідальність;

6) прізвище, ім'я, по батькові та посада слідчого, прокурора, який вніс відомості до реєстру та розпочав розслідування;

7) інші обставини, передбачені положенням про Єдиний реєстр досудових розслідувань [9].

Як свідчить слідча практика, після внесення відомостей до ЄРДР та початку досудового розслідування про незаконне одержання кредиту, в залежності від способу злочину, підлягають встановленню:

1) обставини, за яких було створено підприємство-позичальник, наскільки законні його створення, діяльність стосовно конкретної організаційно-правової форми;

2) наявність слідів матеріальної або інтелектуальної підробки документів, наданих до банку з метою одержання кредиту; технологічні особливості процесу кредитування, відповідність процедури кредитування вимогам чинних норматив-но-правових актів;

3) напрями використання кредитних коштів, цільовий характер використання, можливі факти розкрадання кредитних коштів, фактичне місцезнаходження кредитних коштів, загальна сума заподіяної шкоди;

4) учасники незаконного одержання кредиту (злочинна група), роль та місце кожного у злочинній діяльності [6, с. 81].

Вивчення кримінальних проваджень даної категорії показало, що приводами для внесення відомостей до ЄРДР є заяви і повідомлення громадян (клієнтів банків), яким завдано шкоду (29% кримінальних проваджень); повідомлень службових осіб банків за результатами «внутрішніх» розслідувань (38%); акти державних контролюючих органів (7%); матеріали уповноважених службових осіб, які затримали особу під час учинення злочину (6%); безпосереднє виявлення ознак злочину за матеріалами оперативних підрозділів (10%) або інших кримінальних проваджень (10%).

Незалежно від джерел виявлення початкової інформації про злочин, до матеріалів кримінального провадження долучається заява фізичної особи (лист-повідомлення представника банку) про кримінальне правопорушення; рапорт співробітника оперативного підрозділу з узагальненням результатів роботи щодо виявлення та документування злочину; пояснення потерпілого (його представника), свідків, затриманого; документи (їх копії), що підтверджують рух коштів на банківських рахунках; протокол огляду місця події з додатками.

Початковий етап розслідування таких кримінальних проваджень використовується для позначення певного періоду досудового розслідування, під час якого слідчий здійснює організаційні заходи для встановлення усіх обставин злочину та особи підозрюваного. Основна спрямованість початкового етапу розслідування – інтенсивний пошук, виявлення і закріплення доказів шляхом проведення СРД, НСРД та оперативно-розшукових заходів. На цьому етапі здійснюється основна робота по розслідуванню.

На початковому етапі розслідування кримінальних проваджень про злочини у сфері банківського кредитування слідчий у своєму розпорядженні повинен мати такі матеріали: 1) рапорт про виявлення кримінального правопорушення; 2) зареєстроване повідомлення про початок досудового розслідування; 3) доручення про проведення досудового розслідування; 4) детальні відомості про те, при яких обставинах було вчинено кримінальне правопорушення; 5) протокол огляду місця події; 6) протокол за результатами «внутрішніх» розслідувань банку; 7) акт державного контролюючого органу; 8) протокол затримання уповноважених службових осіб, які затримали особу під час учинення злочину.

Не поодинокими є випадки виявлення злочинів у сфері банківського кредитування за допомогою проведення оперативно-розшукової діяльності. Так, у статті 6 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [10] передбачено виключні підстави для її проведення. Такими підставами вважається наявності достатньої інформації, одержаної в установленому законом порядку, що потребує перевірки за допомогою оперативно-розшукових заходів і засобів, про:

– злочин, що готується;

– осіб, які готують вчинення злочину.

Основне джерело поінформованості компетентних органів пов'язане зі сферою діяльності оперативно-розшукових органів. Це пояснюється завуальованістю, глибоким та всебічним маскуванням злочину, використанням легальних форм діяльності та нерідко незацікавленістю несумлінних учасників економічної діяльності, зокрема банківських структур у виявленні злочинів [6, с. 73–74].

Особливість одержання вихідних даних про злочини у сфері банківського кредитування шляхом проведення оперативно-розшукових заходів полягає у використанні різноманітних каналів надходження інформації про злочин та у подоланні протидії цієї діяльності з боку зацікавлених осіб, що зумовлює складні ситуації перевірки. На основі опитування оперативних працівників Департаменту захисту економіки Національної поліції України встановлено, що каналами одержання первинної інформації про злочини у сфері банківського кредитування є:

– конфіденційні джерела, що перебувають на зв'язку в оперативного працівника;

– матеріали перевірок фінансово-господарської діяльності суб'єктів підприємницької діяльності та банків органами державного контролю та нагляду;

– матеріали планових перевірок правоохоронних органів;

– повідомлення банків або інших кредитних організацій;

– заяви та повідомлення громадян.

Одержана таким чином інформація містить дані про факти нецільового використання кредитних коштів; сліди інтелектуальної або матеріальної підробки документів; факти створення або використання фіктивної підприємницької структури; про факти порушення процедури кредитування однією із сторін кредитного договору; факти злісного ухилення від погашення кредиторської заборгованості; про факти порушення фінансової або бухгалтерської звітності підприємством-позичальником.

Оцінка первинної інформації передбачає застосування комплексу знань, передусім економічних, криміналістичних, технічних. Перевірка інформації включає одночасну роботу за кількома напрямами: виявлення та одержання потрібних документів та їх копій; виявлення й «опрацювання» потрібних осіб; простежування руху грошей та інших цінностей, а також виявлення каналів їх неправомірного використання [6, с. 74]

Проведене автором опитування оперативних працівників, які здійснюють обслуговування об'єктів банківського бізнесу, показало, що опрацьованими практикою способами збирання даних, що вказують на вчинення злочинів досліджуваної категорії, є: організація проведення документальних ревізій, аудиторських перевірок, інше використання спеціальних економічних знань (71% респондентів); тимчасовий доступ до речей та документів й одержання офіційних довідок (61%); опитування громадян (58%); витребування, дослідження та порівняльний аналіз документів (52%); використання конфіденційних джерел інформації (44%); перевірка фактичної наявності товарно-матеріальних цінностей та грошових коштів (36%); спостереження за особою, річчю або місцем (33%); прослуховування телефонних переговорів та зняття інформації з каналів зв'язку (19%); моніторинг банківських рахунків тощо (5%).

У КПК передбачено можливість одержання інформації про кримінальне правопорушення не лише через надходження заяв чи повідомлень, а й шляхом безпосереднього виявлення слідчим, прокурором або іншою службовою особою з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про його вчинення. При виявленні в процесі досудового розслідування іншого кримінального правопорушення слідчий, за можливості, зобов'язаний прийняти таку заяву чи повідомлення та докласти зусиль для її подальшої реєстрації або оформити і зареєструвати рапорт про виявлення кримінального правопорушення. У разі безпосереднього виявлення ознак злочину чи кримінального проступку оперативним працівником, він повинен скласти рапорт і подати його начальникові правоохоронного органу (особі, яка виконує його обов'язки), який доручає його реєстрацію [11, с. 163].

Особливістю інформаційних ресурсів, розміщених у мережі Інтернет, є те, що вони являють собою відкриту інформацію (таку, що не має обмежень, публічно доступну для необмеженого кола осіб, які можуть її законно отримати внаслідок звичайного запиту) або іншу нетаємну інформацію, що має обмежене публічне розповсюдження чи доступ. З огляду на виявлення ознак злочинів, усе різноманіття інформації, розміщеної в мережі Інтернет, можна поділити на дві великі групи: інформація про зміни, що виникли внаслідок впливу події злочину на інформаційне середовище (так звані «віртуальні сліди злочину»); інформація, що має орієнтувальний (допоміжний) характер [12, с. 34–35].

Проведений аналіз матеріалів кримінальних проваджень засвідчив, що злочини у сфері банківського кредитування виявляються за таких обставин: 1) під час взаємодії користувачів із комп'ютерною системою (при експлуатації програмного забезпечення, обміні інформацією, використанні даних, проведенні перевірок тощо); 2) внаслідок проведення регулярних перевірочних заходів співробітниками служб банківської безпеки або фахівцями із захисту інформації, що перебувають у штаті користувача або провайдера; 3) під час проведення документальних пе-

ревірок і ревізій; 4) у процесі здійснення оперативно-розшукових заходів, проведених правоохоронними органами; 5) випадково; 6) під час розслідування інших злочинів, зокрема у сфері інформаційно-телекомунікаційних технологій. Первинні дані про злочини можуть надходити і від окремих громадян, коли офіційні джерела (банківські установи) з різних міркувань не надають правоохоронним органам інформацію про підозру не сплати кредиту.

Висновки. Відправним моментом встановлення інформації про розслідування кримінальних проваджень про злочини у сфері банківського кредитування є *етап застосування після внесення* до Єдиного реєстру досудових розслідувань відомостей про кримінальне правопорушення процесуальних засобів щодо встановлення особи, яка ймовірно вчинила це правопорушення (строки цього етапу кримінальним процесуальним законом не встановлені).

Виявлення злочинів розглядається як одержання органом досудового розслідування з різних джерел інформації про ознаки кримінального правопорушення; як результат цієї діяльності, що є підставою для початку досудового розслідування; як встановлення обставин учинення інших злочинів під час досудового розслідування.

Засобом виявлення злочинів поряд з оперативно-розшуковою та кримінальною процесуальною діяльністю, вважається також «внутрішнє» розслідування банку. Відтак, удосконалення виявлення злочинів пов'язано з правовим закріпленням принципів і форм участі в цій роботі уповноважених працівників банків шляхом прийняття Закону України «Про приватну детективну (розшукову) діяльність» з коригуванням положень законодавства з питань організації діяльності органів досудового розслідування та оперативних підрозділів.

Початковий етап розслідування використовується для позначення певного періоду досудового розслідування, під час якого слідчий здійснює організаційні заходи для встановлення усіх обставин злочину та особи підозрюваного. Основна спрямованість початкового етапу розслідування – інтенсивний пошук, виявлення і закріплення доказів шляхом проведення слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій та оперативно-розшукових заходів. На цьому етапі здійснюється основна робота по розслідуванню кримінальних проваджень про злочини у сфері банківського кредитування, зокрема після внесення відомостей до ЄРДР до фактичного оголошення підозри особі на плановій основі слід провести такі дії: витребувати від органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, службових і фізичних осіб речі, документи, висновки експертів, акти ревізій і перевірок (відповідно до ч. 5 ст. 40, ч. 2 ст. 93 КПК України); звернутися в установленому порядку до слідчого судді з клопотанням про тимчасовий доступ до предметів і документів (ч. 1 ст. 160 КПК України), зокрема які містять охоронювану законом таємницю (про рух коштів на банківських рахунках за певний період, копії документів, на підставі яких перераховувалися кошти) та, в разі прийняття відповідного рішення, вилучити їх; призначити ревізії та фінансові перевірки суб'єктів господарювання (банків); провести (доручити проведення) слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії; призначити необхідні експертизи.

Список використаних джерел:

1. Рябоконь В.В., Шиконов В.И. Организация и тактика повторных следственных действий : пособие. Иркутск : Издательство Иркутского университета, 1985. 96 с.
2. Лузгин И.М. Методологические проблемы расследования : пособие. М. : Юридическая литература, 1973. 127 с.
3. Белкин Р.С. Курс криминалистики : учеб. пособие. М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2001. 837 с.
4. Криминалистика: учебник / отв. ред. Н.П. Яблоков. М. : Юристъ, 1999. 718 с.
5. Советская криминалистика. Методика расследования отдельных видов преступлений / В.К. Лисиченко, В.И. Гончаренко, М.В. Салтевский и др.; под ред. В.К. Лисиченко. Киев : Вища школа. Головное изд-во, 1988. 405 с.
6. Чернявський С.С. Злочини у сфері банківського кредитування (проблеми розслідування та попередження) : навч. посіб. / за заг.ред. О.М. Джужи. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 264 с.
7. Про затвердження Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події та положень про комісії: наказ МВС України від 06 листопада 2015 р. № 1377. *Верховна Рада України*. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z2095-12.
8. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 р. *Верховна Рада України*. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17.

9. Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань: наказ Генеральної прокуратури України від 6 квітня 2016 р. № 139. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/z0680-16.

10. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 р. № 2135-XII. *Верховна Рада України*. URL: zakon.rada.gov.ua/go/2135-12.

11. Фінагеєв В.О. Початковий етап розслідування злочинів, пов'язаних із використанням засобів доступу до банківських рахунків. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2012. № 2. С. 130–138.

12. Мещеряков В.А. Преступления в сфере компьютерной информации: основы теории и практики расследования. Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2002. 407 с.

СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 347.9
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.37

ДІДЕНКО Л.В.

СУД ЯК ОБОВ'ЯЗКОВИЙ СУБ'ЄКТ ЦИВІЛЬНИХ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН: ОБСЯГ ТА ХАРАКТЕР ЙОГО ПОВНОВАЖЕНЬ (ЄСПЛ)

У статті проаналізовано правовий статус суду як обов'язкового суб'єкта цивільних процесуальних правовідносин. Визначено характерні риси правового статусу суду як суб'єкта цивільних процесуальних правовідносин. Досліджено обсяг та характер повноважень суду як обов'язкового суб'єкта цивільних процесуальних правовідносин. З'ясовано, що основним повноваженням для всіх судових органів є здійснення правосуддя. Інші повноваження є відмінними – чим вища інстанція розгляду спору, тим більший обсяг повноважень належить суду. У роботі ми звернули увагу на специфіку компетенції Європейського Суду з прав людини, адже його наділено значно ширшим колом повноважень щодо прийняття чи неприйняття заяв, а також щодо його консультативних прав та обов'язків. Наголошено, що повноваження суду не тотожні повноваженням суддів, адже останні є більш урегульованими на законодавчому рівні. Втім, основним показником повноважень усіх судових органів є те, що вони самі зацікавлені у належному вирішенні цивільно-правового спору. Виділено характерні риси правового статусу суду як суб'єкта цивільних процесуальних правовідносин: правовий статус суду складають два елементи – його юрисдикція та компетенція; суд є обов'язковим учасником цивільних процесуальних правовідносин, без якого неможливе їх виникнення та функціонування; відсутність у суду матеріально-правової зацікавленості, оскільки він не є суб'єктом спірних цивільних правовідносин; безсторонність суду, яка проявляється у відсутності процесуальної зацікавленості в результатах справи; наявність у суду процесуальної зацікавленості, яка проявляється в швидкому і правильному розгляді справи. Зроблено висновок, що суд є основним і обов'язковим суб'єктом цивільних процесуальних правовідносин, адже його вступ у правовідносини є обов'язковим завжди для справедливого, неупередженого і своєчасного розгляду цивільних справ. Суд сприяє захисту прав осіб та правопорядку, а також встановленню істини у справах, для чого йому надано відповідні повноваження. Суд є активним суб'єктом, адже його повноваження в цивільних процесуальних правовідносинах мають активний характер при спрямуванні процесу в напрямі встановлення об'єктивної істини.

Ключові слова: *суд, правовий статус суду, законодавство України, повноваження суду.*

The legal status of the court as a compulsory subject of civil procedural legal relations is analyzed. The features of the legal status of the court as the subject of civil procedural legal relations are determined. The scope and nature of the powers of the court as the obligatory subject of civil procedural legal relations are researched. It has been established that the main authority for all judicial bodies is the administration of justice. Other powers are different – the higher authority in the dispute, the greater the scope of authority belongs to the court. In this paper, we drew attention to the specifics of the competence of the European Court of Human Rights, since it has a much wider scope

© ДІДЕНКО Л.В. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільного і господарського права та процесу (Міжнародний гуманітарний університет)

of authority for accepting or not accepting applications, as well as for its advisory rights and responsibilities. It is stressed that the powers of the court are not identical with the powers of judges, since the latter are more regulated at the legislative level. However, the main indicator of the powers of all judicial authorities is that they themselves are interested in the proper resolution of civil legal disputes. Characteristic features of the legal status of the court as a subject of civil procedural legal relations are distinguished: the legal status of the court consists of two elements: its jurisdiction and competence; the court is a compulsory participant in civil procedural legal relations, without which it is impossible for them to arise and function; lack of legal interest in court because it is not the subject of controversial civil legal relations; impartiality of the court, which manifests itself in the absence of procedural interest in the outcome of the case; the presence in court of procedural interest, which manifests itself in the prompt and proper consideration of the case. It is concluded that the court is the main and obligatory subject of civil procedural legal relations, because its entry into the legal relationship is always mandatory, for a just, impartial and timely consideration of civil cases. Thecourt promotes the protection of the rights of individuals and the rule of law, as well as the establishment of truth in cases, for which he has been given appropriate powers. The court is an active subject, since his powers in civil procedural legal relations are active in the direction ofthe process towards the establishment of objective truth.

Key words: *court, legal status of the court, legislation of Ukraine, powers of the court.*

Вступ. У сучасних умовах розвитку України, які передбачають формування правової держави, поступове формування громадянського суспільства, встановлення курсу до європейської інтеграції, суттєво підвищується роль суду в житті країни та її населення. При цьому, виходячи з необхідності подальшого вдосконалення законодавчої бази, для вітчизняної науки інтерес становлять будь-які питання, пов'язані із судом, у тому числі й дослідження його ролі як обов'язкового суб'єкту цивільних процесуальних правовідносин. Це, а також неоднозначність наукової теорії інституту цивільних процесуальних правовідносин, зумовлює актуальність звернення до дослідження питання обсягу та характеру повноважень суду як особливого суб'єкта цивільних процесуальних правовідносин.

Склад суб'єктів цивільних процесуальних правовідносин не можна визначити як незмінний чи постійний. Кожне окреме цивільне процесуальне правовідношення характеризується особливими обставинами справи, предметом судового розгляду, характером спірних відносин між сторонами, стадій здійснення процесуальних дій, складом учасників, іншими чинниками. Будь-який із виділених нами елементів цивільних процесуальних правовідносин (суб'єкти цивільно-процесуальних правовідносин, об'єкти цивільно-процесуальних правовідносин, зміст цивільно-процесуальних правовідносин, юридичні факти, з якими пов'язується виникнення, зміна або припинення цивільно-процесуальних правовідносин) є специфічним для кожних правових відносин. Разом із тим єдиним елементом, який залишається незмінним, є участь у них суду як обов'язкового суб'єкта цивільних процесуальних правовідносин. При цьому особливий статус суду обґрунтовується як положеннями Конституції України [1], так і Цивільного процесуального кодексу України від 18.03.2004 р. № 1618-IV [2]. Зокрема, у конституційних принципах встановлено, що суд є єдиним органом влади, наділеним компетенцією здійснювати правосуддя в Україні. Саме суд перевіряє наявність або відсутність підстав для відкриття провадження справі, створює умови для її розгляду та своїм владним актом вирішує спір між сторонами, чим здійснює захист порушеного чи оспореного суб'єктивного цивільного права та/або охоронюваного законом інтересу. Тому суд є обов'язковим суб'єктом усіх процесуальних правовідносин, що виникають у цивільному процесі.

У контексті дослідження питання суду як обов'язкового суб'єкта цивільних процесуальних правовідносин також варто звернути увагу на те, що захист суб'єктивних прав, свобод чи інтересів особи, суспільства чи держави вже давно не є виключно внутрішньою справою держави. Кожне демократичне суспільство, яке, безумовно, сьогодні будується і в Україні, створює належні законодавчі передумови для застосування та реалізації на внутрішньодержавному рівні норм міжнародного права з питань захисту прав людини, закріплюючи відповідні принципи та правила, які відповідають положенням міжнародних та європейських організацій. Саме тому в норми Конституції України [1] було імплементовано всі провідні положення Конвенції про захист прав

людини та основоположних свобод 1950 року [3]. Однією з найважливіших гарантій, пов'язаною із захистом прав людини та основоположних свобод, є судовий захист. Основний Закон України поширив компетенцію судів на всі правовідносини, що виникають у державі, при цьому в разі, якщо всі національні засоби захисту вичерпано, кожна особа в нашій державі може звернутися за захистом до Європейського суду з прав людини. На даний момент це єдиний наддержавний судовий орган у цивільних процесуальних правовідносинах в Україні, а його рішення є обов'язковими для всіх членів Ради Європи, які ратифікували Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод 1950 року [3]. Україна ратифікувала Конвенцію 17 липня 1997 року [4], що зумовлює актуальність дослідження ролі даного органу як суб'єкта цивільних процесуальних правовідносин у нашій державі.

Комплексні дослідження суду як обов'язкового суб'єкта цивільних процесуальних правовідносин не є типовими для правової науки у нашій державі. Серед дослідників даного питання виділимо передусім тих, хто досліджував його як складову частину більш масштабних правових категорій, а також відзначимо авторів численних праць, присвячених саме цьому питанню. Тож, підкреслимо внесок таких науковців, як: О.М. Бандурка, Ю.В. Білоусов, М.Б. Гарієвська, О.С. Захарова, О.М. Єфімов, Т.М. Кілічава, О.В. Колісник, В.В. Комаров, В.О. Кучер, А.Л. Паскар, Ю.Ю. Рябченко, О.Ф. Скакун, В.В. Сухонос, В.І. Тертишников, С.Я. Фурса, В.Д. Чернадчук, С.І. Чорнооченко, М.Й. Штефан, В.С. Щербина, М.М. Ясинок, Н.Г. Яценко тощо. Втім, незначна кількість комплексних праць із даного питання, а також необхідність дослідження участі Європейського суду з прав людини як суб'єкта цивільних процесуальних правовідносин, зумовлюють необхідність звернення до аналізу даного питання.

Постановка завдання. Мета статті – визначення обсягу та характеру повноважень суду як обов'язкового суб'єкту цивільних процесуальних правовідносин.

Результати дослідження. У сучасній доктрині цивільного процесуального права закріплено положення, згідно з яким суд є особливим учасником цивільних процесуальних правовідносин, він наділений керівною функцією та бере участь в усіх без виключення правовідношеннях. Дійсно, згідно зі статтею 124 Конституції України [1] правосуддя в Україні здійснюють виключно суди, а делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються. Враховуючи, що виникнення всіх цивільних процесуальних правовідносин пов'язується із захистом прав та інтересів шляхом здійснення правосуддя в цивільних справах, можна зробити висновок про обов'язковість участі суду в цивільних процесуальних правовідносинах.

У статті 5 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII [5] визначено, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами та відповідно до визначених законом процедур судочинства, причому делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються. Тобто, говорячи про суд як про категорію, яка в цивільних процесуальних правовідносинах виконує роль обов'язкового суб'єкта, варто відштовхуватись від того, що лише він може бути представлений у цій ролі. Кожен суд наділений притаманною виключно йому юрисдикцією та комплексом повноважень, а тому заміна чи підміна участі конкретного судового органу в цивільних процесуальних правовідносинах є неможливою.

У статті 17 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII [5], а також у статті 17 Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12.02.2015 р. № 192-VIII [6] встановлено, що систему судоустрою становлять: 1) місцеві суди; 2) апеляційні суди; 3) Верховний Суд України – найвищий судовий орган у системі судів загальної юрисдикції; 4) вищі спеціалізовані суди для розгляду окремих категорій справ. У контексті суб'єктного складу цивільних процесуальних правовідносин даний перелік, безумовно, варто доповнити Європейським судом з прав людини. Він хоч і не є частиною вітчизняної системи судоустрою, втім його рішення є обов'язковими для виконання в Україні, і, враховуючи, що громадяни нашої держави можуть звертатись до нього за захистом своїх прав, Європейський суд з прав людини може бути суб'єктом цивільних процесуальних правовідносин. При цьому правовий статус кожної ланки судової системи регламентується Конституцією України [1], Законами України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12.02.2015 р. № 192-VIII [6], «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII [5], а в контексті цивільних процесуальних правовідносин – і Цивільним процесуальним кодексом України від 18.03.2004 р. № 1618-IV [2]. Так, згідно зі змістом статей 23–25 останнього, а також ураховуючи роль Європейського суду з прав людини, обов'язковими суб'єктами цивільних процесуальних правовідносин є:

1) місцеві загальні суди;

2) апеляційні суди, які знаходяться в межах відповідного апеляційного округу, тобто території, на яку поширюються повноваження відповідного апеляційного суду;

3) Верховний Суд;

4) Європейський суд з прав людини.

При цьому варто врахувати, що кожен із суб'єктів характеризується виключною компетенцією, яку не можна делегувати іншим суб'єктам. Місцеві загальні суб'єкти, відповідно до Цивільного процесуального кодексу України від 18.03.2004 р. № 1618-IV [2], беруть участь у правовідносинах, пов'язаних із розглядом судами справ у першій інстанції; апеляційні суди є суб'єктом правовідносин, зумовлених переглядом в апеляційному порядку судових рішень місцевих судів, які знаходяться в межах відповідного апеляційного округу; Верховний Суд України, будучи суб'єктом цивільних процесуальних правовідносин, переглядає в апеляційному порядку судові рішення апеляційних судів, ухвалені ними як судами першої інстанції; Європейський суд з прав людини може стати суб'єктом цивільних процесуальних правовідносин виключно в тому випадку, якщо всі способи захисту прав та інтересів на національному рівні вже вичерпано.

Сутність юрисдикції суду як елемента його правового статусу має такі специфічні риси:

1) юрисдикція суду як учасника цивільних процесуальних правовідносин може бути предметною, інстанційною та територіальною;

2) юрисдикція означає, що в кожному окремому цивільному процесуальному правовідношенні може брати участь лише конкретний судовий орган, який відповідає спірним відносинам предметно, інстанційно та територіально, і ніякий інший.

Іншим елементом правового статусу суду як обов'язкового суб'єкта цивільних процесуальних правовідносин є його компетенція, тобто коло повноважень, які може здійснювати суд власне у відповідних правових відносинах.

Компетенція Європейського Суду з прав людини суттєво відрізняється від компетенції українських судів. Як зазначає, С.П. Головатий, «Ратифікація Україною Європейської Конвенції про захист прав людини та основних свобод створила нову правову ситуацію в системі захисту прав людини в Україні. Перед правниками постає вимога, з одного боку, – не відступати від положень Європейської Конвенції про захист прав людини та основних свобод, а з іншого, – спиратися у своїх рішеннях на практику Суду щодо розгляду справ про порушення цих прав» [7, с. 11]. Оскільки реальне забезпечення прав і свобод людини і громадянина в Україні на засадах верховенства права неможливе із застосуванням виключно внутрішньодержавних інструментів, дійдемо висновку, що важливою подією для вітчизняних цивільних процесуальних правовідносин стало прийняття Закону України від 23 лютого 2006 року № 3477-IV «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [8]. Це породило нові вимоги до практики правозастосування в нашій державі, адже із цього моменту кожен суддя, адвокат, працівник правоохоронних органів, приймаючи рішення у справі, повинен зважати на можливість звернення особи до Європейського Суду, якщо таке рішення не відновлює порушені права цієї особи. Це обумовлено частиною 1 статті 9 Конституції України [1], відповідно до якої «чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України». Дана норма в частині, яка стосується Європейського Суду з прав людини, фактично вступила в дію 11 вересня 1997 року. Юрисдикція Європейського Суду з прав людини має обов'язковий характер для всіх держав-учасниць Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [3]. Так, у відповідності до статті 32 Конвенції, компетенція Суду поширюється на всі питання стосовно тлумачення та застосування Конвенції та її протоколів, з чого випливає, що Європейський Суд з прав людини наділений, з одного боку, виключною консультативною компетенцією, в тій мірі, в якій готує консультативні висновки з юридичних питань Конвенції та її Протоколів, а з іншого боку, має виключну юрисдикційну компетенцію, в тій мірі, в якій він здійснює розгляд як міждержавних справ, у відповідності до статті 33 Конвенції, так й індивідуальних заяв згідно зі статтею 34 Конвенції. Останнє є особливо важливим у контексті нашого дослідження, адже Європейський Суд з прав людини стає суб'єктом цивільних процесуальних правовідносин передусім шляхом подання індивідуальних заяв.

Природа та характер консультативної компетенції Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод [3], здійснення якої є прерогативою Великої палати, у відповідності до статті 31 Конвенції, полягає у прийнятті рішення щодо заяв, прийнятті рішень з питань, поданих Суду Комітетом Міністрів та розгляді запитів про надання консультативних висновків. Слід мати на увазі, що консультативна компетенція Суду є в певній мірі обмеженою, оскільки під час під-

готовки такого висновку Суд не може ні тлумачити, чи розширювати зміст конвенційних прав, ні торкатись питань, які можуть бути предметом звернення до Суду у відповідності до статті 33 чи 34 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [3]. Окрім того, Європейському Суду з прав людини надано обов'язкову юрисдикцію для вирішення всіх питань стосовно тлумачення та застосування конвенційних норм, що означає визнання державами-учасницями Конвенції обов'язкової компетенції Суду під час розгляду спрямованих проти них як державних, так й індивідуальних заяв та характеризує специфіку природи існуючого на сьогодні контрольного механізму Конвенції.

Із запровадженням у життя положень Протоколу № 11 [9], який закріпив обов'язкову юрисдикцію та компетенцію Європейського Суду з прав людини всіх держав-учасниць Конвенції та надав Суду характеру специфічної міжнародної судової інстанції, було покладено початок новому етапу розвитку європейської системи колективних гарантій прав людини. Здійснення юрисдикційної компетенції компетенцію Європейського Суду з прав людини проявляється у розгляді ним як міждержавних справ, так й індивідуальних заяв. Визнання за індивідом права безпосереднього доступу до нового Суду як міжнародної юрисдикції, рішення якої носять юридично зобов'язуючий характер, врегульовується положеннями Протоколу № 11 [9]. У разі звернення суб'єкта цивільних процесуальних правовідносин до Європейського Суду з прав людини із заявою про порушення державою-учасницею Конвенції закріплених прав згода держави на це не потребується. Тобто подання до Суду індивідуальної заяви носить абсолютний характер, з чого випливає, що кожна представлена до Суду індивідуальна заява, на прохання заявника, буде принаймні зареєстрована та розглянута [10, с. 81–82]. Отже, компетенція Європейського Суду з прав людини не залежить від внутрішнього законодавства України, а також від її позиції як держави у тому чи іншому питанні. Положення статті 34 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [3] закріплюють зобов'язання держав-учасниць не перешкоджати ніяким чином ефективному здійсненню права на подання індивідуальної заяви. На практиці це означає, що держава, наприклад, не може впливати на заявника для того, щоб він відмовився від своєї заяви. З моменту прийняття індивідуальної заяви громадянина України і, відповідно, набуття статусу цивільних процесуальних правовідносин, компетенція Європейського Суду з прав людини пов'язується із: 1) розглядом індивідуальної заяви суб'єкта цивільних процесуальних правовідносин на предмет можливості її розгляду по суті поставлених питань та відповідностям критеріям, передбачених Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод [3]; 2) розглядом справи по суті поставлених питань та прийняттям рішень, тобто здійсненням правосуддя; 3) наданням консультативних висновків.

Таким чином, підведемо підсумок по дослідженню компетенції як складової частини правового статусу суду:

1) компетенція кожного судового органу не є однорідною, втім кожен із них здійснює повноваження щодо забезпечення правосуддя в цивільних справах;

2) найменший обсяг компетенції належить місцевим загальним судам, адже саме вони здійснюють правосуддя на найнижчому рівні юрисдикції;

3) на кожному наступному рівні судова інстанція наділяється повноваженнями щодо консультування судів нижчих інстанцій, а також сприяння покращенню ефективності їхньої діяльності;

4) компетенція Європейського Суду з прав людини суттєво відрізняється від компетенції державних судових органів, адже однією стороною у таких цивільних процесуальних правовідносинах є держава Україна;

5) держава Україна не може жодним чином впливати на розвиток цивільних процесуальних правовідносин, пов'язаних із розглядом справи Європейським Судом з прав людини, а рішення даного суду є обов'язковими для виконання нею.

Дослідження правового статусу суду продемонструвало, що він не є тотожним правовому статусу інших суб'єктів цивільних процесуальних правовідносин, що зумовлено в тому числі і його обов'язковою участю в них. Насамперед звернемо увагу, що суд як суб'єкт цивільних процесуальних правовідносин представлений у таких правових відносинах комплексом судових установ. Тож, у кожному окремому правовідношенні важливим є коректне встановлення того, який саме суд має виступати в ролі суб'єкта. По-друге, відзначимо, що обсяг компетенції судів кожної з інстанцій є неоднорідним. Але можна стверджувати про існування певної спільної компетенції для всіх без виключення судів – нею є здійснення правосуддя у цивільних справах. По-третє, суб'єктом цивільних процесуальних правовідносин може бути міжнародна судова установа –

Європейський Суд із прав людини. Специфіка його участі полягає в тому, що ним розглядаються справи, однією зі сторін яких є держава. Тож, у держави відсутні інструменти для впливу на прийняття ним своїх рішень.

Отже, на підставі всього вищезазначеного можна виділити такі характерні риси правового статусу суду як суб'єкта цивільних процесуальних правовідносин:

1) правовий статус суду становлять два елементи – його юрисдикція та компетенція;

2) суд є обов'язковим учасником цивільних процесуальних правовідносин, без якого неможливе їх виникнення та функціонування;

3) відсутність у суду матеріально-правової зацікавленості, оскільки він не є суб'єктом спірних цивільних правовідносин;

4) безсторонність суду, яка проявляється у відсутності процесуальної зацікавленості у результатах справи;

5) наявність у суду процесуальної зацікавленості, яка проявляється в швидкому і правильному розгляді справи.

Незважаючи на те, що суб'єктом цивільних процесуальних правовідносин є суд, процесуальні дії у правовідношенні вчиняються його складом, уповноваженим згідно із законом розглядати конкретну цивільну справу. У разі якщо в складу суду в конкретному правовідношенні відсутні повноваження розглядати справу, такий суд визнається незаконним, і він не може брати участь у цивільних процесуальних правовідносинах. Згідно із Конституцією України [1], Законом України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII [5], Цивільним процесуальним кодексом України від 18.03.2004 р. № 1618-IV [2] та іншими нормативно-правовими актами судова влада в Україні реалізується через професійних суддів. Професійними суддями є особи, які відповідають вимогам, встановленим у статтях 127 Конституції України, а також 52-54 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII [5]. Особливість участі суддів полягає в тому, що вони реалізовують свою компетенцію від імені суду та держави. Згідно зі статтею 69 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р. № 1402-VIII [5] на посаду судді може бути призначений громадянин України, не молодший тридцяти та не старший шістдесяти п'яти років, який має вищу юридичну освіту і стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше п'ять років, є компетентним, доброчесним та володіє державною мовою. Призначення на посаду судді здійснюється Президентом України на підставі рішення Вищої ради правосуддя. Для здійснення своїх обов'язків судді наділяються всіма необхідними для цього повноваженнями, передбаченими законами України.

Функціонування цивільних процесуальних правовідносин здійснюється шляхом вчинення учасниками процесуальних дій та вступу у відносини між собою. Ці норми мають форму правових, оскільки регламентовані нормами цивільного процесуального права. Такі норми характеризують цивільні процесуальні правовідносини з точки зору формулювання суб'єктивних прав та обов'язків їх суб'єктів. Процесуальні правовідносини відрізняються від цивільних, сімейних, трудових та інших матеріальних відносин тим, що в них присутній владний характер зі сторони суду. Якщо цивільні, сімейні, трудові та інші матеріальні відносини характеризуються рівністю їхніх учасників, то у цивільних процесуальних відсутня рівність між судом та будь-якими іншими учасниками, а їхні відносини характеризуються владою та підпорядкуванням. Суд характеризується таким обсягом компетенції, який не може бути притаманним іншим учасникам або ж бути їм переданим. Разом із тим і суд, й інші учасники цивільних процесуальних правовідносин мають як права, так і обов'язки. Для прикладу, суд має обов'язок, згідно із Цивільним процесуальним кодексом України від 18.03.2004 р. № 1618-IV [2], прийняти позовну заяву в цивільній справі, якщо вона подана в порядку, встановленому законом, він зобов'язаний розглянути і задовольнити обґрунтоване клопотання про долучення до справи доказів. Тобто владний характер статусу суду в цивільних процесуальних правовідносинах ще не означає відсутність у нього обов'язків стосовно інших учасників. Погодимось із М.Б. Гарієвською в тому, що влада суду в цивільному процесі зводиться до двох моментів: 1) суд і від його імені головуючий керують судовим засіданням; 2) суд здійснює правосуддя в цивільних справах іменем держави, вирішує справи по суті, а судові рішення, що набрали чинності, обов'язкові для всіх державних установ, підприємств, громадських організацій, службових осіб, громадян і підлягають виконанню [11, с. 195]. Тобто суду як органу державної влади законом відведено головну роль у виконанні завдань, поставлених перед цивільним судочинством, яка має керівний характер. Суд здійснює керівництво судовим процесом, спрямовує дії учасників цивільних процесуальних правовідносин, сприяє суб'єктам у реалізації ними своїх прав та у встановленні фактичних обставин справи. Окрім того, що є

найголовнішим, суд є органом державної влади, а отже, характер його повноважень у цивільних процесуальних правовідносинах має владний характер. Разом із тим суд вступає в цивільні процесуальні правовідносини, оскільки зобов'язаний це робити. Наділяючи суд правом вимагати від учасників процесу, в межах наданих їм процесуальним законодавством повноважень, належної поведінки, держава одночасно з цим встановлює і для самого суду межі дозволеної поведінки, а також форми відповідальності за невиконання обов'язків. При цьому обсяг прав і обов'язків суду відносно кожного суб'єкта процесуальних відносин встановлено змістом норм цивільного процесуального права відповідно і залежно від цілей участі особи в процесі.

Підтримаємо позицію М.Б. Гарієвської, що про суд як про суб'єкт цивільних процесуальних правовідносин можна говорити безвідносно до інстанції, оскільки суд конкретної інстанції як суб'єкт цивільного процесуального права під час вирішення цивільної справи втілюється в певний склад суду і стає суб'єктом цивільних процесуальних правовідносин – з потенційного учасника цивільних процесуальних правовідносин суд певної інстанції перетворюється на реального, у вигляді складу суду [11, с. 196]. Оскільки завданням діяльності суду є забезпечення кожному права на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а завданням цивільного судочинства є справедливий, неупереджений та своєчасний розгляд і вирішення цивільних справ з метою ефективного захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, інтересів держави, суд як учасник цивільних процесуальних правовідносин зобов'язаний, зберігаючи неупередженість, створювати необхідні умови для всебічного і повного дослідження обставин справи.

Висновки. Таким чином, у процесі дослідження обсягу та характеру повноважень суду як обов'язкового суб'єкта цивільних процесуальних правовідносин нами встановлено, що він є основним і обов'язковим суб'єктом цивільних процесуальних правовідносин, адже його вступ у правовідносини є обов'язковим завжди, для справедливого, неупередженого і своєчасного розгляду цивільних справ. Суд сприяє захисту прав осіб та правопорядку, а також встановленню істини у справах, для чого йому надано відповідні повноваження. Суд є активним суб'єктом, адже його повноваження в цивільних процесуальних правовідносинах мають активний характер при спрямуванні процесу в напрямі встановлення об'єктивної істини. Суд заціплений у реалізації суб'єктами своїх процесуальних прав, а також у здійсненні судочинства.

Дослідження обсягу та характеру повноважень суду засвідчило, що основним повноваженням для всіх судових органів є здійснення правосуддя. Інші повноваження є відмінними – чим вища інстанція розгляду спору, тим більший обсяг повноважень належить суду. У роботі ми звернули увагу на специфіку компетенції Європейського Суду з прав людини, адже його наділено значно ширшим колом повноважень щодо прийняття чи неприйняття заяв, а також щодо його консультативних прав та обов'язків. Також варто підкреслити, що повноваження суду не тотожні повноваженням суддів, адже останні є значно деталізованіше врегульованими на законодавчому рівні. Втім, основним показником повноважень усіх судових органів є те, що вони самі зацікавлені в належному вирішенні цивільно-правового спору.

Список використаних джерел:

1. Конституція України. Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 1996. № 30. Ст. 141.

2. Цивільний процесуальний кодекс України : Закон України від 18.03.2004 р. № 1618-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 2004. № 40–41, 42. Ст. 492.

3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : Міжнародний документ від 04.11.1950 р. *Офіційний вісник України*. 16.04.1998. № 13; 23.08.2006. № 32. С. 270.

4. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції. Закон України від 17.07.1997 р. № 475/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 14.10.1997. № 40. Ст. 263.

5. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 29.07.2016. № 31. С. 7. Ст. 545.

6. Про забезпечення права на справедливий суд : Закон України від 12.02.2015 р. № 192-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР).* 2015. № 18, 19–20. Ст. 132.

7. Головатий С.П. Нові можливості щодо захисту прав людини в Україні. *Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі.* 1999. № 1. С. 11.

8. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 р. № 3477-15. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. Ст. 260.

9. Протокол № 11, який передбачає перебудову контрольного механізму, створеного Конвенцією про захист прав і основних свобод людини : Міжнародний документ від 11.05.1994 р. № 11. *Офіційний вісник України*. 16.04.1998. № 13. С. 291.

10. Супрун Д.М. Організаційно-правові засади та юрисдикційні основи діяльності Європейського Суду з прав людини : дис... канд. юрид. наук : 12.00.11. Київ, 2002. 219 с.

11. Гарієвська М.Б. Роль суду як суб'єкта цивільних процесуальних правовідносин в Україні та Англії. *Приватне право і підприємництво* : збірник наукових праць. Київ : Науково-дослідний інститут приватного права і підприємництва Національної Академії правових наук України, 2012. Вип. 11 ; редкол. : О.Д. Крупчан. (гол. ред.) та ін. С. 195–198.

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.38

ЦИГАНОК С.В.

ФУНКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ: ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ

У статті розроблено поняття та класифікація функцій адміністративно-правової діяльності прокуратури. Досліджені різні наукові підходи до розуміння поняття функцій прокуратури взагалі та адміністративно-правової діяльності зокрема. Визначено, що функції адміністративної діяльності прокуратури безпосередньо відображаються в діяльності відповідних структурних підрозділів, які виконують поряд з іншими і адміністративні повноваження, а також є частиною забезпечення існування системи прокуратури, адже саме вона визначає основні напрями досягнення завдань конкретних органів прокуратури. Функції адміністративної діяльності прокуратури є частиною забезпечення існування системи прокуратури, адже саме вона визначає основні напрями досягнення завдань конкретних органів прокуратури. Наголошено, Генеральний прокурор особисто не менше одного разу на рік звітує перед Верховною Радою України на пленарному засіданні про діяльність органів прокуратури шляхом надання узагальнених статистичних та аналітичних даних. Керівники регіональних та місцевих прокуратур на відкритому пленарному засіданні відповідної ради, на яке запрошуються представники засобів масової інформації, не менш як двічі на рік інформують населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці про результати діяльності на цій території шляхом надання узагальнених статистичних та аналітичних даних. З'ясовано, що внутрішньо-організаційними функціями регіональної прокуратури є організаційно-правова; кадрова; контрольна, фінансово-господарська і з надання практичної допомоги навчального й методичного характеру нижчестоящим прокуратурам. Зроблено висновок, що до конституційних функцій прокуратури відносяться підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді в окремих випадках; нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Ключові слова: *прокуратура, функції, адміністративно-правова діяльність, класифікація.*

© ЦИГАНОК С.В. – кандидат юридичних наук, докторант (Науково-дослідний інститут публічного права)

The article elaborates the concept and classification of functions of administrative and legal activity of the prosecutor's office. Various scientific approaches to understanding the concept of the functions of the prosecutor's office in general and administrative and legal activity – in particular – have been investigated. It is determined that the functions of the prosecutor's office's administrative activities are directly reflected in the activities of the relevant structural units, which perform, among other things, administrative powers, as well as being a part of ensuring the existence of the prosecutor's office system, since it defines the main directions of achieving the tasks of specific bodies of the prosecutor's office. The functions of the prosecutor's office's administrative activities are part of ensuring the existence of the prosecutor's office system, since it defines the main directions of achieving the tasks of specific bodies of the prosecutor's office. It is emphasized that the Prosecutor General personally reports to the Verkhovna Rada of Ukraine at least once a year at a plenary session on the activities of the Prosecutor's Office by providing generalized statistical and analytical data. The heads of regional and local prosecutors' offices, at an open plenary meeting of the relevant council, to which media representatives are invited, shall at least twice a year inform the population of the respective administrative and territorial unit about the results of activity in this territory by providing aggregated statistical and analytical data. It is found that the internal-organizational functions of the regional prosecutor's office are: organizational and legal; personnel, control, financial and economic and to provide practical assistance of educational and methodical character to the lower prosecutor's offices. It is concluded that the constitutional functions of the prosecutor's office include: support of state prosecution in court; representing the interests of the citizen or the state in court in individual cases; supervising the observance of the law by the bodies conducting the operative-search activity, inquiry, pre-trial investigation; overseeing the enforcement of laws in the enforcement of criminal judgments, as well as in the application of other coercive measures related to the restriction of the personal liberty of citizens.

Key words: *prosecutor's office, functions, administrative-legal activity, classification.*

Вступ. Основна більшість дослідників, провідним елементом адміністративно-правового статусу владного суб'єкта права визначають його функції. Так, В. Миколенко під функціями прокуратури розуміє напрями її діяльності, що здійснюються у властивих прокуратурі формах і притаманними їй методами, спрямовані на утвердження верховенства закону та забезпечення режиму законності [1, с. 9].

Учені О. Литвак і С. Однолько функції прокуратури визначають як здійснювану в межах повноважень діяльність органів прокуратури, мета якої полягає у формуванні правової держави, зміцненні пріоритетів їхньої діяльності на користь захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина [2, с. 16].

Цікавою є позиція Ю. Семчука, який визначає, що в разі якщо прокуратура виконує функції за межами сфери кримінального права, необхідно забезпечити реалізацію цих функцій відповідно до таких вимог: функції прокуратури мають реалізовуватися в державних інтересах, з метою забезпечення верховенства права і дотримання основних прав та свобод людини та громадянина в межах компетенції, наданої прокурорам за законом; повноваження прокурорів мають урегульовуватися законом; діючи за межами сфери кримінального права, прокурори не повинні мати жодних привілеїв [3, с. 322].

Таким чином, функції прокуратури – це пріоритетні напрями її впливу на конкретно встановлені правовідносини, які визначають місце органів прокуратури у площині державного регулювання та забезпечують виконання ними своїх посадових повноважень із дотриманням основоположних принципів правової держави.

Постановка завдання. Мета статті є визначення функцій адміністративно-правової діяльності прокуратури України, їхня класифікація та характеристика основних проблем у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Згідно зі ст. 2 Закону України «Про прокуратуру» № 1404-VIII від 02.06.2016 (далі – Закон) [4], прокуратура України виконує такі функції: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді в окремих випадках; нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів під час

виконання судових рішень у кримінальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Означені конституційні функції визначають напрями державної стратегії у сфері діяльності прокуратури і є основою для конкретизації інших функцій, які можуть виникати у процесі її діяльності (наприклад функції управління, взаємодії, контролю тощо). Необхідно зазначити, що функції органів прокуратури та функції адміністративної діяльності цих органів – поняття не тотожні.

Таким чином, без детального аналізу функцій адміністративної діяльності прокуратури не можливо говорити про ефективну діяльність такого важливого правоохоронного органу, як прокуратура.

Функції адміністративної діяльності у розрізі зазначеного є частиною забезпечення існування системи прокуратури, адже саме вона визначає основні напрями досягнення завдань конкретних органів прокуратури.

Узявши за основу Закон [4], можна виділити в ньому такі основні функції адміністративної діяльності прокуратури:

1) координаційна – щодо взаємодії з публічними й приватними особами та ведення особистого прийому і розгляду звернень громадян. Наприклад, задля забезпечення ефективного виконання покладених на органи прокуратури завдань та функцій керівництво прокуратури активно використовують можливості спільного обговорення на нарадах найбільш складних, проблемних і актуальних питань. За результатами цієї роботи провадяться наради з іншими правоохоронними органами, в тому числі за участі органів влади (координаційні, міжвідомчі, спільні наради), розширені оперативні наради при прокурорі області з проблемних питань діяльності;

2) організаційно-правова – щодо керівництва організаційною структурою, колективом, діяльністю окремих працівників, підрозділів тощо, тобто безпосереднє здійснення впливу на формування органу, його підрозділів, діяльність прокурорів, скерування підлеглих на виконання завдань і функцій відповідно до компетенції зазначеної інституції. Наприклад, стаття 8-1 Закону встановлює повноваження Заступника Генерального прокурора – керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури:, який організовує діяльність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; здійснює розподіл обов'язків між першим заступником та заступником керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Стаття 9 Закону встановлює, що Генеральний прокурор видає накази з питань, що належать до його адміністративних повноважень, у межах своїх повноважень, на основі та на виконання Конституції і законів України;

3) кадрова – щодо відбору, призначення і звільнення з посад прокурорів регіональних та місцевих прокуратур, притягнення їх до дисциплінарної відповідальності. Наприклад, ст. 9 Закону зазначає, що Генеральний прокурор призначає прокурорів на адміністративні посади та звільняє їх з адміністративних посад у випадках та порядку, встановлених цим Законом; у встановленому цим Законом порядку на підставі рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів приймає рішення про застосування до прокурора Генеральної прокуратури України, прокурора регіональної чи місцевих прокуратур дисциплінарного стягнення або щодо неможливості подальшого перебування їх на посаді прокурора; призначає на посади та звільняє з посад прокурорів Генеральної прокуратури України у випадках та порядку, встановлених цим Законом;

4) навчальна – щодо направлення для навчання та підвищення професійної підготовки до навчальних закладів прокуратури та вищих навчальних закладів України, які готують фахівців для прокуратури тощо. Наприклад, Генеральний прокурор забезпечує виконання вимог щодо підвищення кваліфікації прокурорів Генеральної прокуратури України;

5) аналітично-інформаційна – щодо аналізу результатів діяльності підпорядкованих органів, внесення у встановленому порядку пропозиції щодо підвищення ефективності їх функціонування, забезпечення правопорядку та безпеки, посилення протидії злочинності, інформує населення з цих питань через засоби масової інформації, узагальнення практики застосування законодавства, підготовка та внесення в установленому порядку пропозиції щодо його вдосконалення тощо.

Стаття 6 Закону України «Про прокуратуру» визначає, що органи прокуратури не менш як двічі на рік інформують суспільство про свою діяльність шляхом повідомлень у засобах масової інформації. Генеральний прокурор особисто не менше одного разу на рік звітує перед Верховною Радою України на пленарному засіданні про діяльність органів прокуратури шляхом надання узагальнених статистичних та аналітичних даних.

Керівники регіональних та місцевих прокуратур на відкритому пленарному засіданні відповідної ради, на яке запрошуються представники засобів масової інформації, не менш як двічі на рік інформують населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці про результати діяльності на цій території шляхом надання узагальнених статистичних та аналітичних даних. Інформація про діяльність прокуратури оприлюднюється в загальнодержавних та місцевих друкованих засобах масової інформації і на офіційних веб-сайтах органів прокуратури. Органи прокуратури оприлюднюють видані ними нормативно-правові акти з питань організації та діяльності прокуратури України в порядку, встановленому законом;

6) контрольна – щодо контролювання виконання актів законодавства з питань, що належать до її компетенції, постанов і ухвал судів, забезпечення дотримання права та свобод громадян тощо. Наприклад, Заступник Генерального прокурора контролює ведення та аналіз статистичних даних з метою підвищення якості здійснення прокурорами своїх функцій;

7) фінансово-господарська – щодо організації фінансово-господарської діяльності прокуратури взагалі та її структурних підрозділів, зокрема; забезпечення ефективного та цільового використання державного майна; здійснення в межах повноважень, визначених законодавством та іншими нормативно-правовими актами, функції з управління майном підпорядкованих органів тощо Наприклад, органи прокуратури забезпечуються транспортними і матеріально-технічними засобами у порядку, затвердженому Генеральним прокурором, у межах видатків, затверджених у Державному бюджеті України на утримання органів прокуратури.

Сформовані вище функції адміністративної діяльності прокуратури є неповними, оскільки жоден закон не може охопити своїм впливом усі специфічні нюанси. Їх розширення є місією підзаконних нормативно-правових актів. В аналізованій сфері – це накази Генеральної прокуратури України. Так, Наказ Генерального прокурора України від 26.12.2011 р. «Про організацію роботи і управління в органах прокуратури України» визначає, що керівники прокуратури мають планувати комплексні та галузеві перевірки підпорядкованих прокуратур, надання їм практичної допомоги навчального й методичного характеру [5]. Іншими словами, однією з функцій прокуратури крім контролю є надання практичної допомоги навчального й методичного характеру нижчестоящим прокуратурам.

Кваліфікація функцій адміністративно-правової діяльності прокуратури. Класифікація – один із найрозповсюдженіших прийомів юридичної техніки, що використовують вчені-юристи з метою встановлення істини при дослідженні правових явищ, рішень тих чи інших наукових завдань [6].

Класифікація – латинське слово, в перекладі на українську означає (classis –«розряд», fasio – «роблю») розподіл предметів, явищ і понять по класах, відділах, розрядам залежно від їх загальних ознак [7, с. 200].

Нині існує декілька визначень цього поняття: одні автори визначають класифікацію як систему супідрядних понять (класів, об'єктів) якої-небудь галузі знань або діяльності людини, використовувану як засіб для встановлення зв'язків між цими поняттями або класами об'єктів, інші вважають, що це особливий випадок застосування логічної операції поділу об'єму поняття, що є деякою сукупністю дій (поділ деякого класу на види, поділ цих видів і так далі) [8, с. 586; 9, с. 177].

Тому автор пропонує також розглянути класифікацію досліджуваних нами функцій адміністративної діяльності прокуратури. Якщо узагальнити думки з досліджуваного питання, то можна виокремити групи функцій залежно від сфери застосування. До таких відносяться зовнішньо-управлінські та внутрішньо-організаційні функції, змішана.

До зовнішньо-управлінських функцій належить координаційна. Внутрішньо-організаційними функціями регіональної прокуратури є: організаційно-правова; кадрова; контрольна, фінансово-господарська і з надання практичної допомоги навчального й методичного характеру нижчестоящим прокуратурам.

Змішані функції, тобто функції, які використовують і у зовнішній сфері, і у внутрішній. До таких належить навчальна та аналітично-інформаційна.

Висновки. Узагальнення функціонального наповнення діяльності органів прокуратури України дозволяє прийти до наступних висновків:

1. До конституційних функцій прокуратури належить підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді в окремих випадках; нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів під час виконання судових рішень у кримі-

нальних справах, а також під час застосування інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

2. Функції адміністративної діяльності в досліджуваній сфері відмінні від конституційних функцій діяльності прокуратури.

3. Функції адміністративної діяльності прокуратури безпосередньо відображаються в діяльності відповідних структурних підрозділів, які виконують поряд з іншими і адміністративні повноваження.

4. Функції адміністративної діяльності у розрізі зазначеного є частиною забезпечення існування системи прокуратури, адже саме вона визначає основні напрями досягнення завдань конкретних органів прокуратури.

Список використаних джерел:

1. Миколенко В.А. Прокуратура України як суб'єкт адміністративного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Міжрегіон. акад. упр. персоналом. К., 2011. 19 с.

2. Литвак О. Функції прокуратури на сучасному етапі реформування правоохоронних органів. Вісник Національної академії прокуратури України. 2014. № 2. С. 11–16.

3. Семчук Ю.І. Завдання та функції прокуратури у євроінтеграційному вимірі. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. 2013. Вип. 2. С. 314–321.

4. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 2–3. Ст. 12.

5. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність : наказ Генеральної прокуратури України № 4/1гн від 03.12.2012. Урядовий портал: веб-сайт. 2012. URI: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=.

6. Бабаев В.К. Теория государства и права в схемах и определениях : учебн. пособ. / В.К. Бабаев, В.М. Баранов, В.А. Толстик. М. : Юрист, 2001. 256 с. С. 85.

7. Философский словарь / Под редакцией И.Т. Фролова. М. : Политиздат, 1991. 559 с.

8. Философский словарь / Под ред. М.М. Розенталя, П.Ф. Юдина. М. : Политиздат, 1963. 544 с.

9. Платон. Гиппий больший : Собр. соч. в 4-х т. / Платон. Т. 1. М. : Мысль, 1994. 486 с.

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.1
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.39

МИКОЛЕНКО О.І.

ВПЛИВ ДІЯЛЬНОСТІ МІЖНАРОДНИХ КОРПОРАЦІЙ НА ПОЛІТИЧНІ ПРОЦЕСИ У СВІТІ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

У роботі досліджено діяльність міжнародних корпорацій та особливості їхнього впливу на процес формування та реалізації міжнародної та національної політики в умовах глобалізації. Акцентується увага, що глобалізація торкнулася всіх сфер суспільного життя, адже глобалізаційні процеси відбуваються у праві, економіці, політиці, соціальній сфері, культурі, що дає підстави говорити про формування глобальної світової системи суспільних відносин. Робиться висновок, що наддержавні утворення все більше і більше у своїх рішеннях керуються не інтересами суб'єктів, що входять до складу наддержавного утворення, а інтересами міжнародних корпорацій. Тобто центр прийняття політичних, економічних і культурно-ціннісних рішень поступово зміщується в бік міжнародних корпорацій. Констатується, що одним із наслідків глобалізаційних процесів, які відбуваються у світі, є те, що вирішення багатьох питань у економічній, політичній та культурно-ціннісній сферах здійснюється не на рівні влади окремої держави і не на рівні органів наддержавних утворень, а у головному офісі міжнародної корпорації, яка має достатні організаційні, інтелектуальні та матеріальні ресурси для лобіювання своїх інтересів у світовій політиці. Зазначається, що міжнародні корпорації є політичними суб'єктами міжнародних відносин і саме під їхнім впливом змінюється політичний простір, зароджуються і розвиваються нові центри прийняття ключових рішень. Наголошено, що міжнародні корпорації не намагаються прилаштуватися до індивідуальних потреб споживача, а реалізують політику «виховання у споживача потреб стандартизованої продукції чи послуг». Саме тому міжнародні корпорації впливають не тільки на економічні та політичні процеси, що відбуваються у світі, а й на процеси формування цінностей у сфері культури. Зроблено висновок, що вирішення багатьох нагальних завдань сучасності переходить у площину інтересів міжнародних корпорацій, які лежать за межами окремо взятих національних держав і навіть за межами сучасних наддержавних утворень.

Ключові слова: *глобалізація, міжнародні корпорації, наддержавні утворення, світова економіка, політичні процеси у світі.*

The paper investigates the activities of international corporations and the peculiarities of their influence on the process of formation and implementation of international and national policies in the context of globalization. Attention is drawn to the fact that globalization has touched all spheres of public life, because globalization processes take place in law, economy, politics, social sphere, culture, which gives reason to speak about the formation of the global world system of social relations. It is concluded that superstate entities are increasingly driven by international corporations' interests rather than by the interests of the entities within the superstate. That is, the center of political, economic and cultural decision-making is gradually shifting towards international corporations. It is stated that one of the consequences of globalization processes taking

© МИКОЛЕНКО О.І. – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри адміністративного та господарського права (Одеський національний університет імені І.І. Мечникова)

place in the world is that many issues in the economic, political and cultural spheres are resolved not at the level of the authorities of the individual state or at the level of the bodies of supranational entities, but at the headquarters of the international a corporation that has sufficient organizational, intellectual and material resources to lobby its interests in world politics. It is noted that international corporations are political actors in international relations, and it is under their influence that the political space is changing, new centers of decision-making are emerging and developing. It is emphasized that international corporations do not try to adapt to the individual needs of the consumer, but implement the policy of "educating the consumer of the needs of standardized products or services". That is why international corporations influence not only the economic and political processes taking place in the world, but also the processes of value formation in the cultural sphere. It is concluded that the solution of many urgent problems of the present goes to the sphere of interests of international corporations, which lie outside the separate nation-states and, even, beyond the existing superstate entities.

Key words: *globalization, international corporations, superstate entities, world economy, political processes in the world.*

Вступ. Глобалізація торкнулася всіх сфер суспільного життя, адже глобалізаційні процеси відбуваються у праві, економіці, політиці, соціальній сфері, культурі, що дає підстави говорити про формування глобальної світової системи суспільних відносин. За останнє десятиліття Україна активно реалізує євроінтеграційні наміри, намагається стати потужним учасником світової економіки та робить перші кроки у регулюванні відносин із міжнародними корпораціями як країна, яка приймає їхні інвестиції. Відкритість України зовнішньому світу ставить перед нашою країною нові виклики. Це, у свою чергу, вимагає від нашої країни, по-перше, дослідження ефективності формування і реалізації національної політики в глобальному середовищі, по-друге, встановлення особливостей впливу діяльності міжнародних корпорацій на національну політику держави, та, по-третє, розроблення програми дій щодо використання переваг країни у глобальному економічному просторі.

Зважаючи на необхідність наукового переосмислення сучасних процесів формування і реалізації політики як сфери життєдіяльності людства, дослідження впливу діяльності міжнародних корпорацій на політичні процеси у світі в умовах глобалізації є вкрай актуальним.

Певні аспекти діяльності міжнародних корпорацій досліджувалися в працях К.С. Архіпової, К.Ю. Величко, І.О. Давидової, Е.М Лимонової, О.В. Пазиніч, Н.Д. Чалої, О.В. Чернової та багатьох інших вітчизняних і зарубіжних науковців.

Натомість ризики обмеження державного суверенітету в угоду інтересам наддержавних утворень, а також питання зміни фактичних центрів формування політики у світі залишаються і сьогодні малодослідженими з наукового погляду.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження впливу діяльності міжнародних корпорацій на політичні процеси у світі в умовах глобалізації.

Результати дослідження. Глобалізація та постійний розвиток економічних відносин у світі є важливими приводами для перегляду традиційних уявлень про державний суверенітет і механізми його реалізації, про національну та міжнародну політику, а також про центри прийняття рішень, які безпосередньо впливають на політичні процеси у світі. В Україні в спеціальній літературі довгий час глобалізацію розглядали виключно в контексті інтеграції (приєднання) нашої країни до економічного, політичного та культурного простору держав світу у вигляді наддержавних утворень (ЄС, СОТ, ООН та інше). У таких дослідженнях глобалізація, як правило, розглядалася як неминучий процес, який можливо тимчасово загальмувати, але неможливо повністю зупинити в сучасному устрою світових відносин. Саме тому, по-перше, визначалися ймовірні ризики в економіці, політиці та культурі, які можуть виникнути в Україні в умовах глобалізації; по-друге, пропонувалися відповідні «дорожні карти» економічної, політичної та культурної інтеграції України в міжнародну економіку, Європейський Союз, європейський культурний простір тощо; по-третє, надавалися рекомендації щодо захисту національних інтересів України як суб'єкта міжнародних відносин в умовах глобалізації. Наприклад, Н.Д. Чала, досліджуючи механізми державного управління економічним розвитком України в умовах глобалізації, підкреслює: «… глобалізація впливає на пришвидшення процесів проникнення на внутрішній ринок імпортних інноваційних або більш дешевих товарів, що спричинює деіндустріалізацію вітчизняної

економіки» [1, с. 5]. «Завданням же нашої держави в таких умовах, – продовжує Н.Д. Чала, – є, по-перше, прогнозування ймовірних негативних ризиків і, по-друге, впровадження адекватних механізмів вчасного реагування на них для захисту національних інтересів». Отже, підкреслюємо, що глобалізація сприймається політиками, економістами, юристами та іншою фаховою спільнотою як незворотний процес для України, а тому вся увага прикута до мінімізації негативних наслідків інтеграції нашої країни у світову економіку, політику та культуру. В цих процесах Україна не є центром прийняття політичних, економічних і культурно-ціннісних рішень. Вона пристосовується до правил, які розроблялися без неї і які не завжди враховують її національні інтереси, йде на поступки в питаннях, які є важливими для розвитку економічних відносин усередині держави, задовольняється роллю аутсайдера, тому що лише таку роль їй запропонували в сучасній системі світових економічних відносин тощо. Але не це є головною проблемою України та інших держав світу як суб'єктів міжнародного права. Проблема полягає в тому, що наддержавні утворення все більше і більше у своїх рішеннях керуються не інтересами суб'єктів, які входять до складу наддержавного утворення, а інтересами міжнародних корпорацій. Тобто центр прийняття політичних, економічних і культурно-ціннісних рішень поступово зміщується в бік міжнародних корпорацій. І якщо раніше зменшення державного суверенітету окремих держав, які є учасниками наддержавних утворень, можна було пояснити пріоритетом загальних наднаціональних інтересів над інтересами окремої держави, то сьогодні все частіше виникає доречне запитання: «Чому будь-яка суверенна держава на шкоду своїм національним інтересам повинна задовольняти інтереси міжнародних корпорацій, навіть якщо вони були схвалені у рішеннях наддержавних утворень?». Таке застереження висловлюють у своїх публікаціях численні науковці. Наприклад, О.В. Бурдяк стверджує, що великі міжнародні корпорації задовольняють сьогодні у сфері міжнародної політики виключно власні політичні інтереси і щороку їхня сила та вплив зростають, адже вони втягують у сферу своєї діяльності потужні фінансові, природні, людські ресурси та технології. Вже сьогодні їх можна сприймати на міжнародній арені як альтернативні центри прийняття ключових політичних рішень, а їхня висока транскордонна ефективність, гнучкість, фінансові й інформаційні можливості дозволили їм стати новими акторами світової політики [2, с. 233]. Подібне застереження висловлює також Н.Д. Чала, яка зазначає: «Одним із проявів глобалізації у процесах прийняття державно-управлінських рішень є зростання впливу рекомендацій наднаціональних управлінських інституцій, врахування інтересів транснаціональних компаній, що для країн із малим внеском у світову економіку (серед яких є Україна) посилює залежність від зовнішньої кон'юнктури та ризики» [1, с. 5].

Отже, розглянемо особливості впливу діяльності міжнародних корпорацій на політичні процеси у світі в умовах глобалізації.

Міжнародні корпорації різняться між собою за організаційною формою. Сьогодні виділяють три види міжнародних корпорацій: транснаціональні корпорації (наприклад, фірми «General Motors», «Ford» та інші), багатонаціональні корпорації (наприклад, концерн «Unilever» та інші) та міжнародні корпоративні спілки (наприклад, консорціум «Airbus Industry» та інші). Транснаціональні корпорації є найбільшими компаніями серед інших міжнародних корпорацій, а тому саме їхньому впливу на політичні процеси у світі в умовах глобалізації приділяється найбільше уваги в науковій літературі [3; 4]. Водночас усі міжнародні корпорації відіграють важливу роль у процесі глобалізації та мають суттєвий вплив на розвиток економічних, політичних і навіть культурно-ціннісних відносин у світі. Пояснюється це тим, що: 1) діяльність міжнародних корпорацій завжди пов'язана з впровадженням організаційних і технологічних інновацій; 2) вони не тільки користуються перевагами інформаційних технологій, розвивають і поширюють їх, але й сприяють уніфікації цих технологій та інтеграції телекомунікацій; 3) міжнародні корпорації, на відміну від багатьох інших суб'єктів світової економіки, своєю діяльністю створюють умови для подальшого активного розвитку глобалізаційних процесів у світі [3, с. 94].

Наприклад, О.В. Чернова і О.В. Пазиніч, досліджуючи роль транснаціональних корпорацій у міжнародній економічній системі, підкреслюють, що їхня значимість постійно зростає, особливо, коли це стосується питань створення світового валового продукту, підвищення частки міжнародного руху капіталу, праці та інших ресурсів. У світовій економіці на їхню частку «припадає 80% торговельних операцій з обміну високими технологіями, 80% виробництва всієї продукції електроніки і хімії, 95% фармацевтики, 76% продукції машинобудування» [4, с. 26].

Водночас діяльність міжнародних корпорацій хоча і сприяє процесам глобалізації у світі, має і негативні моменти, а саме: «стандартизована глобальна стратегія випускає зі свого поля зору сегменти, які все ще відрізняються соціальними, культурними, економічними і правови-

ми маркерами, не повною мірою відповідаючи реальним потребам споживачів» [3, с. 99]. Тобто міжнародні корпорації не намагаються прилаштуватися до індивідуальних потреб споживача, а реалізують політику «виховання у споживача потреб стандартизованої продукції чи послуг». Саме тому міжнародні корпорації мають вплив не тільки на економічні та політичні процеси, що відбуваються у світі, але й на процеси формування цінностей у сфері культури.

Вирішення багатьох нагальних завдань сучасності переходить у площину інтересів міжнародних корпорацій, які лежать за межами окремо взятих національних держав і навіть за межами сучасних наддержавних утворень. Одним із наслідків глобалізаційних процесів, що відбуваються у світі, є те, що вирішення багатьох питань у економічній, політичній та культурно-ціннісній сферах відбувається не на рівні влади окремої держави і не на рівні органів наддержавних утворень, а в головному офісі міжнародної корпорації, яка має достатні організаційні, інтелектуальні та матеріальні ресурси для лобіювання своїх інтересів у світовій політиці. Доводиться визнати, що міжнародні корпорації є політичними суб'єктами міжнародних відносин і саме під їхнім впливом змінюється політичний простір, зароджуються і розвиваються нові центри прийняття ключових рішень. Наприклад, О.В. Альошина підкреслює: «Зростання економічної могутності транснаціональних корпорацій неминуче спричиняє і посилення політичного впливу корпорацій на світовій арені та у відповідній державі. Поєднання обох складників перетворює державу на впливового актора світових масштабів» [5, с. 12]. Справді, потужні міжнародні корпорації з однонаціональним акціонерним капіталом сприяють перетворенню звичайної держави в одного із світових лідерів в економіці. Водночас така держава поступово починає генерувати та захищати не національні інтереси, обумовлені потребами всього населення країни, а інтереси міжнародної корпорації, що на певному етапі приведе до виникнення протиріч між інтересами міжнародної корпорації та національними інтересами держави, в якій корпорація базується та функціонує.

Отже, виникає наступна проблема, яка пов'язана з діяльністю міжнародних корпорацій і потребує свого вирішення вже сьогодні. Поступовий розвиток міжнародних корпорацій посилює протиріччя інтересів між корпораціями та державами.

Е.М. Лимонова і К.С. Архіпова слушно зазначають, що сьогодні у світі роль транснаціональних корпорацій посилюється і, навпаки, слабшає роль національних економік, що приводить до протиріччя інтересів між транснаціональним корпораціями та державами [3, с. 99–100]. Таке протиріччя може негативно впливати на економічний, політичний і навіть культурно-ціннісний стан у державі. Саме тому Е.М Лимонова і К.С. Архіпова пропонують звернути особливу увагу на необхідність регулювання діяльності транснаціональних корпорацій. До речі, фінансові статки, якими оперують міжнародні корпорації, часто перевищують бюджети національних економік країн. О.В. Чернова і О.В. Пазиніч наголошують: «Однією з головних проблем функціонування ТНК є розходження інтересів компаній та урядів приймаючих країн. Окрім незбалансованості інтересів, діяльність ТНК супроводжується іншими економічними, політичними, валютно-фінансовими, законодавчими ризиками» [4, с. 26].

Висновки. На підставі дослідження діяльності міжнародних корпорацій та їхнього впливу на політичні процеси у світі в умовах глобалізації можна зробити такі висновки.

Наддержавні утворення все більше і більше у своїх рішеннях керуються не інтересами суб'єктів, що входять до складу наддержавного утворення, а інтересами міжнародних корпорацій. Тобто центр прийняття політичних, економічних і культурно-ціннісних рішень поступово зміщується в бік міжнародних корпорацій. Одним із наслідків глобалізаційних процесів, що відбуваються у світі, є те, що вирішення багатьох питань у економічній, політичній та культурно-ціннісній сферах відбувається не на рівні влади окремої держави і не на рівні органів наддержавних утворень, а в головному офісі міжнародної корпорації, яка має достатні організаційні, інтелектуальні та матеріальні ресурси для лобіювання своїх інтересів у світовій політиці.

Доводиться визнати, що міжнародні корпорації є політичними суб'єктами міжнародних відносин і саме під їхнім впливом змінюється політичний простір, зароджуються і розвиваються нові центри прийняття ключових рішень.

Список використаних джерел:

1. Чала Н.Д. Механізми державного управління економічним розвитком України в умовах глобалізації : дис. …. д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 – «Механізми державного управління»; Академія муніципального управління. Київ, 2012. 418 с.

2. Бурдяк О.В. Зростання ролі ТНК у міжнародних політичних відносинах в умовах глобалізації. *Історико-політичні проблеми сучасного світу*. 2013. Т. 25–26. С. 233–238. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ippss_2013_25-26_47.

3. Лимонова Е.М., Архіпова К.С. Транснаціональні корпорації: основні етапи розвитку та регулювання їхньої діяльності в умовах глобалізації. *Європейський вектор економічного розвитку*. 2014. № 1 (16). С. 93–101.

4. Чернова О.В., Пазиніч О.В. Транснаціональні корпорації в міжнародній економічній системі. *Інвестиції: практика та досвід*. 2010. № 12. С. 24–26.

5. Алешина А.В. Транснационализация международных отношений в современном мире и ее влияние на мировые политические процессы : автореф. дисс. … канд. полит. наук : 23.00.04 – «Политические проблемы международных отношений, глобального и регионального развития». Москва, 2011. 20 с.

УДК 341.1/9
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.2-2.40

СОРОКА І.О.

ПРАВА ТА ОБОВ'ЯЗКИ ШУКАЧІВ ПРИТУЛКУ В МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ

Статтю присвячено права та обов'язкам шукачів притулку в міжнародному праві. У сучасному міжнародному праві склався особливий стан індивідів, який характеризується як стан шукачів притулку. Однією з характеристик сучасного світу є підвищена мобільність населення та постійне переміщення великих мас людей з одних країн до інших. Не завжди таке переміщення є добровільним. Поширеною є ситуація, коли десятки, сотні і тисячі людей змушені тікати з місць свого постійного мешкання до інших держав через збройні конфлікти, заворушення, ситуації масового та грубого порушення прав людини, природні та техногенні катастрофи та інші фактори. Криза з втікачами в Сирії особливо гостро продемонструвала недостатню підготовленість як права держав, так і міжнародного права в цілому, до реагування на такі кризи. Прибувши до іншої країни, ніж країна громадянства чи постійного проживання (для осіб без громадянства), такі особи можуть звернутися за статусом біженця. Проте до набуття такого статусу вони перебувають у певному «підвішеному» стані, коли невідомо чи буде ним надано відповідний статус. У цей момент, з точки зору міжнародного права, вони мають міжнародно-правовий статус шукачів притулку. У статті розглядаються особливості прав та обов'язків шукачів притулку за міжнародним правом та вплив цих прав та обов'язків на регулювання їхнього правового статусу за національними законодавствами. Зроблено висновок про наявність специфічного набору прав, обов'язків та гарантій для шукачів притулку в міжнародному праві, які дозволяють характеризувати них як особливий міжнародно-правовий стан, відмінний від статусу біженців, іноземців та незаконних мігрантів.

Ключові слова: *міжнародне право притулку, шукачі притулку, міжнародно-правовий статус, біженці, вимушені мігранти.*

The article focuses on the rights and responsibilities of asylum seekers in international law. It is based on the fact that in modern international law there is a special state of individuals, which is characterized as the status of asylum seekers. One of the characteristics of the modern world is the increased mobility of the population and the constant movement of large masses of people from one country to another. Not always is such a move voluntary. There are widespread situations where tens, hundreds, and thousands of people are forced to flee their places of residence to other states because of armed conflicts, unrest, situations of mass and gross human rights violations, natural and man-made

© СОРОКА І.О. – аспірант кафедри міжнародного та європейського права (Національний університет «Одеська юридична академія»)

disasters, and other factors. The refugee crisis in Syria has particularly sharply demonstrated a lack of preparedness for both state and international law in general to respond to such crises. When they arrive in a country other than their nationality or permanent residence (for stateless persons), such persons may apply for refugee status. However, prior to acquiring such status, they are in a certain "suspended" state when it is unknown whether they will be given the appropriate status. At the moment, in terms of international law, they have the international legal status of asylum seekers. The article discusses the specific rights and obligations of asylum seekers under international law and the impact of these rights and obligations on the regulation of their legal status under national law. It concludes that there is a specific set of rights, responsibilities and safeguards for asylum seekers in international law that allows them to be characterized as having a special international legal status different from that of refugees, foreigners and illegal migrants.

Key words: *international asylum law, asylum seekers, international legal status, refugees, forced migrants.*

Вступ. В основі правового статусу будь-якої особи лежать права і обов'язки, які складають правоздатність, дієздатність й деліктоздатність особи. Реалізація прав та обов'язків підтверджується правовими гарантіями. Права, обов'язки та гарантії становлять основу правового статусу особи в правових системах[1, с. 90]. Обсяг прав та обов'язків шукачів притулку визначає держава, яка надає притулок. Держава визначає обсяг власних міжнародно-правових зобов'язань, на виконання яких вона надає шукачам притулку певні права й обов'язки. Питання про права та обов'язки шукача притулку слід розглядати в світлі статусів, що надаються особі в національній правовій системі та в міжнародно-правовій системі [2, с. 82].

Постановка завдання. Завданням статті є дослідження прав та обов'язків шукачів притулку за міжнародним правом.

Результати дослідження. Принципи міжнародного права щодо шукачів притулку можна поділити на загальні принципи права, що засновані на природніх правах людини та мають універсальне визнання, та спеціальні принципи, що створені за консенсусом держав з метою гарантування прав шукачів притулку в їхній особливій ситуації [3].

Серед принципів міжнародного права прав людини, що формують основу ставлення держав до шукачів притулку, слід виділити принцип поваги до прав людини, що зобов'язує держави здійснювати заходів самостійно та у співробітництві з іншими державами щодо підтримки поваги та реалізації прав людини і основоположних свобод. Другою основоположною засадою є принцип рівності і заборони дискримінації, що має підтримувати однакове ставлення до всіх людей незалежно від їхніх вроджених чи набутих ознак. Зокрема, Комітет ООН з прав людини вказує, що дискримінацію становить будь-яке розрізнення чи виняток, обмеження чи перевага одних людей відносно інших за ознакою раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних або інших поглядів, національністю або соціальним походженням, майновим станом, народженням чи іншими обставинами, що мають за мету чи наслідком яких є знищення чи зменшення визнання, користування або реалізації всіма особами в рівних умовах всіх прав та свобод [4]. Існує можливість застосування так званої позитивної дискримінації, тобто надання якійсь групі населення чи окремим особам додаткових прав, свобод чи гарантій, спрямованих на виправлення викривлень у їхньому правовому статусі чи допомогу в особливо вразливих ситуаціях.

Спірним є питання про те, чи належать шукачу притулку права біженця, встановлені Конвенцією про статус біженців 1951 року. Це питання є похідним від розглянутого вище питання про те чи можна вважати, що шукачі притулку володіють статусом біженця, або них слід розглядати як окремий міжнародно-правовий стан. З точки зору міжнародного права, яке фактично не робить різниці між шукачем притулку та біженцем, шукачу належать всі ті самі права, що й біженцю. Однак, залишається питання чи існують якісь специфічні права, що належать шукачам притулку як особам, що перебувають у певному міжнародно-правовому стані, і якщо так, то що це за права. Годі шукати в міжнародних договорах особливих прав шукачів притулку, оскільки в договірному праві це поняття не встановлюється. Відповідні норми можна знайти в практиці правозастосування, а також у доктрині.

Слід мати на увазі, що статус біженця, шукача притулку чи особи, яка потребує додаткового захисту, а також статус внутрішньо переміщеної особи, мають компліментарний характер відносно загального правового статусу індивіда, що визнається державами за кожною людиною

незалежно від перебування цієї людини в ситуації біженства. Отже, біженці мають і повинні користуватися всією сукупністю прав, передбачених універсальними та регіональними договорами про права людини, на додачу до яких вони можуть звертатися до захисту, передбаченому відповідними договорами з прав біженців та осіб, які шукають притулку [5, с. 21].

Разом з тим, Конвенція про статус біженців надає кожній державі право в ситуаціях збройних конфліктів чи в інших надзвичайних ситуаціях здійснювати тимчасових дій, які є необхідними в інтересах національної безпеки і публічного порядку, відносно осіб, про які цій державі відомо, що вони можуть перебувати в ситуації пошуку притулку. Так, за статтею 26 Конвенції, держава може вдаватися до необхідних обмежень із поважних причин державної безпеки з обмеження свободи пересування. Отже, принципово шукачі притулку можуть зазнавати певних обмежень у своїх правах, і такі обмеження не обов'язково становитимуть порушення державою своїх міжнародно-правових зобов'язань щодо шукачів притулку.

Найбільше значення для шукачів притулку відіграють їхні соціально-економічні права. Шукачі притулку перебувають в особливо-вразливому соціально-економічному стані, а їхнім головним інтересом є виживання до моменту, поки вони не матимуть змоги отримати статус біженців. Вони змушені залишати свої звичайні місця мешкання та тікати до інших країн, нерідко не маючи можливості скористатися своїм майном чи прибутками в державі, з якої вони втікають. Крім того, в тій державі, в яку вони намагаються потрапити чи вже потрапили, їхні права значно вужчі ніж ті, що належать громадянам цієї держави чи навіть визнаним біженцям. Зокрема, вони часто позбавлені можливості займатися економічною діяльністю, шукати роботу та отримувати від неї прибуток. Їхнє життя значним чином опиняється в залежності від приймаючої держави.

У літературі додаткове специфічне право біженців, пов'язане з їхнім особливо вразливим станом, характеризується як право на виживання [6, с. 31]. Це право можна розглядати як сукупність соціально-економічних прав, які забезпечують продовження життя особи в екстремальних умовах. Годі шукати в міжнародних документах саме термін «право на виживання», однак в них застосовується чимало подібних термінів.

Так, Згідно статті 25 процитованої вище Загальної декларації, «кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та його сім'ї». Невід'ємними соціально-економічні права були визнані в Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права 1966 року. У статті 11 вказується, що право кожного на достатній життєвий рівень включає достатнє харчування, одяг і житло, а також право на неухильне поліпшення умов життя. За статтею 12, право, що забезпечує гідне життя, пов'язане також із правом на найвищий досяжний рівень психічного і фізичного здоров'я [7].

Тлумачення цих прав міститься в зауваженнях загального порядку Комітету з економічних, соціальних та культурних прав ООН. Так, відповідно до Зауважень № 4 право на гідне життя забезпечується за допомогою достатнього житла, а в Зауваженнях № 12 вказується на право на харчування, водну і найвищий можливий рівень здоров'я [8; 9].

У цих документах Комітет дав найповніше тлумачення цих прав, а також перерахував конкретні зобов'язання держави. Таким чином, на міжнародному рівні створено правову базу для захисту і охорони права людини на достатній рівень життя і його постійне поліпшення. Як підкреслюється ООН, достатній дохід, що дозволяє забезпечити нормальне харчування, житло, водопостачання та санітарно-гігієнічні умови, освіту, здоров'я, участь у культурному житті, вільний обмін думками, знаннями та ідеями – все це права людини, які повинні бути доступні всім і завжди [10].

Незважаючи на те, що Пакт у статті 2 встановлює принцип «прогресивної реалізації» із зазначенням на доступні ресурси, він не виключає накладення зобов'язань на держави з обмеженими ресурсами. Держави зобов'язані вживати заходів для постійного поліпшення умов і утримуватися від навмисного вжиття заходів, які погіршують становище біженців і шукачів притулку. При цьому посилання на економічний рівень розвитку держави не може вважатися законним приводом для відмови біженцям в доступі до прав, які забезпечують виживання.

Норми, що стосуються прав біженців на виживання, закріплені в Конвенції про статус біженців 1951 року, згідно із якою біженцям має надаватися сприятливе поводження, яке тільки можливе стосовно іноземців щодо права на роботу і отримання заробітної плати за працю; найбільш сприятливе поводження, яке повинно бути як поводження з іноземцями в аналогічних обставинах, щодо права на самозайнятість та доступ до житла [11].

Шляхом закріплення прав шукачів притулку держава не тільки наділяє їх благом, але й слугує власним інтересам. Цим зумовлюється потреба в якомога ширшому правовому врегулю-

ванні соціально-економічних прав шукачів притулку в українському праві. Наразі таке регулювання не можна назвати повністю задовільним. Зокрема, практично не забезпечується їхнє право на працю, за допомогою якого вони могли б отримати законне джерело існування, а також приносити користь державі і суспільству через виробництво корисного продукту або послуги та сплату податків [12].

Висновки. У міжнародному праві склався масив норм, які забезпечують особливі соціально-економічні права шукачів притулку, який можна охарактеризувати як право на виживання. Через зростання кількості біженців у світі, а отже через зростання потреби в регулюванні їхніх прав та обов'язків, цей масив норм становить собою особливий інститут міжнародного права, що наразі перебуває у стадії активного формування. Цілі цього інституту подвійні. Його головною метою є захист прав осіб, які змушені шукати притулку. Однак, він непрямим чином слугує інтересам приймаючих держав, допомагаючи ним інтегрувати шукачів притулку у своє суспільство і дозволити ним приносити користь тій державі, яка надала їм притулок.

Список використаних джерел:

1. Баймуратов М. Правовий статус людини і громадянина в конституціях держав Східної Європи: порівняльно-правовий аналіз конституцій та їхнє співвідношення з міжнародними стандартами. *Вісник ЦВК*. 2006. № 1(3). С. 89–93.

2. Гончаренко О.А. Статус біженця в міжнародномуправі: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.11; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2005. 181 с. С. 82.

3. Антонович М. Міжнародна система захисту прав людини: крізь призму України. URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/2752(дата звернення: 19.04.2019).

4. Замечание общего порядка 18 (Тридцать седьмая сессия, 1989 год). URL: http://hrlibrary.umn.edu/russian/gencomm/Rhrcom18.html(дата звернення: 19.04.2019).

5. Козинець І.Г., Козинець О.Г. Права біженців у контексті прав людини в сучасному світі. Актуальні проблеми сучасної юриспруденції. 2017. № 2. Т.2. С. 21–24.

6. Богатырёва О.Н., Крапивницкая Е.Д. Беженцы и права, обеспечивающие выживание: международные и национальные стандарты. Российский юридический журнал. 2017. № 2. С. 24–40.

7. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права від 1966 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042 (Дата звернення: 10.07.2019).

8. Замечание общего порядка № 12: Право на достаточное питание (статья 11). URL: https://www.refworld.org.ru/publisher,CESCR,GENERAL,,47ebccd92,0.html (Дата звернення: 10.07.2019).

9. Замечание общего порядка № 14: Право на наивысший достижимый уровень здоровья (статья 12). URL: https://www.refworld.org.ru/docid/47ebcc3c2.html (Дата звернення: 10.07.2019).

10. Инициатива по минимальным мерам социальной защиты // URL: http://www.ilo.org/public/russian/region/eurpro/moscow/info/publ/brochure_new2_indd.pdf (Дата звернення: 10.07.2019).

11. Конвенція про статус біженців, 1951. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011 (дата звернення: 23.12. 2018).

12. Бондаренко А. 63% шукачів притулку в Україні мають проблеми з офіційним працевлаштуванням через відсутність необхідних документів – дослідження. URL: http://uacrisis.org/ua/68901-asylum-seekers-difficulties-with-employment (Дата звернення: 10.07.2019).

ЗМІСТ

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

БОЛДІЖАР С.О. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ КРОКИ У НАПРЯМІ ПОКРАЩЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЧЕТВЕРТОГО ПОКОЛІННЯ У СИСТЕМІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я.....3

БОРТНИК С.М. ДО ПРОБЛЕМИ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАЦІВНИКІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ.....8

ВАСИЛЬЄВ В.М. ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ ЛІЦЕНЗУВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....14

ВОРОНОВСЬКА К.О. ЗМІСТ ТА ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ЕКОНОМІЧНОЇ ОБҐРУНТОВАНОСТІ ПОДАТКІВ І ЗБОРІВ.....20

ДІХТЯРЕНКО К.Ю. ЄДИНИЙ ПОДАТОК НА ДІЯЛЬНІСТЬ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ ВІД ОПЕРАЦІЙ ІЗ ДОРОГОЦІННИМИ МЕТАЛАМИ: ЗА ЧИ ПРОТИ?.....27

ДАВИДОВА Н.В. СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОПАГАНДИ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ.....31

ЄВДОКІМЕНКО С.В. ПРАВОВІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ РИНКУ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ І ФІНАНСОВА БЕЗПЕКА В УКРАЇНІ.....36

ЖВАНКО Ю.П. ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ ОСОБЛИВИХ ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ В УКРАЇНІ.....43

ЗАМРИГА А.В. ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО(ПУБЛІЧНО)-ГОСПОДАРСЬКИХ ПРАВОВІДНОСИН.....49

ЗОЛОТАРЬОВА Н.І. ОКРЕМІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ.....55

КАРАЩЕНКО А.І. ІНСТИТУЦІЙНІ ГАРАНТІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В МИТНИХ ОРГАНАХ УКРАЇНИ.....59

КОМІРЧИЙ П.О. УНІВЕРСАЛЬНІ ТА СПЕЦІАЛЬНІ ФУНКЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ У ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ.....66

КОМІССАРОВ С.А. ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ ЯК СУСПІЛЬНОГО ЯВИЩА.....72

КОСТЕНКО Ю.О. ОКРЕМІ АСПЕКТИ РОЗМЕЖУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ТА ФІНАНСОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА.....78

КРАВЧУК М.Ю. ПРИНЦИП ЗАКОННОСТІ В СИСТЕМІ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОТИДІЇ БІОТЕРОРИЗМУ.....85

КУЗЬМЕНКО О.В., СТЕФАНЧУК М.М., ЧОРНА В.Г. ОСОБЛИВОСТІ ОПОДАТКУВАННЯ МІЖНАРОДНИХ КОРПОРАЦІЙ.....90

ЛИПІЙ Є.А., КОМЗЮК А.А. ДИСЦИПЛІНАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ……96

ЛЮТІКОВ П.С. МІЖНАРОДНІ КОРПОРАЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА……..102

МОРГУНОВ О.А. ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК ВИД ДЕРЖАВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ……..106

НЕСТОР Н.В. ПЕРЕВІРКА ЯК АДМІНІСТРАТИВНА ФОРМА КОНТРОЛЮ ЗА СУДДЯМИ ТА ПРОЦЕДУРИ ЇЇ ЗДІЙСНЕННЯ……111

ПАРАГАЙЛО В.О. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОРЯДКУ ВИВЕЗЕННЯ, ВВЕЗЕННЯ ТА ПОВЕРНЕННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ КУЛЬТУРНИХ ЦІННОСТЕЙ……115

ПАХНІН М.Л. ЩОДО ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ПОЗИТИВНОГО ІМІДЖУ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЗА ДОПОМОГОЮ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ КОМУНІКАЦІЇ……..123

РОЩУПКІН С.В. ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ВСТАНОВЛЕНИХ ЗАКОНОМ ОБМЕЖЕНЬ ЩОДО ОДЕРЖАННЯ ПОДАРУНКІВ……..128

РУСНАК Л.М. ПРАВА ЛЮДИНИ У СФЕРІ МЕДИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ……..135

САГАЙДАК В.В. ПОДАТКОВО-ПРАВОВЕ ЗНАЧЕННЯ МОМЕНТУ ВИНИКНЕННЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ОБ'ЄКТ НЕРУХОМОГО МАЙНА……..140

САМОЙЛОВИЧ А.А. ПРЕДМЕТ КОРУПЦІЙНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ……144

ТИЛЬЧИК В.В. ПРИНЦИПИ ВИРІШЕННЯ СПОРІВ У СФЕРІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН ЗАСОБАМИ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ У ВИМІРІ ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ФОРМИ НА ПРИКЛАДІ ОКРЕМИХ РОЗВИНЕНИХ КРАЇН……148

ТОПОЛЯ Р.В. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКСПЕРТНО-КРИМІНАЛІСТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ……153

ЧИНЧИН О.В. КЛАСИФІКАЦІЯ ДОХОДІВ БЮДЖЕТІВ: ДИСКУСІЙНІ АСПЕКТИ……158

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

ВОЙТКО А.О. ТИПОВІ СЛІДЧІ СИТУАЦІЇ ПОЧАТКОВОГО ЕТАПУ РОЗСЛІДУВАННЯ ГРУПОВИХ ПОРУШЕНЬ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ……165

ЄРОШКІН М.В. МЕЖІ ДОКАЗУВАННЯ У КРИМІНАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕННЯХ ПРО НАСИЛЬНИЦЬКЕ ЗНИКНЕННЯ……..170

ЗАГАМУЛА В.В. СЛІДОВА КАРТИНА ЯК ЕЛЕМЕНТ КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ ВТЯГНЕННЯ НЕПОВНОЛІТНІХ У ЗАНЯТТЯ ПРОСТИТУЦІЄЮ.....174

МИРОШНИЧЕНКО Т.М. РЕАЛІЗАЦІЯ НОРМАТИВНОГО ЗМІСТУ ЗАСАДИ СВОБОДИ ВІД САМОВИКРИТТЯ ТА ПРАВА НЕ СВІДЧИТИ ПРОТИ БЛИЗЬКИХ РОДИЧІВ І ЧЛЕНІВ СІМ'Ї ПІД ЧАС КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ДОКАЗУВАННЯ.....179

ХОДАНОВИЧ В.О. СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ДОТРИМАННЯ ПРАВ ОСОБИ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ НЕГЛАСНИХ СЛІДЧИХ (РОЗШУКОВИХ) ДІЙ.....185

ЧЕРНІЄНКО А.О. ЗАСТОСУВАННЯ Ч. 3 СТ. 349 КПК УКРАЇНИ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ ЩОДО НАРКОЗЛОЧИНІВ.....191

ШАРАНИЧ Р.С. ОСОБЛИВОСТІ ПОЧАТКОВОГО ЕТАПУ РОЗСЛІДУВАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕНЬ ПРО ЗЛОЧИНИ У СФЕРІ БАНКІВСЬКОГО КРЕДИТУВАННЯ.....196

СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

ДІДЕНКО Л.В. СУД ЯК ОБОВ'ЯЗКОВИЙ СУБ'ЄКТ ЦИВІЛЬНИХ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН: ОБСЯГ ТА ХАРАКТЕР ЙОГО ПОВНОВАЖЕНЬ (ЄСПЛ).....203

ЦИГАНОК С.В. ФУНКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ: ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ.....210

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

МИКОЛЕНКО О.І. ВПЛИВ ДІЯЛЬНОСТІ МІЖНАРОДНИХ КОРПОРАЦІЙ НА ПОЛІТИЧНІ ПРОЦЕСИ У СВІТІ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ.....215

СОРОКА І.О. ПРАВА ТА ОБОВ'ЯЗКИ ШУКАЧІВ ПРИТУЛКУ В МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ.....219

НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Випуск 2, 2019

Том 2

Відповідальний за випуск – В.В. Галунько

Науковий редактор – О.Ю. Дрозд

Коректори: Я.І. Вишнякова, Н.В. Пірог

Комп'ютерне верстання – С.Ю. Калабухова

Підписано до друку 18.02.2019. Формат 70х100/16.
Обл.-вид. арк. 24,33. Ум.-друк. арк. 26,27.
Наклад 300 прим. Зам. № 1019/222.

Надруковано: ТОВ «Видавничий дім «Гельветика»
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 6424 від 04.10.2018
Україна, м. Херсон, 73021, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105.
Тел. (0552) 39-95-80
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua