НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Збірник наукових праць

Збірник засновано у 2015 році

Випуск 3, 2019
Том 1

Видавничий дім
«Гельветика»
2019

НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Збірник наукових праць
Випуск 3, том 1, 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 № 4 від 17.04.2019 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 3. Т. 1. К. : Науково-дослідний інститут публічного права, 2019. – 272 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

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 346.7; 656.614.3
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.1

АЯГУТ Н.Г.

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРАНСШИПМЕНТУ ЯК ОСОБЛИВОГО РЕЖИМУ НАДАННЯ ПОРТОВИХ ПОСЛУГ

У статті виявлено правову основу застосування режиму трансшипменту в українському законодавстві. Здійснено аналіз нормативно-правових джерел з регулювання трансшипменту і встановлено, що визначення трансшипменту на законодавчому рівні відсутнє, і це призводить до проблем його застосування і розвитку в Україні. Запропоновано розглядати трансшипмент як певний режим, що включає кілька етапів: підготовчий, основний і кінцевий. Розшифровано зміст цих етапів. Зазначено, що залежно від кінцевого пункту призначення вантажів, що обробляються в режимі трансшипменту, цей режим поділяється на зовнішній і внутрішній. З'ясовано, що режим трансшипменту має як переваги, так і недоліки. До переваг віднесено: збільшення вантажопотоків та оновлення портової інфраструктури. Що ж до недоліків, то вони концентруються здебільшого навколо якості надання послуг з перевезень та економічних ризиків для перевізників. Встановлено, що за рівнем розвитку трансшипменту можна класифікувати морські порти. Зокрема, порти, в яких здійснюється перевалка контейнерних вантажів в режимі трансшипменту, можна назвати транзитними портами-хабами. Також розглянуто питання щодо застосування режиму трансшипменту у вітчизняній портовій галузі в історичному аспекті та на сучасному етапі. Визначено місце цього режиму в українських морських портах та виведено основні причини низького рівня розвитку трансшипменту в Україні. Запропоновано способи розвитку цього режиму. Зазначено характерні особливості застосування режиму трансшипменту в Україні та відмічено, що з огляду на стан вітчизняної транспортної галузі акцентувати увагу необхідно на розвитку внутрішнього трансшипменту, з метою налагодження вектору взаємодії «річка – море». Охарактеризовано трансшипмент як особливий режим надання портових послуг з навантажувально-розвантажувальних робіт. Виявлено основні проблеми правового регулювання трансшипменту в Україні та зазначено, що для їх вирішення необхідний комплексний підхід. З метою вирішення проблем правового регулювання сформульоване поняття трансшипменту для подальшого застосування.

Ключові слова: *транзит вантажів, коносамент, перевалка контейнерів, транспортний вузол, порт-хаб.*

The article reveals the legal basis for the application of the transshipment regime in Ukrainian legislation. An analysis of regulatory sources for transshipment regulation has been carried out and it is established that there is no definition of transshipment at the legislative level, which leads to problems of its application and development in Ukraine. It is suggested to consider transshipment as a specific mode, comprising several stages: preparatory, basic and final. The contents of these stages are deciphered. It is noted that, depending on the final destination of the cargo processed in transshipment mode, this mode is divided into external and internal. It is noted that the transshipment mode has both advantages and disadvantages. The advantages include increased freight traffic and upgrading of the port infrastructure, and noted that the shortcomings mainly focus on

© АЯГУТ Н.Г. – ад'юнкт кафедри господарсько-правових дисциплін (Донецький юридичний інститут Міністерства внутрішніх справ України)

the quality of the provision of transport services and the existence of economic risks for carriers. It is established that according to the level of transshipment development it is possible to classify seaports, and it is stated that seaports in which transshipment of container cargo is carried out can be called transit ports hubs. The place of this regime in the Ukrainian seaports is determined and the main reasons for the low level of development of transshipment in Ukraine are outlined. Ways to develop this regime are suggested. The peculiarities of the application of the transshipment regime in Ukraine are noted, and it is noted that, given the state of the domestic transport industry, attention should be paid to the development of the internal transshipment in order to adjust the river-sea interaction vector. Transshipment is characterized as a special mode of port services for loading and unloading works. The main problems of legal regulation of transshipment in Ukraine have been identified and a comprehensive approach is needed to solve them. As a first step to solving the problems of legal regulation the concept of transshipment is formulated for further use.

Key words: *transit of goods, bill of lading, transshipment of containers, transport hub, port hub.*

Вступ. Розвиток морських портів напряму залежить від обсягів вантажопотоків, збільшення яких своєю чергою збільшує дохід портових підприємств. Для залучення вантажопотоків українські морські порти повинні мати конкурентоспроможні порівняно з іноземними портами умови в сфері надання портових послуг. Така потреба з'явилась і щодо необхідності застосування режиму трансшипменту у вітчизняних морських портах близько 10 років тому, коли румунський морський порт Констанца, обробляючи близько 50% вантажів в режимі трансшипменту, став пунктом вимушеної зупинки для перевалки вантажних контейнерів перед прибуттям в українські порти, оскільки на той час в Україні режим трансшипменту не застосовувався [1]. З огляду на це були прийняті зміни до Закону України «Про транзит вантажів», які запроваджували режим спрощеного митного оформлення вантажів за формулою «море – море» в українських портах, але прямого комплексного підходу, що регулював би саме режим трансшипменту, українське законодавство не містить. Серед наукової літератури є невелика кількість публікацій з дослідження проблем трансшипменту, які досліджували О.П. Подцерковний, Д.Ю. Сіюшов, В.В. Щербина та інші вчені.

Постановка завдання. Метою статті є розкриття змісту трансшипменту як особливого режиму здійснення операцій з навантажувально-розвантажувальних робіт у морських портах з огляду на його застосування в українській портовій галузі на рівні сталих правил та законодавчого закріплення.

Результати дослідження. Поняття трансшипменту в українському законодавстві відсутнє, але спроби законодавчого визначення цього режиму були. Так, проект Закону України «Про особливості здійснення обробки та оформлення вантажів в контейнерах, контейнерів та транспортних засобів, що їх перевозять» містив наступне поняття трасшипменту: «транзит товарів, що переміщуються морським і річковим транспортом у контейнерах, під час зберігання залишаються в межах одного пункту пропуску чи зони митного контролю морського, річкового порту» [2]. Але за результатами опрацювання вищевказаного проекту Держмитслужбою було прийнято рішення про недоцільність його прийняття. Однією із причин було тлумачення поняття трансшипменту, яке, на думку спеціалістів Держмитслужби, поглинається визначенням транзиту, наведеним у ст. 90 Митного Кодексу, а саме: «транзит – це митний режим, відповідно до якого товари та/або транспортні засоби комерційного призначення переміщуються під митним контролем між двома митними органами України або в межах зони діяльності одного митного органу без будь-якого використання цих товарів, без сплати митних платежів та без застосування заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності» [3].

Слід зазначити, що на думку О.П. Подцерковного і Д.Ю. Сіюшова прийняття Закону України «Про особливості здійснення обробки та оформлення вантажів в контейнерах, контейнерів та транспортних засобів, що їх перевозять» дозволило би вирішити деякі проблеми, пов'язані з процесом обробки контейнерів у режимі трансшипменту у морських портах і зробити цей процес більш якісним, швидким й економічним. Водночас поняття трансшипменту, надане в проекті вищевказаного закону, не повною мірою відображало суті трансшипменту, «адже з економічної точки зору трансшипмент передбачає не просто транзит товарів у контейнерах, а й перевантаження контейнерів з одного судна на інше» [4, с. 483].

Як зазначалось у самому проекті Закону України «Про особливості здійснення обробки та оформлення вантажів в контейнерах, контейнерів та транспортних засобів, що їх перевозять», метою його прийняття було «збільшення обсягів вантажів, що переміщуються у контейнерах через порти України, підвищення ефективності використання інфраструктури портів шляхом законодавчого визначення особливостей здійснення обробки та оформлення вантажів, що переміщуються у контейнерах, контейнерів і транспортних засобів, що їх перевозять» [2].

Натомість вищевказаний закон не було прийнято, тому трансшипмент регулюється нормами Закону України «Про транзит вантажів». Так, в ч. 6 ст. 6 вказаного Закону зазначається, що «на товари (крім підакцизних), що переміщуються транзитом морським і річковим транспортом у контейнерах та під час зберігання, залишаються в межах одного пункту пропуску чи зони митного контролю морського порту, вантажна митна декларація не подається» [5].

Але слід підкреслити, що не визначивши поняття трансшипменту ні в окремому законі, ні в Законі України «Про транзит вантажів», законодавці тим самим залишили процес трансшипменту, що застосовується у морських портах України, без чіткого визначення та, відповідно, без належного регулювання. Враховуючи, що перевалка вантажів в режимі трансшипменту все ж застосовується в морських портах в Україні, це вимагає встановлення суті, місця і ролі цього режиму в сфері надання портових послуг.

«Трансшипмент» – слово іншомовного походження, що у перекладі з англійської (анг. Transshipment) означає «перевалка», по суті, трансшипмент – це перевалка контейнерних вантажів. При цьому трансшипмент треба розглядати не просто як спосіб перевалки контейнерів, а як певний процес, що включає кілька етапів (рис. 1).

Рис. 1

Таким чином, трансшипмент можна визначати і як спрощену схему митного оформлення вантажів, і як умову коносаменту[1], і як перевалку контейнерів.

Вищевказаний кінцевий етап трансшипменту передбачає транспортування вивантажних контейнерів з одного великотоннажного судна на інші – фідерні судна та їх спрямування до пункту призначення: іншого морського чи річкового порту в межах країни чи в іноземний порт. Залежно від пункту призначення трансшипмент поділяється на внутрішній і зовнішній.

Щодо одного із пунктів вказаного основного етапу трансшипменту – «митного оформлення вантажів», то слід зазначити, що основна вимога повноцінного впровадження трансшипменту у діяльність портів з боку законодавців полягала саме в спрощенні митних формальностей. Як зазначалось в пояснювальній записці до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про транзит вантажів», основною метою законопроекту є: «спрощення процедури

[1] Транспортний документ, який виконує три функції: доказ поставки товару на борт судна, свідчення договору перевезення, засіб передачі прав на товар у дорозі іншій стороні шляхом передачі їй документу (відповідно до офіційних правил тлумачення торговельних термінів Міжнародної торгової палати ІНКОТЕРМС)

оформлення контейнерів у транзитному сполученні, що прибувають і відвантажуються водним транспортом» [1]. Однак вирішуючи питання про те, до якої сфери відносин – господарських чи митних – більшою мірою належать правовідносини, що виникають з трансшипменту, то слід розглядати митне оформлення вантажу з точки зору супровідного процесу здійснення господарської діяльності з перевалки вантажів.

Отже, класичний трансшипмент як процес, що складається з кількох етапів, полягає у тому, що судно заходить у порт прибуття і не покидаючи зону митного контролю чи зону пропуску, яким є територія цього порту, перевантажується на більш маленькі фідерні судна, які і здійснюють подальше транспортування контейнерних вантажів до порту призначення. Схематично це представлено на рис. 2.

Рис. 2. Схема класичного трансшипменту.

Серед цілей трансшипменту є не тільки розвиток транзиту, а й цілісний розвиток морського порту. Оскільки цей режим забезпечує збільшення вантажопотоків шляхом зменшення часу обробки вантажів та економічних затрат на митне оформлення, то введення режиму трансшипменту сприяє розвитку порту, в якому він застосовується, шляхом залучення вигідними умовами до користування послугами саме цього порту. Однак трансшимпент як режим з надання певних видів портових послуг має як переваги, так і недоліки, що відображаються на продуктивності того чи іншого морського порту, в якому він застосовується.

До переваг трансшипменту можна віднести:

1. *Збільшення вантажопотоків* шляхом:

− оптимізації логістичних операцій, яка полягає у тому, що великі судна слідують магістральними шляхами між портами і немає необхідності витрачати час та кошти для заходу цих суден у кожен порт, що знижує собівартість перевезень;

− застосування спеціальних правил митного оформлення, яке зменшує вартість послуги з перевалки вантажів та часу обробки вантажів.

2. *Оновлення портової інфраструктури.* Застосування режиму трансшипменту потребує створення специфічних технічних, технологічних, кадрових та інформаційних умов у морському порту, що, з одного боку, сприяє оновленню портової інфраструктури і розвитку порту загалом, а з іншого – потребує значних інвестицій.

До недоліків трансшипменту належать:

1. *Наявність принципу взаємозалежності учасників трансшипменту,* який має такі прояви:

− взаємозалежність великотоннажного флоту від фідерного флоту. Так, невідповідність кількості великих контейнеровозів та фідерних судів може призвести до ризику дефіциту;

− взаємозалежність лінійних перевізників від фідерних перевізників;

2. *Наявність ризиків для лінійних перевізників.* Лінійні перевізники залежать від ринку послуг, через мінливий характер якого вони схильні до впливу економічно невигідних для них ситуацій. Так, останнім часом відмічається тенденція до посилення уваги щодо сегменту фідер-

них перевезень. Великі компанії, що здійснюють свою діяльність у морських портах, переорієнтовуються не на кількісний, а на якісний склад вантажів, обираючи той, що користується попитом.

Морські порти, які здійснюють обробку вантажів в режимі трансшипменту, також називаються портами-хабами (транспортними вузлами). Поняття «порт-хаб» виникло завдяки розробці моделі «хаб-енд-спок» (рисунок 3), яка виглядає як принцип «маточини і спиці» і першочергово застосовувалась у авіаційній галузі.

Втім, хабом можна назвати не тільки морський порт, що пристосований для перевалки контейнерних вантажів в режимі трансшипменту, а й інші утворення, принцип дії яких побудований на моделі «хаб-енд-спок». Якщо говорити порт-хаб як порт, в якому застосовується режим трансшипменту, то більш підходяща для нього назва – транзитний порт-хаб.

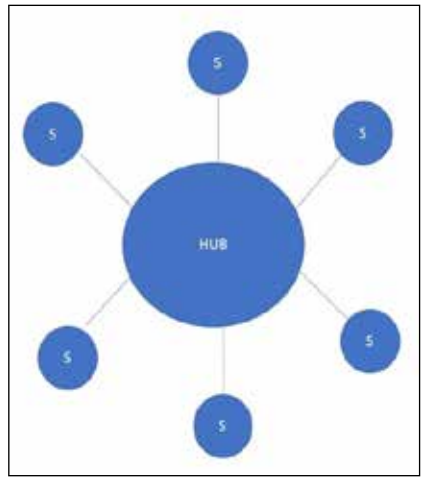

Рис. 3. Модель «хаб-енд-спок» (анг. Hub&Spoke)

У своїй роботі В.В. Щербіна наводить поділ портів саме за рівнем трансшипменту на фідерні порти або порти-шлюзи, регіональні порти-шлюзи, хаби-порти і чисті хаби-порти, де рівень вантажопотоку, переробленого в режимі трансшипменту, складає 90% від загального [6, с. 95–97].

На території України функціонують 13 морських портів. Всі вони мають ряд відмінностей, включаючи різне географічне розташування і технічні можливості. Як зазначалось в пояснювальній записці до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про транзит вантажів», найбільш придатними до залучення транзитних контейнерів у режимі «трансшипмента» є українські порти: Іллічівський (зараз морський торговельний порт «Чорноморськ») та Одеський, а можливості порту Чорноморськ «по всіх основних експлуатаційних критеріях можна порівняти з можливостями порту Констанца[2]» [1].

Вперше в історії вітчизняних портів перевалку вантажів в режимі трансшипменту у 2011 році здійснив Одеський морський порт та його партнер ТОВ «Бруклін-Київ порт» [7]. Однак в Україні, на жаль, трансшипмент не отримав належного розвитку, і українські порти можна віднести до «фідерних» портів, де частка вантажопотоку, обробленого в режимі трансшипменту, складає менше 10%.

Можливо причинами цього є, по-перше, той факт, що процес введення у вітчизняну портову галузь режиму трансшипменту тривав три роки, що призвело до його несвоєчасності; по-друге, наявний підхід законодавців до визначення процесу перевалки контейнерних вантажів в режимі трансшипменту не відповідає дійсності. Відповідно до цього підходу трансшипмент ототожнюється з транзитом і це призводить до нівелювання таких етапів трансшипменту, як створення необхідних умов для його здійснення і розвитку. Зміна цього підходу на інший, заснований на впровадженні елементів трансшипменту у вітчизняних морських портах, саме з огляду на його системність як особливого режиму надання портових послуг, допоміг би вирішити питання зменшення вантажопотоків, від якого останнім часом потерпає портова галузь в Україні.

Враховуючи особливості транспортного комплексу України на сучасному етапі його розвитку, більшої уваги потребує розробка та вдосконалення порядку здійснення внутрішнього трансшипменту, який стане способом покращення взаємодії морський-річковий транспорт. Зараз переважна частка оброблених у морських портах вантажів доставляється по Україні автомобільним транспортом, враховуючи навантаження на дороги та екологію, вбачається необхідність налагодження вантажних перевезень від морських портів-хабів річковими шляхами до місця призначення і навпаки.

Розвиток внутрішнього і зовнішнього трансшипменту в Україні потребує:

– оновлення портової інфраструктури морських і річкових портів України та приведення її у відповідність до ефективного здійснення внутрішнього та зовнішнього трансшипменту;

[2] Румунський порт, в якому частка по обробці вантажів в режимі трансшипменту превалює над іншими.

− покращення послуг з фідерних перевезень і контроль за їх наданням;

− вдосконалення законодавства по регулюванню трансшипменту, яке дозволило б реалізувати проекти внутрішнього та зовнішнього трансшипменту в Україні.

Вирішення проблем правового регулювання трансшипменту в Україні потребує комплексного підходу і першим кроком у цьому напрямі стане надання поняття трансшипменту для закріплення на рівні законодавства.

Висновки. Таким чином, українське законодавство з регулювання режиму трансшипменту складається в основному із Закону України «Про транзит вантажів», в якому містяться окремі положення щодо порядку митного оформлення перевалки вантажів у контейнерах, але не надано визначення трансшипменту як режиму. Це призводить до однобічності у розумінні трансшипменту і тягне за собою низький рівень розвитку цього режиму в Україні. Тому пропонується на законодавчому рівні визначити трансшипмент як *особливий режим надання портових послуг, який здійснюється у порту за наявності певних умов і полягає у перевантаженні вантажів у контейнерах з одного судна на інше на території порту з метою транспортування вантажів до місця призначення, використовуючи певний порядок документального оформлення.* При цьому, визначивши трансшипмент особливим режимом, акцентуємо увагу на його багатогранності, а не тільки на спеціальних умовах митного оформлення.

Список використаних джерел:

1. До проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про транзит вантажів». Пояснювальна записка. URL: w1.c1.rada.gov.ua › pls › zweb2 › webproc34 (дата звернення: 01.10.2019).

2. Про проект Закону України «Про особливості здійснення обробки та оформлення вантажів в контейнерах, контейнерів та транспортних засобів, що їх перевозять»: лист Міністерства доходів і зборів України від 21.05.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua › rada › show (дата звернення: 01.10.2019)

3. Митний Кодекс України від 09.11.2012. № 4495-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua › (дата звернення: 03.10.2019).

4. Підцерковний О.П., Сіюшов Д.Ю. Законодавчі проблеми трансшипменту в контексті розвитку морських портів України. *Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. праць.* 2013. № 69. С. 483–489.

5. Про транзит вантажів. Закон України від 24.12.1999. № 1172-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua › ... (дата звернення: 04.10.2019)

6. Щербіна В.В. Розвиток трансшипменту як режиму перевалки контейнерних вантажів. *Розвиток методів управління та господарювання на транспорті.* 2016. № 1(54). С. 89–100.

7. Одесский порт первым на украинском рынке переваливал трансшипмент. URL: www.port.odessa.ua › press-tsentr › novosti › port › 18019-odeskij-port-p... (дата звернення: 03.10.2019)

УДК 346.91:347.232 (477)
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.2

БУДУРОВА Г.М.

УМОВИ НАБУТТЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ СУБ'ЄКТАМИ ГОСПОДАРЮВАННЯ ЗА НАБУВАЛЬНОЮ ДАВНІСТЮ: СУЧАСНА ПРАКТИКА ГОСПОДАРСЬКИХ СУДІВ

Стаття присвячена дослідженню умов набуття права власності суб'єктами господарювання за набувальною давністю. Проведено аналіз законодавства та новітньої судової практики Касаційного господарського суду та Великої палати Верховного Суду із цього питання. Окрема увага приділена аналізу добросовісності та безтитульності володіння як умовам набуття права власності в разі первісного заволодіння майном та протягом строку давності володіння. Набувальна давність віднесена до первісних способів набуття права власності, за якими право власності набувається особою незалежно від волі первісного власника. Обґрунтовано, що набувальна давність передбачає знаходження в особи речі або іншого майна протягом досить тривалого періоду, протягом якого власник не заявляє вимог щодо її витребування, проте цілком може бути обізнаний про знаходження його майна в іншої особи, про що свідчить вимога про відкрите володіння. У статті проаналізовано перелік умов, вироблених судовою практикою, одночасне дотримання яких необхідне для набуття майна у власність за набувальною давністю. До них належать: наявність суб'єкта, здатного набути у власність певний об'єкт; законність об'єкта володіння; добросовісність заволодіння чужим майном; відкритість володіння; безперервність володіння; сплив установлених строків володіння; відсутність норми закону про обмеження або заборону набуття права власності за набувальною давністю. Обґрунтовано суперечливість необхідності одночасно встановлювати володіння чужим майном без будь-якої правової підстави (безтитульність) і те, що особа не знала і не могла знати про відсутність у неї підстав для набуття права власності (добросовісність у розумінні Великої палати Верховного Суду). Тому зроблено висновок, що незнання і неможливість особи знати про відсутність у неї підстав для набуття права власності не є загальною умовою набуття цією особою права власності за набувальною давністю. Крім того, доведено, що набуття права власності за набувальною давністю передбачає відсутність будь-якого конкретного правового титулу для знаходження майна у володільця протягом перебігу строку позовної давності.

Ключові слова: *право власності, набувальна давність, добросовісний набувач, володілець, безперервність володіння.*

The article is devoted to the study of conditions of acquiring of ownership rights by business entities under acquisitive prescription. The legislation and the latest jurisprudence of the Cassation economic court and the Grand Chamber of the Supreme Court have been analyzed. Particular consideration was given to the analysis of the good faith of ownership and a concept of possession in fact as a condition of acquiring of ownership rights on the initial seizure of property and during the period of limitation period of possession. Acquisition prescription refers to the original ways of acquiring property rights, where by ownership is acquired by a person regardless of the will of the original owner. It is justified that the acquisitive prescription presupposes the possession of a thing or other property by a person for a sufficiently long period during which the owner does not claims its with draw al, but may be aware of bearing of his property by an other person, as evidenced by the requirement of open ownership. The article analyzes the list of conditions produced by the jurisprudence, the simultaneous observance of which

© БУДУРОВА Г.М. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри господарського права і процесу (Національний університет «Одеська юридична академія»)

is necessary for the acquiring of the property under the acquisitive prescription. These include: the presence of a person capable of acquiring a particular object; the legality of the object of ownership; bona fide seizure of another's property; open ownership; continuity of ownership; expiration of the established term of ownership; the absence of a law on the restriction or prohibition of the acquiring of ownership right under the acquisitive prescription. The contradiction of the need to simultaneously establish possession of another's property without any legal basis (in fact) and the fact that the person did not know and could not know about the lack of grounds for acquiring the ownership right (good faith in the conception of the Grand Chamber of the Supreme Court) is substantiated. Therefore, has been made a conclusion that ignorance and inability of a person to know about the lack of grounds for acquiring ownership rights is not a general condition for acquiring by that person of ownership under the acquisitive prescription. In addition, it has been proved that the acquiring of ownership right under the acquisitive prescription presupposes the absence of any specific legal title for bearing the property by the owner during the limitation period.

Key words: *right of ownership, limitation period, bona fide purchaser, owner, continuity of ownership.*

Вступ. Право власності є основним речовим правом, яке забезпечує суб'єктам господарювання можливість найбільш ефективного використання економічних та юридичних властивостей майнових об'єктів. Тому в сучасних умовах господарювання вкрай актуальними залишаються питання якісного правового регулювання питань набуття та захисту права власності.

Однією з підстав для набуття права власності суб'єктами господарювання є набувальна давність, яка допускає можливість визнання за особою права власності на майно за дотримання низки умов – відкритості, безперервності, добросовісності володіння тощо. Зміст деяких із них, попри лаконічність їх визначення в Цивільному кодексі України, не має спірного характеру, вони досить просто піддаються об'єктивному встановленню, тоді як для визначення суті деяких інших (добросовісності заволодіння, титульності/безтитульності володіння) такого обмеженого правового регулювання недостатньо. За таких обставин зростає необхідність дослідження актуальної судової практики, за допомогою якої уточнюються законодавчі приписи щодо набувальної давності.

Варто підкреслити, що в рішенні Європейського суду з прав людини у справі компанії «Джей. Ей. Пай (Оксфорд) Лтд. та Джей. Ей. Пай (Оксфорд) Ленд Лтд. проти Сполученого Королівства» закріплено необхідність існування ефективного механізму набувальної давності, оскільки інститут набувальної давності сприяє попередженню невизначеності і несправедливості, до яких призводить подача позовів із порушенням встановлених строків (для континентальної системи права), уникненню небезпеки того, що майно втратить ринкову вартість у результаті відсутності визначеності щодо того, хто несе тягар утримання майна, – володілець або власник, уникненню проблем, з якими може зіткнутися особа, яка сумлінно помилялася під час заволодіння майном і яка, можливо, заволодівши майном, вклала в нього свої кошти; а також може полегшити встановлення власника майна [1].

Питанню набуття права власності на майно за набувальною давністю присвячено низку наукових праць і досліджень. Зокрема, цією проблематикою цікавилися такі теоретики та практики, як: Я. Білий, І. Івашова, Т. Кравченко, М. Михайлів, О. Печений, К. Рибалко, І. Спасибо-Фатєєва й ін.

Водночас дослідження з питань набувальної давності, які б мали комплексний характер та визначали концептуальні засади набуття майна за набувальною давністю, нині відсутні. Зазначене зумовлює залежність суб'єктів господарювання від численних, часом суперечливих і мінливих судових рішень, що тлумачать і встановлюють зміст окремих умов, з дотриманням яких закон пов'язує набуття права власності за набувальною давністю.

Постановка завдання. Мета статті – дослідження новітньої судової практики господарських судів, якою сформульовано сукупність умов, дотримання та доведення яких дасть змогу суб'єктам господарювання захистити свої права та визнати в судовому порядку право власності на майно, а також краще зрозуміти порядок реалізації закріплених законодавчих положень.

Результати дослідження. Питанню визначення підстав для набуття права власності присвячені положення гл. 24 р. I Книги третьої Цивільного кодексу (далі – ЦК) України «Право власності та інші речові права».

Відповідно до ч. 1 ст. 328 ЦК України, право власності набувається на підставах, що не заборонені законом, зокрема із правочинів [2]. Підставами для набуття права власності ЦК України називає певні юридичні факти і конкретні життєві обставини, у зв'язку з якими право власності виникає. Ці обставини розглядаються науковцями як «способи набуття права власності» і поділяються на первісні і похідні шляхом застосування критерію наявності волі особи.

Так, до первісних підстав відносять ті способи набуття права власності, за якими воно виникає на річ вперше або незалежно від волі попередніх власників (новостворене майно, переробка речі, привласнення загальнодоступних дарів природи тощо), а до похідних – підстави, за якими право власності на річ виникає за волею попереднього власника (правочини, спадкування тощо) [3, с. 325]. Набувальна давність віднесена до первісних способів набуття права власності, отже, право власності набувається особою незалежно від волі первісного власника.

За загальним правилом, встановленим ч. 1 ст. 344 ЦК України, особа, яка добросовісно заволоділа чужим майном і продовжує відкрито, безперервно володіти нерухомим майном протягом десяти років або рухомим майном протягом п'яти років, набуває право власності на це майно (набувальна давність), якщо інше не встановлено цим Кодексом. По суті, набувальна давність передбачає знаходження в особи речі або іншого майна протягом досить тривалого періоду, протягом якого власник не заявляє вимог щодо його витребування, проте цілком може бути обізнаний про знаходження його майна в іншої особи, про що свідчить вимога про відкрите володіння.

Перелік умов, дотримання яких є необхідним для набуття майна у власність за набувальною давністю, встановлюється за положеннями ч. 1 ст. 344 ЦК України. Т. Кравченко виділяє такі: добросовісність володіння, відкритість володіння майном, безперервність володіння майном, володіння протягом встановленого законом строку [4]. У судовій практиці набуття права власності за давністю володіння пов'язується із сукупністю більш широкого кола обставин, якот: наявність суб'єкта, здатного набути у власність певний об'єкт; законність об'єкта володіння; добросовісність заволодіння чужим майном; відкритість володіння; безперервність володіння; сплив установлених строків володіння; відсутність норми закону про обмеження або заборону набуття права власності за набувальною давністю [5].

Так, набувальна давність є тією підставою, на якій будь-які учасники відносин у сфері господарювання, а не лише суб'єкти господарювання – фізичні-особи підприємці та юридичні особи – підприємства, установи, організації, можуть набувати майно у власність. На цій підставі може набувати майно також держава та територіальна громада через відсутність заборон і спеціальних вимог щодо набувача у ст. 344 ЦК України та зміст ст. 2 ЦК України, де згадані особи називаються серед учасників цивільних правовідносин. У зв'язку із цим не можна погодитись з О. Печеним, який виключає згаданих осіб із переліку суб'єктів набувальної давності, наголошуючи, що для них ЦК України передбачає інші підстави для набуття права власності (набуття права власності на безхазяйну річ (ст. 336 ЦК), бездоглядну домашню тварину (ст. 341 ЦК), скарб, що становить культурну цінність (ч. 4 ст. 343 ЦК), спадщину, визнану судом відумерлою (ч. 3 ст. 1277 ЦК)) [6, с. 19].

За загальним правилом, вимога щодо законності об'єкта володіння означає можливість набути у власність за набувальною давністю будь-який об'єкт, крім тих, що вилучені із цивільного обігу (ст. 178 ЦК України). Проте, за обґрунтованим твердженням Я. Білого, відповідна підстава не може бути застосована і щодо таких об'єктів, щодо яких не може бути встановлене право власності як абсолютне речове право (майнові права, результати інтелектуальної, творчої діяльності, інформація тощо) [7].

Вимога щодо відкритості володіння визнається судом дотриманою, якщо особа не приховувала факт знаходження майна в її володінні. Водночас вжиття звичайних заходів щодо забезпечення охорони майна не свідчить про приховування цього майна [8].

Володіння визнається безперервним, якщо воно не переривалось протягом усього строку набувальної давності. Згідно із ч. 3 ст. 344 ЦК України, втрата не зі своєї волі майна його володільцем не перериває набувальної давності в разі повернення майна протягом одного року або пред'явлення протягом цього строку позову про його витребування. Крім того, особа, яка заявляє про давність володіння, може приєднати до часу свого володіння весь час, протягом якого цим майном володіла особа, чиїм спадкоємцем (правонаступником) вона є (ч. 3 ст. 344 ЦК України). Зазначена обставина також не перериває строку набувальної давності. Уточнення щодо безперервності здійснено Верховним Судом у складі колегії суддів Касаційного господарського суду у справі № 920/999/16: «<…> не перериває набувальної давності здійснення володільцем фактичного розпорядження майном у вигляді передання його в тимчасове користування іншій особі» [9].

Найбільше дискусій і в науковій літературі, і на практиці викликає встановлення змісту такої умови, як добросовісність заволодіння чужим майном. Як видається, у разі застосування набувальної давності мають бути встановлені і розмежовані два моменти в питанні заволодіння чужим майном:

(1) добросовісність первісного заволодіння майном володільцем (яким чином воно, власне, опинилось у володінні особи-володільця);

(2) безтитульність володіння майном протягом строку набувальної давності.

М. Михайлів наголошує, що потреба в набувальній давності виникає з таких причин, як: втрата власником, який проволодів майном достатній проміжок часу, доказів, що майно належить йому на законних підставах, і в судовому порядку він не може довести своїх прав; у разі пропуску строку позовної давності без поважних причин на звернення щодо повернення задавненого майна тощо [10, с. 164]. Перший з описаних випадків вказує на правомірне титульне заволодіння власником майном, другий – утримання майна у володінні без правового титулу (через те, що власник пропустив строк на витребування майна у володільця, у якого воно опинилось поза волею власника).

На думку І. Спасибо-Фатєєвої, річ первісно може потрапити до володільця як на підставі договору, так і без такого. Тобто це може бути будь-яке заволодіння – захоплення речі, залишення речі, строк користування якого за договором закінчився, та ін. [11]. Отже, для первісного заволодіння майном можуть бути прийнятними як випадки титульного, так і випадки безтитульного заволодіння майном. Безтитульне володіння – це фактичне володіння, яке не спирається на будь-яку правову підставу володіння чужим майном. Фактичне володіння майном характеризується наявністю суб'єктивного й об'єктивного критеріїв, тобто наявністю речі у фактичному володінні особи та за ставлення до неї, як до своєї [12, с. 43].

Важливим є питання, чи підходять для первісного заволодіння майном для випадку набувальної давності правочини і договори, за якими майно набувається у власність. На перший погляд, така підстава може видатись неприйнятною, оскільки в разі набуття за договором права власності на майно не може вестись мова про строковість такого права – право власності, як відомо, є безстроковим (строковість вживається лише в контексті набуття правомочностей володіння і користування, що виникають на речовій чи зобов'язальній основі). Тому визнати допустимим використання договорів про набуття майна у власність як підстави для заволодіння майном можна лише за умови, що такі договори матимуть дефекти, які призводитимуть до спорів чи невизначеності в питанні, хто є власником такого майна. Водночас недоліки відповідних договорів можуть стосуватися відсутності доказів щодо підтвердження права власності на майно (втрата примірників договорів і актів приймання-передачі, документів про оплату, неналежним чином оформлені правовстановлюючі документи й ін.) або наявності підстав щодо визнання таких договорів недійсними (про які сторони не знали), що перешкоджатимуть виникненню в особи щодо такого майна права власності в разі його первісного заволодіння. Однак сам факт їх укладення буде достатнім для визнання переходу речі у володіння нового володільця правомірним. Якщо ж володілець знає або повинен знати про неправомірність заволодіння чужим майном (зокрема, і про підстави для визнання договору про його відчуження недійсним), то, незважаючи на будь-який строк безперервного володіння чужим майном, він не може його задавнити, оскільки відсутня безумовна умова набуття права власності – добросовісність заволодіння майном [9].

Верховний Суд у справі № 910/17274/17 зауважив, що «підставою для добросовісного заволодіння майном не може бути, зокрема, будь-який договір, що опосередковує передання майна особі у володіння (володіння та користування), проте не у власність. Володіння майном за договором, що опосередковує передання майна особі у володіння (володіння та користування), проте не у власність, виключає можливість набуття майна у власність за набувальною давністю, адже у цьому разі володілець володіє майном не як власник» [5]. Зазначене можна обґрунтувати тією обставиною, що правомочність володіння, що ґрунтується на зобов'язальному (договірному) праві, є похідною від правомочності власника та строковою, про що завжди відомо володільцю.

З наведеного можна зробити висновок, що первісне заволодіння майном повинно мати ознаки акту, спрямованого на отримання спірного майна у власність, отже, і підстави для його набуття мають бути такими, з якими закон пов'язує виникнення права власності, а обставини набуття не мають викликати сумнівів в особи у правомірності такого заволодіння.

Отже, умова добросовісного заволодіння майном за змістом ст. 344 ЦК України охоплює випадки первісного титульного або безтитульного заволодіння майном особою, яка в подальшому претендуватиме на його набуття у власність за набувальною давністю. Єдиний виняток із

правила, що титульне заволодіння передбачає наявність договору про набуття майна у власність, міститься в ч. 3 ст. 344 ЦК України і пов'язується з первісним набуттям майна у володіння чи володіння і користування на підставі договору з його власником, який після закінчення строку договору не пред'явив вимоги про його повернення. У такому разі володілець набуває право власності за набувальною давністю на нерухоме майно через п'ятнадцять, а на рухоме – через п'ять років із часу спливу позовної давності. Наведені положення вимагають від володільця дочекатися закінчення строку титульного володіння та спливу строку давності, протягом якого власник може витребувати майно у володільця.

Складність у кваліфікації первісних підстав заволодіння чужим майном як таких, що є прийнятними для застосування набувальної давності, пов'язується з необхідністю одночасного встановлення добросовісності в діях особи-володільця під час заволодіння майном.

Так, Велика палата Верховного Суду підкреслює, що «при вирішенні спорів має значення факт добросовісності заявника саме на момент отримання ним майна (заволодіння майном), тобто на той початковий момент, який включається в повний давнісний строк володіння майном, визначений законом. Володілець майна в момент його заволодіння не знає (і не повинен знати) про неправомірність заволодіння майном. Крім того, позивач як володілець майна повинен бути впевнений у тому, що на це майно не претендують інші особи, і він отримав це майно за таких обставин і з таких підстав, які є достатніми для отримання права власності на нього» [5].

На нашу думку, встановлення добросовісності в розумінні, запропонованому Великою палатою Верховного Суду, не може вважатися загальною умовою для набуття права власності за набувальною давністю з таких підстав (подібна позиція висловлена в ухвалі Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного цивільного суду від 4 грудня 2018 р. у справі № 910/17274/17 [13]).

По-перше, вимога про одночасне встановлення незнання та неможливості володільця знати про відсутність у нього підстав для набуття права власності (добросовісність володіння) та безтитульність для набуття права власності за ст. 344 ЦК України суперечить правилам формальної логіки: як може особа говорити про незнання того, що вона не могла бути потенційним власником, якщо майно опинилось у неї без жодної чіткої правової підстави (інакше чим особа, обізнана із безтитульністю свого заволодіння чужим майном (відсутній договір, правочин, інша законна підстава), може обґрунтувати виникнення в неї права власності щодо цього майна)?

По-друге, протилежний висновок спростовується і приписами ч. 3 ст. 344 ЦК України, яка прямо закріплює випадок, коли володілець знає про закінчення строку титульного володіння, але річ не повертає. А зі спливом встановленого строку може набути на неї право власності, попри свою первісну обізнаність про те, що річ перейшла до нього від законного власника лише у строкове володіння та користування. Неповернення майна після спливу строку свідчить про недобросовісність володільця, проте положення закону надають йому можливість набути право власності на це майно, задавнивши його.

По-третє, наведене розуміння добросовісності істотно звужує можливості використання набувальної давності як підстави для набуття майна у власність: виходячи з аналізу підстав, наведених у гл. 24 ЦК України, за набувальною давністю можна набути право власності на майно, яке не має власника, або власник якого невідомий, або власник відмовився від права власності на належне йому нерухоме майно та майно, що придбане добросовісним набувачем і у витребуванні якого його власнику було відмовлено (див., наприклад, постанову Верховного Суду (далі – ВС) у складі колегії суддів Першої судової палати Касаційного цивільного суду від 1 серпня 2018 р. № 201/12550/16-ц).

Другий важливий момент, який має бути доведений для набуття права власності за набувальною давністю, стосується встановлення безтитульності володіння майном протягом строку набувальної давності, що означає відсутність будь-якої законної підстави володільцеві тримати річ у себе. Інакше перебування майна у володільця на певному правовому титулі приводить до виникнення правовідносин, що відповідають підставі (титулу) заволодіння таким майном, і врегульовуються вони відповідними (спеціальними) нормами права (наприклад, щодо безпідставного збагачення, договірних чи деліктних зобов'язань тощо), що заперечує застосування набувальної давності.

У цивілістиці наголошується, що набувальна давність поширюється на випадки фактичного, безтитульного володіння чужим майном. Наявність у володільця певного юридичного титулу, наприклад, договору найму, оренди, зберігання тощо виключає застосування набувальної давності [3, с. 565]. Справді, не може бути визнане прийнятним і перебування у володільця майна на певному зобов'язальному титулі протягом перебігу строку набувальної давності, що передбачає

строкове чи безстрокове володіння і користування (без набуття права власності). Виходячи із принципу правової визначеності, володілець у такому разі чітко розуміє свої права й обов'язки, надані йому відповідним інститутом, – будь-то сервітут, емфітевзис, суперфіцій, оренда тощо.

Таке володіння, по суті, стає можливим лише з огляду на відсутність вимог із боку законного власника щодо його витребування, а також інших невласників, які не заволоділи цією річчю (майном) раніше за володільця. Для всіх перелічених осіб – і власника, і третіх осіб – володіння має бути відкритим, очевидним. Протягом цього періоду добросовісність володільця, як слушно зазначено Касаційним господарським судом ВС, проявляється в невчиненні особою перешкод власнику майна в реалізації ним свого права власності на майно протягом строку, визначеного у ст. 344 ЦК України [13].

Висновки. Встановлення чіткого змісту умов, із дотриманням яких закон пов'язує визнання права власності на майно за набувальною давністю, необхідне для ефективного захисту прав і законних інтересів суб'єктів господарювання та сприяє стабільності відносин у сфері господарювання. Сучасна практика Верховного Суду з господарських справ уточнює правила застосування інституту набувальної давності, закріплюючи підхід до обов'язкового встановлення добросовісності первісного заволодіння майном, що є суперечливим у випадку, якщо майно опинилось в особи без жодних правових підстав (титулів). Дотримання цієї умови як основної значно обмежить кількість випадків застосування набувальної давності, але навряд чи сприятиме зменшенню кількості спорів між суб'єктами господарювання.

Список використаних джерел:

1. Pye J.A. (Oxford) Land Ltd v. the United Kingdom [GC], № 44302/02, ECHR 2007–III (in Eng.).

2. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435–IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № № 40–44. Ст. 356.

3. Цивільне право : підручник : у 2-х кн. / за ред. О. Дзери, Н. Кузнєцової. Київ : Юрінком-Інтер, 2004. Кн. 1. 735 с.

4. Кравченко Т. Набуття права власності на майно за давністю володіння. *iFactor.* URL: https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2018/june/issue-6/1/article-37181.html.

5. Постанова Великої палати Верховного Суду у справі № 910/17274/17 від 14 травня 2019 р. / ЄДРСР. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82095858.

6. Печений О. Визнання права власності за набувальною давністю: підстави, порядок, процесуальні особливості. Вісник. 2019. № 4 (52). С.19–29.

7. Білий Я. Обставини, що мають бути доведені при вирішенні спорів, пов'язаних із набуттям права власності за набувальною давністю. URL: https://radako.com.ua/news/obstavini-shcho-mayut-buti-dovedeni-pri-virishenni-sporiv-povyazanih-iz-nabuttyam-prava.

8. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Першої судової палати Касаційного цивільного суду від 1 серпня 2018 р. № 201/12550/16-ц / ЄДРСР. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75691639.

9. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 9 липня 2019 р. у справі № 920/999/16 / ЄДРСР. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82937952.

10. Цивільне право України : навчальний посібник / кол. авторів ; за ред. Г. Яновицької, В. Кучера. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2011. 468 с.

11. Цивільне право України : підручник : у 2-х т. Т. 1 / за заг. ред. В. Борисової, І. Спасибо-Фатєєвої. Київ : Юрінком-Інтер, 2007. 656 с.

12. Івашова І. Володіння як підстава виникнення права користування житлом. *Правовий вісник Української академії банківської справи.* 2014. № 2 (11). С. 42–45.

13. Ухвала Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного господарського суду від 4 грудня 2018 р. у справі № 910/17274/17 / ЄДРСР. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/78296761.

УДК 347.943.1 (477)
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.3

ЖУШМАН М.В.

ПОКАЗАННЯ СВІДКА ЯК ЗАСІБ ДОКАЗУВАННЯ ПІД ЧАС РОЗГЛЯДУ СПРАВ ГОСПОДАРСЬКИМ СУДОМ

Стаття присвячена аналізу вітчизняного законодавства, що регулює інститут доказування в господарському судочинстві. Остання редакція ГПК України розширила перелік засобів доказування, додавши до нього показання свідків. Відповідно до статті 66 ГПК України свідком може бути будь-яка дієздатна фізична особа, якій відомі будь-які обставини, що стосуються справи.

Актуальність теми дослідження виходить із особливості процесу доказування в господарському судочинстві, зважаючи на те, що відносини між господарюючими суб'єктами за нормами чинного законодавства підлягають особливому документальному оформленню.

Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 23.03.2017 № 6232 містить вказівку на те, що правила господарського процесу доповнено нормами, які дозволяють використовувати показання свідків як субсидіарне джерело доказів. Отже, Закон за цією ознакою наділяє показання свідка ознаками непрямого доказу, тобто такого, який сам по собі не є достатнім для того, щоб суд вважав обставини доведеними та ухвалив судове рішення лише за наявності показань свідків та відсутності будь-яких інших доказів по справі.

Окрема увага приділяється дослідженню норм чинного вітчизняного та міжнародного законодавства, що регулюють процедуру використання такого засобу доказування, як показання свідків, та сформованій на час здійснення дослідження практиці господарських судів. У статті зроблена спроба проаналізувати практичні аспекти реалізації новел господарського процесуального законодавства щодо порядку, умов виклику та допиту свідків в судове засідання під час розгляду справи по суті.

Автором здійснюється порівняльно-правовий аналіз норм національного законодавства та зарубіжного досвіду регламентації досліджуваного питання з метою визначення шляхів вдосконалення нормативного закріплення показань свідків у Господарському процесуальному кодексі України. Окреслені перспективи подальших наукових досліджень даного інституту.

Ключові слова: *виклик свідків, допит свідків, афідевіт, господарське судочинство.*

The article is devoted to the analysis of the national regulatory framework governing the institution of evidence and evidence in commercial litigation. The latest edition of the Economic Procedural Code of Ukraine expanded the list of means of proof by adding testimony to it. According to Article 66 of the above Code, any capable natural person who is aware of any circumstances of the case may be a witness.

The relevance of the topic of the study comes from the peculiarities of the process of proving the court's consideration of economic cases, given that relations between economic entities are subject to special documentation under the rules of current law.

Explanatory Note to the Draft Law of Ukraine "On Amendments to the Economic Procedure Code of Ukraine, the Civil Procedure Code of Ukraine, the Code of Administrative Judiciary of Ukraine and other legislative acts" of 23.03.2017 № 6232 contains an indication that the rules of the economic process are supplemented by rules

© ЖУШМАН М.В. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільного процесу (Національний юридичний університет України імені Ярослава Мудрого)

allowing use witness testimony as a subsidiary source of evidence. Therefore, the Law on this basis confers testimony on the witness with evidence of indirect evidence, that is, one which is not in itself sufficient to allow the court to consider the circumstances of the case proved and to reach a court decision only in the presence of witness testimony and in the absence of any other evidence in the case.

Particular attention is paid to a detailed study of the rules of the domestic and international legal framework governing the use of such a means of evidence as testimony of witnesses, and formed during the study of the practice of national commercial courts. The article attempts to analyze the practical aspects of the implementation of economic judiciary novelties regarding the procedure and conditions of summoning and questioning witnesses at a court hearing in the merits of the case.

The author performs a comparative legal analysis of the norms of national legislation and foreign experience of legal regulation of the investigated issue in order to determine ways to improve the standardization of the testimony of witnesses in the Economic Procedural Code of Ukraine and outline the prospects for further scientific research of this institute.

Key words: *call witnesses, examine witnesses, affidavit, commercial litigation.*

Вступ. Із прийняттям нової редакції Господарського процесуального кодексу від 03.10.2017 року [1] (далі – ГПК України) господарське судочинство отримало нову процесуальну фігуру, яка мала значним чином вплинути на порядок перебігу судового розгляду справи в господарському суді.

Так, до складу інших учасників процесу ввійшов свідок як дієздатна фізична особа, якій відомі будь-які обставини, що стосуються справи.

Постановка завдання. Дане дослідження ставить перед собою мету виявити позитивні та негативні аспекти введення в господарське судочинство свідка як нового учасника процесу, а також недоліки процесуального регулювання питання отримання та використання під час розгляду справи показань свідка.

Результати дослідження. Питанню доказування та ролі доказів у господарському судочинстві приділялась увага в дослідженнях І. Гуменної, Р. Марченко, Д. Притики, В. Сухоноса та інших. Проте належного висвітлення питання показання свідка як джерела отримання доказової інформації не отримало із причин відсутності на той час відповідного правового регулювання.

Процес доказування в господарському судочинстві завжди мав певні особливості, зважаючи на те, що відносини між господарюючими суб'єктами за нормами чинного законодавства підлягають особливому документальному оформленню.

Сучасна редакція ГПК України розширила перелік засобів доказування, додавши до нього показання свідків. Відповідно до статті 66 ГПК України свідком може бути будь-яка дієздатна фізична особа, якій відомі будь-які обставини, що стосуються справи.

Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 23.03.2017 № 6232 містить вказівку на те, що правила господарського процесу доповнено нормами, які дозволяють використовувати показання свідків як субсидіарне джерело доказів [2].

Отже, Закон за цією ознакою наділяє показання свідка ознаками непрямого доказу, тобто такого, який сам по собі не є достатнім для того, щоб суд вважав обставини доведеними та ухвалив судове рішення лише за наявності показань свідків та відсутності будь-яких інших доказів по справі.

Відповідно до статті 87 ГПК України показання свідка – це повідомлення про відомі йому обставини, які мають значення для справи. Не є доказом показання свідка, який не може назвати джерела своєї обізнаності щодо певної обставини, або які ґрунтуються на повідомленнях інших осіб.

На підставі показань свідків не можуть встановлюватися обставини (факти), які відповідно до законодавства або звичаїв ділового обороту відображаються (обліковуються) у відповідних документах. Законом можуть бути визначені інші обставини, які не можуть встановлюватися на підставі показань свідків.

ГПК України містить у собі опис умов, які попередньо мають бути дотримані у випадку, якщо учасник справи має намір викликати та допитати в судовому засіданні в якості свідка будь-яку особу.

Згідно зі ст. 88 ГПК України показання свідка викладаються ним письмово у заяві свідка. У заяві свідка зазначаються ім'я (прізвище, ім'я та по батькові), місце проживання (перебування) та місце роботи свідка, поштовий індекс, реєстраційний номер облікової картки платника податків свідка за його наявності або номер і серія паспорта, номери засобів зв'язку та адреси електронної пошти (за наявності), обставини, про які відомо свідку, джерела обізнаності свідка щодо цих обставин, а також підтвердження свідка про обізнаність із змістом закону щодо кримінальної відповідальності за надання неправдивих показань та про готовність з'явитися до суду за його викликом для підтвердження своїх свідчень.

Підпис свідка на заяві посвідчується нотаріусом. Не вимагається нотаріальне посвідчення підпису сторін, третіх осіб, їхніх представників, які дали згоду на допит їх як свідків.

Така письмова заява свідка є аналогом застосовуваного в міжнародній практиці поняття афідевіту – письмового свідчення або заяви особи, що виступає в ролі свідка, яке, за неможливості (утрудненні) його особистої явки, дається під присягою і засвідчується нотаріусом або іншою уповноваженою особою.

З огляду на глобалізацію, яка торкнулась і права, афідевіти доволі добре закріпились у правових системах, зокрема в романо-германській. В останній під цим інститутом розуміється письмове показання, що посвідчується нотаріусом або іншою уповноваженою на це посадовою особою (без складання присяги). Поширеною така практика є в корпоративних спорах: посадова особа компанії може сформувати афідевіт, в якому будуть міститися відомості про акціонерів і директорів компанії, і якщо ця інформація не зберігається в державному реєстрі, саме такий документ може підтверджувати корпоративну структуру. Також посадова особа компанії вправі сформувати афідевіт, яким підтвердити, що долучені документи є справжньою копією, наприклад, електронного листування з адреси компанії з певною особою за визначений проміжок часу. Український законодавець активно намагається пристосувати національне законодавство до європейських правових норм. Тому саме механізм афідевіту був адаптований під заяву свідка [3].

Окрім того, аналогічні до введених у нову редакцію ГПК України норм містяться також і в Арбітражному процесуальному кодексі Російської Федерації.

Таким чином, нова редакція ГПК хоча й надала нові можливості для сторін щодо подання доказів, проте знову ж звела їх до документального підтвердження – свідок має попередньо викласти свої показання в письмовій формі. При цьому дуже цікавими та дискусійними постають пов'язані із цим питання.

По-перше, коли, на якій стадії процесу сторона має право подавати в якості доказу заяву свідка?

Зі змісту статті 80 ГПК України позивач, особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб, повинні подати докази разом із поданням позовної заяви. Відповідач, третя особа, яка не заявляє самостійних вимог щодо предмета спору, повинні подати суду докази разом із поданням відзиву або письмових пояснень третьої особи.

Зазвичай позивач має вдосталь часу для підготовки та подання позовної заяви разом із належними та достатніми доказами по справи. Проте відповідач обмежений процесуальним строком на подання відзиву, до якого в якості доказів має бути долучено необхідні заяви свідків, які в такий строк може виявитись утрудненим або взагалі неможливим отримати.

За таких обставин убачається за необхідне звернутись до положень частини 4 та 5 статті 80 ГПК України, які передбачають можливість встановлення судом додаткового строку для подання доказів у випадку, якщо доказ не може бути поданий у встановлений законом строк з об'єктивних причин; учасник справи письмово повідомив про це суд та зазначив причини, з яких доказ не може бути подано в зазначений строк та докази, які підтверджують, що особа здійснила всі залежні від неї дії, спрямовані на отримання вказаного доказу.

Із зазначеної проблеми існує вже певна судова практика, прикладом якої може слугувати ухвала господарського суду Харківської області від 07.03.2018 по справі № 922/1581/17, якою було відмовлено в задоволенні клопотання про виклик свідків у зв'язку з тим, що відповідачем не було дотримано встановлений ГПК України порядок, не надано до відзиву на позовну заяву заяв цих осіб, а також їхньої згоди на виклик та допит; доказів дієздатності фізичних осіб, яким відомі будь-які обставини, що стосуються справи [4].

По-друге, чи може бути допитана в якості свідка особа, що не залучена до участі у справі?

Частина 1 ст.90 ГПК України закріплює право поставити в першій заяві по суті справи до десяти питань іншому учаснику справи, на які він має надати відповідь саме у формі заяви свідка. Однак при цьому незрозумілим із точки зору процесуального регулювання залишається те, на

які ж питання має відповідати особа, яка не є учасником справи, яким чином їй такі питання поставити, або ж які саме відомості вона має право чи зобов'язана повідомити суду про обставини, що мають значення для справи в письмовій заяві свідка.

Відсутність чіткого регулювання вказаної проблеми у ГПК України дає підстави вважати, що сторона по справі в передбаченому процесуальним законом порядку (разом з позовом чи відзивом) має право подати письмову заяву свідка в якості письмового доказу.

На нашу думку, така особа має бути викликана та допитана в якості свідка в судовому засіданні для забезпечення всебічного та повного розгляду справи та надання можливості протилежній стороні поставити питання такому свідку та отримати відповіді, що можуть вплинути на результат розгляду справи.

По-третє, яким чином викликати в судове засідання та допитати в якості свідка особу, яка може повідомити обставини, що мають значення для справи, проте не бажає надавати заяву свідка на вимогу однієї із сторін або до неї в такої сторони немає доступу?

На жаль, така ситуація ГПК України взагалі неврегульована, адже відповідно до положень статті 89 кодексу свідок викликається судом для допиту за ініціативою суду або за клопотанням учасника справи лише в разі, якщо обставини, викладені свідком у заяві, суперечать іншим доказам або викликають у суду сумнів щодо їхнього змісту, достовірності чи повноти. Таким чином, попереднє подання до суду заяви свідка є передумовою для виклику такої особи в судове засідання.

Так, ухвалою Господарського суду Івано-Франківської області від 10.07.2018 по справі № 909/502/18 було відмовлено в задоволенні клопотання про виклик свідків, зважаючи на те, що в матеріалах справи відсутня заява ОСОБА_1, подана в порядку статті 88 Господарського процесуального кодексу України [5].

Більше того, для наступного виклику свідка в судове засідання обставини, які свідок виклав у письмовій заяві свідка, мають суперечити іншим доказам, які містяться в матеріалах справи або викликали саме у суду сумнів щодо їхнього дійсного змісту, достовірності чи повноти.

Наприклад, ухвалою Господарського суду Дніпропетровської області від 14.05.2019 по справі № 904/526/19 суд вважав за можливе викликати свідка в судове засідання для допиту, керуючись нижчевикладеним.

У вказаній справі Товариство з обмеженою відповідальністю «МД СОФТКОМ» звернулось до господарського суду Дніпропетровської області з позовною заявою про зобов'язання Акціонерного товариства «Акціонерний комерційний банк «КОНКОРД» закрити поточний рахунок та перерахувати залишок грошових коштів на рахунку.

Заявлені вимоги мотивовані бездіяльністю відповідача, що полягає в незакритті рахунку позивача на вимогу останнього, що стало підставою для звернення до суду.

15.04.2019 ТОВ «МД СОФТКОМ» подало до суду заяву свідка ОСОБА_4, за змістом якої останній повідомляє суд, що усі документи, які містяться в матеріалах справи та які були надані АТ «АКБ «Конкорд» від ТОВ «МД «Софтком», що укладені (вчинені) директором ТОВ «МД «Софтком» (на реквізитах цих документів поряд, під, над підписом зазначено прізвище та ініціали ОСОБА_4), що стосуються господарської та поточної діяльності ТОВ «МД «Софтком», підписані останнім особисто та власноруч як директором ТОВ «МД «Софтком».

Відповідачем було подано клопотання про виклик свідка, оскільки, на думку останнього, обставини, викладені в заяві свідка, суперечать іншим доказам, зокрема висновку експерта, об'єктом дослідження якого були підписи ОСОБА_4 на певних документах.

Клопотання судом задоволено [6].

Існування зазначених прогалина та недостатня визначеність у ГПК України питання виклику сторонніх осіб в якості свідків зводить майже нанівець значення нового джерела доказування в господарському судочинстві, яким у деяких випадках неможливо скористатись.

За таких обставин вважаємо за необхідне (у випадку процесуальної можливості та обґрунтованості таких дій) залучати осіб, від яких є намір отримати показання свідка, в якості третіх осіб, які не заявляють самостійні вимоги щодо предмета спору. Проте в будь-якому випадку питання необхідності залучення третіх осіб по справі та надання ними заяв свідка буде здійснюватися за попередньою процесуальною санкцією суду.

По-четверте, яким чином протилежній стороні задати питання свідкові, який вже надав заяву свідка за умови, що суд не вважає за необхідне викликати такого свідка в судове засідання та допитати його?

Зважаючи на те, що саме у суду мають виникнути сумніви щодо змісту, достовірності чи повноти показань свідка, що було б достатнім для виклику такого свідка для допиту в судовому

засіданні, єдиним можливим способом процесуального впливу з боку учасника справи є подання клопотання з обґрунтуванням наявних у письмовій заяві свідка суперечностей та обґрунтування і запевняння суду в недостовірності чи неповноті таких показань.

По-п'яте, які ж власне обставини не можуть встановлюватися показаннями свідка?

Згідно з положеннями статті 87 ГПК України на підставі показань свідків не можуть встановлюватися обставини (факти), які відповідно до законодавства або звичаїв ділового обороту відображаються (обліковуються) у відповідних документах. Законом можуть бути визначені інші обставини, які не можуть встановлюватися на підставі показань свідків.

Така конструкція норми дозволяє піддавати її розширеному тлумаченню, оскільки звичаї ділового обороту (на відміну від норм законодавства), як правило, не закріплені в письмових актах.

Цивільний кодекс України закріплює поняття «звичай ділового обороту» (далі – ЦК України) [7]. Так, стаття 7 ЦК України звичаєм ділового обороту називає правило поведінки, яке не встановлене актами цивільного законодавства, але є усталеним у сфері ділового обороту. Аналогічне роз'яснення міститься і в Інформаційному листі Вищого господарського суду України № 01-8/211 від 07.04.2008 [8].

Відповідно до частини другої статті 7 ЦК України звичай, що суперечить договору або актам цивільного законодавства, у цивільних відносинах не застосовується.

Документами, що застосовуються в Україні, в яких зафіксовані звичаї ділового обороту, є «Уніфіковані правила та звичаї для документарних акредитивів» в редакції 1993 р. [9], Принципи міжнародних комерційних договорів (Принципи УНІДРУА) у редакції 1994 р. [10], «Інкотермс», Офіційні правила тлумачення торговельних термінів Міжнародної торгової палати в редакції 2010 року [11].

Яким же чином суди в кожному окремому випадку визначають, чи можна встановлювати обставини по справі показаннями свідків?

Як приклад, Господарський суд Дніпропетровської області ухвалою від 09.01.2019 по справі № 904/114/19 відмовив у задоволенні клопотання про виклик свідків, мотивуючи це рішення тим, що придбання товару на ринках повинно бути підтверджено відповідними доказами (договір, чеки, квитанції, видаткові накладні тощо), тому ці обставини повинні бути підтверджені первинною документацією та не можуть бути підтверджені показаннями свідків, суд не вбачає підстав для задоволення клопотання Позивача про виклик свідків ОСОБА_3 та ОСОБА_4 [12].

Господарський суд Харківської області в ухвалі від 09.07.2019 по справі № 922/1202/19 відмовив у задоволенні клопотання про виклик свідків, посилаючись на те, що правові засади регулювання, організації державно будівельних норм України встановлюють основні положення системи стандартизації і нормування в будівництві, класифікацію нормативних документів України в галузі будівництва ДСТ України, організаційно-методичні та загально технічні вимоги до об'єктів будівництва і промислової продукції будівельного призначення, забезпечують їхнє розроблення, виробництво /виготовлення/ та експлуатацію /використання/. ДСТ затверджуються Мінбудархітектури України [13].

На противагу цьому, наприклад, ухвалою Господарського суду Дніпропетровської області від 13.08.2019 по справі №904/2899/19 судом задоволено клопотання про виклик свідків.

У цій справі Товариство з обмеженою відповідальністю «Агроспецшина» звернулося до господарського суду Дніпропетровської області з позовом про стягнення з фізичної особи – підприємця А. попередньої оплати за договором про надання послуг № 3271-С-А від 12.01.18 р. у розмірі 78 600 грн., штрафних санкцій за порушення строку надання послуг за договором про надання послуг № 3271-С-А від 12.01.18 р. в розмірі 11 475 грн. 82 коп., штрафних санкцій за порушення строку повернення попередньої оплати за договором про надання послуг № 3271-С-А від 12.01.18 р. в розмірі 5862 грн. 06 коп.

Відповідач проти позову заперечував, надав заяву та просив викликати у судове засідання в якості свідка ОСОБА_1, який зможе надати свідчення щодо обсягу виконаних ним робіт для позивача ТОВ «Агроспецшина».

За даних обставин суд вважав за необхідне викликати в судове засідання для допиту у якості свідка ОСОБА_1 та зобов'язати відповідача забезпечити явку вказаного свідка до суду [14].

Однак вищезазначена ухвала не містить жодного мотивування необхідності виклику свідка для допиту в судовому засіданні, оскільки з її тексту не вбачається, яким чином долучена до матеріалів справи заява свідка суперечила іншим наявним в матеріалах справи доказам, або ж показання свідка викликали в суду сумніви щодо їхнього змісту, достовірності чи неповноти.

Цікавим із точки зору досліджуваної проблеми є нормативне регулювання в іноземних державах участі свідка в господарському процесі та використання судом його показань в якості доказу по справі.

Так, наприклад, Арбітражний процесуальний кодекс Російської Федерації (далі – АПК РФ) також передбачає участь свідка в судовому процесі та використання показань свідка в якості доказу по справі [15]. Відповідно до положень статті 55 вказаного Кодексу, аналогічно до норм національного законодавства свідком є особа, яка володіє відомостями про фактичні обставини, що мають значення для розгляду справи.

Інтерес викликає відмінність у підході до визначення особи свідка. Норми національного законодавства, що регулюють участь свідка в господарському судочинстві, визначають, що свідком може бути лише дієздатна особа, при цьому норми Арбітражного процесуального кодексу Російської Федерації такого уточнення не містять.

Очевидним є те, що недієздатна особа не може надавати будь-яких свідчень для суду, як письмових, у формі заяви свідка, так і усних, під час допиту в залі судових засідань. Однак ГПК України також не надає будь-яких пояснень щодо необхідного ступеня такої дієздатності, що дає підстави вважати, що особа як із повною, так і з неповною, частковою чи обмеженою дієздатністю може бути свідком у господарському судочинстві.

Згідно зі статтею 67 ГПК України не можуть бути допитані в якості свідка:

1) недієздатні фізичні особи, а також особи, які перебувають на обліку чи на лікуванні у психіатричному лікувальному закладі і не здатні через свої фізичні або психічні вади правильно сприймати обставини, що мають значення для справи, або давати показання;

2) особи, які за законом зобов'язані зберігати в таємниці відомості, що були довірені їм у зв'язку з наданням професійної правничої допомоги або послуг посередництва (медіації) під час проведення позасудового врегулювання спору, - про такі відомості;

3) священнослужителі – про відомості, одержані ними на сповіді віруючих;

4) судді та присяжні – про обставини обговорення в нарадчій кімнаті питань, що виникли під час ухвалення судового рішення, або про інформацію, що стала відома судді під час врегулювання спору за його участю;

5) інші особи, які не можуть бути допитані як свідки згідно із законом чи міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, без їхньої згоди.

Окрім того, особи, які мають дипломатичний імунітет, не можуть бути допитані як свідки без їхньої згоди, а представники дипломатичних представництв – без згоди дипломатичного представника.

Варто також звернути увагу на те, що існує термін процесуальної дієздатності. Чи не його мав на увазі законодавець у статті 66 ГПК України?

Повертаючись до правового регулювання інституту свідка у праві Російської Федерації, слід звернути увагу на очевидні відмінності з нормами українського законодавства.

Так, стаття 88 АПК РФ передбачає, що за клопотанням особи, що бере участь у справі, арбітражний суд викликає свідка для участі в арбітражному процесі. Особа, яка подала клопотання про виклик свідка, зобов'язана зазначити, які обставини, що мають значення для справи, може підтвердити свідок, і повідомити суду його прізвище, ім'я, по батькові та місце проживання. Арбітражний суд за своєю ініціативою може викликати у якості свідка особу, яка брала участь у складанні документа, досліджуваного судом як письмовий доказ, або у створенні або зміні предмета, досліджуваного судом як речовий доказ. Свідок повідомляє відомі йому відомості усно. За пропозицією суду свідок може викласти показання, дані усно, в письмовій формі. Показання свідка, викладені в письмовій формі, залучаються до матеріалів справи. Не є доказами відомості, що повідомляються свідком, якщо він не може вказати джерело своєї обізнаності.

Отже, письмові показання свідка в законодавстві Російської Федерації також розглядаються в якості джерела доказів, проте не є передумовою для отримання та використання в якості доказу усних показань свідка.

З одного боку, закріпивши необхідність попереднього отримання від свідка письмової заяви Господарський, процесуальний кодекс України забезпечив принцип процесуальної економії, зважаючи на формалізований (документальний) характер господарського процесу, але з іншого – обмежив для учасників справи можливість використання показань свідка як джерела доказів у випадку відсутності такої заяви з певних причин.

Окремої уваги також заслуговує питання допиту сторін, третіх осіб, їхніх представників як свідків. За змістом статті 213 ГПК України вбачається, що учасник справи (його представник)

може бути допитаний як свідок згідно із статтями 211, 212 вказаного Кодексу, якщо обставини, викладені ним у заяві свідка, суперечать іншим доказам або викликають у суду сумнів щодо їхньої достовірності.

У висновку Головного науково-експертного управління на проект Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» (реєстр. № 6232 від 23.03.2017 р.) щодо допиту сторін, третіх осіб, їхніх представників як свідків обґрунтовано зазначалось, що в цьому випадку фактично встановлюється такий собі «подвійний» статус названих осіб, що викликає чимало непорозумінь. Зокрема, не зрозуміло чому вказані особи не можуть повідомити відомі їм факти, які мають значення для справи, залишаючись у статусі сторони чи третьої особи. Крім того, порядок допиту свідків має свої особливості, що виключає можливість допиту сторони як свідка. Зокрема, свідки, які ще не дали пояснень, не можуть перебувати у залі судового засідання під час судового розгляду. Судовий розпорядник вживає заходів, щоб свідки, яких допитали, не спілкувалися з тими, яких суд не допитав. При цьому не визначено, як передбачається унеможливити вплив тієї інформації, яка стала відома сторонам та третій особам у залі судового засідання, разі допиту їх як свідків [16].

В який же момент такі особи надають заяви свідка?

Сторони та треті особи надають до суду відповіді на поставлені їм у першій заяві по суті питання у формі заяви свідка. Однак незрозумілими залишаються обставини, за яких представник учасника справи надавав би до суду заяву свідка, за результатами оцінки якої у суду може виникнути необхідність допитати такого представника в якості свідка.

Відповідно до статті 58 ГПК України представником у суді може бути адвокат або законний представник. Під час розгляду справ у малозначних спорах (малозначні справи) представником може бути особа, яка досягла вісімнадцяти років, має цивільну процесуальну дієздатність, за винятком осіб, визначених статтею 59 зазначеного Кодексу.

Органи та інших осіб, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах малолітніх чи неповнолітніх осіб або осіб, які визнані судом недієздатними чи дієздатність яких обмежена, представляють у суді їхні посадові особи, крім випадків, коли такі органи та особи є стороною чи третьою особою у справі.

Одна й та сама особа може бути одночасно представником декількох позивачів або декількох відповідачів або декількох третіх осіб на одній стороні за умови відсутності конфлікту інтересів між ними.

Якщо щодо допиту в якості свідка законного представника особи більше (окрім зазначених) питань не виникає, то щодо допиту адвоката необхідно вказати наступне.

Відповідно до статті 1 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» адвокат – фізична особа, яка здійснює адвокатську діяльність на підставах та в порядку, що передбачені цим Законом [17].

Адвокатська діяльність здійснюється на принципах верховенства права, законності, незалежності, конфіденційності та уникнення конфлікту інтересів (стаття 4 Закону). Діяльність адвоката під час надання правової допомоги обмежується певними вимогами чинного законодавства та професійними обов'язками, що передбачені вищевказаним Законом.

Так, відповідно до вимог статті 21 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» адвокату забороняється:

1) використовувати свої права всупереч правам, свободам та законним інтересам клієнта;

2) без згоди клієнта розголошувати відомості, що становлять адвокатську таємницю, використовувати їх у своїх інтересах або інтересах третіх осіб;

3) займати у справі позицію всупереч волі клієнта, крім випадків, якщо адвокат впевнений у самообмові клієнта;

4) відмовлятися від надання правової допомоги, крім випадків, установлених законом.

Адвокат забезпечує захист персональних даних про фізичну особу, якими він володіє, відповідно до законодавства з питань захисту персональних даних.

Окрім того, чинне законодавство передбачає існування адвокатської таємниці як особливої охоронюваної законом інформації, яка не може бути розголошена за жодних обставин без згоди самого клієнта, який таку інформацію повідомив.

Адвокатською таємницею є будь-яка інформація, що стала відома адвокату, помічнику адвоката, стажисту адвоката, особі, яка перебуває у трудових відносинах з адвокатом, про клієнта, а також питання, з яких клієнт (особа, якій відмовлено в укладенні договору про надання

правової допомоги з передбачених цим Законом підстав) звертався до адвоката, адвокатського бюро, адвокатського об'єднання, зміст порад, консультацій, роз'яснень адвоката, складені ним документи, інформація, що зберігається на електронних носіях, та інші документи і відомості, одержані адвокатом під час здійснення адвокатської діяльності.

Обов'язок зберігати адвокатську таємницю поширюється на адвоката, його помічника, стажиста та осіб, які перебувають у трудових відносинах з адвокатом, адвокатським бюро, адвокатським об'єднанням, а також на особу, стосовно якої припинено або зупинено право на заняття адвокатською діяльністю. Адвокат, адвокатське бюро, адвокатське об'єднання зобов'язані забезпечити умови, що унеможливлюють доступ сторонніх осіб до адвокатської таємниці або її розголошення.

При цьому стаття 67 ГПК України передбачає лише неможливість допиту в якості свідка особи, яка за законом зобов'язані зберігати в таємниці відомості, що були довірені їм у зв'язку з наданням професійної правничої допомоги або послуг посередництва (медіації) лише та виключно під час проведення позасудового врегулювання спору.

Тобто відомості, які стали відомі такій особі в межах розпочатого судового провадження, нібито законом не охороняються та щодо них, на перший погляд, особа може бути допитана в якості свідка.

Проте навіть у випадку, коли Господарський процесуальний кодекс України не передбачає окремої заборони для допиту в якості свідка адвоката, його помічника, стажиста та осіб, які перебувають у трудових відносинах з адвокатом, адвокатським бюро, адвокатським об'єднанням, а також особи, стосовно якої припинено або зупинено право на заняття адвокатською діяльністю, на яких поширюється принцип дії адвокатської таємниці, автор вважає за неможливе порушення такої таємниці за ухвалою суду про допит свідка.

Такий висновок випливає із системного та логічного тлумачення як норм ГПК України, так і норм Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність».

Окремим, проте не менш цікавим із точки зору автора, є питання використання в якості доказу показань з чужих слів. Сьогоденна редакція ГПК України встановлює щодо цього чітке регулювання, встановивши, що показання свідка, що ґрунтуються на повідомленнях інших осіб, не беруться судом до уваги.

Але в цьому випадку заслуговує на увагу нормативно-правове регулювання оцінки судом доказового значення показань із чужих слів у кримінальному процесуальному законодавстві, а саме у Кримінальному процесуальному кодексі України (далі – КПК України) [18].

Відповідно до статті 97 КПК України показаннями із чужих слів є висловлювання, здійснене в усній, письмовій або іншій формі, щодо певного факту, яке ґрунтується на поясненні іншої особи.

Суд має право визнати допустимим доказом показання з чужих слів незалежно від можливості допитати особу, яка надала первинні пояснення, у виняткових випадках, якщо такі показання є допустимим доказом згідно з іншими правилами допустимості доказів.

Під час прийняття цього рішення суд зобов'язаний враховувати:

1) значення пояснень і показань у випадку їхньої правдивості, для з'ясування певної обставини і їхньої важливості для розуміння інших відомостей;

2) інші докази щодо питань, передбачених пунктом 1 цієї частини, які подавалися або можуть бути подані;

3) обставини надання первинних пояснень, які викликають довіру щодо їх достовірності;

4) переконливість відомостей щодо факту надання первинних пояснень;

5) складність спростування пояснень, показань із чужих слів для сторони, проти якої вони спрямовані;

6) співвідношення показань із чужих слів з інтересами особи, яка надала ці показання;

7) можливість допиту особи, яка надала первинні пояснення, або причини неможливості такого допиту.

Суд має право визнати неможливим допит особи, якщо вона:

1) відсутня під час судового засідання внаслідок смерті або через тяжку фізичну чи психічну хворобу;

2) відмовляється давати показання в судовому засіданні, не підкоряючись вимозі суду дати показання;

3) не прибуває на виклик до суду, а її місцезнаходження не було встановлено шляхом проведення необхідних заходів розшуку;

4) перебуває за кордоном та відмовляється давати показання.

Суд може визнати доказами показання з чужих слів, якщо сторони погоджуються визнати їх доказами.

Суд має право визнати допустимим доказом показання із чужих слів, якщо підозрюваний, обвинувачений створив або сприяв створенню обставин, за яких особа не може бути допитана.

Показання із чужих слів не може бути допустимим доказом факту чи обставин, на доведення яких вони надані, якщо показання не підтверджується іншими доказами, визнаними допустимими згідно з правилами, відмінними від положень частини другої цієї статті.

Хоча такі норми надають суду права оцінювати за особистим переконанням та у виняткових випадках питання допустимості показань із чужих слів як доказу, проте автор вважає, що такі виняткові випадки мають бути передбачені також і в господарському судочинстві.

Більше того, обмеження форми показань свідка письмовою заявою свідка може навіть не виявити ситуації, за якої відомості, викладені в цій заяві, повідомляються суду насправді з чужих слів, доки не забезпечена можливість з'ясування джерела цих відомостей безпосередньо у самого свідка.

З іншої точки зору, як достатність в якості доказу лише письмової заяви свідка, так і визнання допустимими показань із чужих слів порушують принцип безпосередності судового процесу, оскільки відповідно до статті 86 ГПК України суд оцінює докази за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на всебічному, повному, об'єктивному та безпосередньому дослідженні наявних у справі доказів.

Висновки. Процес глобалізації призводить до поступової, якщо не уніфікації, то зближення та перехрещення не лише матеріальних, але й процесуальних норм права.

Викладення законодавцем процесуальних кодексів, в тому числі й Господарського процесуального кодексу України, в оновленій редакції та стрімкий, без перехідного періоду початок його застосування призвели до формування нової, відсутньої до цього часу судової практики.

Однією зі сфер господарського судочинства, яку було розширено та доповнено, є засоби доказування, а саме введення нового інституту показання свідків.

Намагання законодавця наблизитись до європейського прикладу застосування в судовій практиці господарського судочинства письмових показань свідка є значним кроком уперед.

Однак наявні в новому регулюванні прогалини та недоліки, на думку автора, не дадуть змоги як судовій системі, так і учасникам господарського процесу повною мірою скористатися можливостями, які мали б надаватись такими новелами.

При цьому вбачається можливим та актуальним подальше доповнення та вдосконалення нормативно-правового регулювання участі свідків у господарському судочинстві. Це можливо відносно не лише процедури отримання таких показань, але й відносно джерел отримання свідком відомостей, які він має повідомити суду, надавши, наприклад, можливість визнання допустимими показань із чужих слів у виняткових випадках, аналогічно до норм кримінального процесуального права України.

Список використаних джерел:

1.Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12#n2006.

2.Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 23.03.2017 № 6232. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61415.

3.Авраімов А. Ті, хто бачив усе. *Закон і Бізнес*. 2018. URL : https://zib.com.ua/ ua/ print/ 131658 zgidno_z_gpk_pokazannya_svidkiv_ lishe_yakscho_nemae_inshih_d.html.

4.Ухвала по справі № 922/1581/17 / ЄДРСР. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72821975.

5.Ухвала по справі № 909/502/18 / ЄДРСР. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75188609.

6.Ухвала по справі № 904/526/19 / ЄДРСР. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/81723813.

7.Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1618-15/paran9179#n9179.

8. Про деякі питання практики застосування норм Цивільного та Господарського кодексів України: інформаційний лист Вищого господарського суду України від 07.04.2008 № 01-8/211. URL : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v_211600-08.

9. Уніфіковані правила та звичаї для документарних акредитивів від 01.01.1993. URL : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN203.html.

10. Принципи міжнародних комерційних договорів (Принципи УНІДРУА) від 01.01.1994. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_920.

11. «Інкотермс» Офіційні правила тлумачення торговельних термінів Міжнародної торгової палати від 01.01.2000. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/988_007.

12. Ухвала по справі № 904/114/19 / ЄДРСР. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/79057573.

13. Ухвала по справі № 922/1202/19 / ЄДРСР. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/82887479.

14. Ухвала по справі № 904/2899/19 / ЄДРСР. URL : http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/83618507.

15. Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ. URL : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37800.

16. Висновок Головного науково-експертного управління на проект Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» (реєстр. № 6232 від 23.03.2017 р.). URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61415.

17. Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 05.07.2012. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17.

УДК 346.13.(094)
DOI HTTPS://DOI.ORG/10.32844/2618-1258.2019.3-1.4

ОСТАПЕНКО Ю.І.

КОНЦЕПЦІЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДВАЛИНИ СУЧАСНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

У статті розглянуто концептуальні основи Концепції сталого розвитку та обґрунтована доцільність впровадження останніх як концептуальний базис сучасного законодавства і системи права в цілому. Досліджено загальні складові частини Концепції сталого розвитку. Встановлено, що наявний стан екологічної ситуації призводить до висновку, що Концепція сталого розвитку – це безальтернативний шлях для національного та міжнародного законодавства; та, відповідно, остання повинна бути прийнята як окремий нормативний акт як на рівні кожної окремої держави, так і на рівні міжнародних нормативів міжнародних організацій та міжнародних об'єднань. Визначено, що подальше функціонування світової господарської системи на наявних засадах може відбуватися тільки на головуючих засадах відповідної Концепції. Обґрунтовано, що основні засади Концепції сталого розвитку пов'язані з господарською діяльністю, відповідно, формують новий шлях економіко-правового механізму господарювання в розрізі стратегії сталого соціально-економічного розвитку, що у своїй основі має екологізацію, адекватну технологізацію економічної діяльності як такої та разом із цим адекватно поєднує потенціал подальшого розвитку одночасно зі збереженням навколишнього природного середовища.

© ОСТАПЕНКО Ю.І. – кандидат юридичних наук, асистент кафедри господарського права (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)

Зазначено, що Концепція сталого розвитку є базовою матрицею концентрації економічної стратегії держави, вона потребує відповідної трансформації господарсько-правової політики, де основним завданням господарсько-правової політики в умовах сталого розвитку є створення спеціальних правових режимів стимулюючого характеру для екологізації господарювання для екологічних інвестицій та екологічних інновацій у сфері господарювання з диференціацією відповідних режимів відповідно до проблематики безвідходних технологій, енергозберігаючих технологій, альтернативної електроенергетики і, зокрема, у сферах, пов'язаних із відходами реструктуризації національної економіки в напрямі подальшої екологізації, суттєвої активізації інноваційної діяльності у сфері екологічного господарювання тощо. Екологізація господарського права є ключовим напрямом розвитку господарського законодавства, і його реалізація потребує зусиль як із боку еколого-правової та аграрно-правової науки, так і з боку економічної науки.

Ключові слова: *концепція сталого розвитку, доктрина сталого розвитку, сталий розвиток.*

The article considers the conceptual foundations of the Concept of Sustainable Development and substantiates the feasibility of introducing the latter as a conceptual basis of modern legislation and the system of law as a whole. The general components of the Sustainable Development Concept are explored. It is established that the current state of the environmental situation leads to the conclusion that the Sustainable Development Concept is an alternative path for national and international legislation; and, accordingly, the latter must be adopted as a separate legal act at the level of each individual state, as well as at the level of international standards of international organizations and international associations. It is determined that the further functioning of the world economic system on an existing basis can only occur on the presiding basis of the corresponding Concept. It is substantiated that the basic principles of the Sustainable Development Concept are related to economic activity, respectively, forming a new way of economic and legal mechanism of economic activity in the context of the strategy of sustainable socio-economic development, which at its core has greening, adequate technologicalization of economic activity as such and with it adequately combines the potential for further development while preserving the environment.

The Sustainable Development Concept is the basic matrix of concentration of the economic strategy of the state, it requires appropriate transformation of the economic and legal policy, where the main task of the economic and legal policy in the conditions of sustainable development is the creation of special legal incentive regimes for greening the economy for environmental investments and environmental investments. in the field of economics with differentiation of the respective regimes according to the problem of waste-free technologies, energy saving technologies, renewable electricity, particularly in areas related to waste restructuring of the national economy and further towards greening significantly enhance innovation in the field of environmental management and more. The greening of business law is a key area of economic law development, and its implementation requires efforts from both environmental law and agrarian and economic science.

Key words: *sustainable development concept, sustainable development doctrine, sustainable development.*

Постановка проблеми. У другій половині XX ст. світове наукове співтовариство прийшло до усвідомлення необхідності формування нової моделі розвитку цивілізації, здатної протистояти викликам і проблемам сучасного світу, оскільки можливість самознищення людства стала загрозливою реальністю. З одного боку, зростає вплив на природу техногенних і антропогенних факторів, що веде до глобальної екологічної кризи. Сьогодні безперечним є факт, що господарська діяльність людини стала головним фактором забруднення природного середовища та основним чинником деградації довкілля. Тож невипадково, що в цілому сучасна екологічна ситуація в Україні на всіх рівнях, як офіційних так і неофіційних, однозначно визначається як

кризова [1]. Наслідки утворення та особливо накопичення виробничих, побутових та інших відходів є ключовим чинником екологічної кризи. Зростання обсягів щорічно накопичуваних тільки побутових відходів в Україні у середньому становить 220–250 кг на рік на одну особу, а у великих містах – 330–380 кг. Сміттєзвалища та полігони для їх накопичення налічують 4157 одиниць і спільно займають площу 7,4 тис. га [2]. Багато країн Заходу шукають шлях для вирішення подібних екологічних проблем, що також набули в них кризової гостроти. Відтак як національна, так і світова спільнота зіткнулися із протиріччями між зростаючими потребами людства та світової економіки і водночас обмеженими можливостями біосфери їх забезпечити. Усе це сприяло усвідомленню необхідності теоретичного осмислення змін, що відбуваються, та розроблення наукової концепції подальшого розвитку людства. Такою теоретичною моделлю стала Концепція сталого розвитку.

В основу цієї Стратегії покладено необхідність практичного забезпечення збалансованого вирішення соціально-економічних проблем на підставі збереження життєздатного навколишнього середовища та природно-ресурсного потенціалу не тільки для сьогоднішнього покоління людства, але і для прийдешніх поколінь. Фактично стратегія сталого соціально-економічного розвитку – це концепція, що має у своїй основі екологізацію, в першу чергу, економічної діяльності як такої шляхом формування нового економіко-правового механізму господарювання, що адекватно поєднує потенціал подальшого розвитку одночасно зі збереженням навколишнього природного середовища. Очевидно, що така перебудова може бути здійснена на глибокому інституційному рівні і має досить велику соціальну ціну [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тема концепції сталого розвитку розглядалася в роботах таких учених-економістів, як: А.М. Балашев, Л.П. Гуляєва, Т.А. Кравченко, Т.О. Савостенко, Л.М. Тимошенко та ін. Щодо аналізу останньої у працях правників, то дана концепція була висвітлена частково з боку екологізації та екологічних інновацій Д.Д. Задихайло, аспект екологічного підприємства був висвітлений у працях А.Г Бобкової. Однак у цілому дана тема залишилася поза центром уваги у юристів.

Постановка завдання. Метою цієї статті є аналіз феномену Концепції сталого розвитку та впровадження її концептуальних основ до сучасного законодавства.

Результати дослідження. Сучасним трендом, вірніше –концептуальними підвалинами сучасного законодавства є концепція сталого розвитку, яка визнана світовою спільнотою як домінантна ідеологія розвитку людської цивілізації у XXI ст.

Взагалі термін «сталий розвиток» був введений у широке вживання Міжнародною комісією з навколишнього середовища і розвитку, створеної в 1984 р/, яку очолила прем'єр-міністр Норвегії Гру Харлем Брундланд. У доповіді «Наше спільне майбутнє», опублікованій у 1987 р., під сталим розвитком розумівся такий розвиток, який задовольняє потреби теперішнього часу, але не ставить під загрозу здатність майбутніх поколінь задовольняти свої власні потреби [1]. Таким чином, основним завданням концепції проголошувалося досягнення оптимальних результатів розвитку при мінімальному збитку для середовища проживання людства [2].

Конференція ООН із навколишнього середовища і розвитку, що відбулася в Ріо-де-Жанейро в 1992 р., офіційно проголосила Стратегію сталого розвитку людства довготривалою стратегією всесвітнього розвитку. Основні ідеї концепції сталого розвитку можна звести до таких положень: сталий розвиток означає якісні перетворення всіх сфер людського життя; сталий розвиток являє собою синтез глобального і локального розвитку, оскільки неможливо забезпечити стійкість загальносвітового розвитку за нестійкості розвитку його окремих елементів; перехід світової спільноти до сталого розвитку безпосередньо пов'язаний із глобалізаційними процесами, при цьому саме конструктивні елементи глобалізації служать його досягненню; оскільки у структурі глобалізаційних процесів є досить багато дестабілізуючих елементів, що порушують стійкість світового розвитку, актуальним завданням є їх усунення. Слід зазначити, що взаємозв'язок між глобальною економічною та екологічною системами автори концепції сталого розвитку розглядали як найбільш значну проблему [1, с. 115].

Звісно, існує активний аспект реалізації концепції сталого розвитку, де питання активної екологічної регенерації деградованого довкілля у процесі цілеспрямованої спеціальної господарської діяльності, а також проблема активного заміщення ресурсної «брудної» економіки на формат «зеленої» мають виходити на перший план [3].

Модель сталого економічного розвитку ґрунтується на доктрині сталого розвитку, яка являє собою сукупність ідей, концепцій, положень та постулатів різних наук, зокрема філософії, соціології, економіки, екології, які вже лягли в основу документів ООН та окремих країн (наприклад,

«Порядок денний на XXI століття», Ріо-де-Жанейро, 1992 р., Конвенція щодо змін клімату, збереження біорозмаїття, боротьби зі злиднями та інше, загальноєвропейські та національні стратегії сталого розвитку країн).

Концепція сталого розвитку розроблялась міжнародним співтовариством поступово, визначаючи принаймні три принципові обов'язкові її складові частини: економічне зростання, соціальний прогрес та захист навколишнього середовища. Економічна складова частина чи економічний підхід у концепції сталого розвитку розглядає економіку як безвідхідну, екологічну, енерго- і ресурсозберігаючих систему, націлену на створення екологічно прийнятною продукції. Адже виклик сучасності полягає у вимозі збереження та розвитку сукупного капіталу, за допомогою якого забезпечується створення необхідних для суспільства та індивіда ресурса у вигляді сукупного соціального доходу. Пріоритетною метою є оптимальне використання обмежених ресурсів і використання ресурсозберігаючих технологій. Хоча сьогодні концептуально залишаються невирішеними питання щодо співвідношення завдань збереження природного та людського капіталу. Основним управлінським завданням є, як мінімум, незменшення природного капіталу, а як максимум – створення передумов для зростання відновленої складової частини природного капіталу.

Екологобезпечний соціоприродний розвиток становить основу сталого розвитку, оскільки загострення екологічних проблем становить загрозу для життя всього людства без винятку. Сталий розвиток має забезпечувати збереження і життєздатність природних систем із метою забезпечення глобальної стабільності біосфери планети. Саме поняття природних систем розуміється досить широко, до нього входить навіть створене людиною середовище, наприклад, міста. Основна увага приділяється збереженню здатностей до самовідновлення й динамічної адаптації відповідних систем, до змін, а не до консервації з огляду на уявлення про ідеальний природний стан. У центрі управління сталим розвитком стоїть завдання попередження деградації природних ресурсів, забруднення навколишнього середовища і втрати біологічної розмаїтості.

Таким чином, особливістю концепції сталого розвитку є трактування екологічних проблем насамперед як проблем соціальних. Соціальна складова частина сталого розвитку спрямована на досягнення справедливого розподілу соціальних благ між усіма членами людського суспільства, повноцінне задоволення у всьому світі базових потреб людей в освіті, охороні здоров'я, соціальному забезпеченні тощо, тобто збереження духовного надбання і культурного різноманіття людства, в тому числі скорочення руйнівних конфліктів людства.

Вважається, що для досягнення сталого розвитку необхідно створити більш ефективну управлінську систему, що враховує історичний досвід, заохочує плюралізм та орієнтується на людину як суб'єкт розвитку. Спираючись на розширення варіантів вибору людини як головну цінність, концепція сталого розвитку націлює на упровадження принципу участі кожного індивіда у процесах, які формують його сферу життєдіяльності.

Щодо компонентів моделі сталого розвитку, то сьогодні ними можуть бути соціалізація, державне регулювання, суспільна відповідальність, екологічність, безпека, інформатизація, власність, корпоративна система, ринкове регулювання, алокація ресурсів, інтелектуалізація, транснаціоналізація. Зазначені компоненти виступають не лише як статичні, а насамперед як динамічні механізми організації та функціонування національної, регіональної та світової економіки, поєднання або взаємний вплив яких певним чином дозволяє визначати зміст та структуру моделі.

Слід констатувати, що наявний економічний механізм у світовому масштабі є незмінно орієнтованим на швидкі темпи економічного зростання, зростання рівня споживання та ємкості внутрішніх ринків за рахунок варварської, безвідповідальної експлуатації природних ресурсів. Важливо підкреслити, що названий економічний механізм спричиняє шкоду людству як у контексті безвідповідального вичерпування невідновлюваних природних ресурсів, так і в контексті безпрецедентного за рівнем забруднення навколишнього середовища і в процесі природокористування і подальшої індустріальної переробки сировини.

Відтак сучасний стану природокористування та охорони навколишнього середовища призводить до беззаперечного висновку про вичерпність відновлюваного ресурсу планетарної екосистеми. Подальше функціонування світової господарської системи на наявних засадах може відбуватися тільки за умови розвитку Концепції сталого розвитку та екологічної інноватизації підприємств, а це прямо призводить до розширення виникнення новітніх технологій. Звісно, сучасні технології розробляються в умовах IV промислової революції («Індустрії 4.0») та створюють шлях до нового технологічного укладу, володіють ознакою глобальності як щодо створення, так і щодо моделей їх споживання, а також створюють виклик саме соціальній економіці. Адже

«Індустрії 4.0» означає все більшу автоматизацію абсолютно всіх процесів та етапів виробництва, від цифрового проектування виробу, створення його віртуальної копії до віддаленого налаштування обладнання на заводі відповідно до технічних вимог для випуску цього конкретного «розумного» продукту. Виробник автоматично замовляє необхідні компоненти в потрібній кількості, контролює їхню поставку, має можливість відслідковувати шлях готового продукту від складу на фабриці та магазину до кінцевого клієнта. Але й після продажу компанія не забуває про свій продукт, як це було раніше у класичній моделі, а контролює умови його використання, може віддалено змінювати налаштування, оновлювати програмне забезпечення, попереджати клієнта про можливу несправність, а під кінець циклу використання – приймати продукт на утилізацію. Разом із тим застосування екологічних технологій нового покоління не може не вплинути на всю екосистему планету, зокрема створення нечуваних за масштабами акумуляторів сонячної енергії на островах Південно-Східної Азії може мати глобальні наслідки через неприродній перерозподіл сонячної енергії, невідомий вплив її магнітного випромінювання та інших властивостей, невідомих сучасним дослідникам.

Соціальна політика в умовах IV промислової революції − це найважливіший соціальний механізм перетворення суспільства. Держава (загальнодержавний і регіональний рівні), саме громадянське суспільство, приватні корпорації здійснюють як профілактичний, так і компенсаційний соціальний захист, соціальну підтримку. Саме соціальний захист здійснюється в найрізноманітніших сферах суспільного життя: фінансовій, промисловій, сфері послуг: екологічних, медичних, освітніх тощо. В умовах існування держави визначення та обґрунтування соціальної політики в регіоні набуває важливого значення, оскільки саме регіони безпосередньо реалізують на практиці державну політику. Звісно, що соціальна політика є цілеспрямованою й планомірною діяльністю державних та громадських інститутів щодо погодження інтересів різних соціальних верств суспільства у сферах виробництва, розподілу та споживання матеріальних, соціальних і духовних благ. Для того щоб населення схвалювало проведену соціальну політику, спрямовану на підвищення його рівня і якості життя, необхідно визначити та затвердити соціальні орієнтири суспільного добробуту в тісному взаємозв'язку із соціальними інтересами населення, враховуючи можливості конкретних верств населення, ресурсні умови регіонів для надання доступних соціальних послуг.

Роботізація – це тренд економічного розвитку, адже в Конституції України зазначено, що ми – соціальна держава, втім, проблема надання якісного трудового ресурсу у соціальне життя можлива за рахунок штучної зайнятості чи некомерційного господарювання, розвитку корпоративного сектору (як комерційного, так і некомерційного, створення форм, стимулів). Відтак це повинно бути враховано як на рівні господарсько-правової політики, так і на рівні господарського законодавства.

Економічна безпека – різнопланове явище, однак ключовим елементом його характеристики є публічний інтерес, який повинен бути обов'язковою засадою нормотворчої діяльності, і саме прийняття законів повинно сприйматися як базис ключових чинників економічної безпеки.

Сьогодні існує вимога реалізації динамічної функції правового регулювання. Приклад – телекомунікаційна сфера, адже розвиток технологій та нових відносин в останній найбільш активний та потребує швидкого реагування законодавства на цю тенденцію.

Висновки. 1. Усвідомлення наявного стану екологічної ситуації призводить до висновку, що Концепція сталого розвитку – це безальтернативний шлях для національного та міжнародного законодавства; відповідно, остання повинна бути прийнята як окремий нормативний акт як на рівні кожної окремої держави, так і на рівні міжнародних нормативів міжнародних організацій та міжнародних об'єднань. Відповідно, подальше функціонування світової господарської системи на наявних засадах може відбуватися тільки на головуючих засадах відповідної Концепції.

2. Створення та необхідність застосування Концепції сталого розвитку співпадає з вибухом IV промислової революції. Утім, економічні інтереси, реалізовані в межах спеціально створених економіко-правових механізмів, можуть бути не тільки проблемою для довкілля, але й механізмом одночасного вирішення екологічних і економічних проблем, зокрема, виробництво продукції, виконання робіт і надання послуг природоохоронного призначення, а також створення екологічних інновацій.

3. Значна частина змісту Концепції сталого розвитку стосується економічного життя суспільства як на національному, так і на глобальному рівні. Необхідність прийняття останньої на законодавчому рівні насамперед для глобального гострого завдання – екологізації господарської сфери, запустить новий реформістський процес у господарському (втім у цілому) законодавстві.

Адже із прийняттям Концепції на законодавчому рівні необхідним є формування новітньої систематизації усього національного законодавства, враховуючи концептуальні основи останньої. Необхідне урахування основ Концепції сталого розвитку, розроблення і впровадження останніх не тільки на законодавчому рівні, а й на рівні комплексних цільових завдань, стратегій, урядових та місцевих нормативних актів, які стануть основою не тільки трансформації законодавства як такого, але також і трансформаційної діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та економічної системи в цілому.

4. Фактично основні засади Концепції сталого розвитку пов'язані з господарською діяльністю, відповідно, формують новий шлях економіко-правового механізму господарювання в розрізі стратегії сталого соціально-економічного розвитку, що у своїй основі має екологізацію, адекватну технологізацію економічної діяльності як такої та разом із цим адекватно поєднує потенціал подальшого розвитку одночасно зі збереженням навколишнього природного середовища.

Таким чином, все це означає, що Концепція сталого розвитку є базовою матрицею концентрації економічної стратегії держави, вона потребує відповідної трансформації господарсько-правової політики, де основним завданням господарсько-правової політики в умовах сталого розвитку є створення спеціальних правових режимів стимулюючого характеру для екологізації господарювання для екологічних інвестицій та екологічних інновацій у сфері господарювання з диференціацією відповідних режимів відповідно до проблематики безвідходних технологій, енергозберігаючих технологій, альтернативної електроенергетики і, зокрема, у сферах, пов'язаних із відходами реструктуризації національної економіки в напрямі подальшої екологізації, суттєвої активізації інноваційної діяльності у сфері екологічного господарювання тощо.

5. Відтак екологізація господарського права є ключовим напрямом розвитку господарського законодавства, і його реалізація потребує зусиль із боку еколого-правової та аграрно-правової науки, а також із боку економічної науки.

Список використаних джерел:

1. Задихайло Д.Д. Екологічні інновації як форма міжгалузевої конвергенції господарського та екологічного права. *Економічна теорія та право.* 2016. № 4. С. 145–156. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnyua_etp_2016_4_15.

2. Задихайло Д.Д. Відносини екологічного господарювання як напрям розвитку законодавства України. *Економічна теорія та право*. 2017. № 3. С. 96–107. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnyua_etp_2017_3_11.

3. Задихайло Д.Д. Екологічне господарювання у системі екологічних відносин: проблема правової інституціалізації. *Проблеми законності*. 2016. Вип. 135. С. 95–103. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pz_2016_135_12.

2. Урсул А.Д., Демидов Ф.Д. Сталий соціоприродне розвиток : навч. посібник. Москва : РАГС, 2008. С. 21.

3. Барлибаев Х.А. Людина. Глобалізація. Сталий розвиток. Москва : РАГС, 2007. С. 164–166.

4. Соціологія. Основи загальної теорії : підручник / відп. ред. Г.В. Осипов, Л.Н. Москвичов. С. 701–702.

5. Корпоративний форум зі сталого розвитку «РІО + 20». Огляд і результати. Ріо-де-Жанейро, 21 червня 2012. URL : iblfrussia.org/RioCorpSustForum_ Outcome_RUS.pdf.

УДК 347.195.22:347.195.3
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.5

ПАЦЬОРА А.М.

СОЦІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ АКЦІОНЕРНИХ ТОВАРИСТВ: ЮРИДИЧНИЙ АСПЕКТ

У статті проводиться загальна характеристика соціальної відповідальності. Проаналізовано останні дослідження й публікації щодо поняття «соціальна відповідальність». Зазначаються особливості соціальної відповідальності з юридичного погляду та з погляду публічного управління. Здійснюється співвідношення понять юридичної й соціальної відповідальності. Розглядаються етапи становлення корпоративної соціальної відповідальності на світовому рівні. Указується про підвищення рівня конкурентоспроможності серед компаній, які встановили корпоративну соціальну відповідальність, порівняно із суб'єктами, що досі не закріпили корпоративну соціальну відповідальність на локальному рівні. Проводиться ознайомлення з вимогами ГД ООН як нормативного документа, який регламентує вимоги до суб'єктів-учасників в аспекті встановлення соціальної відповідальності. Зазначається, в яких саме сферах діяльності встановлення корпоративної соціальної відповідальності є найбільш актуальним. Наголошується на необхідності закріплення такого виду відповідальності відповідно до вимог міжнародної спільноти. Також згадується про заходи, які проведено для закріплення корпоративної соціальної відповідальності в Україні, зокрема Концепцію Національної стратегії соціальної відповідальності бізнесу. Визначається сучасний рівень соціальної відповідальності в Україні. Указується, чому саме вказаний вид відповідальності повинен закріплюватися на прикладі акціонерних товариств. Характеризується соціальна відповідальність акціонерних товариств і шляхи її реалізації на прикладі таких суб'єктів: ПАТ «Перший Український Міжнародний Банк», ПрАТ «Миронівський Хлібопродукт», ПрАТ «Концерн Хлібпром». У дослідженні також зазначається про взаємозв'язок соціальної відповідальності як відносно нового вектора для протидії та запобігання корупції. Пропонується комплекс заходів, які матимуть на меті впровадження соціальної відповідальності в Україні. Наводяться можливості щодо закріплення соціальної відповідальності на законодавчому рівні. Окремо визначаються останні новини на шляху до встановлення соціальної відповідальності в Україні.

Ключові слова: *соціальна відповідальність, можливість законодавчого закріплення, ГД ООН, протидія корупції, санкції за відсутність закріплення.*

The article describes the general characteristics of social responsibility. Recent studies and publications on the study of the concept of "social responsibility" have been analyzed. The features of social responsibility from a legal point of view and from the point of view of public administration are noted. There is a correlation between the concepts of legal and social responsibility. The stages of becoming a corporate social responsibility at the global level are considered. This indicates an increase in competitiveness among companies that have established corporate social responsibility, compared to entities that have not yet secured corporate social responsibility at the local level. The requirements of the UN General Directorate, as a normative document, regulate the requirements to the participants-participants in the aspect of establishing social responsibility. The areas of activity of establishing corporate social responsibility are the most relevant. The need to consolidate social responsibility in line with the requirements of the international community is emphasized. It also mentions measures taken to consolidate corporate social responsibility in Ukraine, including the Concept of the National Strategy for Corporate Social Responsibility. The current level of social responsibility in Ukraine is

© ПАЦЬОРА А.М. – студентка факультету соціології і права (Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»)

determined. It is stated why this particular type of responsibility should be fixed on the example of joint-stock companies. The social responsibility of joint-stock companies and the ways of its realization are characterized by the example of the following entities: PJSC "First Ukrainian International Bank", PJSC "Myronovsky Khliboproduct", PJSC "Concern Khlibprom". The study also noted the relationship of social responsibility as a relatively new vector to counteract and prevent corruption. A set of measures is proposed that will be aimed at introducing social responsibility in Ukraine. Opportunities for securing social responsibility at the legislative level are outlined. The latest news on the road to establishing social responsibility in Ukraine is determined separately.

Key words: *social responsibility, possibility of legislative fixing, the UN General Assembly, combating corruption, sanctions for lack of consolidation.*

Вступ. На сучасному етапі розвитку людства все частіше постає питання діяльності суспільства як цілісного організму в тому аспекті, що передбачає здійснення людьми діяльності, яка б ураховувала інтереси прийдешніх поколінь. Сьогодні такий напрям розвитку називають сталим розвитком. На нашу думку, щоб реалізувати зазначену тезу, необхідно закріплення й дотримання суспільством певного виду відповідальності, зокрема соціальної або, як її ще називають у рамках діяльності компаній, корпоративної соціальної відповідальності (далі – КСВ). Зупинимося на перспективі законодавчого закріплення корпоративної соціальної відповідальності для акціонерних товариств.

Узагалі питанню соціальної відповідальності не тільки акціонерних товариств, а й бізнесу загалом присвячена досить значна кількість наукових публікацій. Зокрема, праці Г. Боуена, К. Девіса спрямовані на встановлення концепцій корпоративної соціальної відповідальності у світі. Дослідження, яке здійснювала Л. Петрашко, розглядає корпоративну соціальну відповідальність української бізнес-практики поряд із міжнародними стандартами та приписами; публікація Н. Косар, В. Пилипенко, Н. Кузьо спрямована на характеристику принципів політики соціальної відповідальності суб'єктів господарювання в Україні.

Дослідження, які проводилися, з метою вивчення поняття «соціальна відповідальність» у більшості випадків стосуються розвитку такого виду відповідальності в галузі публічного управління, однак при цьому можливість запровадження соціальної відповідальності не розглядається з юридичного погляду. Перспективи запровадження корпоративної соціальної відповідальності для господарських товариств і насамперед для акціонерних товариств на законодавчому рівні майже відсутні.

Постановка завдання. Метою статті є виявлення впливу соціальної відповідальності акціонерних товариств і перспективи її закріплення на законодавчому рівні.

Результати дослідження. У теорії держави і права юридична відповідальність є видом соціальної відповідальності й за своєю правовою сутністю характеризується наявністю санкцій, які, у свою чергу, офіційно закріплені на законодавчому рівні. Соціальна та юридична відповідальність – поняття не однакові за своїм змістом. Щоб говорити про переваги корпоративної соціальної відповідальності, варто визначити її межі й особливості порівняно з юридичною відповідальністю.

Як ми вже зазначали, юридичній відповідальності властивий нормативний характер закріплення й наявність певного виду санкції, який настає за наявності складу правопорушення. Юридична відповідальність розподіляється на підвиди, одними з яких є адміністративна, кримінальна, цивільна, дисциплінарна відповідальність відповідно до вчиненого виду порушення.

У свою чергу, соціальна відповідальність розглядається як «загальне» щодо явища «відповідальність» загалом. Такий тип відповідальності більше орієнтований на принципи етики й моралі та не має офіційно визначених і закріплених санкцій, оскільки призначається недержавними структурами. Однак вищезазначені фактори не означають меншу важливість соціальної відповідальності поряд із юридичною.

На міжнародній арені встановлення КСВ й подальший її розвиток бере свій початок ще з 1950 р.

Так, зокрема, провідне місце посідає наукова праця Г. Боуена «Соціальна відповідальність бізнесмена», згідно з якою соціальна відповідальність бізнесмена полягає в реалізації політики, прийнятті рішень або додержанні лінії поведінки, які були б бажані для цілей і цінностей суспільства [5]. Згодом К. Девіс розглядав суб'єкт господарювання як спільне підприємство, яке

відповідає за задоволення не тільки економічних, а й соціальних, психологічних, політичних та інших очікувань суспільства [5]. Як бачимо, основний мотив тез Г. Боуена, К. Девіса полягає в тому, що діяльність бізнесу (людини як самостійного бізнесмена та як об'єднання людей у формі господарських товариств) повинна мати на меті не лише реалізацію власних комерційних завдань, а й вищу мету, якою виступатиме життєздатна діяльність суспільства загалом. Досягнення такої «вищої» мети можливе лише за умови ведення бізнесу відповідно до встановлених норм законодавства, що означає насамперед бути офіційно зареєстрованим суб'єктом ведення господарської діяльності та здатним надати фінансову-господарську звітність, яка б відображала реальні результати ведення комерційної діяльності.

Явище КСВ у світі не є новим і, більше того, є фактором, який орієнтує на те, що компанія, яка хоче займати вигідне становище на ринку, повинна дотримуватися такого виду відповідальності. Так, КСВ стає передумовою для введення дійсно конкурентоспроможного середовища, тому що ведення такої «правильної» соціальної відповідальної діяльності буде заохочувати нових потенційних клієнтів, інвесторів і стане певним прикладом заохочення для інших компаній конкурувати на одному соціально відповідальному рівні.

Зокрема, дослідження Walker Information дали змогу встановити пряму залежність між соціальною цінністю компанії, її репутацією та вірністю споживачів її бренду. Зокрема, визначено, що соціальні показники впливають на репутацію компанії вдвічі більше, ніж економічні. Загальна прибутковість корпорацій, що мають високі фінансові та соціальні показники, за останні 15 років зросла на 43%, а лише фінансово успішних компаній, які не задіюють концепцію соціальної відповідальності, – на 19%. Прибутковість продажу соціально активних компаній на 3% вища, прибутковість активів – на 4% вища, а прибутковість капіталу на акції – на 10% вища, ніж у соціально неактивних компаній [3].

У сфері КСВ світовою спільнотою прийнято рішення про ухвалення 26 липня 2000 р. в рамках ініціативи ООН Глобального договору ООН (далі – ГД ООН), який спрямовано на сприяння соціальній відповідальності бізнесу та надання звітів про здійснення такої політики. Станом на вересень 2019 р. до ГД ООН приєдналося 9531 компаній із 162 країн світу [8]. ГД ООН базується на десятьох принципах, основною метою яких є забезпечення діяльності комерційних компаній у сферах захисту прав людини, принципів праці, екологічної відповідальності й протидії корупції. Форма участі – добровільна. Санкції за недотримання принципів, установлених ГД ООН, не передбачено.

Міжнародна спільнота визначає необхідність розвитку в Україні сфери соціальної відповідальності з огляду на позиціонування України в глобальному бізнес-середовищі, географічну належність до регіону зі стійкими традиціями у сфері КСВ – Європейського Союзу, підтримку глобальних ініціатив: ГД ООН, Керівництва для мультинаціональних підприємств Організації економічного співробітництва та розвитку (OECP), Всесвітньої ради бізнесу зі сталого розвитку (WBCSD), Принципів ООН із соціальної відповідальності інвесторів (PRI), Глобальної ініціативи зі звітності (GRI), Міжнародного стандарту ISO 26 000 «Керівництво щодо соціальної відповідальності» [4]. Також до перерахованих вище ознак можна зарахувати стрімкий розвиток у галузі інформатизації суспільних відносин, електронного урядування.

Виходячи із згаданих факторів, в Україні практика встановлення соціальної відповідальності існує. Наприклад, у 2010–2011 рр. тривало розроблення Концепції Національної стратегії соціальної відповідальності бізнесу при Комітеті з питань промислової й регуляторної політики та підприємництва Верховної Ради України.

За загальним визначенням, яке міститься в згаданій стратегії, соціальна відповідальність – це відповідальність компанії за вплив її рішень і дій на суспільство, навколишнє середовище шляхом прозорої та етичної поведінки, яка сприяє сталому розвитку, у т. ч. здоров'ю та добробуту суспільства; враховує очікування зацікавлених сторін; відповідає чинному законодавству й міжнародним нормам поведінки та інтегрована в діяльність організації і практикується в її відносинах [6]. КСВ – це явище, яке потребує тісного взаємозв'язку з працюючим персоналом, керівництвом, державою та суспільством.

Одними з основних завдань Стратегії визначаються:

1. розвиток соціально відповідального бізнесу, підвищення рівня конкурентоспроможності з метою визнання українського бізнесу на світовій арені як соціально відповідального, його полегшеної інтеграції в міжнародні ринки;

2. запровадження єдиних підходів до розуміння соціальної відповідальності бізнесу в Україні всіма групами заінтересованих осіб;

3. розвиток системи нефінансового звітування з метою більшої поінформованості суспільства щодо різних аспектів КСВ;

4. створення передумов для гарантій забезпечення прав людини, етичного виховання та освіти членів суспільства [6].

Стратегія визначає більш загальні, основоположні завдання, на основі яких має будуватися соціальна відповідальність окремих суб'єктів. Зокрема, передбачається й запровадження єдиного підходу розуміння соціальної відповідальності й надання нефінансової звітності, тобто звітності, яка спрямована саме на реалізацію КСВ. Однак згадана Стратегія мала бути реалізована ще до 2015 р., а згодом, із подальшими змінами, до 2020 р. З повним текстом можна ознайомитися на сайті соціально відповідального бізнесу, який здійснює моніторинг соціальної відповідальності в Україні[7].

На нашу думку, КСВ може поширюватися між суб'єктами господарювання на прикладі саме акціонерних товариств. По-перше, відповідно до ч. 1 ст. 14 Закону України «Про акціонерні товариства», мінімальний розмір статутного капіталу акціонерного товариства становить 1250 мінімальних заробітних плат, виходячи з розміру мінімальної заробітної плати, що діє на момент створення (реєстрації) акціонерного товариства [1]. Сьогодні, згідно зі ст. 8 Закону України «Про державний бюджет України на 2019 рік», мінімальна заробітна плата у місячному розмірі становить 4173 грн. [2]. Тобто під час створення акціонерного товариства у 2019 р. розмір мінімального статутного капіталу мав бути 5 216 260 грн. Така сума насамперед указує на те, що будь-яке акціонерне товариство дійсно має намір реально здійснювати свою діяльність і бути готовим відповідати за її реалізацію перед суспільством. По-друге, в організаційно-правовій формі акціонерного товариства створюються банки, біржі, холдингові компанії (державна холдингова компанія) та інші великі суб'єкти (наприклад, суб'єкти паливно-енергетичного комплексу), які посідають важливе місце в національній економіці країни. По-третє, акціонерні товариства є одним із найпопулярніших видів господарських товариств. Аналізуючи зазначені складники, можна ще раз сказати, що акціонерні товариства повинні запровадити соціальну відповідальність як необхідний приклад для інших суб'єктів ведення соціально-відповідальної діяльності.

Натепер уже існують акціонерні товариства, які встановили соціальну відповідальність. Зокрема, проведемо аналіз КСВ таких суб'єктів: ПАТ «Перший Український Міжнародний Банк», ПрАТ «Миронівський Хлібопродукт», ПрАТ «Концерн Хлібпром».

ПАТ «Перший Український Міжнародний Банк» є активним представником упровадженої соціальної відповідальності. Зокрема, з квітня 2013 р. ПАТ «ПУМБ» приєднався до ГД ООН і з 2015 р. надає звіти про свою діяльність, так як це передбачають умови ГД ООН, більше того, зазначені звіти перебувають у повному відкритому доступі, так що кожний охочий може з ними ознайомитися. Звіт являє собою інформацію про реалізацію основних принципів ГД ООН, а саме: принципів прав людини, принципів трудових відносин, екологічних принципів і принципу протидії корупції. Так, наприклад, реалізація екологічних принципів здійснюється завдяки економному витрачанню енергоресурсів і паперу, використанню процедури електронного документообігу. Протидія корупції впроваджується через чинну антикорупційну програму ПУМБ; процедуру з вибору підрядників, що забезпечує прозорість і відкритість проведення закупівель; політику антимонопольного комплаєнсу, основною метою якої є недопущення виникнення порушень у сфері конкурентного права з боку відповідальних підрозділів банку тощо [9]. Охорона трудових відносин реалізується через дію колективного договору, у якому містяться положення щодо умов та оплати праці, соціальних пільг і гарантій. Відповідно до принципу захисту прав людини, у ПАТ «ПУМБ» діє кодекс корпоративної етики ПУМБ. Як бачимо, ПАТ «ПУМБ» своїм реальним прикладом показує, що КСВ – це спосіб довести взаємовплив між персоналом і суспільством, здійснювати свою діяльність і бути готовим відповісти за неї.

Аналізуючи КСВ ПрАТ «Концерн Хлібпром», варто відзначити ключову тезу товариства щодо необхідності соціальної відповідальності: «... запорука успішної компанії – це не тільки фінансова складова, а й високі стандарти ведення бізнесу на всіх його ланках. Досягнення позитивного довготермінового результату є можливим при урахуванні інтересів як безпосередньо споживачів, так і працівників, партнерів, інвесторів, акціонерів, місцевих громад та інших заінтересованих сторін, які мають взаємодію з Компанією» [10]. Саме такого правила й повинні дотримуватися інші суб'єкти господарювання у своїй діяльності. З огляду на зміст Кодексу корпоративного управління, ключовими напрямами роботи для компанії в секторі КСВ є: 1) відповідальність перед споживачами за якість продукції; 2) відповідальність перед партнерами за чесне

та добросовісне партнерство на відкритих засадах; 3) відповідальність перед суспільством за вплив на навколишнє середовище [10].

Ще одним представником з установленою соціальною відповідальністю є ПрАТ «Миронівський Хлібопродукт(МХП)». Так, пріоритетами політики КСВ є: 1) взаємовигідне партнерство із зацікавленими сторонами; 2) поліпшення добробуту й рівня життя населення України; 3) захист довкілля та поліпшення енергоефективності підприємств групи МХП [11]. Згідно з кодексом етичної поведінки, корпоративна соціальна відповідальність – невід'ємна частина бізнесу, яка базується на дотриманні цілей сталого розвитку, дотриманні політики протидії корупції та зв'язку із засобами масової інформації (далі – ЗМІ) [12]. У кодексі етичної поведінки МХП також зазначена актуальна теза, що ЗМІ виступають як посередники як компанією і громадськістю.

Зараз в епоху інформаційного розвитку ЗМІ відіграють одну з вирішальних ролей щодо доведення інформації до споживачів. Важливим фактором є те, щоб компанії, акціонерні товариства в тому числі, встановили тісний зв'язок зі ЗМІ. За наявністю такого зв'язку основні ідеї й принципи соціальної відповідальності будуть швидше доходити до відома споживачів, а це,у свою чергу, сприятиме підвищенню рівня правосвідомості громадян.

Як згадано раніше, одним із принципів ГД ООН є принцип протидії корупції. У зв'язку з тим що в Україні існує досить негативна тенденція щодо вчинення корупційних злочинів, здійснення заходів, які мають на меті протидію та запобігання їм, є одними з ключових напрямів антикорупційної політики. На нашу думку, найпростішим прикладом реалізації одного з напрямів КСВ можуть слугувати запроваджені антикорупційні програми на рівні суб'єктів господарювання. Це можуть бути різного роду лекційні заняття щодо роз'яснення Закону України «Про запобігання корупції», доведення до відома працівників практичних випадків щодо запобігання конфлікту інтересів і врегулювання його, а також особливості притягнення до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень і правопорушень, пов'язаних із корупцією.

Також до зазначеної Антикорупційної програми можна зарахувати політику комплаєнсу, основними напрямами якої є протидія легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом; протидія корупції, шахрайству та фінансуванню тероризму; розроблення документів і процедур, що забезпечують відповідність діяльності компанії чинному законодавству; усунення конфлікту інтересів; захист даних; антимонопольний комплаєнс [13].

Однією з останніх новин на шляху до встановлення КСВ в Україні стала презентація Декларації державних компаній про слідування Цілям Сталого Розвитку ГД ООН разом із компаніями Укрзалізниця та Енергоатом. Декларація відкрита до приєднання всіх зацікавлених сторін і має на меті:

1) створити й узгодити конкретний план дій для покращення системи управління корпоративною соціальною відповідальністю в державних підприємствах з урахуванням їх специфіки й обмежень діяльності;

2) підвищити прозорість і відкритість бізнесу, впровадити кращі міжнародні практики нефінансової звітності;

3) сприяти поширенню й упровадженню практики соціальної відповідальності та врахування суспільних інтересів у повсякденній діяльності підприємств по всій території України [8].

Одна з особливостей соціальної відповідальності полягає в тому, що вона не має законодавчого характеру закріплення порівняно з юридичною відповідальністю, крім того, умови ГД ООН не передбачають санкцію за порушення його вимог чи санкцій за невстановлення КСВ, а тому постає питання, яким способом можна зобов'язати господарські товариства впровадити у свою діяльність цілі КСВ? Однією з альтернатив може слугувати приклад запровадження норми, яка стосується КСВ, у Законі України «Про акціонерні товариства» такого змісту: «Товариством повинна передбачатися соціальна відповідальність, яка реалізується через форму подання нефінансової звітності, а також ужиття комплексу заходів, спрямованих на запобігання та протидії корупції». Наявність у запропонованій статті згадування заходів боротьби з корупцією безпосередньо пов'язано з принципом протидії корупції ГД ООН.

Проте варто зазначити про відсутність санкції в разі недотримання вимог щодо запровадження КСВ. Насамперед це зумовлено тим, що положення ГД ООН не встановлюють відповідну санкцію, а тому закріплення її в Україні потребує детального вивчення, особливо в частині виду й розміру санкції, яка буде встановлена, що, у свою чергу, може призвести до низки непорозумінь з боку представників бізнесу. Як уже неодноразово згадано, наявність закріпленої КСВ в акціонерних товариствах має низку переваг, дотримання яких зумовить покращення позиції такого товариства як суб'єкта економічних і юридичних відносин не тільки на національному, а й міжнародному рівнях.

Висновки. Отже, аналізуючи все вищезазначене, можемо резюмувати таке:

1. Соціальна відповідальність – це готовність товариства нести відповідальність за діяльність компанії перед суспільством і навколишнім середовищем, ураховувати інтереси заінтересованих сторін під час прийняття важливих рішень, сприяти захисту й добробуту населення.

2. Соціальна відповідальність не є тим загальним уявленням юридичної відповідальності, тобто не має нормативного характеру закріплення, не передбачає санкцій за її недотримання й не передбачає ознак складу правопорушення. Фактично зараз КСВ – це абстрактне поняття, яке тільки набирає популярності в Україні. Інформатизація суспільних відносин, упровадження електронного урядування, збільшення ролі ЗМІ – усе це поволі стає основою для соціальної відповідальності й, можливо, вже в близькому майбутньому КСВ буде реально існувати на законодавчому рівні та, більше того, існуватимуть санкції за її недотримання.

3. Значний вплив на розвиток КСВ можуть здійснити акціонерні товариства, які своїм прикладом намагатимуться донести до інших суб'єктів господарювання переваги введення соціальної відповідальності. Зокрема, до таких переваг можна зарахувати підвищення рівня конкурентоспроможності порівняно з компаніями без установленої КСВ; підвищення рівня ділової репутації компанії; взаємодія працівників і керівництва як єдиного організму; проведення політики співпраці зі ЗМІ з метою поширення принципів КСВ; захист навколишнього середовища.

4. Для початку задля впровадження КСВ пропонуємо здійснення таких заходів: закріплення терміна «соціальна відповідальність», який матиме на меті визначення єдиного підходу для однакового розуміння явища КСВ серед суспільства; виявлення найбільш ефективних шляхів реалізації соціальної відповідальності (на прикладі діяльності суб'єктів, зокрема й акціонерних товариств, з уже встановленою КСВ); установлення обов'язку подання звіту про заходи соціальної відповідальності та розміщення такого звіту у відкритому доступі; запровадження антикорупційних програм.

Список використаних джерел:

1. Про акціонерні товариства : Закон України від 17 вересня 2008 року № 514-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/514-17?find=1&text=1250#w11.

2. Про державний бюджет України на 2019 рік : Закон України від 23 листопада 2018 року № 2629-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19.

3. Косар Н.М., Пилипенко В.М., Кузьо Н.Є. Корпоративна соціальна відповідальність бізнесу в Україні. *Національний університет «Львівська політехніка».* 2014. URL: http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/29391/1/027_176_183.pdf.

4. Петрашко Л. Корпоративна соціальна відповідальність в українській бізнес-практиці. *Міжнародна економічна політика.* 2011. Вип. 1-2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Mep_2011_1-2_7.

5. Шандова Н.В., Жосан Г.В. Соціальна відповідальність: навчальний посібник. Херсон : Вид-во ПП Вишемирський В.С., 2016. URL: https://pidruchniki.com/83403/sotsiologiya/kontseptsiyi_sotsialnoyi_vidpovidalnosti.

6. Концепція Національної стратегії соціально відповідального бізнесу в Україні. URL: http://svb.ua/sites/default/files/201108_koncepciya_nacionalnoyi_strategiyi_svb.pdf.

7. Офіційний сайт «Соціально відповідальний бізнес». URL: http://svb.ua/national-csr-strategy.

8. Офіційний сайт мережі Глобального договору ООН в Україні. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Глобальный_договор_ООН.

9. Звіт про прогрес ПУМБ за 2018 р. URL: https://about.pumb.ua/content/cmsfile/ua/%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B9%20%D1%80%D0%BE%D0%B7%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%BE%D0%BA__fuib%20cop%202018_ua.pdf?v=636898116041626278.

10. Офіційний сайт ПрАТ «Концерн Хлібпром». URL: https://hlibprom.com.ua/static/csr/.

11. Політика корпоративної соціальної відповідальності ПрАТ «Миронівський Хлібопродукт». URL: https://www.mhp.com.ua/library/file/kso-fin-ukr-2017.pdf.

12. Кодекс етичної поведінки ПрАТ «Миронівський Хлібопродукт». URL: https://www.mhp.com.ua/library/file/mkhp-kodeks-etichnoi-povedinki-fin-04-10-2018_1.pdf.

13. Сидоренко Д. Комплаєнс: why do we need it? *Юридична газета online.* 2018. Вип. 19–20. С. 621–622. URL: http://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/komplaens-why-do-we-need-it.html.

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 34(477)(091):[343.14:343.13(477.83/.86) «1873»(094.4)]
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.6

ГАЛАБУРДА Т.І.

ДОКАЗИ Й ДОКАЗУВАННЯ В АВСТРІЙСЬКОМУ КРИМІНАЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ ЗА КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИМ КОДЕКСОМ 1873 Р.

Статтю присвячено дослідженню доказів і доказування в австрійському кримінальному судочинстві за Кримінально-процесуальним кодексом 1873 р. Охарактеризовано основоположні правові засади якими регулювалися питання доказів й доказування під час здійснення австрійського кримінального судочинства, зокрема, такі як: врахування інтересів громадянського суспільства та необхідність того, щоб жодна винна особа не уникнула покарання (відповідальності) і повага до захисту індивідуальної та громадянської свободи, яка може бути піддана обмеженням у результаті здійснення кримінально процесу, щоб жодна невинна особа не постраждала від дій вчинених органами, що здійснювали кримінальне судочинство

Проаналізовано доктринальні підходи, щодо розуміння поняття прямих і непрямих доказів. Встановлено, що у тогочасній літературі поняття доказів не було чітко сформульованим й не містило ознак притаманним сучасному поняттю доказів, хоча класифікація доказів була такою як і в сучасних правових систем, але тодішня доктрина права не виробила єдиної позиції щодо непрямих доказів.

Зазначено, що тодішня правова література пов'язувала поняття доказів із поняттям засобів доказування (Beweismittel), які розумілися як будь-яка процесуальна діяльність, що дає змогу отримати докази в суді. Визначено місце та роль доказів та доказування в австрійському кримінальному процесі та їх окремі ознаки. Окрему увагу звернуто на такі види джерел доказів як огляд, висновок експерта. Встановлено, що закон врегульовував здійснення огляду в казуїстичний спосіб, тобто, закон не розмежовував огляд місця події, людей та об'єктів між собою. Тільки згодом, такий поділ огляду на окремі види отримав визнання. Велика увага в КПК 1873 р. була приділена експертам, що мали два завдання: перше – вивчення матеріальних доказів, друге – подання відповідних висновків експертизи та їх обґрунтування. Виклик експертів залежав від волі судді, за загальним правилом суддя викликав двох експертів. Випадок меншого значення, коли можна було викликати лише одного експерта, був винятком з правила.

Ключові слова: *непрямі докази, доказування, австрійське кримінальне судочинство, висновок експерта, огляд.*

The article is devoted to the study of evidence and proving in Austrian criminal proceedings under the Criminal Procedure Code 1873. It describes the fundamental legal principles that governed the issues of evidence and proving in Austrian criminal proceedings, such as: taking into account the interests of civil society and the need for no one to avoid punishment (responsibility) and respect for the protection of individual and civil liberties, which may be subject to restrictions as a result of criminal proceedings, so that no innocent person is harmed by the actions of the authorities.

Doctrinal approaches to understanding the concept of direct and indirect evidence are analyzed. It is established that in the then literature the concept of evidence was not clearly formulated and contained no features inherent in the modern concept of evidence, although the classification of evidence was such as in modern legal systems, but the

© ГАЛАБУРДА Т.І. – аспірант кафедри історії держави, права та політико-правових учень (Львівський національний університет імені Івана Франка)

then doctrine of law did not develop a unified position on circumstantial evidence. It was noted that the then legal literature linked the concepts of evidence to the concept of means of proving (Beweismittel), which was understood as any procedural activity that would allow evidence to be obtained in court.

The place and role of evidence and proof in Austrian criminal proceedings and their characteristics were defined. Special attention is paid to such types of sources of evidence as examination, expert opinion. It was established that the law regulated casuistic inspection, i.e. the law did not differentiate between inspection of the scene of the accident, people and objects among themselves.

It was only afterwards that this division of the review into distinct types was recognized. In the CPC of 1873, a great deal of attention was paid to the experts who had two tasks: the first – the study of material evidence, the second – submission of the relevant conclusions of the examination and their justification. The call of experts depended on the will of the judge, as a general rule, the judge called two experts. The case of a lower value, when only one expert advisor could be called, was an exception to the rule.

Key words: *indirect evidence, proving, Austrian criminal procedure, expert opinion, review.*

Вступ. Євроінтеграційні процеси в нашій державі зумовлюють необхідність внесення змін до кримінального процесуального законодавства України відповідно до міжнародних та європейських стандартів прав людини. Так, у правових системах, де застосовується змагальний принцип судочинства, докази й доказування відіграють важливу роль у винесенні рішень у кримінальних справах. Теорія доказів та доказове право сьогодення традиційно залишаються фундаментом науки кримінального процесу, оскільки розглядають особливості відображення злочину в матеріальному середовищі та в пам'яті людей, закономірності пізнавальної діяльності у сфері кримінального провадження, процесуальною формою доказової діяльності. Тому, врахування міжнародного історико-правового досвіду теорії та практики, зокрема австрійського кримінального судочинства другою половини XIX ст. дасть змогу виокремити особливості правотворення та правозастосування відповідних правових інститутів, що можуть бути використані для вдосконалення чинного законодавства в галузі кримінально-процесуального права України.

Дослідженню та аналізу питань, пов'язаних із доказами й доказуванням в австрійському кримінальному судочинстві за Кримінально-процесуальним кодексом 1873 року приділялася увага як закордонними, так і вітчизняними фахівцями: К.Й.А. Міттермайєр, Е. Кшимускі, С. Ґродзіський, Ю. Ґлязер, Ю. Макеревич, Ю. Розенблат, З. Пап'єрковський, Дж. Нелькен, І. Фойницький, В. Кульчицький, Б. Тищик, І. Бойко, А. Ткач, М. Никифорак, О. Кондратюк, Н. Худоба та інші.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження доказів та доказування в австрійському кримінальному судочинстві за Кримінально-процесуальним кодексом 1873 р.

Результати дослідження. Норми австрійського законодавства, якими регулювалися питання доказів й доказування під час здійснення кримінального судочинства ґрунтувалися на таких основоположних правових засадах, а саме: 1) врахування інтересів громадянського суспільства та необхідність того, щоб жодна винна особа не уникнула покарання (відповідальності); 2) повага до захисту індивідуальної та громадянської свободи, яка може бути піддана обмеженням у результаті здійснення кримінально процесу, щоб жодна невинна особа не постраждала від дій вчинених органами, що здійснювали кримінальне судочинство. Таким чином, перша засада не повинна була обмежувати якимось чином рішеннями суддів, а навпаки – сприяти притягненню до кримінальної відповідальності винних осіб відповідно до закону, у той час як законодавець повинен був збільшити перелік доказів, за допомогою котрих здійснювалося обвинувачення й відповідні норми не повинні були містити жорстких положень, щодо вимог достовірності кожної частини доказів, оскільки відсутність хоча б якоїсь незначної частини доказів часто приводила до того, що винна особа уникала відповідальності.

Друга засада спонукала законодавчий орган враховувати, що менш кваліфікований суддя, котрий ще за відсутності практичного досвіду не завжди міг під час здійснення кримінального судочинства розібратися в достовірності деяких доказів і це призводило до того, що суддя міг помилково надати перевагу таким доказам. Друга засада сприяла тому, що законодавець встановив більше правових вимог достовірності індивідуальних доказів, а в загальних нормах

кримінально-процесуального законодавства було детальніше прописано рекомендації та зауваження які повинні були враховувати судді під час оцінки конкретних доказів у справі [1, с. 6]. Про це свідчать положення, які законодавчий орган встановив для розгляду непрямих доказів у справі.

На думку юриста К. Міттермайєра, можливо, було б доцільно проінформувати суддів і зазначити, що має бути збіг попередніх і супутніх непрямих доказів. Але якщо законодавець поставить такі положення до абсолютно обов'язкових вимог доказової сили окремих доказів у справі, то процесуальні можливості судді будуть цим обмежуватися і йому прийдеться виправдати обвинувачену сторону [1, с. 6]. Такі обмеження щодо можливості порушити права невинних осіб стане наслідком максимально обмеження доказів, на основі котрих суд здійснював судочинство. У цьому випадку існувала проблема того, що законодавець чим більше надавав перевагу першій або другій правовій засаді, тим більше розширеною або обмеженою буде теорія доказів, яку він встановлював. Якщо законодавець встановлював основною другу засаду, де здійснювати обвинувачення на основі тільки зібраних доказів було недоцільним, через те, що «штучні» докази часто виявлялися на практиці неправомірними, то законодавець зважаючи на важливість покарання винної особи та збереження безпеки громадянського суспільства, залишав за собою право на внесення відповідних змін у законодавство та намагався уникати якихось абсолютних або заборонних правових норм, за допомогою яких здійснювалося кримінальне судочинство. Судді повинні були слідувати букві закону й покладатися на власний набутий досвід, а також, з відповідальністю враховувати ті чи інші обставини, що слугували доказом у кримінальній справі.

Література, датована кінцем XIX–XX ст., доводить, що всі обставини, на підставі яких суддя формував своє рішення, були доказами [2, с. 367].

Основна класифікація доказів, як і в сучасних правових системах, поділялася на докази щодо їх джерела та щодо їх предмета. Докази щодо їх джерела були додатково розділені на прямі докази (direkte Beweise) і непрямі докази (indirekte Beweise). Джерелом прямих доказів могли бути лише висновки, зроблені особисто суддею або третіми сторонами, які потім повідомляли суддю про них. У ті часи ці докази називалися природними доказами (natürlicher Beweis) у науці кримінально-процесуального права. Також, розглядалося питання непрямих доказів. Згідно з тодішніми міркуваннями, підставою для непрямих доказів послужили висновки судді, які полягали у встановленні достовірності факту, що були предметом доказів. Факти, що були предметом такого висновку, визначалися як непрямі докази. І непрямі докази визначались як обставини, які безпосередньо не підтверджували достовірність факту, що був доказом, але події, з яких можна було лише зробити висновок про достовірність відповідного факту. Отже, прямі докази, здебільшого, визначалися як непрямі докази або штучні докази (Künstlicher Beweis) [2, с. 370–372].

Разом з тим, тогочасна доктрина права не виробила єдиної позиції щодо непрямих доказів. Так, у старій літературі з кримінального судочинства можна виділити погляди, що ототожнювали непрямі докази з прямими доказами. Вчений-науковець М. Строгович вказував, що всі докази – як прямі, так і непрямі, що підтверджують вину обвинуваченого – це докази [3, s. 278] (широке розуміння непрямих доказів); науковці А. Вінберг, Г. Мінковський, Р. Рахунов – непрямі докази є непрямими доказами, що свідчать проти обвинуваченого [4, с. 6–7] (за умови, що непрямі докази були й доказами, і джерелом доказі, що їх встановлювали); проф. С. Ґродзіський поєднував поняття непрямих доказів тільки з фактом наявності доказів і визначаючи джерело в якості засобу доказування [5, с. 79].

Важливо наголосити на тому, що згадані автори використовують поняття «докази» в різних значеннях, що також призводить до неоднозначності самого поняття непрямих доказів. Погляди, у яких визначалися непрямі докази без використання терміну «докази» належали, зокрема, таким авторам: професор Е. Кшимускі вважав, що «непрямі докази – це обставини, з яких можна зробити висновки, що будь-яка подія, яка давала змогу зробити висновок про вчинення обвинуваченим інкримінуючого діяння протиставляється їх обставинам, що складають суть злочину», а також автор доходить висновку, що одна подія не має доказового значення [6, с. 376].

Професор С. Глазер стверджує, що непрямі докази – це обставина, яка не вказує безпосередньо на ймовірність будь-якого факту, а тільки вказує на правдивість такої фактичної обставини (події), за допомогою котрої можна стверджувати, що цей факт правдивий [7, с. 209]. На думку професора з кримінального права З. Пап'єрковського, «непрямі докази слід розуміти як фактичну обставину, яка дає нам зробити деякі висновки щодо істинності або хибності іншої фактичної обставини. Це міг бути будь-який факт або подія, більш-менш вагома, головне, аби вони залишалися тільки в деякому зв'язку з тим, що ми хочемо довести в процесі» [8, с. 32–33], відповідні факти або події контрастують із непрямими доказами, які визначаються як «сума

визначеності, що випливає із послідовності непрямих доказів» [8, с. 39]. На думку автора, непрямі докази могли бути як обтяжуючими (indicia accusatoria), так і пом'якшуючими (indicia excsatoria) [8, с. 33–34].

Можна також виокремити авторів, які протиставляють непрямі докази прямим доказам, наголошуючи на їх рівноцінності, а також заперечуючи поділ прямих і непрямих доказів, що свідчить про велику практичну роль непрямих доказів [9, с. 8]. Погляди, що непрямі докази з речовими доказами, значно відрізняються від представлених вище [10, с. 157; 11, с. 264]. Інші автори, у тому числі Е. Буньє, П. Гарран, М. Труд-Лакост, Р. Мерле, А. Вітус поставили знак рівності між непрямими доказами та фактичними припущеннями [9, с. 8].

Доктрина кримінального процесу традиційно розмежовує так звані прямі докази та непрямі (побічні) докази при класифікації доказів. Перша група охоплює докази, на підставі яких основний факт може бути підтверджений безпосередньо з допомогою дедуктивних міркувань, що є логічно достовірним, тоді як непрямі докази покладаються на метод редуктивних міркувань, що дає змогу реконструювати факти за припущеннями, що свідчать про фактичний послідовність і взаємозв'язок досліджуваних кримінальних подій [12, с. 358].

Визначення професора З. Пап'єрковського слід визнати як і раніше актуальним, згідно з ним, «непрямі докази побудовані таким чином, що певні обставини, які безпосередньо не пов'язані зі злочином, були доведені, тоді як достовірність основного факту, що є об'єктом обвинувачення, міг бути підтвердженим тільки згодом» [8, с. 33].

Докази щодо до предмета обвинувачення поділялися на обвинувальні докази Anschuldigungsbeweise) та виправдувальні докази (Anschuldigungsbeweise). Перша група доказів включала всі факти, на котрих ґрунтувалося обвинувачення. Друга група доказів – усі факти представлені стороною захисту до суду. Тому, такий подібний розподіл побічно походив із §3 австрійського КПК 1873 року, де законодавець чітко встановив, що всі органи влади, які діють у межах кримінального судочинства, повинні однаково розглядати обставини, що використовувалися як для засудження, так і для захисту обвинуваченого. Отже, суд був зобов'язаним «ex officio» розглянути всі докази як за, так і проти обвинуваченого [13, с. 16].

Тодішня правова література пов'язувала поняття доказів із поняттям засобів доказування (Beweismittel), які розумілися як будь-яка процесуальна діяльність, що дає змогу отримати докази в суді. В австрійському кримінальному судочинстві виділяли такі засоби доказування: огляд, висновки експертів, показання свідків, свідчення підозрюваного (обвинуваченого), листи й документи та непрямі докази [2, с. 278, 371].

Закон не містив визначення поняття огляд. У ньому тільки вказано, коли проводилася така процесуальна дія як огляд. Відповідно до §116 огляд проводився, коли з'являлася необхідність пояснити важливі обставини для розслідування. Водночас, у літературі передбачалося, що огляд був процесуальним актом, коли суддя перевіряв конкретні об'єкти, щоб встановити фактичні обставини, що мали важливе значення для майбутнього розгляду кримінальної справи.

Завдяки особливому значенню кримінально-процесуального кодексу, закон врегульовував здійснення огляду в казуїстичний спосіб. Тобто, закон не розмежовував огляд місця події, людей та об'єктів між собою. Тільки згодом, такий поділ огляду на окремі види отримав визнання. Проведенням огляду керував слідчий суддя або окружний суддя. Суддя був зобов'язаним залучити двох свідків, які допомагали йому під час огляду. Свідки могли бути допитані судом пізніше, щодо всіх обставин, пов'язаних із проведенням огляду. У конкретних випадках підозрюваний та його захисник могли брати участь у проведенні огляду (§ 116). Необхідно було скласти протокол огляду, який повинен був бути точним і детальним та повинен був відображати об'єкт огляду в істинній формі. Малюнки, ескізи або плани додавалися до протоколу огляду (§ 117).

Особлива увага в КПК 1873 року була присвячена зовнішньому огляду трупа, при підозрі, що смерть настала в результаті злочину. У таких випадках ідентифікація та огляд як трупа, так і місця його знаходження проводилися насамперед. Ідентифікація проводилася шляхом допиту свідків. Якщо ідентифікація не могла бути здійснена таким чином, то точний опис тіла оголошувався в пресі. У протоколі огляду слід було вказувати особливо точний опис трупа, одягу загиблого та можливих слідів на ньому, рани на тілі та їхній тип, а також знаряддя, за допомогою яких були нанесені рани, якщо це було можливо. Наступним кроком було проведення розтину тіла, яке, як і огляд, проводилося двома лікарями (§ 127–129). Питання огляду й розтину трупа регулювалося «Інструкцією про посмертний огляд і розтин трупа», введеної постановою Міністерства внутрішніх справ і юстиції від 28 січня 1855 року № 26.

Огляд тілесних ушкоджень, отриманих живими людьми під час злочину, проводилося двома лікарями або лікарем разом із хірургом (§132). Що стосується жінок, то КПК 1873 року передбачав виняток – цей акт міг бути здійснений акушерами, а в разі невеликої тяжкості – акушерками (§ 133).

Значну увагу у кодексі було приділено також експертам, які в професійній літературі XIX–XX ст. були названі польською мовою як «znawcy» (експерти) (Sachverständigen, periti, experti). Загалом, вони мали два завдання. Перше – це вивчення матеріальних доказів. Друге – подання відповідних висновків експертизи та їх обґрунтування. Виклик експертів залежав від волі судді. Кодекс передбачав, що суддя повинен був викликати двох експертів. У випадку меншого значення для розслідування, можна було викликати лише одного експерта, що було винятком із правила (§ 118). Проте, Розпорядження Міністерства юстиції від 26 березня 1886 року № 11, який захищав фінанси монархії, запровадив правило про те, що експерти повинні бути викликані лише у випадку суттєвої необхідності. Крім того, судді були зобов'язані чітко визначати завдання для експертів [16, с. 193].

Суддя викликав експертів, які були внесені в список відповідного суду. Ці списки були дійсними з 1858 року. На основі Розпорядження Міністерства юстиції від 1 червня 1858 року № 9744. Якщо із певної галузі знань у суді призначався експерт, то інших експертів слід залучати тільки тоді, коли загрожувала затримка проведення експертизи або постійно виявлялися перешкоди для проведення такої процесуальної дії або в конкретному випадку ставлення експерта до підозрюваного було упередженим. Тобто, суд мав право викликати інших експертів, якщо експерти відповідної спеціалізації не були включеними в список суду або відповідні експерти не могли провести експертизу та висловити свою думку з різних причин. Якщо експерт не з'являється на запрошення суду через невідомі причини або відмовляється брати участь у проведенні експертизи, то суд мав право накласти штраф у розмірі від 5 до 100 австрійських гульденів [14, с. 78]. На практиці викликалися всі, хто, як відомо, мав будь-яку професійну кваліфікацію. Наприклад, довідник слідчої служби поліції Австрії рекомендував викликати ковалів або слюсарів у разі крадіжки зі зломом, зброярів у разі використання зброї та вчителів у випадку листів із погрозами [15, с. 362].

Якщо були якісь сумніви з приводу експертизи, у випадку виникнення помилок або суперечностей у висновках експертів суд мав право в кінцевому підсумку викликати нових експертів. Тому, якщо фахівці були лікарями або хіміками, суд міг звернутися до медичного відділу з проханням надати свій висновок. Так, відповідно до § 136 КПК 1873 році у важливих та важких випадках компетентне медичне відділення могло бути безпосередньо залучене для винесення власної думки із відповідних питань кримінальної справи (§ 136). Потім цей відділ розглядався як комісія експертів із головним лікарем, що очолював відповідний відділ. Це випливало з постанови Міністерства юстиції від 18 травня 1874 р [16, с. 199–200].

Зазвичай, прокурор так і обвинувачений мали повідомлятися про вибір та залучення експерта для проведення експертизи, оскільки вони мали право заперечувати проти обрання відповідного експерта в справі. Головуючий суддя повинен був розглянути такі заперечення і якщо він встановлював, що заперечення були виправданими для справи, то суддя мав право залучити інших експертів [17, с. 282].

Кодекс також врегулював детальні питання, пов'язані з викликом експертів у випадках вбивств та тілесних ушкоджень та проведення по них експертизи (§ 127–133). Показово, що кодекс чітко визначив, що в разі передбачуваного отруєння потерпілого також слід викликати експертів-хіміків, окрім лікарів (§ 131). Кодекс чітко не встановлював питання, на які повинні були відповісти експерти після проведення огляду та розкриття тіла (§ 129–130), а також те, як мав виглядати судово-медичний висновок про тілесні ушкодження потерпілого. Австрійському законодавцю забракло точності щодо правил, пов'язаних із наданням судово-психіатричних висновків у справах. Лише один розділ був присвячений цій проблемі (§ 134). У таких питаннях тільки лікарі могли висловити свою думку. Вони були зобов'язані визначити, зокрема, чи була обстежена особа психічно хворою, коли він чи вона вчиняла дію, у якій його чи її обвинувачують, і яка хвороба це була. Роз'яснення про те чи була обстежувана особа осудною чи неосудною в момент вчинення кримінально караного діяння, вказувалося у висновку лікаря.

В австрійському кримінальному судочинстві визначалася також процедура у разі, коли достовірність документів була поставлена під сумнів або в разі встановлення автора конкретного документа. У таких ситуаціях суддя мав право, але не був зобов'язаний, віддавати розпорядження про проведення відповідних експертиз, що полягали в порівняльному вивченню рукописного тексту (§ 135). Тут варто зазначити, що в КПК 1873 року не містилося визначити поняття

документа. У теорії кримінального процесу було декілька визначень поняття документа. Судова практика зазвичай припускала, що цей документ був або листом, що підтверджував достовірність події, або лист, складений для підтвердження настання події, що спричинила юридичні наслідки. У теорії також підіймалося питання, про те, що документи ніколи не були окремим засобом доказу. Таким чином, документи повинні були перевірятися з допомогою інших засобів доказування в кримінальній справі [2, с. 371–372].

Процесуальні дії в разі підозри, щодо підробки або фальсифікації державних цінних паперів та підробки грошей регулювалося окремими нормами КПК 1873 року. Суддя був зобов'язаним направити державні кредитні цінні папери в Міністерство фінансів, щоб отримати відповідь, чи були вони справжніми чи ні, і як вони були сфальсифіковані та чи використовувалися спеціальні інструменти для цього. Крім того, Міністерство фінансів надавало інформацію про те, чи були цінні папери державної позики в обігу раніше. Коли виникала підозра в підробці банкнот, перевірка проводилася в штаб-квартирі Національного Банку Австрії, так званим Комітетом з розгляду підроблених банкнот. Що стосувалося підозри в підробці монет, то обов'язково було звертатися до Головного відділу монетного двору у Відні (§ 136). У разі підозри щодо підробки іноземних грошей слідчий суддя повинен був звернутися безпосередньо до Міністерства юстиції, яке ініціювало відповідні процедури по цій справі [18, с. 97–98].

Експертів доводилося викликати й у разі підпалу. Їхня роль полягала у визначенні того, як було викликано підпал, якими засобами, чи існувала безпосередня загроза життю та здоров'ю людей, а також розмір збитку, заподіяного вогнем (§ 137).

Положення про огляд та виклик експертів закінчувалися своєрідним загальним застереженням, оскільки закон допускав проведення огляду та виклик експертів також і в будь-якому іншому випадку скоєного злочину проти життя чи здоров'я, а також у разі заподіяння шкоди майну, для встановлення обставин, пов'язаних із вчиненням злочинного діяння (§ 138).

Висновки. Отже, з прийняттям австрійського КПК 1873 року розпочався новий етап розвитку кримінального судочинства. Основоположні правові засади, якими регулювалися питання доказів й доказування під час здійснення австрійського кримінального судочинства містили такі положення, які не обмежувалися рішення суддів, сприяли притягненню до кримінальної відповідальності винних осіб відповідно до закону, збільшували перелік доказів, не містили жорстких положень, щодо вимог достовірності кожної з частин доказів. Австрійський законодавець встановив більше правових вимог достовірності індивідуальних доказів, а в нормах кодексу детально були прописані рекомендації та зауваження під час оцінки конкретних доказів у справі.

У тогочасній літературі саме поняття доказів не було чітко сформульованим й не містило ознак притаманним сучасному поняттю доказів, хоча класифікація доказів була такою як і в сучасних правових систем, але тодішня доктрина права не виробила єдиної позиції щодо непрямих доказів. Багато авторів використовували поняття доказів в різних значеннях, що також призводило до неоднозначності самого поняття непрямих доказів.

Поняття доказів пов'язували із поняттям засобів доказування, які розумілися як будь-яка процесуальна діяльність, що дає змогу отримати докази в суді. Закон не містив визначення поняття огляд і його застосовували, коли з'являлася необхідність пояснити важливі обставини для розслідування. Особлива увага в КПК 1873 року була присвячена зовнішньому огляду трупа, при підозрі, що смерть настала в результаті злочину, а також, експертам, що мали завданням вивчення матеріальних доказів й подання висновків експертизи та їх обґрунтування. Водночас, простежувалася тенденція замість експертів – приватних осіб залучати державні установи та інститути у деяких сферах, наприклад, фінансовій, медичній та ін.

Список використаних джерел:

1. Mittermaier C.J. A. Die Lehre vom Beweise im Deutschen Strafprozesse nach der Fortbildung durch Gerichtsgebrauch und deutsche Gesetzbucher in Vergleichung mit den Ansichten des englischen und französischen Strafverfahrens. Darmstadt, 1834. 504 S.

2. Krzymuski E. Wykład procesu karnego austriackiego. Kraków 1910. 535 s.

3. Strogowicz M. Prawda obiektywna i dowody sądowe w radzieckim procesie karnym. Warszawa, 1955.

4. Winberg A. Minkowski G. Rachunow R. Koswiennyje dokazatielstwa w sowietskom ugołownom processie. Moskwa, 1956.

5. Grodziński M. Uliki w sowietskom ugołownom processie. Moskwa, 1945.

6. Krzymuski E. Wykład procesu karnego austriackiego, Kraków, 1891.

7. Glaser S. Polski proces karny w zarysie wraz z prawem o ustroju sądów powszechnych. Kraków, 1934. 401 s.
8. Papierkowski Z. Dowód poszlakowy w postępowaniu karnem, Studjum procesowo-prawne. Lublin, 1933.149 s.
9. Nelken J. Dowód poszlakowy w procesie karnym. Warszawa, 1970. 204 s.
10. Claps A. Les indices dans le proces penal. Rochefort, 1931. 244 s.
11. Locard E. Dochodzenie przestępstw według metod naukowych. Łódź 1937. 271 s.
12. Waltoś S. Hofmański P. Proces karny. Zarys system. Lexis Nexis, 2016. 698 s.
13. Rosenblatt J., Makarewicz J., Ustawa o postępowaniu karnem z dnia 23 maja 1873 r. razem z odnoszącemi się do niej ustawami i rozporządzeniami objaśniona. Krakow, 1902. 602 s.
14. Kazimierz K. Ustawa O Postępowaniu Karnem Obowiązująca W Ziemiach Rzeczypospolitej Należących Do B. Zaboru Austrjackiego: Z 23 Mja 1873 Nr 119 Dz. U.p. Warszawa : F. Hoesick, 1924. 476 S.
15. Brzęk W. Laboratoria kryminalistyczne Policji Państwowej // Problemy Kryminalistyki. 1980. № 144.
16. Rosenblatt J. Makarewicz J. Ustawa O Postępowaniu Karnem Z Dnia 23 Maja 1873 R. Kraków: Nakł. L. Frommera, 1911. 821 S.
17. Mitterbacher J. und Neumayer V. Erlauterungen zur Strafprozess-Ordnung vom 23. Mai 1873. Sammtdem Gesetzevom 23.Mai 1873 betreffend die Bildungder Geschwornengerichte. Graz: Verlagvon Leuschner&Lubensky, 1874. 1014 s.
18. Ustawa o postepowaniu karnem z dnia 23 maja 1873, tudziez ustawy: o czasowem zawieszeniu Sadow Przysieglych, i o ukladaniu list Przysieglych: razem z ogloszonemi dotychczas orzeczeniami Sadu kasacyjnego, ustawami i rozporzadzeniami uzupelniajacemi i objasniajacemi, Volume 2. Bojarski, Aleksander. Kraków, 1876. 396 s.

УДК 340.113
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.7

ДАВИДОВ Д.О.

ЕФЕКТИВНІСТЬ ПРОЦЕСУАЛЬНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ЯК ОСНОВНА МЕТА ЙОГО ОПТИМІЗАЦІЇ

У статті розглянуто та проаналізовано ефективність правових норм як передумову гармонійного розвитку економічної, політичної та правової систем держави. Визначено поняття ефективності правових норм як систему засобів правового регулювання та способів застосування права тим суспільним відносинам, на регулювання яких воно спрямоване, у відповідності з метою, що відповідає об'єктивним умовам розвитку суспільства. Наголошено, що для забезпечення ефективності процесуально-правового режиму необхідні такі умови, як: популярність для адресатів, зрозумілість і несуперечливість правових норм, що його закріплюють, співмірністю соціальних цілей та юридичних засобів досягнення цих цілей, забезпеченість функціонування правових режимів дієвої роботою правозастосовних органів, включаючи правоохоронні та судові органи. З'ясовано, що у процесі вдосконалення процесуально-правових режимів необхідно також визначати і закріплювати необхідний набір правових засобів, що сприяють досягненню цілей, зазначених у нормативно-правових актах, що закріплюють той чи інший галузевий режим, наприклад, у вигляді адекватних несприятливих юридичних наслідків їхнього порушення. Визначено, що з метою забезпечення ефективності процесуально-правових режимів треба створювати необхідні для цього умови: контролювати їхнє

© ДАВИДОВ Д.О. – аспірант кафедри теорії та філософії права (Національний університет «Львівська політехніка»), начальник відділу (Військова прокуратура Центрального регіону України)

функціонування (реалізацію, особливо застосування), виявляти недоліки їхнього правового закріплення, причини їхньої неефективності та своєчасно усувати їх, оновлювати їхню нормативну основу згідно з мінливими обставинами, приводити їх у відповідність із суспільними потребами, усувати перешкоди на шляху їх реалізації. Зроблено висновок, що правовий режим не може і не повинен зводитися лише до встановлення обмежень і відповідальності за їхнє порушення. З огляду на це основне призначення процесуального режиму полягає в забезпеченні державою прав і свобод громадян, які їм гарантуються Конституцією України та, відповідно, міжнародними стандартами. Його ефективність слід розглядати власне через співвідношення між його метою, закріпленою суб'єктом правотворчості в тексті нормативно-правового акта, і реальними результатами в певних соціально-економічних та політичних умовах.

***Ключові слова**: право, режим, правовий режим, законодавство.*

The article analyzes and analyzes the effectiveness of legal norms as a prerequisite for the harmonious development of the economic, political and legal system of the state. The notion of the effectiveness of legal norms as a system of legal regulation and methods of applying the law to those social relations, the regulation of which it is directed, in accordance with the objective that corresponds to the objective conditions of the development of society, is defined. It is emphasized that in order to ensure the effectiveness of the procedural-legal regime, the following conditions are necessary: popularity for the addressees, clarity and consistency of the established legal norms, the coherence of social goals and legal means to achieve these goals, ensuring the functioning of legal regimes by the effective work of law enforcement agencies, including law enforcement and judicial authorities. It was clarified that in improving procedural-legal regimes, it is also necessary to identify and consolidate the necessary set of legal means that contribute to the achievement of the goals specified in the regulatory acts that establish one or another sectoral regime, for example, in the form of adequate adverse legal effects of their violation. It has been determined that in order to ensure the effectiveness of procedural legal regimes, it is necessary to create the necessary conditions for this: to control their functioning (implementation, especially application), to identify the shortcomings of their legal consolidation, the causes of their ineffectiveness and timely eliminate them, update their normative basis in accordance with changing circumstances, to bring them in line with existing social needs, to eliminate the obstacles that arise on the way to their realization. It is concluded that the legal regime can not and should not be limited only to the establishment of restrictions and liability for their violation. In view of this, the main purpose of the procedural regime is to provide the state with the rights and freedoms of citizens guaranteed to them by the Constitution of Ukraine and, accordingly, international standards. Its effectiveness should be considered in fact, because of the relationship between its purpose, enshrined by the subject of law-making in the text of the normative legal act, and real results in certain socio-economic and political conditions.

***Key words**: law, regime, legal regime, legislation.*

Вступ. Актуальність дослідження обраної проблеми полягає в тому, що «цільова концепція ефективності» має важливе значення під час співвідношення фактичного результату дії норм права і тих соціальних цілей, для досягнення яких дані норми були прийняті, а також дозволяє провести паралель між конкретною нормою та соціальним благом, здобутим за результатом її впровадження.

При цьому умови ефективності дії конкретної норми відносяться, по-перше, до самої норми; по-друге, до діяльності правозастосовних органів; по-третє, до особливостей правосвідомості і поведінки громадян, що дотримують або порушують вимоги правової норми. Поєднання всіх трьох умов забезпечує високу ефективність дії правової норми.

Аналіз останніх публікацій. Сьогодні тему ефективності правових норм досить широко досліджували вітчизняні науковці: А. Венгеров, В. Нікітинський, І. Самощенко. Певною мірою

даної теми торкались у своїх працях П. Рабінович, О. Лейст, О. Шмалій та В. Юсупов. Водночас, незважаючи на значний інтерес науковців до теми ефективності правових норм, а також процесуально-правового режиму в цілому, існує низка питань, що потребують додаткового правового дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є дослідити способи та методи, які дозволяють визначити ефективність процесуально-правового режиму та способи його оптимізації.

Результати дослідження. Класичної дефініцією «ефективність права» слід вважати визначення, дане В. Кудрявцевим, суть якого – у співвідношенні фактичного результату дії норм права із тими соціальними цілями, для досягнення яких дані норми були прийняті [1]. Це визначення згодом було відтворено у працях А. Венгерова, В. Нікітинського, І. Самощенко і отримало найменування «цільова концепція ефективності».

При цьому умови ефективності дії норми, за словами В. Кудрявцева, відносяться, по-перше, до самої норми; по-друге, до діяльності правозастосовних органів; по-третє, до особливостей правосвідомості і поведінки громадян, що дотримують або порушують вимоги правової норми. Поєднання усіх трьох умов забезпечує високу ефективність дії правової норми.

Більше того, ефективність органічно пов'язана з результативністю, дієвістю будь-яких заходів, правил. Право може бути високо результативним лише в тому випадку, якщо воно відповідає певним вимогам як із точки зору змісту (науково обґрунтоване, відповідає об'єктивним закономірностям розвитку, досягнутому рівню правосвідомості суспільства, внутрішньо узгоджено, своєчасно), так і форми (дохідливе стосовно мови та стилю викладу, стабільне, систематизоване, звільнене від застарілих актів та приписів, повторень, протиріч). При цьому важливо наголосити на позиції професора П. Рабіновича, який зазначає: «Ефективність правотворчості забезпечується:

1) ефективністю самого «матеріального закону» (нормативно-правового акту)»;

2) ефективністю процедурно-процесуального механізму застосування закону» [1].

Таким чином, щодо процесуально-правового режиму, то його ефективність буде визначатися умовами, що відносяться до правових норм, які їх закріплюють (якості, системності, адекватності щодо суспільних відносин); до діяльності владних суб'єктів, що їх реалізують, – правозастосовних органів (органів виконавчої влади, судів, прокуратури, органів місцевого самоврядування тощо), а також до особливостей правосвідомості і поведінки суб'єктів, що правомірно реалізують свої права та інтереси в рамках певного правового режиму (процесуально-правового) або порушують його вимоги.

Прихильники так званої «корисної» концепції ефективності правових норм розуміють їхню дієвість, результативність, тобто здатність впливати на суспільні відносини в певному, корисному для суспільства напрямку. Так, О. Лейст трактує ефективність права як його здійсненність, що зумовлено загальною зрозумілістю, несуперечливістю правових норм, їхньою системністю, співмірністю соціальних цілей норм і юридичних засобів досягнення цих цілей, забезпеченістю права дієвою системою органів правосуддя та інших правоохоронних органів [2].

Для сучасних досліджень у галузі ефективності права характерні плюралістичні (інтегративні) підходи, де визначення ефективності норм законодавства включає цілий ряд аспектів:

1) цільовий (функціонально-цільовий): співвідношення між цілями норми і реальними результатами;

2) аксіологічний: ступінь відповідності норм основоположним соціальним цінностям – свободи, порядку, ієрархічності, справедливості і т.д.;

3) соціальний: відповідність норм балансу соціальних інтересів, сприяння зниженню рівня деструктивної, соціально шкідливої конфліктності в даній сфері відносин, етнічної або іншої соціальної групи;

4) економічний: забезпечення економічної вигоди, економічного зростання, полегшення справедливого доступу до економічних благ і їхнього обороту;

5) психологічний: ступінь особистісного розвитку, ступінь духовної і матеріальної самореалізації особистості, які забезпечує відповідна група нормативних приписів. Психологічний аспект ефективності норм законодавства включає також ступінь формування в конкретних індивідів і їхніх груп активної громадянської позиції, внутрішньої солідарності з відповідними нормами, бажання їх добровільно дотримуватися, виконувати, використовувати або застосовувати.

Із даними аспектами ефективності норм права слід у цілому погодитися. Тим більше, що вони виділяються більшою мірою в якості основних орієнтирів правотворчої діяльності держави щодо вдосконалення норм законодавства, підвищення їхньої ефективності, а не як вимоги, яким повинна відповідати норма законодавства.

У свою чергу, О. Шмалій ефективність адміністративно-правової норми бачить у тому, наскільки виражене в її диспозиції правило поведінки сприяє досягненню цілей правового регулювання суспільних відносин у певних соціально-економічних умовах [4]. Зазначені цілі, як виявлені в результаті нормотворчої діяльності соціальні потреби, виступають детермінантою правового впливу. Об'єктивізація мети досягається шляхом правозастосовної діяльності, в результаті якої норма права набуває конкретної форми реалізації.

І, дійсно, у цьому визначенні можна говорити про поєднання правотворчого і правозастосовного аспектів, які однаково важливі під час оцінки ефективності права (його норм, інститутів, юридичної діяльності та ін.).

В. Юсупов вважає, що проблема ефективності застосування права включає ряд питань організаційно-правового характеру: ефективність застосування норм права, ефективна організація роботи державних органів, вироблення ефективних актів і швидкість їх доведення до адресатів, ефективність виховного впливу на керовані суб'єкти. Із цією думкою можна погодитися, оскільки в ній відбивається комплексність в оцінці ефективності права [3; 5].

Таким чином, у результаті аналізу наукової літератури із проблеми оцінки ефективності правових норм (правового регулювання, правозастосовних актів, юридичної діяльності тощо) можна зробити висновки, цінні для підвищення ефективності процесуально-правового режиму.

Перше, на що слід звернути увагу: представляється не зовсім коректним, із нашої точки зору, зводити проблему ефективності права тільки до проблеми відповідності цілей, закріплених законодавцем, реально насталими результатами. По-друге, пропонуємо виділяти такі критерії комплексної оцінки ефективності права:

1) співвідношення між цілями правової норми і реально насталими результатами, тобто її результативність;

2) відповідність норми права соціальним цінностям та інтересам (потребам).

Аналіз висловлених точок зору і власний погляд на проблему ефективності у праві дозволяє зробити висновок про те, що ефективність процесуально-правового режиму можна розглядати як співвідношення між його цілями, закріпленими суб'єктом процесуальної правотворчості в тексті нормативно-правового акта, і реально насталими результатами в певних соціально-політичних умовах.

Поряд із цим для забезпечення ефективності процесуально-правового режиму необхідні такі умови, як: популярність для адресатів, зрозумілість і несуперечливість правових норм, що його закріплюють, співмірність соціальних цілей та юридичних засобів досягнення цих цілей, забезпеченість функціонування правових режимів дієвої роботою правозастосовних органів, включаючи правоохоронні та судові органи.

У той же час основним критерієм оцінки ефективності процесуально-правових режимів є, звичайно ж, ступінь реалізації їх цілей.

Як відомо, цілі, які стоять перед процесуально-правовими режимами, дуже різноманітні, зумовлені впливом галузей права і об'єктів права (суб'єктів права, видів діяльності тощо), стосовно яких вони встановлюються.

Однак єдиною (комплексною) метою процесуально-правових режимів, виходячи з їхньої сутності, є оптимальне регулювання суспільних відносин, подолання перешкод, що стоять на шляху задоволення суб'єктами (правовими засобами і способами) своїх інтересів, створення сприятливого режиму для правомірних дій і несприятливого режиму для протиправних.

Мета процесуально-правового режиму охоплює змістовну сторону даного виду правового режиму – підстави, причини встановлення, від чого, у свою чергу, залежить юридичне наповнення режимного простору – термін дії, територія розповсюдження, об'єкти правового впливу, співвідношення стимулів і обмежень, юридична відповідальність за порушення режимних вимог тощо.

У цьому плані важливого значення набуває коректна постановка (формальне визначення) мети конкретних правових режимів у нормативно-правових актах, які є юридичною підставою введення, функціонування та припинення дії того чи іншого правового режиму (в тому числі і процесуально-правового).

З одного боку, вони повинні бути соціально зумовленими: відповідати рівню соціально-економічного та політичного розвитку суспільства, бути адекватними його правосвідомості та правовій культурі, найважливішим соціальним цінностям і ідеалам. З іншого боку, мета правового режиму повинна бути реальною, досяжною, точною і чіткою (однозначною).

У переважній більшості норм чинного законодавства мета однозначно і чітко формулюється законодавцем. Так, наприклад, Закон України «Про освіту» [6] містить формулювання мети, для досягнення якої був прийнятий даний нормативний акт і закріплений відповідний

правовий режим (метою освіти є всебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства, розвиток її талантів, розумових і фізичних здібностей, виховання високих моральних якостей, формування громадян, здатних до свідомого суспільного вибору, збагачення на цій основі інтелектуального, творчого, культурного потенціалу народу, підвищення освітнього рівня народу, забезпечення народного господарства кваліфікованими фахівцями). Це дає змогу заповнити й спеціальні норми, що визначають принципи державної політики і завдання законодавства у сфері освіти. Таким чином, правовий режим освіти, закріплений вищеназваним законом, має чіткі цільові орієнтири і захищений від досить вільних трактувань його окремих положень. Тим більше, він містить спеціальну статтю, в якій не лише закріплюються цілі означеного правового режиму, але і розмежовуються його цілі і завдання. Так, відповідно до ст. 2 Закону завданням законодавства України про освіту є регулювання суспільних відносин у галузі навчання, виховання, професійної, наукової, загальнокультурної підготовки громадян України [6].

Проте відсутність у тексті нормативно-правових актів формулювань цільових орієнтирів призводять до зростаючого використання у правозастосовній практиці засобів телеологічного тлумачення [2]. Так, подібний вид роз'яснення зустрічається досить часто у практиці Конституційного Суду України і виражається в його Постановах та окремій думці його суддів.

Треба також сказати, що в ряді випадків важливого значення набуває чітке формулювання в нормативно-правових актах не тільки мети процесуально-правового режиму, але і цілей, які повинні перед ним ставитися в силу того, що вони не можуть бути досягнуті за допомогою іншого правового режиму. Даному положенню кореспондує закріплення в ст. 23 КпАП України правила, згідно з яким адміністративне стягнення є мірою відповідальності і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами [7; 11].

На наше переконання, проблема закріплення мети правового регулювання у чинному законодавстві видається більш масштабною, ніж недоліки і технічні похибки у правотворчому процесі під час формування тексту майбутнього нормативно-правового акта. Найчастіше мета правового регулювання не завжди формально визначена й з тієї причини, що відсутні стратегічні цілі та напрямки розвитку держави і права в певних сферах, що не може не позначитися і на правотворчому процесі.

У ряді випадків дана прогалина ліквідується Указами Президента України, що закріплюють Стратегії державної політики в тій чи іншій галузі [8]. Так, наприклад, Концепція національної екологічної політики України на період до 2020 року, схвалена Кабінетом Міністрів України від 17.10.2007 № 880-р [9], являє собою систему сучасних пріоритетів, цілей, принципів, основних напрямів, завдань і механізмів реалізації державної національної політики України і прийнята з метою ефективної системи управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та проведення структурних реформ і модернізації технологічних процесів в умовах зростання національної економіки, призводить до збільшення рівня забруднення та зумовлена підтримкою старих, неефективних підходів до використання енергетичних і природних ресурсів [8].

Справедливо із цього приводу зауважує Ю. Тихомиров: «Згубною є недооцінка вибору цілей і підміна їх ad hoc поточними запитами. У цьому плані слід було б ретельно готувати концепції, повніше і точніше визначати преамбули і цілі закону як нормативну орієнтацію для переходу в нові стани. На жаль, безперервні поправки до чинного законодавства свідчить про втрату в них правової перспективи» [10].

Викладене з необхідністю вимагає послідовного прийняття на державному рівні спеціальних стратегій (програм, концепцій), що закріплюють сучасні пріоритети, цілі, принципи, основні напрями, завдання та механізми реалізації державної політики в різних сферах суспільного життя і своєчасне відображень даних орієнтирів у чинному законодавстві, що регламентує дані галузі.

Виключно важливо, щоб кожен нормативний акт, що закріплює основні елементи правового режиму (зокрема процесуального), містив у преамбулі або в перших статтях вказівку на ті цілі, які правотворчий орган хотів би досягти за його допомогою. Дане положення слід закріпити в Законі про нормативно-правові акти [2] в якості загальнообов'язкового правила, в іншому випадку суб'єкти права змушені будуть самі визначати цілі правового регулювання, тлумачити положення закону у вигідному для себе варіанті.

Якщо ж говорити про основну мету правових режимів, а саме про подолання перешкод, що стоять на шляху задоволення суб'єктами (правовими засобами і способами) своїх інтересів, то із цього приводу слід сказати таке.

Коли під перешкодами розуміються природні та штучні бар'єри, що заважають досягненню цілей правового регулювання у цілому і задоволенню прав і законних інтересів громадян і організацій зокрема, то їхня наявність безпосередньо негативно позначається на ступені ефективності процесуально-правових режимів, знижують її, збільшують витрати на їхню реалізацію в різних соціальних сферах.

Зауважимо, що термін «перешкода» досить часто використовується законодавцем як у міжнародних, так і внутрішньодержавних актах.

Так, наприклад, ст. 25 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції (прийнята в м. Нью-Йорку 31.10.2003 Резолюцією 58/4 на п'ятдесят першому пленарному засіданні п'ятдесят восьмий сесії Генеральної Асамблеї ООН) містить таке розуміння перешкоджання здійсненню правосуддя: а) застосування фізичної сили, погроз або залякування чи обіцянка, пропозиція або надання неправомірної переваги з метою схиляння до давання неправдивих показань або втручання в процес давання показань або надання доказів під час провадження у зв'язку з вчиненням злочинів, визнаних такими відповідно до цієї Конвенції; б) застосування фізичної сили, погроз або залякування з метою втручання у виконання службових обов'язків посадовою особою судових або правоохоронних органів під час провадження у зв'язку з вчиненням злочинів, визнаних такими відповідно до цієї Конвенції [11].

На внутрішньодержавному рівні під перешкодами розуміються, наприклад, публічні заклики в будь-якій формі до невиконання розпоряджень або вимог працівника міліції чи посадової особи Військової служби правопорядку у Збройних Силах України у зв'язку з виконанням ним обов'язків із охорони громадського порядку або поширення завідомо неправдивих відомостей із метою провокації, непокори законній вимозі працівника міліції, якщо ці дії призвели до порушення громадського порядку (ст. 185 (7) КпАП України); невиконання посадовою особою законних вимог прокурора (ст. 185 (6)); злісна непокора законному розпорядженню або вимозі працівника транспорту, який здійснює контроль за перевезенням пасажирів, пов'язана з фізичним опором або образою, а так само з іншими протиправними діями (ст. 185 (9)) та багато інших [11].

Так, п. 2 ст. 6 Закону України «Про вибори народних депутатів України» закріплює таке положення: застосування насильства, погроз, обману, підкупу чи будь-яких інших дій, що перешкоджають вільному формуванню та вільному виявленню волі виборця, забороняється [12].

Окрім того, законодавство містить такі конструкції, як: «обставини, що перешкоджають укладенню шлюбу»; «захворювання, що перешкоджають відбуванню покарання», «чинники, що перешкоджають інноваціям» та інші, що дає підставу вважати, що законодавець під перешкодами розуміє різного роду обставини, діяння (дії і бездіяльність), що існують у різних галузях права на рівні як правотворчості, так і правозастосування, що ускладнюють реалізацію цілей правового регулювання, не дозволяють нормам права (в тому числі правовим механізмам і правовим режимам) ефективно працювати.

Тим самим оптимізація процесуально-правових режимів безпосередньо залежить від того, наскільки ці перешкоди будуть своєчасно розкриті та усунені. Іншими словами, оптимізувати процесуально-правовий режим можливо, долаючи перешкоди, що стоять перед ним.

Вважаємо, що про ефективність функціонування процесуально-правових режимів слід судити за такими параметрами:

1) відсутність (зниження) оскаржень правових актів, їхнє скасування;

2) зменшення кількості правопорушень;

3) реалізація прав, свобод і законних інтересів громадян і юридичних осіб;

4) правильне розуміння сенсу, змісту правових норм суб'єктами правових режимів і їхнє правильне використання; та інші.

Загальними критеріями ефективності процесуально-правових режимів виступають співвідношення зазначених показників із їхніми принципами і цілями.

Показники ефективності процесуально-правових режимів можуть проявлятися у визначенні ефективності діяльності органів і організацій в економічній і соціальній сфері. Оцінка ефективності управління здійснюється шляхом аналізу стану і динаміки розвитку соціальних сфер через призму:

1) очікуваної тривалості життя під час народження;

2) чисельності населення;

3) обсягу інвестицій в основний капітал (за винятком бюджетних коштів);

4) обороту продукції (послуг), виробленої малими підприємствами, в тому числі мікропідприємствами та індивідуальними підприємцями;

5) обсягу податкових і неподаткових доходів бюджету;
6) рівня безробіття у середньому за рік;
7) реальних наявних грошових доходів населення;
8) смертності населення (без показників смертності від зовнішніх причин);
9) оцінки населенням діяльності органів виконавчої влади тощо.

Така технологія здійснюється за конкретними даними та має важливе значення. Це дає можливість зрозуміти, чому окремі органи влади можуть досягати високого рівня продуктивності та ефективності, досягати кращих результатів, а інші – ні. Дані цілі можуть базуватися на: аналізі минулого виконання; порівнянні діяльності інших аналогічних організацій та структур за певний період; затверджених виконавчих стандартах; даних приватного сектору і недержавних організацій; вивченні реальних потреб населення тощо [13; 15]. Разом із тим слід зазначити, що повноцінний правовий механізм оцінки ефективності діяльності зазначених органів, на жаль, остаточно не створено, оскільки методика оцінки ефективності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування фактично зводить здійснюваний нею контроль тільки до інформаційної складової частини.

Як видається, дані параметри ефективності можуть мати субсидіарний характер по відношенню до юридичних критеріїв, що дозволяє більш об'ємно охарактеризувати правовий режим діяльності державних органів.

На нашу думку, для того, щоб визнати процесуально-правовий режим ефективним, він повинен відповідати таким вимогам:

1) бути актуальним регульованим йому процесуальним відносинам, тобто своєчасно прийнятим, динамічним, здатним реагувати на мінливі соціальні реалії допомогою специфічного поєднання дозволів, заборон, зобов'язань у їхній найбільш оптимальною для тієї чи іншої ситуації комбінації;

2) бути в повному обсязі забезпеченими фінансовими засобами (економічно обґрунтованими);

3) мати чітку, несуперечливу нормативно-правову базу: не конкурувати (суперечити) правовим актам, що регулюють суміжні суспільні відносини;

4) бути стабільним, не наражатися на часті необґрунтовані зміни;

5) мати чіткі, однозначні, гранично прості і зрозумілі формулювання, що забезпечують їхнє однакове тлумачення і застосування на практиці;

6) не мати чисто декларативного характеру;

7) містити механізм їхньої реалізації;

8) враховувати взаємні інтереси суб'єктів правовідносин, вимоги норм моралі, моральності.

Отже, з метою забезпечення ефективності процесуально-правових режимів треба створювати необхідні для цього умови: контролювати їхнє функціонування (реалізацію, особливо застосування), виявляти недоліки їхнього правового закріплення, причини їхньої неефективності та своєчасно усувати їх, оновлювати їхню нормативну основу згідно з мінливими обставинами, приводити їх у відповідність з існуючими суспільними потребами, усувати перешкоди на шляху їхньої реалізації.

Під час вдосконалення процесуально-правових режимів необхідно також визначати і закріплювати необхідний набір правових засобів, що сприяють досягненню цілей, зазначених у нормативно-правових актах, що закріплюють той чи інший галузевий режим, наприклад, у вигляді адекватних несприятливих юридичних наслідків їхнього порушення. До того ж відповідність обраних правових засобів меті – необхідна передумова ефективності правової норми (в тому числі і процесуальної), а неправильний вибір засобів досягнення правових цілей може спотворити зміст і значення останніх.

Законодавець досить часто для позначення механізмів реалізації процесуально-правових режимів використовує такі терміни, як «засіб», «за допомогою» і т.п. у словосполученнях: «обмеження придбання, оренди господарюючими суб'єктами, що здійснюють роздрібну торгівлю продовольчими товарами за допомогою організації торговельної мережі, додаткової площі торгових об'єктів»; «право законодавчої ініціативи Уряд України здійснює за допомогою внесення законопроектів до Верховної Ради України» та ін.

Використовується в нормативній сфері і поняття «механізм». Однак у більшості випадків мова йде про одиничні правові засоби забезпечення або охорони процесуально-правових режимів. Наприклад, механізм охорони атмосферного повітря являє собою систему заходів, пов'язаних із збереженням, поліпшенням та відновленням стану атмосферного повітря, запобіганням та

зниженням рівня його забруднення та впливу на нього хімічних сполук, фізичних та біологічних факторів (ст. 1 Закону України «Про охорону атмосферного повітря») [14].

Більш складні механізми реалізації процесуально-правових режимів встановлюються підзаконними нормативно-правовими актами. Так, соціально-економічний розвиток регіонів в Україні здійснюється на основі комплексу правових, організаційних, наукових, фінансових та інших заходів, спрямованих на досягнення сталого розвитку регіонів на основі поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів на загальнодержавному та регіональному рівнях, максимально ефективного використання потенціалу регіонів в інтересах їх жителів та держави у цілому (ст. 1 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів») [15].

Засоби і способи правового впливу в рамках процесуально-правових режимів можуть бути представлені таким чином:

1) засоби і способи загальнонормативного регулювання (загальні правила, порядок створення, реорганізації та ліквідації організацій, системи діяльності тощо); програмно-інсталяційні способи (цільові програми; тематичні плани; концепції, функціональні правила; схеми управління); легалізаційні засоби (ліцензування; акредитація; сертифікація); способи нормативно-кількісного виміру (стандарти; ціни; нормативи; ліміти; податки (збори); плата; ставки (митні збори та ін.); контрольно-облікові засоби (облік; статистична звітність; перевірки та інші форми контролю);

2) засоби і способи підтримання належного рівня діяльності та її стимулювання (кредити; пільги; відстрочки; дотації; субсидії; трансферти; надбавки; заохочення; держзамовлення; держзакупівлі);

3) засоби і способи обмеження діяльності у встановлених законом випадках: приписи; санкції (штрафи та ін.)); позбавлення легальності (призупинення, визнання недійсними угод, дій, актів).

Висновки. Отже, аналіз нормативно-правових актів свідчить про те, що юридичні засоби і механізми необхідно встановлювати в законодавстві більш послідовно, оскільки процесуально-правовий режим як система юридичних засобів, необхідних для досягнення певної мети (або рішення задачі), повинен являти собою саме алгоритм досягнення останніх.

Разом із тим вважаємо, що правовий режим не може і не повинен зводитися лише до встановлення обмежень і відповідальності за їх порушення. З огляду на це основне призначення процесуального режиму полягає в забезпеченні державою прав і свобод громадян, які їм гарантуються Конституцією України та, відповідно, міжнародними стандартами. Його ефективність слід розглядати через співвідношення між його метою, закріпленою суб'єктом правотворчості в тексті нормативно-правового акта, і реально насталими результатами в певних соціально-економічних та політичних умовах.

Список використаних джерел:

1. Рабінович П.М. Ефективність юридичних норм: загальнотеоретично-поняттєвий інструментарій дослідження. *Вісник Академії правових наук України.* 2008. № 1(52). С. 20.

2. Лейст О.Э. Сущность права. Москва, 2002. С. 93.

3. Кіндрат П.В. Оцінка ефективності законодавства: критерії ефективності. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. Вип. 4. Том 1. С. 19–22.

4. Жинкин С.А. Эффективность права: антропологическое и ценностное измерение : автореф. дис. … канд. юрид наук. Краснодар, 2009. С. 10.

5. Шмалий О.В. Правовое обеспечение эффективности исполнительной власти (теоретико-методологические аспекты) : автореф. дис. … докт. юрид наук. Ростов н/Д., 2011. С. 24.

6. Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. Москва, 1979. С. 118.

7. Закон України «Про освіту» від 23.05.1991 № 1060-XII. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1060-12.

8. Настасяк І.Ю. Тлумачення правових норм: навчальний посібник. Львів : ЛьвДУВС, 2009. С. 49.

9. Так, Президент України Петро Порошенко затвердив «Стратегію реформ-2020». «Мета наших амбітних реформ – досягти європейських стандартів життя і підготуватися до того, щоб у двадцятому році подати заявку на членство в ЄС», – заявив Глава держави. URL : http://mihrda.gov.ua/index.php/novini/581-stratehiia-reform-2020-meta-reform-chlenstvo-v-yes.

10. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 № 880-р Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року. URL : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/880-2007-р.

11. Даний законопроект перебував на розгляді Верховної Ради України, проте його скасовано. Вважаємо за доцільне все ж таки прийняти даний нормативно правовий акт (Див.: Євграфова Є. Законопроект про нормативно-правові акти: парламентсько-президентська практика). URL : http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3117.

12. Кодекс про адміністративні правопорушення.

13. Закон України Про вибори народних депутатів України від 17.11.2011 № 4061-VI. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4061-17.

14. Бабінова О.О. Критерії оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування: світовий досвід та Україна. *Стратегічні пріоритети*. № 2(3). 2007 р. С. 77.

15. Закон України «Про охорону атмосферного повітря» від 16.10.1992 № 2707-XII. URL : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2707-12.

16. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 08.09.2005 № 2850-IV. URL : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2850-15.

УДК 340.15
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.8

ДОБКІНА К.Р.

ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ УЧАСТІ В ЦИВІЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Наукова стаття присвячена дослідженню історії становлення та розвитку інституту участі в цивільному судочинстві державних органів. З урахуванням комплексного аналізу визначено, що окремі риси правового захисту чужих інтересів, були притаманні українському цивільному судочинству за часів Російської імперії. Головним чином це проявлялося у діяльності спеціально створюваних органів з нагляду за дотриманням усіма місцевими органами влади законів щодо захисту майнових, фінансових інтересів держави.

З'ясовано, що після судової реформи 1864 року захист чужих прав отримав якісно-новий напрямок. Діяльність прокурорів у цивільному процесі була розширена деякими категоріями справ та виходила за рамки цивільних позовів, адже додатково охоплювала захист прав та законних інтересів окремих громадян. Статут цивільного судочинства відносив до такої діяльності справи щодо окремих категорій громадян: неповнолітніх, безвісно відсутніх, недієздатних осіб, а також окремі цивільні справи щодо шлюбних відносин.

Відповідно до норм Кодексу про акти громадянського стану 1918 р. органам державної влади надавалося право звертатися до суду із позовом щодо позбавлення батьківських прав, а для захисту інтересів непрацездатних громадян у суді передбачалося створення та функціонування відділів соціального забезпечення. Окрім того, житлово-санітарні інспекції, які здійснювали нагляд за житловими приміщеннями в сфері виконання санітарних правил, повинні були сприяти у правильному вирішенні справ про розселення у житлові приміщення незабезпечених груп населення.

Доведено, що цивільно-процесуальне законодавство 20-х років XX століття містило лише форми участі у цивільному процесі прокурора, водночас, форми звернення до суду інших органів державної влади, які мали б на меті відстоювати права та законні інтереси держави та окремих громадян не знайшли свого відображення у ЦПК УСРР 1924 року, хоча норми матеріального права передбачали окремі права органів державної влади по захисту прав та законних інтересів інших осіб у цивільному судочинстві.

Ключові слова: *цивільне судочинство, органи державної влади, органи прокуратури, радянське законодавство, УСРР.*

© ДОБКІНА К.Р. – кандидат юридичних наук, доцент, декан юридичного факультету (Державний університет інфраструктури та технологій)

The scientific article is devoted to the study of the history of formation and development of the institute for participation in civil proceedings of state bodies. Taking into account the complex analysis, it was determined that certain features of the legal protection of other people's interests were inherent in the Ukrainian civil proceedings during the Russian Empire. This was mainly manifested in the activities of specially created bodies to supervise the observance of laws of all local authorities on the protection of the property and financial interests of the state.

It is found that after the judicial reform of 1864, the protection of alien rights has taken a qualitatively new direction. Prosecutors' activity in the civil process has been expanded in some categories of cases and went beyond civil lawsuits, since it additionally covered the protection of the rights and legitimate interests of individual citizens. The Statute of Civil Procedure referred to the following activities in the case of certain categories of citizens: minors, missing persons, incapacitated persons, as well as individual civil cases concerning marital relations.

In accordance with the provisions of the Civil Code Act of 1918, public authorities were given the right to sue their parents for deprivation of parental rights, and for the protection of the interests of incapacitated citizens, the court provided for the establishment and functioning of social security departments. In addition, housing and health inspections that supervised housing in the area of compliance with sanitary rules should assist in the proper resolution of cases of displacement into the premises of unsecured population groups.

It is proved that the civil procedural legislation of the 1920 s contained only forms of participation in the civil process of the prosecutor, at the same time, forms of appeal to the court of other bodies of state power, which were aimed at defending the rights and legitimate interests of the state and individual citizens. reflected in the Civil Code of the Ukrainian SSR in 1924, although substantive law stipulated separate rights of public authorities to protect the rights and legitimate interests of others in civil court

Key words: *civil judiciary, public authorities, prosecution bodies, soviet legislation, USSR.*

Постановка проблеми. Завдання науки цивільного процесуального права, як і будь-якої іншої науки, не обмежується вивченням різних категорій та понять, наприклад, цивільних процесуальних правовідносин й суміжних інститутів. Використовуючи загальні методи діалектики, вона покликана розкривати причини, які зумовили їх появу або подальшу модифікацію, з тим, щоб зрозуміти, який сенс закладений в той чи інший правовий інститут, в тому числі, вдосконалювати його з метою найбільшої ефективності функціонування. У правничо-наукових дослідженнях, які стосувалися проблематики участі у цивільному судочинстві органів державної влади та місцевого самоврядування, не приділялося особливої уваги причин появи даного інституту, з точки зору, історико-правового аспекту, що особливо актуально в період реформування цивільного судочинства.

Стан дослідження. Органи державної влади як учасники цивільного судочинства в тій чи іншій мірі були предметом дослідження в роботах різних вчених, серед значної кількості радянських дослідників, необхідно відзначити найбільш відомих: М.В. Муравйова, А.Ф. Коні, О.В. Васьковського, С.Ю. Кац, О.Г. Маліцького тощо. Історико-методологічні аспекти становлення розвитку та становлення інституту участі у цивільному судочинстві органів державної влади вченими не досліджувалося.

Метою статі є дослідження історії становлення та розвитку інституту участі в цивільному судочинстві державних органів.

Виклад основного матеріалу. У науці цивільного процесуального права України відсутні наукові дослідження інституту захисту у цивільному процесі інтересів приватних осіб, або держави починаючи за часів перебування України у складі Російської імперії. Водночас, справедливо буде зазначити, що окремі риси правового захисту чужих інтересів, все ж, були притаманні цивільному судочинству Російської імперії. Головним чином це проявлялося у діяльності спеціально створюваних органів з нагляду за дотриманням усіма місцевими органами влади законів щодо захисту майнових, фінансових інтересів держави.

Вперше, такий спеціальний орган з'явився у 1722 році, коли Указом від 12 січня Петром I було засновано прокурорський нагляд у Російській імперії. Його діяльність носила адміністра-

тивний характер аж до видання Катериною II 07 листопада 1775 року Закону, відповідно до якого при губернських прокурорах створювалася посада стряпчих, які здійснювали, поряд з виконанням адміністративних обов'язків, функцію участі в суді у кримінальних і цивільних справах. Власне до цього історико-правового періоду і відноситься перша згадка про можливість судового захисту чужих, переважно державних, інтересів. Стряпчі у цивільних справах, іменовані «казенними стряпчими», займалися тільки тими справами, які не стосувалися приватних інтересів кожного громадянина окремо, але стосувалися державних інтересів, в першу чергу, майнових. Правовий статус стряпчих за головним своїм призначенням характеризувався правами та гарантіями притаманних позивачам у цивільних справах [1, с. 266].

Після судової реформи 1864 року захист чужих прав отримав якісно-новий напрям. Діяльність прокурорів у цивільному процесі була розширена деякими категоріями справ та виходила за рамки цивільних позовів, адже додатково охоплювала захист прав та законних інтересів окремих громадян. Статут цивільного судочинства відносив до такої діяльності справи щодо окремих категорій громадян: неповнолітніх, безвісно відсутніх, недієздатних осіб, а також окремі цивільні справи щодо шлюбних відносин. Крім цього, прокурори продовжували брати участь у справах, пов'язаних з інтересами скарбниці або земських установ, міських і сільських товариств, але їх участь обмежувалася, головним чином, лише дачею висновків по справі. Пред'явлення позовів з метою захисту інтересів окремих громадян не входило в коло службових повноважень прокурора, що відповідало принципам цивільного і цивільного процесуального права дореволюційних часів. У цивілістичній науці того часу панував підхід «автономії особистості», який полягає в тому, що ніхто, в тому числі і держава, не має права втручатися в особисте життя людини, виходячи з природи приватних прав, що характеризуються винятковістю, держава не має права втручатися і в сферу приватної власності окремого громадянина [2, с. 79].

Одночасно з розширенням в законодавстві сфери участі прокуратури в цивільному процесі в цивілістичній науці розгорілися суперечки з приводу доцільності їх участі у процесі. Більшість цивілістів виступали за обмеження діяльності прокуратури участю лише в рамках кримінального судочинства, відстоюючи при цьому позицію, за якої даний орган повинен був займатися публічним кримінальним переслідуванням, наглядом за розслідуванням злочинів і підтриманням обвинувачення на суді. Були й такі вчені, які хоча і визнавали в якості основної функції прокуратури її діяльність в галузі кримінального процесу, але все ж вважали за доцільне залишити за прокурором право брати участь в цивільному процесі з метою дачі висновку по деяким чітко визначеним категоріям цивільних справ.

У результаті суперечок 9 травня 1911 року було прийнято закон, який скасував можливість участі прокурора по більшості цивільних справ. Згідно ст. 343 Статуту цивільного судочинства зазначалося, що висновок прокурора має бути обов'язково наданий та представлений по таким категоріях цивільних справ як: спори між судовими і урядовими установами; спори щодо підроблення документів; шлюбно-сімейні спори; спори щодо стягнення грошових коштів із судових відомств [3, с.47].

Таким чином, з урахуванням вищевикладеного можна зробити висновок, що дореволюційне цивільно-процесуальне законодавство містило в собі лише певні прояви участі у цивільному судочинстві органів державної влади, а саме – прокуратури, що обмежувалося лише обов'язком направленням висновку по цивільній справі.

Новий етап розбудови інституту участі у цивільному судочинстві органів державної влади розпочинається після прийняття у 20-х роках XX століття нового цивільного законодавства. Зокрема, прийнятий у 1922 році Цивільний кодекс Української РСР поєднував в собі синтез двох граней соціалістичної (капіталістичної) моделі: з одного боку, закріплювалася свобода господарської діяльності (можливість громадян вільно обирати рід професій і занять, займатися промисловою та торгівельною діяльністю), а із іншого – переважна більшість статей кодифікованого акту містила пріоритет державних інтересів над приватними. Наприклад, держава надавала правовий захист тільки тим цивільним правовідносинам, які не конкурували із державними інтересами, а принцип «можна все, що дозволено» застосовувався лише щодо захисту прав та законних інтересів держави [4, с. 74].

У сфері цивільного судочинства втручання держави в цивільні правовідносини знаходило своє відображення у вигляді діяльності суб'єктів, які можуть виступати від свого імені в захист чужих прав та законних інтересів у цивільному судочинстві. Вже, в перших актах радянської влади, присвячених питанням здійснення правосуддя, розширювалося коло осіб, повноважних на пред'явлення позовної заяви до суду з метою порушення провадження по цивільній справі,

зокрема у Положенні «Про народний суд», затвердженого Декретом ВЦВК 30 листопада 1918 року до таких суб'єктів були віднесені особи, які не мають своєї суб'єктивної зацікавленості у справі [5, с. 25; 6].

Незважаючи на прагнення радикально змінити правове регулювання існуючих відносин, державою була впроваджена ідея створення спеціального органу – прокуратури, яка б здійснювала універсальну діяльність пов'язану із наглядом за станом законності. На час розробки власної радянської концепції принципів побудови і діяльності прокуратури функції нагляду за дотриманням законності і охорони чужих прав були покладені на окремі органи державної влади. Відповідно до норм Кодексу про акти громадянського стану 1918 року органам державної влади надавалося право звертатися до суду із позовом щодо позбавлення батьківських прав, а для захисту інтересів непрацездатних громадян у суді передбачалося створення та функціонування відділів соціального забезпечення. Окрім того, житлово-санітарні інспекції, які здійснювали нагляд за житловими приміщеннями в сфері виконання санітарних правил, повинні були сприяти у правильному вирішенні справ про розселення у житлові приміщення незабезпечених груп населення.

Форми участі прокурора в цивільному процесі, знайшли своє відображення у прийнятому в 1924 році ЦПК УСРР. Прокурору надавалося право розпочати цивільне провадження шляхом пред'явлення цивільного позову, а також гарантувалося право вступати у вже розпочатий судовий процес на будь-якій стадії, якщо, на його думку, цього вимагала охорона інтересів держави і трудящих мас [7, с. 70].

Повноваження прокурора з нагляду за станом законності, захисту чужих прав і інтересів носили універсальний характер, не обмежувалися якими-небудь окремими областями чи сферами народного господарства. При виборі справи, в якій необхідною була його участь, він керувався своїм внутрішнім переконанням. У той же час з огляду на особливу важливість окремих категорій справ законодавство не надавало можливості вирішення питання необхідності участі на власний розсуд, а містило імперативні норми. Зокрема, Циркуляр від 25 жовтня 1926 р № 193 вказував на необхідність звертати увагу на зростання заборгованості по заробітній платі і в справах, де йдеться про заборгованість групі трудящих, обов'язково брати участь у справах, підтримуючи позовні вимоги. Прокурорські працівники зобов'язані були незалежно від скарг і заяв окремих громадян, спостерігати за ходом і правильним розглядом тих цивільних справ, де предметом позову було розірвання кабальних і невигідних угод [8].

Директивний лист «Про роботу прокуратури по захисту найманої праці у селі» передбачав необхідність частіше практикувати пред'явлення позовних заяв прокурорами у справах про розірвання кабальних трудових угод. Докладний перелік категорій справ, на які прокуратура повинна була приділити особливу увагу і в яких прокурори повинні були брати участь шляхом пред'явлення позову містився в Інструктивному листі Прокуратури СРСР «Про роботу органів прокуратури у цивільних справах» від 2 грудня 1940 р № 204/8.

Крім прямої вказівки на певні категорії спорів, законодавчо вироблялися критерії, якими прокуратура повинна була керуватися при вирішенні питання про необхідність участі в справі. В якості таких критеріїв, як правило, виділяли наявність у справі матеріального інтересу держави; аспекти необхідності опіки над громадянами з боку держави; особливе політичне значної окремої категорії цивільної справи.

На практиці прокуратура найбільш часто брала участь у цивільному судочинстві в справах, які зачіпали інтереси державних установ, підприємств, кооперацій, сільськогосподарських колективів щодо захисту соціально-слабких груп із числа трудящих (сиріт, інвалідів праці та війни та ін.); в справах про визнання недійсними протизаконних угод, які ведуть до явного збитку для держави; у справах по угодах, укладених в обхід закону; в справах про вилучення певних будівель; в справах по угодах, укладених під впливом крайньої потреби тощо [9].

З позиції прийнятого раніше законодавства, розуміння юридичної зацікавленості органів державної влади як учасників спірних правовідносин, виходило із буквального і систематичного тлумачення окремих процесуальних норм, оскільки державні органи могли брати участь у цивільній справі лише в одній із передбачених процесуальним законодавством форм, вибір яких залежав від характеру їх зацікавленості, а також цілей вступу до розгляду справи.

По-перше, як учасники матеріальних правовідносин, органи державної влади могли вступати у вже розпочатий між позивачем та відповідачем процес для захисту своїх суб'єктивних матеріальних інтересів в якості третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору. У випадках, коли вимоги державних підприємств і установ не виключали вимоги позивача, вони могли посісти процесуальне становище співпозивача.

По-друге, державні підприємства та установи, могли брати участь у розгляді та вирішенні цивільної справи, не маючи самостійних вимог на предмет спору. Перебуваючи в певних правовідносинах з однією із сторін і побоюючись, що несприятливе рішення для останньої може вплинути на його права або обов'язки по відношенню до позивача або відповідача, вони могли вступити в процес в якості пособника однієї зі сторін, з метою допомогти їм виграти спір. У цьому випадку вони займали становище третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору.

Таким чином, будучи учасниками спірних матеріальних правовідносин та володіючи юридичним інтересом у вирішенні спору, ці суб'єкти могли вступати в розпочатий із ініціативи інших осіб процес і займати процесуальне становище співпозивача чи третьої особи.

Висновки. Таким чином, історія становлення та розвитку інституту участі в цивільному судочинстві державних органів датується дореволюційним законодавством, якому були відомі лише окремі риси цього інституту. Зазначені закономірності проявлялися у захисті органами державної влади в цивільному судочинстві чужих прав та законних інтересів. Яскравим свідченням окресленої тенденції є участь прокурора у цивільному процесі для дачі висновків по спорах, які торкалися державних інтересів та/або інтересів окремих громадян, перелік яких містився у чинному законодавстві.

Закріплення в радянському законодавстві інституту участі органів державної влади як учасників цивільного судочинства було об'єктивно обумовлено комплексом політико-економічних і соціальних причин. Водночас, цивільно-процесуальне законодавство 20-х років XX століття містило лише форми участі у цивільному процесі прокурора, який міг порушувати провадження по справі шляхом пред'явлення позову, або вступити у вже розпочатий процес на будь-якій стадії, якщо, на його думку, цього вимагала охорона інтересів держави і трудящих мас.

Форми звернення до суду інших органів державної влади, які мали б на меті відстоювати права та законні інтереси держави та окремих громадян не знайшли свого відображення у ЦПК УСРР 1924 року, хоча норми матеріального права передбачали окремі права органів державної влади по захисту прав та законних інтересів інших осіб у цивільному судочинстві.

Список використаних джерел:

1. Васьковский Е.В. Курс гражданского процесса. Т. 1. М., 1913. 624 с.
2. Абрамов С.Н. «Гражданский процесс». М., 1948. 483 с.
3. Васьковский Е.В. Учебник гражданского процесса. Изд. 2-е. М., 1917 327 с.
4. А.Г. Зуев «Прокурор в гражданском суде». // *Журнал Министерства Юстиции*. 1911. № 1. С.74-94.
5. Козлов Ю.М. «Органы советского государственного управления». Юр. Лит. М., 1960. 314 с.
6. Декрет СНК РСФСР от 18 июня 1919 г. «О санитарной охране жилищ». // *Хронологическое собрание Законов, Указов Президиума Верховного Совета РСФСР и Постановлений Правительства РСФСР 1917- 1927 гг.* Т. 1. М., 1949. С. 68-69.
7. Кац С.Ю. Участие прокуратуры в советском гражданском процессе / С.Ю. Кац. Харьков, 1958. 395 с.
8. Циркуляр НКЮ «Об усилении работы прокуратуры по общему надзору» от 17 декабря 1928 г.// *Еженедельник Советской Юстиции*. 1928. № 46-47.
9. Циркуляр от 07 апреля 1936 г. № 25/ 22 «О работе прокуратуры по гражданским делам». // *Сборник Приказов прокуратуры Союза ССР*. 1939, с. 193-195.

УДК 340:15 (477): 347.440.6
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.9

ЛЮЛЬЧУК Н.М.

ЩОДО ІСТОРИЧНОЇ ГЕНЕЗИ ІНСТИТУТУ ПРАВНИЧОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ

У статті досліджується історична ґенеза інституту правничої допомоги в Україні, а також засади правового регулювання надання правничої допомоги в Україні, зокрема у їхньому історичному аспекті. З'ясовано, що надання правничої допомоги на території України, що перебувала під владою Російської імперії, набуло юридичного оформлення за Судовими Статутами від 20 листопада 1864 року. Зокрема, після проведення судової реформи 1864 року розпочала свою діяльність адвокатура, на яку, власне, і покладалося виконання функцій із надання професійної правничої допомоги. Визначено, що остаточно надання правничої допомоги на території України, що перебувала під владою Російської імперії, набуло юридичного оформлення за Судовими Статутами від 20 листопада 1864 року. Наголошено, що на території України, що перебувала під юрисдикцією Польщі в Українському Горожанському Комітеті, у 1918 році було створено секцію з надання правничої допомоги особам української національної приналежності, які були заарештовані, інтерновані або полонені, а згодом – створено так звану Колегію оборонців, яка об'єднала всіх адвокатів Західної України для надання правничої допомоги українському населенню. Зроблено висновок, що становлення та розвиток інститут правничої допомоги в Україні має давню історію. При цьому можуть бути виділені такі історичні етапи становлення інституту правничої допомоги в Україні: 1 етап – давньоруський період історії України; 2 етап – період перебування території України під владою інших держав; 3 етап – радянський період історії України; 4 етап – період становлення і розвитку незалежної Української державності; 5 етап – період демократичного реформування в Українській державі. Тривалість другого та третього етапів для Західної України та іншої території України не є однаковою. В аспекті розвитку цивільно-правового регулювання надання правничої допомоги відповідні історичні етапи становлення інституту правничої допомоги відповідають стадіям позадоговірного (1 етап) і договірного (2-5 етап) регулювання надання правничої допомоги.

***Ключові слова**: правнича допомога, представництво, адвокат, адвокатура, договір про надання правничої допомоги.*

The article dedicated to historical genesis of the institute of legal aid in Ukraine, and also the ambush of the legal regulation of the provision of legal assistance in Ukraine, with its historical aspect. It has been established that the provision of legal aid in the territory of Ukraine, which was under the rule of the Russian Empire, has become legal in accordance with the Judicial Statutes of November 20, 1864. In particular, after the judicial reform of 1864, the Bar started its activity, which, in fact, was entrusted with performing the functions of providing professional legal assistance. It has been determined that the legal aid in the territory of Ukraine, which was under the rule of the Russian Empire, was finally acquired under the judicial statutes of November 20, 1864. It was emphasized that in Ukraine, under the jurisdiction of Poland in the Ukrainian Civic Committee in 1918, a section was created to provide legal assistance to persons of Ukrainian nationality who were arrested, interned or captured, and subsequently – the so-called "Defenders' Collegium" was created. united all Western Ukraine lawyers to provide legal assistance to the Ukrainian population. It is concluded that the establishment and development of the Legal Aid Institute in Ukraine has a long history. At the same

© ЛЮЛЬЧУК Н.М. – аспірант кафедри цивільного права і процесу (Національна академія внутрішніх справ)

time, the following historical stages of the formation of the Legal Aid Institute in Ukraine can be distinguished: Stage 1 – the Old Russian period of Ukrainian history; Stage 2 – the period of stay of the territory of Ukraine under the authority of other states; Stage 3 – Soviet period of Ukrainian history; Stage 4 – the period of formation and development of independent Ukrainian statehood; Stage 5 is a period of democratic reform in the Ukrainian state. The duration of the second and third stages is not the same for Western Ukraine and other territories of Ukraine. In terms of the development of civil law regulation of legal aid, the relevant historical stages of becoming an institution of legal aid correspond to the stages of out-of-contract (phase 1) and contractual (2-5 stages) regulation of legal aid.

Key words: *legal aid, representation, lawyer, advocacy, legal aid agreement.*

Вступ. Розвиток інституту правничої допомоги Україні має давню історію, і його ґенеза вже тривалий час становить предмет наукового інтересу вчених – істориків та правників. Водночас в умовах динамічного реформування інституту правничої допомоги в Україні навряд чи можна вважати відповідну проблематику вичерпаною, адже історичний досвід минулого становить підґрунтя майбутнього розвитку для всіх правових явищ.

Стан дослідження. Дослідженню питань розвитку інституту правничої допомоги приділялася увага в наукових працях С. Борисенка, В. Брехуненка, Є. Васьковського, І. Гловацького, А. Джуської, В. Личко, В. Попелюшка, О. Святоцького, І. Синяка, А. Титова, Г. Токунової, О. Філонова, В. Шкарупи та інших дослідників. Утім, незважаючи на те, що дослідженню питань реалізації права на правничу допомогу було присвячену значну кількість наукових праць вітчизняних та зарубіжних вчених, слід констатувати, що увагу науковців привертали передусім конституційно-правові та процесуальні аспекти правничої допомоги, натомість засади правового регулювання її надання, в тому числі у їхньому історичному аспекті, наразі досліджені недостатньо.

Постановка завдання. Мета статті полягає в дослідженні історичної ґенези інституту правничої допомоги та засад правового регулювання надання правничої допомоги в Україні, зокрема й у їхньому історичному аспекті.

Результати дослідження. Історія становлення й розвитку інституту надання правничої допомоги в Україні тісно пов'язана з розвитком інституту судового представництва, який бере свій початок що від часів Давньої Русі. Зокрема, арабський дослідник арабський дослідник X століття Ібн-Руста (Ібн-Даста) зауважує, що у слов'ян ще в IX столітті існував інститут судового представництва й захисту прав інших осіб, зазначаючи щодо можливості родичів допомагати учасникам спору, виступати правозаступниками й представниками на суді нарівні зі стороною [1, с. 21], що ставить під сумнів твердження щодо існування на той час беззаперечного принципу «особистої явки», який не допускав існування судового представництва [2; 3, с. 14]. Натомість відсутність конкретних норм щодо судового представництва в тексті таких стародавніх правових пам'яток, як «Руська правда», може зумовлюватись, зокрема, загальним звичаєвим характером права того часу, внаслідок чого письмовий закон міг не передбачувати багатьох важливих моментів [2]. Слід також враховувати, що в давньоруські часи функції захисту, обвинувачення та покарання виконували общини та їхні органи управління [4, с. 610], тоді як соціальний інститут суду з'явився дещо пізніше. Утім, вже на цьому етапі започатковувалась певна «процесуальна» регламентація – роль захисників могли виконувати родичі, друзі та сусіди сторін, а також особи, що залучалися як свідки добропорядного життя сторін або ж свідки спірного факту [5, с. 32]. При цьому «послухами» не могли виступати холопи і закупи, а також деякі інші категорії членів громад [6, с. 11–12; 7, с. 38–41].

Уперше про судове представництво як самостійний правовий інститут на давньоруських територіях згадується у Псковській та Новгородській судних грамотах XV століття. Так, за ст. 58 Псковської судної грамоти було заборонено участь родичів та сусідів у суді, а також було передбачено, що старі й глухі люди, монахи, жінки й діти мали право мати в суді представника (тобто мова йде про осіб, які внаслідок фізичного обмеження можливостей або за звичаєм не могли брати участь у суді особисто). При цьому ст. 71 Псковської грамоти забороняла ведення одним представником більше двох справ за один день, а також встановлювала відповідальність для осіб, які бажали «допомагати» у суді в порушення встановленої процедури. У справах про землі, що належать церкві, повіреними могли виступати тільки церковні старости (ст. 70). Псковська судна грамота також встановлювала заборону бути повіреними тим, хто був наділений владою, за винят-

ком випадків, коли посадова особа, наділена владою, виступала за себе особисто або як церковний староста (ст. 68, ст. 69) [4, с. 623]. За Новгородською судною грамотою (ст. ст. 5, 15, 18, 19, 32) право мати представників у суді – повірених – надавалося кожній особі [4, с. 615], водночас за наявності повіреного сторони повинні були взаємодіяти тільки через нього, тобто мало місце процесуальне заміщення сторони представником (ст. 5) [8]. Судове представництво на той час існувало у двох формах: природній і найманій. Надалі інститут найманих представників поступово перетворився на інститут професійних повірених – ходатаїв у справах та стряпчих [6, с. 13; 9, с. 16]. Також слід зауважити, що, незважаючи на те, процес за Псковською і Новгородською судними грамотами у цілому мав обвинувальний ухил, він не поділявся на кримінальний та цивільний процеси. Тобто слід констатувати, що участь представників допускалася як у кримінальних, так і у цивільних справах.

Надалі в давньоруських землях, у тому числі й на Українських територіях, що відійшли до Московського князівства, становлення інституту судового представництва відбувалося в рамках Судібників 1497 та 1550 років. Натомість на території Литовсько-Руської держави, до якої входила частина земель сучасної України, перші ознаки формування інституту судових представників можуть бути знайдені ще в письмових джерелах права XIII століття, зокрема в Литовській Метриці згадуються судові представники під назвами «посол» і «прокуратор» [9, с. 88–95; 19, с. 34; 11, с. 93–105].

Питання надання правничої допомоги найбільш детально висвітлювалось у статутах Великого Князівства Литовського 1529, 1566, 1588 років, дія яких поширювалася на територію України. Зокрема, ст. 10 Статуту 1529 року встановлювала обмеження для іноземців виступати як прокуратор (адвокат) у суді [12, с. 34–35]. Статут 1588 року, який базувався на «Руській правді» та засадах магдебургського права, вже безпосередньо передбачав, що прокуратор мав право виступати в суді як представник однієї зі сторін або її помічник. Цей Статут також запроваджував інститут спеціального урядового захисник для вдів і сиріт, які не могли захищати себе особисто [10, с. 16–18]. Статут 1588 року (відомий також як Третій Литовський Статут) також визначав коло професійних прав та обов'язків представника (прокуратора), а також закріплював принципи професійної діяльності представника та певні норми щодо представницької етики [11, с. 90–98; 13, с. 10]. Також Статут висував низку вимог до особи, яка здійснювала професійне представництво в суді (вільна людина незалежно від походження, окрім духовенства та персоналу замкових і земських судів у підвідомчих округах [11; 14, с. 4]). Отже, в нормах Литовських Статутів, які продовжували діяти і в добу Гетьманщини (1628 рік – кінець XVIII століття) [5, с. 34], вперше в історії Україні було здійснено спробу впорядкувати питання судового представництва, започаткувавши таким чином становлення інституту правничої допомоги в Україні.

Із приводу досліджень наступного історичного періоду становлення інституту правничої допомоги в Україні слід зауважити, що 5 серпня 2017 р. було презентовано історичну монографію В. Брехуненка та І. Синяка «Адвокати у судочинстві ранньомодерної держави Гетьманщини», автори якої довели, що в період Гетьманщини на території України було впроваджено надання професійної правничої допомоги та існувала змагальність судового процесу. Зокрема, в монографії було проаналізовано історичну ґенезу адвокатури як спеціального соціального інституту, діяльність якого спрямовувалась на надання правничої допомоги, з'ясовано законодавче поле діяльності адвокатів, досліджено роль професійного представника у судовому процесі Гетьманщини тощо. Дослідникам вдалося встановити 135 правників того часу, зокрема тих, які представляли в судах інтереси гетьманів К. Розумовського, П. Полуботка, а також інтереси Михайлівського золотоверхого монастиря, Софії Київської, Києво-Печерської Лаври тощо [15].

У XVIII столітті на території України, яка перебувала у складі Російської імперії, питання надання правничої допомоги регулювалися на підставі проекту своєрідного українського процесуального кодексу, який мав назву «Права, за якими судиться малоросійський народ». Зокрема, передбачалася участь у судах професійних юристів – прокураторів або речників. При цьому надавати професійну правничу допомогу могли: чоловіки, розумово й фізично здорові, повнолітні, християни, світського походження. Для осіб, які не могли себе захищати самостійно, призначався урядовий захисник. У цілому правнича допомога надавалась на платних засадах, втім передбачалося її безоплатне надання для малозабезпечених, удів та сиріт [5, с. 34–35]. У цьому проекті «кодексу» українського права вперше було вжито терміни «адвокат», «повірений» тощо [6, с. 12]. Незважаючи на те, що проект офіційно не набув чинності, «Права, за якими судиться малоросійський народ», використовувались на території України до середини XIX століття [16; 17].

Остаточно надання правничої допомоги на території України, що перебувала під владою Російської імперії, набуло юридичного оформлення за Судовими Статутами від 20 листопада

1864 року. Зокрема, після проведення судової реформи 1864 року розпочала свою діяльність адвокатура, на яку, власне, і покладалося виконання функцій з надання професійної правничої допомоги. Судові статути передбачали діяльність присяжних повірених, що здійснювали захист на професійній основі, та приватних повірених, які індивідуально займалися відповідною практикою [14, с. 7]. Також було закладено засади регулювання правовідносин із надання правничої допомоги.

Зазначимо, що в Російській імперії кожні три роки міністром юстиції, за поданням судових палат і Рад присяжних повірених, установлювався розмір «такси» за надання правничої допомоги. М. Кожевніков відзначає, що «якщо звернутися до такси оплати адвокатів по цивільних справах, що діяла у царській Росії, то з неї видно, що в основу визначення розміру винагороди були покладена: 1) сума позову й 2) результат розгляду справи в суді» [18, с. 15]. Докладно висвітлює підходи до визначення розміру винагороди того періоду й Л. Грудцина, приходячи до висновку, що основним критерієм під час визначення розміру гонорару за надання правничої допомоги у цивільних справах була ціна позову [19]. Згідно зі ст. 395 Судових Статутів 1864 року розмір і порядок виплати винагороди повіреному визначалися письмовою угодою з довірителем, що підтверджує застосування до питань регулювання надання правничої допомоги положень цивільного права. На договірних засадах правнича допомога на території України, що перебувала під владою Російської імперії, надавалася до 1917 року [6, с. 14; 20].

З установленням радянської влади на територію України було поширено дію радянського законодавства, яке істотно реформувало систему надання правничої допомоги. Так, ст. 3 Декрету про Суд №1 1917 року передбачала, що правнича допомога не обов'язково може бути професійною, адже захисниками у справі на стадії попереднього слідства могли бути громадяни чоловічої та жіночої статі з бездоганною репутацією, наділені цивільними правами [5, с. 40]. У 1918 році при Радах робітничих і селянських депутатів були засновані колегії захисників, обвинувачів і представників сторін у цивільному процесі [6, с. 15], а також запроваджено інститут «загальногромадянського обвинувачення і захисту» [5, с. 40–41]. Зауважимо, що у 1918–1922 роках праця членів колегій захисників фактично прирівнювався до праці державного службовця. Як зазначає В. Буробін, «члени цих колегій ставали (...) державними службовцями на окладі, розмір якого прирівнювався до окладів суддів народних судів. Довірителі повинні були вносити плату за послуги адвоката на рахунок Комісаріату юстиції, з його бюджету сплачувалася заробітна плата» [21, с. 45].

У 1922 році було прийняте Положення про адвокатуру Української Радянської Соціалістичної Республіки (далі – УРСР), а також затверджено Інструкцію про організацію губернських колегій захисників при губернських районних народних судах та Положення про консультації для надання юридичної допомоги населенню, що організовуються колегіями захисників [22, с. 15]. Базове Положення про адвокатури від 26 травня 1922 року встановлювало, що, за загальним правилом, розмір винагороди за надання правничої допомоги визначався за згодою сторін. У той же час робітники державних і приватних підприємств, а також службовці радянських установ мали право оплачувати послуги захисників за таксою, установлюваною Народним комісаріатом юстиції (у цивільних справах – не більш 5% від присудженої суми, тоді як у кримінальних справах таксою передбачався лише межа гонорару, яка визначалася президією колегії «залежно від розміру й складності справи»). Що стосується осіб, визнаних постановою народного суду незаможними, то вони звільнялися від оплати наданої правничої допомоги [23].

У 1928 році робота членів колегій захисників була переведена на колективні форми організації, а приватна практика надання правничої допомоги – припинена [5, с. 45–46; 7, с. 45; 24].

Згідно з Положенням про адвокатури СРСР 1939 року розмір винагороди адвоката повністю залежав від такси, а можливість регулювання розміру гонорару за надання правничої допомоги угодою сторін не передбачалася [25].

На початку Другої Світової війни листом Народного комісаріату юстиції від 25 грудня 1941 року «Про призначення захисту на вимогу судів» було встановлено порядок виділення адвокатів для захисту обвинувачених у справах, що розглядалися військовими трибуналами і загальними судами, а також розширено перелік послуг з надання безоплатної правничої допомоги адвокатськими колегіями [5, с. 47; 12, с. 45].

Щодо Західноукраїнських земель слід зазначити, що на території Австро-Угорської імперії у другій половині XIX – на початку XX століття правнича допомога надавалася на професійних засадах [22, с. 13]. Зокрема, на території України, що перебувала під юрисдикцією Польщі в Українському Горожанському Комітеті, у 1918 році було створено секцію з надання правничої до-

помоги особам української національної приналежності, які були заарештовані, інтерновані або полонені, а згодом – створено так звану Колегію оборонців, яка об'єднала всіх адвокатів Західної України для надання правничої допомоги українському населенню [7, с. 42–43].

Важливими віхами розвитку інституту надання правничої допомоги в Україні у повоєнний період часу стало прийняття Верховною Радою УРСР у 1960 році Закону про судоустрій УРСР [26] та Кримінального-процесуального кодексу [27], а також Цивільного процесуального кодексу у 1963 році [28].

Постанова Ради Міністрів УРСР від 8 грудня 1965 року №1178 «Про затвердження Положення про оплату праці адвокатів в Українській РСР та Інструкції про порядок оплати юридичної допомоги, яка надається адвокатами громадянам, підприємствам, установам, радгоспам, колгоспам та іншим організаціям Української РСР» передбачала, що: угода про характер і обсяг прийнятого юридичною консультацією доручення, а також про розмір плати за юридичну допомогу та інші витрати, зв'язані з виконанням доручення, витрати на відрядження тощо, заноситься до реєстраційної картки, яка підписується завідувачем юридичної консультації, адвокатом і особою, що звернулась за допомогою (п. 2); для подання юридичної допомоги підприємствам, установам, радгоспам, колгоспам та іншим організаціям юридичні консультації укладають із ними договори з оплатою погодинно або за разовими дорученнями (п. 23) [29].

Конституція УРСР 1978 року у ст.156 передбачала, що обвинуваченому забезпечується право на захист, а у ст. 159 – функціонування адвокатур для надання юридичної допомоги «громадянам і організаціям» [30].

П. 2 ч. 2 ст. 21 Положення про адвокатуру УРСР від 31 жовтня 1980 року [31] передбачав, що завідуючий юридичною консультацією «укладає угоди із громадянами про подання юридичної допомоги і договори з підприємствами, установами і організаціями на юридичне обслуговування», тобто безпосередньо визначалося, що на відносини з надання правничої допомоги поширюються положення цивільного права.

Із проголошенням у 1991 році незалежності України розпочався новий етап у розвитку інституту надання правничої допомоги. Зокрема, 19 грудня 1992 року було прийнято Закон України «Про адвокатуру» [32], ст. 12 якого передбачала, що оплата праці адвоката здійснюється на підставі угоди між громадянином чи юридичною особою і адвокатським об'єднанням чи адвокатом. 28 червня 1996 року було прийнято нову Конституцію України, відповідно до ст. 59 якої кожному гарантувалося право на правову допомогу, зокрема й безоплатну у випадках, передбачених законом [33].

У 2011 році було прийнято Закон України «Про безоплатну правову допомогу» [34], після чого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 4 липня 2012 року № 435-р [35], а надалі й постановою Кабінету Міністрів України від 13 лютого 2013 року № 394 [36] було затверджено Державну цільову програму формування системи безоплатної правової допомоги на 2013–2017 роки, якою передбачалося розроблення та здійснення комплексу заходів правового, організаційного та економічного характеру, спрямованих на забезпечення доступу до безоплатної правової допомоги осіб, які мають на неї конституційне право і потребують такої допомоги.

У 2012 році було прийнято Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [37], яким також закріплювались сучасні засади правового регулювання надання правничої допомоги. Зокрема, норми вказаних законів передбачають договірні відносини щодо надання правничої допомоги, а також створюють підстави для застосування до таких відносин цивільно-правових норм, що регулюють надання послуг (детальніше про це далі).

У 2016 році Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [38] було змінено ст. 59 Конституції України, яка сьогодні сформульована таким чином: «Кожен має право на професійну правничу допомогу. У випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно. Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав» [33] (зауважимо, що до внесення до Конституції України відповідних змін Конституційним судом України неодноразово висловлювалася позиція щодо можливості надання правничої допомоги будь-яким компетентним правником, якого вільно обирає особа, яка потребує правничої допомоги [39–41]). Вказаним Законом Конституцію України було доповнено також ст. 131^2, в якій зазначається, що «тільки адвокат здійснює представництво іншої особи в суді, а також захист від кримінального обвинувачення». При цьому передбачено застереження, що законом можуть бути визначені винятки щодо представництва в суді у трудових спорах, спорах щодо захисту соціальних прав, щодо виборів і референдумів, у малозначних спорах, а також щодо представництва малолітніх або неповнолітніх осіб та осіб, визнаних судом недієздатними або дієздатність яких обмежена (перехідними

положеннями до конституційних змін передбачене також поетапне запровадження виключного адвокатського представництва в суді). З 2017 року набули чинності зміни і до процесуального законодавства України [42], які, серед іншого, передбачають введення до обігу закріпленого в Конституції України поняття «правнича допомога». При цьому аналіз норм чинного законодавства України дозволяє дійти висновку, що правнича допомога – це складне поняття, яке включає в себе різні види правничих послуг, і дістає прояву в різних формах, в тому числі як професійна правнича допомога.

Висновки. Отже, за результатами проведеного дослідження слід дійти висновків, що становлення та розвиток інститут правничої допомоги в Україні має давню історію. При цьому можуть бути виділені такі історичні етапи становлення інституту правничої допомоги в Україні: 1 етап – давньоруський період історії України; 2 етап – період перебування території України під владою інших держав; 3 етап – радянський період історії України; 4 етап – період становлення і розвитку незалежної Української державності; 5 етап – період демократичного реформування в Українській державі. Тривалість другого та третього етапів для Західної України та іншої території України не є однаковою. В аспекті розвитку цивільно-правового регулювання надання правничої допомоги відповідні історичні етапи становлення інституту правничої допомоги відповідають стадіям позадоговірного (1 етап) і договірного (2-5 етап) регулювання надання правничої допомоги.

Сьогодні Конституція України гарантує саме право на професійну правничу допомогу, під яким слід розуміти гарантовану державою можливість особи отримати високоякісні правничі послуги, які може забезпечити лише професійний адвокат, який пройшов фахову підготовку. Утім, допускаються визначені законом винятки із цього загального правила.

Список використаних джерел:

1. Васьковский Е.В. Организация адвокатуры. *Очерк всеобщей истории адвокатуры.* Санкт-Петербург, 1893. Ч. 1. 621 с.

2. Токунова Г.А. Возникновение института судебного представительства и правозаступничества в Древней Руси). URL : http://www.tokunova.ru/publikacii/ kursovaya_istoriya_advokatury_rossii/ vozniknovenie_instituta_sudebnogo_ predstavitelstva _i_ pravozastupnichestva_v_drevnej_rusi/ (дата звернення: 12.04.2019).

3. Гаврилов С.Н. История адвокатуры в России: генезис и эволюция форм правозаступничества и судебного представительства (XV – начало XX веков) : монография. Череповец, 2009. 349 с.

4. Обзоръ исторіи русскаго права / проф. М.Ф. Владимірский-Буданов. 6-е изд. С.-Петербургъ, Киевъ : Издание книгопродавца Н.Я. Оглоблина, 1909. 700 с.

5. Шкарупа В.К., Філонов О.В., Титов А.М., Кінаш Ю.Я. Адвокатура України: навч. посіб. / за ред. В.К. Шкарупи. 2-ге вид., випр. Київ : Знання, 2008. 398 с.

6. Сафулько С.Ф., Святоцький О.Д., Захарченко Т.Г. Енциклопедичний довідник майбутнього адвоката : у 2 ч. Київ : Ін Юре, 2008. Ч. 1. 616 с.

7. Джуська А.В. Конституційне право людини на професійну правничу допомогу в Україні : дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2018. 271 с.

8. Псковская судная грамота. *Российское законодательство X–XX веков. Законодательство Древней Руси*. Москва : Юрид. лит., 1984. Т. 1, 432 с.

9. Рагулин А.В. Общие положения учения о профессиональной защите по уголовным делам. Москва, 2008. 312 с.

10. Святоцький О.Д., Михеєнко М.М. Адвокатура України. Київ, 1997. 224 с.

11. Борисенок С. Утворення професійної адвокатури в Литовсько-Руській державі. *Праці Комісії для вивчення історії західноруського та українського права.* Київ, 1927. Вип. 3. С. 83–149.

12. Гловацький І.Ю. Діяльність адвоката-захисника у кримінальному процесі : навч. посіб. Київ : Атіка, 2003. 352 с.

13. Басецкий И.И., Василевская В.Л. Защитник в уголовном процессе. Минск, 2001. 300 с.

14. Історія адвокатури України / редкол.: В. В. Медведчук (голова) та ін. 2-е вид. Київ : СДМ – Студіо, 2002. 286 с.

15. Вийшла друком нова монографія «Адвокати у судочинстві ранньомодерної держави Гетьманщини». URL : http://unba.org.ua/ news/print/2564-vijshla-drukom-nova-monografiya-advokati-u-sudochinstvi-rann-omodernoi-derzhavi-get-manshini.html (дата звернення: 13.04.2019).

16. Василенко М. «Права, по которым судится малороссийский народ» як джерело державного права України XVIII ст. *Ювілейний збірник ВУАН на пошану академіка Грушевського.* Київ, 1928. Ч.1. С. 245–253.

17. Яковлів А. Український кодекс 1743 року «Права, по которым судится малороссийский народ»: Його історія, джерела та систематичний виклад змісту. *Записки Наукового товариства ім. Т.Г. Шевченка. Праці Історично-філософічної секції.* Мюнхен : Заграва, 1949. 211 с.

18. Кожевников М.В. Советская адвокатура. Москва : Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1939. С. 15.

19. Грудцына Л.Ю. 140 лет российской адвокатуре. URL : htpp://www.ludmilagr.ru (дата звернення: 13.04.2019).

20. Гончаренко С.В. Проблеми надання безоплатної правової допомоги. Короткий огляд новітніх тенденцій. *Адвокат*. 2011. № 11(134). С. 12–16.

21. Буробин В.Н. Адвокатская деятельность: учебн.-практ. пособие, 2-е изд, перераб и доп. Москва : ИКФ «ЭКМОС», 2003. 623 с.

22. Сміх В.В. Кримінальна відповідальність за порушення права особи на правову допомогу : монографія. Київ, 2012. 200 с.

23. Стецовский Ю.И., Мирзоев Г.Б. Профессиональный долг адвоката и его статус : монография. Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. С. 104.

24. О реорганизации коллегий защитников: постановление коллегии Наркомата юстиции УССР от 12.09.1928 г. *Вестник советской юстиции.* 1928. № 2 (126). С. 609.

25. Положение об адвокатуре СССР : утв. постановлением Совета Народных Комиссаров Союза ССР от 16.08.1939 г. № 1219. URL : http://www.libussr.ru/doc_ussr/ ussr4198.htm (дата звернення: 14.04.2019).

26. Про судоустрій Української РСР: Закон УРСР від 30.06.1960 р. (Із змінами і доповненнями за станом на 15.02.1975 р.). Київ : Політвидав України, 1975. 19 с.

27. Уголовно-процессуальный кодекс УССР : Закон УССР от 28.12.1960 г. URL : http://pravoved.in.ua/section-kodeks/79-upku.html (дата звернення 12.04.2019).

28. Цивільний процесуальний кодекс УРСР : Закон УРСР від 18.07.1963 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1501-06 (дата звернення 13.04.2019).

29. Про затвердження Положення про оплату праці адвокатів в Українській РСР та Інструкції про порядок оплати юридичної допомоги, яка надається адвокатами громадянам, підприємствам, установам, радгоспам, колгоспам та іншим організаціям Української РСР : постанова Ради Міністрів УРСР від 08.12.1965 р. № 1178. URL : http:// search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP651178.html (дата звернення: 13.04.2019).

30. Конституція УРСР від 20.04.1978 р. URL : http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09 (дата звернення: 13.04.2019).

31. Про затвердження Положення про адвокатуру Української РСР : Закон УРСР від 31.10.1980 р. URL : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T801050.html (дата звернення: 14.04.2019).

32. Про адвокатуру : Закон України від 19.12.1992 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/go/2887-12 (дата звернення: 12.04.2019).

33. Конституція України від 28.06.1996 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 15.04.2019).

34. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 02.06.2011 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/go/3460-17 (дата звернення: 15.04.2019).

35. Про схвалення Концепції Державної цільової програми формування системи безоплатної правової допомоги на 2013-2017 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.07.2012 р. № 435-р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/go/435-2012-%D1%80 (дата звернення: 15.04.2019).

36. Про затвердження Державної цільової програми формування системи безоплатної правової допомоги на 2013-2017 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 13.02.2013 р. № 394. URL : https://zakon.rada.gov.ua/go/394-2013-%D0%BF (дата звернення: 15.04.2019).

37. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05.07.2012 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17 (дата звернення: 14.04.2019).

38. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 02.06.2016 р. URL : https://zakon. rada.gov.ua/laws/show/1401-19 (дата звернення: 15.04.2019).

39. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Солдатова Г.І. щодо офіційного тлумачення положень статті 59 Конституції України, статті 44 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 268, 271 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про право вільного вибору захисника) від 16.11.2000 р. № 13-рп/2000. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/ show/v013p710-00 (дата звернення: 16.04.2019).

40. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Голованя І.В. щодо офіційного тлумачення положень статті 59 Конституції України (справа про право на правову допомогу) від 30.09.2009 р. № 23-рп/2009. URL : https://zakon. rada. gov.ua/laws/show/v023p710-09 (дата звернення: 16.04.2019).

41. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Приватного малого підприємства – фірми «Максима» щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 59 Конституції України, частини першої статті 44 Господарського процесуального кодексу України (справа про відшкодування витрат на юридичні послуги у господарському судочинстві) від 11.07.2003 р. № 6-рп/2013. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-13 (дата звернення: 16.04.2019).

42. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України від 03.10.2017 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147-19 (дата звернення: 16.04.2019).

УДК 340.1
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.10

СМІРНОВА В.В.

ПРОЦЕС СТАНОВЛЕННЯ Й РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ПРИСЯЖНИХ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ ПІСЛЯ СУДОВОЇ РЕФОРМИ 1864 РОКУ

Стаття присвячена аналізу розвитку інституту народного представництва під час здійснення правосуддя в цивільному судочинстві України після прийняття судових статутів 1864 року, висвітленню основних проблем, що виникали в процесі запровадження суду присяжних у радянській і незалежній Україні. Визначено, що активні реформи судової системи спонукають законодавця до вибору більш ефективної форми суду присяжних, про що свідчать законодавчі ініціативи в парламенті. Так, у Законопроекті «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України, Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо удосконалення функціонування суду присяжних в Україні» від 21.08.2017 № 7022-1 пропонувалося запровадити в Україні класичну форму суду присяжних, яка б складалася з 12 основних присяжних і 12 додаткових. Передбачалося, що такий суд присяжних буде вирішувати «питання факту», а «питання права» будуть вирішуватися професійними суддями. З'ясовано, що запровадження інституту присяжних на території України пов'язують із судовою реформою 1864 року. Аналізуючи цю реформу, можна дійти висновку, що суд присяжних був своєрідною шоковою терапією, запозичений із системи західного правосуддя. Але такий суд присяжних виявився занадто м'яким у винесенні обвинувальних рішень, що разом зі значною політизацією судових процесів призвело до обмеження кількості справ за участю присяжних, кризи інституту присяжних загалом і, як наслідок, повного скасування цього інституту в 1917 році. Зроблено висновок, що з моменту створення інституту народного представництва під час здійснення правосуддя характерним було його пристосування до політичних та економічних викликів. Брак самостійності й незалежності присяжних призвів до виключно декларативного існування цього інституту в цивільному судочинстві України. Досвід історичного розвитку інституту присяжних має бути врахований під час побудови нової моделі, яка, враховуючи реформи та виклики сьогодення, стане ефективним інструментом народного контролю і зниження корупційних ризиків під час прийняття судових рішень.

Ключові слова: *присяжні, інститут присяжних, народні засідателі, суд присяжних.*

© СМІРНОВА В.В. – аспірантка кафедри цивільного права і процесу (Національна академія внутрішніх справ)

The article is devoted to the analysis of the development of the institution of public representation in the administration of justice in civil proceedings of Ukraine after the adoption of the judicial charters in 1864, analysis of main problems that arose in the process of jury implementation in Soviet and independent Ukraine. It is determined that active reforms of the judicial system encourage the legislator to choose a more efficient form of jury trial, as evidenced by legislative initiatives in parliament. Thus, Bill No. 7022-1 "On Amendments to the Criminal Procedure Code of Ukraine, the Law of Ukraine" On Judicial System and Status of Judges "On Improving the Functioning of the Jury in Ukraine" of 21.08.2017 suggested the introduction of a classic jury trial in Ukraine consisted of 12 primary jurors and 12 additional. It was envisaged that such a jury would decide the "question of fact" and the "question of law" would be decided by professional judges. It has been found that the introduction of a jury institute in the territory of Ukraine is linked to the judicial reform of 1864. Analyzing this reform, we can conclude that the jury was a kind of shock therapy borrowed from the Western justice system. But such a jury found itself too lenient in its conviction, which, together with the considerable politicization of the trials, led to a restriction on the number of cases involving the jury, the crisis of the jury as a whole and, as a consequence, the complete abolition of this institution in 1917. It has been concluded that since the establishment of the People's Representation Institute during the administration of justice, it has been characterized by its adaptation to political and economic challenges. The lack of independence and independence of the jury led to the exclusively declarative existence of this institute in the civil proceedings of Ukraine. The experience of the historical development of the jury should be taken into account when building a new model that, given the reforms and challenges of today, will become an effective tool for popular control and reduction of corruption risks in judicial decision-making.

Key words: *jury, jury institute, lay judges, jury trial.*

Вступ. Розгляд питань, пов'язаних із запровадженням суду присяжних у сучасну правову систему України, є неможливим без дослідження та аналізу історії розвитку цього інституту. Судова реформа 1864 року запровадила на території сучасної України суд присяжних, що стало новим етапом розвитку судової системи загалом. У процесі свого історичного розвитку форми участі представників народу під час здійснення правосуддя змінювалися, від класичної моделі суду присяжних, запозиченої в США, до декларативної присутності народних засідателів як представників трудового колективу під час панування радянської влади. Інститут народних засідателів, як і судова гілка влади загалом, за часів радянської влади був позбавлений незалежності й був підзвітний державним структурам. Після здобуття незалежності України інститут народних засідателів був ліквідований як пострадянський елемент судової системи, але бажання будувати державу на демократичних засадах призвело до його відновлення в Конституції 1996 року. Сучасна модель суду присяжних потребує не вдосконалення, а створення абсолютно нової моделі, враховуючи виклики сьогодення, кризу судової влади та процес активних реформ. Аналіз історичного розвитку цього інституту дасть змогу визначити, яка з моделей була найбільш результативною з погляду виконання функцій, першочергово покладених на цей інститут.

Постановка завдання. Метою статті є висвітлення основних періодів розвитку інституту представництва народу під час здійснення правосуддя після судової реформи 1864 року, аналіз основних проблем, які виникали в процесі впровадження цього інституту.

Історія виникнення й розвитку суду присяжних на території сучасної України досліджувалася в працях В. Городовенко, Т. Лисакова, Т. Нешик, Л. Сапейко, Тертишника, Т. Угненко, О. Шило, С. Штогуна, В. Щерби, О. Яновської та ін. Незважаючи на наявність окремих робіт, що стосуються історії розвитку суду присяжних на теренах України, відсутнє комплексне дослідження й періодизація історії формування та розвитку цього інституту після 1864 року.

Результати дослідження. Зачатки функціонування інституту присяжних спостерігаються в різних народів. Участь народу під час здійснення правосуддя була помічена ще з 6 століття до н.е. у Стародавній Греції, в Афінах, де розпочав функціонування своєрідний суд присяжних – Геліея. Із самого початку становлення інституту присяжних основною ідеєю його функціонування було обмеження абсолютної влади та недопущення будь-якого королівського свавілля. Подальшого широкого розповсюдження інститут набув у ранньофеодальній Англії та Франції. Так,

у Франції правосуддя здійснювалося шляхом залучення членів місцевої громади через інститут журату (лат. jurata – клятвені завірення), що оснований на звичаєвому праві, і рекогніторес (лат. recognitores – розпізнавати, розглядати), оснований на позитивному праві. В англійців необхідною передумовою для створення суду присяжних став фриборг, своєрідна адміністративно-територіальна одиниця, члени якої несли солідарну матеріальну відповідальність, основану на круговій поруці, як наслідок сусідської солідарності, що існувала в Англії ще в англосаксонський період. Отже, і в англійців, і у французів функціонував інститут, який можна назвати прототипом суду присяжних: судова влада здійснювалася в процесі плідної співпраці постійних і тимчасових суддів. Однак із часом у Франції народні судді були витіснені зі сфери судочинства професійними суддями остаточно, тоді як в Англії суд присяжних ніколи не переставав діяти. Тому більшість дослідників уважає, що суд присяжних – суто англійський інститут, який міг зародитися лише на теренах англійських правових звичаїв, оскільки ні у Франції, ні в будь-якій іншій державі не було передумови для зародження журі, а саме фриборгу, інституту суто англосаксонського [1, с. 37].

Незважаючи на ранні згадки про існування прототипу суду присяжних ще в Давній Греції, пізніше в ранньофеодальній Англії, Франції, виникнення цього інституту на пострадянському просторі відбулося тільки в XIX столітті.

Виникнення суду присяжних на український землях пов'язують із судовою реформою Олександра II в Російської імперії в 1864 році. Судові статути 1864 року фундаментально змінили судоустрій Російської імперії, поряд зі створенням адвокатури, нотаріату, мирових суддів був запроваджений суд присяжних, який був не результатом історичного розвитку судової системи, а фактично повністю новим для країни запозиченим інститутом. Уперше на територіях Російської імперії питання щодо винуватості чи невинуватості особи вирішували 12 присяжних. Кількість присяжних у Російській імперії, на думку істориків, запозичена з Англії, де історично лава присяжних складалася з 12 осіб.

Судова реформа передбачала відділення судових органів від адміністративних і виконавчих, проголошення принципів гласності, змагальності, рівності цивільних прав. Але реалізація цих законодавчих змін судової системи Російської імперії вимагала великої підготовчої роботи та значних фінансових ресурсів. Крім того, створення суду присяжних засідателів та інші демократичні засади судових статутів 1864 року викликали незадоволення в певних політичних сил імперії, які прагнули зберегти самодержавну владу царя, що в сукупності стало на заваді подальшому реформуванню державного устрою Російської імперії.

З моменту першої спроби запровадити на теренах сучасної України інститут представництва народу під час здійснення правосуддя він зазнав суттєвих змін і пройшов низку етапів.

У науковій доктрині існує декілька підходів до періодизації розвитку суду присяжних на пострадянському просторі. А. Демичев та О. Ісаєнкова в роботах виокремлюють два етапи: дореволюційний (1864–1917) і сучасний (з 1993 року до сьогодні), кожен із який має власні періоди.

1. Період еволюційного розвитку (1864–1878). Судова реформа 1864 року встановила участь присяжних тільки в кримінальних справах, участь присяжних під час розгляду цивільних справ не передбачалася. Для потенційних присяжних було вставлено низку вимог: віковий, фізичний, майновий цензи та ценз осілості. Варто зауважити, що участь народу у здійсненні правосуддя як присяжних була громадським обов'язком, тому особа не могла відмовитися від участі в судових засіданнях як присяжного, крім випадків, передбачених законом.

Період із 20 листопада 1864 року по 9 травня 1878 року іменують періодом еволюційного розвитку інституту присяжних засідателів, оскільки положення Статутів щодо суду присяжних діяли в первісному вигляді практично без будь-яких серйозних змін, обмежень чи доповнень [2, с. 250].

2. Період кризи присяжних (1878–1889). У процесі розвитку суду присяжних були виявлені певні недоліки цього інституту. Головним недоліком уважається репресивність присяжних, яка була значно вища, ніж у професійних суддів. Злочини проти порядку управління засуджувалися в 64% випадках, що на 19,4% нижче, ніж у випадках розгляду таких справ коронним судом. У справах проти громадського благоустрою присяжні засідателі засуджували тільки 47,2% обвинувачених, тоді як коронні судді – 93%, тобто різниця в репресії становила 46% [3, с. 106].

З огляду на значну репресивність присяжних і їхню незалежність від тиску владних структур, почалося поступове обмеження їхньої компетенції в 1878 році.

Указом від 9 травня 1878 року з підсудності присяжних вилучені справи про тероризм і всі посадові злочини. Можна побачити, що вилучення саме цих категорій справ із компетенції суду присяжних свідчить про політизацію процесів і бажання носіїв владних повноважень захи-

стити власні інтереси. При цьому явної критики зазнавали тільки присяжні, яких звинувачували в неповазі до суду та закону, а недоліки в роботі органів слідства й обвинувачення залишалися поза увагою.

Період із 1878 року по 1889 рік прийнято вважати кризою присяжних, викликаною трьома причинами: політичними, правовими та соціокультурними. Період кризи характеризується підвищенням вимог до присяжних (зміна соціального й освітнього складу присяжних), зменшенням їхньої компетенції, значною політизацією процесу функціонування цього інституту.

3. **Період переоцінки інституту присяжних (1889–1917).** Після завершення періоду кризи розпочинається процес переоцінки інституту присяжних і його початкова форма, прийнята ще в 1864 році, визнається такою, що не тільки виправдовує себе, а і, як зазначає А. Коні, є найкращою формою судочинства, яку лише можна було уявити, для вирішення більшої частини серйозних справ, особливо в тих випадках, коли тяжке обвинувачення пов'язане з доказами, що вимагають життєвої мудрості. У роботі «Вступительное и заключительное сообщение о суде присяжных и о суде с сословными представителями при руководстве совещаниями старших председателей и прокуроров судебных палат 29–31 декабря 1894 года» А. Коні писав, що за 30 років свого функціонування суд присяжних так сильно увійшов у руське життя, що, незважаючи на тимчасові та поодинокі випадки, які призводили до його критики, навряд чи можна всерйоз говорити про його скасування [4, с. 47–48].

4. **Період нової кризи. Скасування суду присяжних.** Після приходу до влади в 1917 році Тимчасового уряду суд присяжних зазнав нової кризи та, як наслідок, припинив своє існування на території Російської імперії після Жовтневої революції. 22 листопада (5 грудня) 1917 року Раднарком Декретом «Про суд» № 1 ухвалив: «Скасувати донині існуючі загальні судові встановлення, як-то: окружні суди, судові палати й Правлячий сенат з усіма департаментами ...». Відповідно, скасовувався й інститут присяжних засідателів, що діяв у цих судових установах [2, с. 251].

Отже, запровадження інституту присяжних на території України пов'язують із судовою реформою 1864 року. Аналізуючи цю реформу, можна дійти висновку, що суд присяжних був своєрідною шоковою терапією, який був запозичений із системи західного правосуддя. Але такий суд присяжних виявився занадто м'яким у винесенні обвинувальних рішень, що разом зі значною політизацією судових процесів призвело до обмеження кількості справ за участю присяжних, кризи інституту присяжних загалом і, як наслідок, повного скасування цього інституту в 1917 році.

Але, незважаючи на те що класичний суд присяжних ліквідований у 1917 році, залучення громадян до розгляду цивільних справ продовжувалося.

Особливо важливим правовим актом цього періоду був декрет Ради Народних Комісарів УРСР «Про суд» від 14 лютого 1919 року, яким ліквідовувалися «буржуазно-поміщицькі» суди (генеральний суд, судові палати, окружні суди, з'їзди мирових суддів, мирові суди, суди військові, морські, волосні, комерційні) та всі установи й організації, що були при них, і затверджувалося тимчасове Положення про народні суди й революційні трибунали УРСР, за яким в Україні, як і в РРФСР, створено дві самостійні судові системи: 1 – народні суди й ради народних суддів; 2 – революційні трибунали. Положення встановлювало, що народні суди діють у складі одного постійного судді і двох народних засідателів.

Отже, у 1919 році з'явилася інша форма представництва народу під час здійснення правосуддя, яка за своїм змістом суттєво відрізнялася від суду присяжних, запровадженого в 1864 році. Народні засідателі були представниками громадськості під час здійснення правосуддя й обиралися трудовим колективом строком на 3 роки. Під час розгляду справ народні засідателі наділялися всіма правами судді та приймали рішення колегіально. Проте говорити про незалежність останніх не варто, оскільки представники робітничих професій повністю підтримували й розділяли думку професійних суддів під час винесення рішень.

Радянський варіант участі громадян у здійсненні правосуддя дуже нагадує німецький суд шефенів. Маючи витоки в законодавстві Карла Великого VIII ст., суд шефенів у сучасному вигляді з'явився в Німеччині в середині XIX ст. і складався з коронного судді і двох засідателів – шефенів. На відміну від суду присяжних, цей романо-германський аналог судового розгляду за участю представників народу утворює з професійним суддею єдиний склад. Нині в Німеччині цей інститут застосовується під час розгляду справ в адміністративних і трудових судах. В інших європейських державах діє подібний аналог. Отже, радянський інститут народних засідателів мав відповідні аналоги в інших європейських цивільних процесуальних системах.

Порядок розгляду справи із залученням народних засідателів неодноразово піддавався критиці. Деякі автори відзначали недосконалий характер обрання народних засідателів. На їхню

думку, обрання народних засідателів на зборах окремих колективів порушувало принцип рівного виборчого права. Крім того, рішення народних засідателів прямо залежали від думки професійних суддів, авторитет яких був вищим за будь-яку думку представників народу. Більше того, сама судова система того часу перебуває в залежності від виконавчої влади й підзвітності їй [5, с. 164].

Тільки в статті 112 Конституції 1936 року вперше за майже 20 років із моменту становлення радянської влади визначалося, що судді незалежні й підпорядковуються тільки закону.

Проте це проголошення принципу незалежності суддівської гілки влади залишилося лише на папері, оскільки Народний комісаріат юстиції перевіряв шляхом проведення ревізій діяльність суддів і правильність застосування ними законів під час розгляду кримінальних і цивільних справ.

Після сплину майже півстоліття Конституцією СРСР 1977 року, а через рік і Конституцією УРСР 1978 року встановлювалося, що народні засідателі беруть участь у розгляді цивільних справ і кримінальних справ у суді першої інстанції та користуються всіма правами судді. Ця вимога відбилася у відповідному процесуальному законодавстві того часу.

У рамках судової реформи 1990-х років інститут народних засідателів скасовано. Незадоволеними роботою народних засідателів були передусім самі судді. Народні засідателі часто ухилялися від виконання своїх обов'язків, тому іноді до розгляду справ залучали й працівників суду. Безумовно, думки науковців і практиків того часу щодо доцільності існування в радянській системі інституту народних засідателів розділилися. Одні вважали це пережитком минулого, інші були переконані, що прагнення скасувати участь народу під час здійснення правосуддя є політичним впливом на суддівську гілку влади.

Підсумовуючи процес становлення та розвитку інституту народного представництва за радянських часів, можна дійти висновку, що кожна з форм, які мав цей інститут у процесі свого історичного розвитку, зазнавала політичного впливу та позбавлялася тих першочергових рис незалежності й об'єктивності, які повинні б мати відповідно до мети свого функціонування.

На нашу думку, класична форма суду присяжних, запроваджена після 1864 року, могла стати ефективним інструментом контролю за здійсненням правосуддя, зменшення владного впливу на суддівські рішення. Проте участь народних засідателів у судових процесах як за часів радянської влади, так і за часів незалежної України залишалася конституційною формальністю.

Стаття 124 Конституції України 1996 року закріпила право народу на безпосередню участь під час здійснення правосуддя через народних засідателів і присяжних. Невизначеність щодо конкретної моделі народного представництва в суді й водночас бажання будувати нову державу виключно на демократичних засадах призвели до такого неоднозначного формулювання форм участі народу під час здійснення правосуддя в конституційній нормі.

Крім того, це конституційне право громадян залишалося декларативним до прийняття Цивільного процесуального кодексу України, в якому стаття 124 Конституції конкретизована, але конституційне право громадян на участь у здійсненні правосуддя обмежено чітко визначеною кількістю справ, до розгляду яких вони залучалися. Так, відповідно, у ч. 4 ст. 293 Цивільного процесуального кодексу України встановлюється перелік справ, до розгляду яких залучаються присяжні.

У 2016 році інститут народних засідателів ліквідовано шляхом прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)». Пізніше, у 2017 році, з метою приведення норм Цивільного процесуального кодексу України у відповідність до Конституції України прийнято Закон України «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу щодо розгляду справ за участю присяжних». Зміни щодо участі представників народу під час здійснення правосуддя в цивільних справах стосувалися тільки зміни термінології, форма участі останніх під час розгляду справ окремого провадження не змінилася.

Висновки. Пропонуємо виокремити такі етапи розвитку інституту народного представництва в цивільних справах із моменту здобуття Україною незалежності:

1.Період відновлення інституту народних засідателів (1996–2004). Закріплення в ст. 124 Конституції України права громадян на участь у здійсненні правосудді стало важливим кроком у становленні демократичних засад і забезпеченні права на справедливий суд.

2.Період упровадження інституту народних засідателів у цивільне судочинство (2004–2017). Цей період характеризується імплементацію конституційного права громадян на участь під час здійснення правосуддя в Цивільний процесуальний кодекс України. У частині 2 ст. 18 Цивільного процесуального кодексу України (в редакції від 06.11.2014) зазначається, що у випадках, установлених цим Кодексом, цивільні справи в судах першої інстанції розглядаються колегією в складі одного судді і двох народних засідателів, які під час здійснення правосуддя користуються

всіма правами судді. Отже, декларативне право громадян на участь у здійсненні правосуддя реалізовано в цивільних процесуальних нормах після прийняття нового Цивільного процесуального кодексу України у 2004 році. Із цього моменту народних засідателів залучали до розгляду визначеної Кодексом категорії справ окремого провадження, у межах позовного провадження участь народних засідателів не передбачалася.

3.Період ліквідації інституту народних засідателів і впровадження суду присяжних (2017 рік – сьогодення). Законом України «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України щодо розгляду справ за участю присяжних» від 09.02.2017 інститут народних засідателів скасовано та запроваджено суд присяжних.

Нині недоцільно казати про відновлення класичного суду присяжних засідателів, оскільки зміни стосуються виключно термінології, сама ж форма участі громадян у здійсненні правосуддя залишилась незмінною. Але активні реформи судової системи спонукають законодавця до вибору більш ефективної форми суду присяжних, про що свідчать законодавчі ініціативи в парламенті. Так, у Законопроект «Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України, Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо удосконалення функціонування суду присяжних в Україні» від 21.08.2017 № 7022-1 пропонувалося запровадити в Україні класичну форму суду присяжних, яка б складалася з 12 основних присяжних і 12 додаткових. Передбачалося, що такий суд присяжних буде вирішувати «питання факту», а «питання права» будуть вирішуватися професійними суддями. Отже, як у науковому співтоваристві, так і в законодавчому полі залишаються актуальними питання щодо форми та підстав участі громадян у здійсненні правосуддя.

З моменту створення інституту народного представництва під час здійснення правосуддя характерним було його пристосування до політичних та економічних викликів. Брак самостійності й незалежності присяжних призвів до виключно декларативного існування цього інституту в цивільному судочинстві України. Досвід історичного розвитку інституту присяжних має бути врахований під час побудови нової моделі, яка, враховуючи реформи та виклики сьогодення, стане ефективним інструментом народного контролю і зниження корупційних ризиків під час прийняття судових рішень.

Список використаних джерел:

1.Волоско І.Р. Суд присяжних в Україні: особливості формування та діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Міністерство освіти і науки України, Львівський національний університет ім. Івана Франка. Львів, 2014. С. 37.

2.Нешик Т.С. Становлення суду присяжних в Україні наприкінці XIX – на початку XX століть. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* 2014. Вип. 26. 249–253 с.

3.Демичев А.А. Суд присяжных в Российской Империи по судебным уставам 1864 г.: теория и практика. *Університетські наукові записки.* 2012. 106–107 с.

4.Кони А.Ф. Вступительное и заключительное сообщение о суде присяжных и о суде с сословными представителями при руководстве совещаниями старших председателей и прокуроров судебных палат 29–31 декабря 1894 года. *Журнал Министерства юстиции.* 1895. № 4. С. 47−48.

5.Гражданская процессуальная система России : монография. Москва, 2011. 164 с.

6.Конституція СРСР 1936 р. Глава IX.

7.Конституція України від 28.06.1996 / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр.

8.Цивільний процесуальний кодекс України від 04.11.2018. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15.

9.Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 02.06.2016. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19.

10. Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу щодо розгляду справ за участю присяжних : Закон України від 09.02.2017. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1847-19.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.11

АРТЕМЕНКО Я.В.

ЩОДО ПОНЯТТЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ КІБЕРБЕЗПЕКИ

У статті здійснено оцінку конструкції для позначення та змісту поняття «національна система кібербезпеки» з урахуванням всіх складників, необхідних для досягнення стану захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави під час використання кіберпростору. З'ясовано, що сьогодні основними суб'єктами кібербезпеки визначені винятково державні інституції. Включення до їх числа недержавних інституцій дозволить у національному секторі кібербезпеки як сукупності суб'єктів її забезпечення виділити державний та приватний блоки. Визначено, що національною системою кібербезпеки України доцільно позначати сукупність елементів, розвиток яких забезпечить досягнення стану захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави під час використання кіберпростору. З огляду на сформовану міжнародними експертами матрицю кібербезпеки доцільними складниками національної системи кібербезпеки України можна визначити: нормативно-правову базу; суб'єктів забезпечення кібербезпеки, об'єднаних в сектори, які взаємодіють на засадах державно-приватного партнерства та координуються єдиним центром; інструменти їх діяльності; об'єкти забезпечення кібербезпеки; освіту у сфері кібербезпеки. Іншими словами, національну систему кібербезпеки України доцільно розуміти як поєднання нормативного, інституційного, інструментального та освітнього компонентів (блоків, складників). Зроблено висновок, що національна система забезпечення кібербезпеки України повинна являти собою сукупність об'єктів та суб'єктів, зв'язки між якими та з зовнішніми щодо вказаної системи елементами у вигляді окремих заходів, здійснюваних за рахунок охоплених компетенцією кожного форм та методів діяльності, виникають, змінюються та припиняються задля досягнення стану захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави під час використання кіберпростору. Суб'єктами національної системи забезпечення кібербезпеки в Україні повинні бути: держава в особі конкретних органів, установ чи організацій; громадянське суспільство у вигляді окремих громадян, громадських організацій, суб'єктів самоврядної влади; приватний сектор у вигляді представників бізнесу.

Ключові слова: *національна система кібербезпеки, забезпечення кібербезпеки, кіберпростір, суб'єкти забезпечення кібербезпеки.*

In the article is evaluated the design for the designation and content of the concept of "national cybersecurity system" taking into account all the components necessary to achieve the state of protection of vital interests of the individual and the citizen, society and the state while using cyberspace. It has been found that public institutions are excluded by the main cybersecurity entities. The inclusion of non-governmental institutions in the national sector will allow the national and private sectors to be singled out in the national cybersecurity sector. It is determined that the national system of cybersecurity of Ukraine is advisable to designate a set of elements, the development of which will ensure the achievement of the state of protection of vital interests of the individual and the citizen, society and the state during the use of cyberspace. Considering the cyber security matrix formed by international experts, the relevant components of the

© АРТЕМЕНКО Я.В. – аспірант (Міжрегіональна академія управління персоналом)

national cybersecurity system of Ukraine can be determined: the regulatory framework; cybersecurity entities integrated into sectors that operate on a public-private partnership and are coordinated by a single center; tools of their activity; cybersecurity facilities; cybersecurity education. In other words, it is advisable to understand the national cybersecurity system of Ukraine through a combination of regulatory, institutional, instrumental and educational components (blocks, components). It is concluded that the national system of cybersecurity of Ukraine should represent a set of objects and entities, the links between which and with the elements external to the specified system in the form of separate measures carried out at the expense of the scope of competence of each form and method of activity, arise, are modified and terminated to achieve a state of protection of the vital interests of the individual and the citizen, society and the state while using cyberspace. The subjects of the national cybersecurity system in Ukraine should be: the state, represented by specific bodies, institutions or organizations; civil society in the form of individual citizens, non-governmental organizations, subjects of self-government; the private sector as business representatives.

Key words: *national cybersecurity system, cybersecurity, cyberspace, cybersecurity entities.*

Вступ. Для створення умов безпечного функціонування кіберпростору його використання в інтересах особи, суспільства і держави як мети Стратегії кібербезпеки України першим з поставлених завдань було створення національної системи кібербезпеки [1]. І створення такої системи було вкрай необхідним, зважаючи на ряд реалізованих кіберзагроз у вигляді кібератак (розповсюдження в Україні "WannaCry" як шкідливого програмного забезпечення, за допомогою якого вимагають кошти за дешифровку зашифрованих через вказану програму даних на персональних комп'ютерах; злам енергетичних підприємств України «Прикрапаттяобленерго» у грудні 2015 року; відключення від електроенергії Київської ГАЕС з іншими об'єктами інфраструктури Києва у грудні 2016 року; кібератака 2017 року через програму для звітності та документообігу M.E.doc. з інфікацією більше 12 000 серверів та робочих станцій; кібератаки на сайти Міністерства Інфраструктури України, Міжнародний одеський аеропорт та Київський метрополітен у жовтні 2017 року тощо).

Проблеми забезпечення кібербезпеки неодноразово ставали приводом досліджень науковців, серед яких О.О. Астахов, І.В. Діордіца, С.В. Демедюк, О.В. Глазов, І.Ф. Корж, В.А. Ліпкан, В.М. Пасічник, М.М. Присяжнюк, Є.Б. Смірнов, О.В. Топчій, В.І. Ткаченко, Є.І. Цифра та інші.

З прийняттям Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» від 05.10.2017 № 2163-VIII [2] в законодавстві України з'являється категорія «національна система кібербезпеки». При цьому в законі закріплено і тлумачення вказаної конструкції, яке потребує оцінки та критики задля вдосконалення та відповідності сучасним кібервикликам.

Постановка завдання. Метою статті є оцінка конструкції для позначення та змісту поняття «національна система кібербезпеки» з урахуванням всіх складників досягнення стану захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави під час використання кіберпростору.

Результати дослідження. В Законі України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» від 05.10.2017 № 2163-VIII [2] визначено поняття «національна система кібербезпеки», яка згідно ч. 1 ст. 8 вказаного Закону є сукупністю суб'єктів забезпечення кібербезпеки та взаємопов'язаних заходів політичного, науково-технічного, інформаційного, освітнього характеру, організаційних, правових, оперативно-розшукових, розвідувальних, контррозвідувальних, оборонних, інженерно-технічних заходів, а також заходів криптографічного і технічного захисту національних інформаційних ресурсів, кіберзахисту об'єктів критичної інформаційної інфраструктури [2]. Як нам видається, доцільним є аналіз як самої використаної конструкції для позначення поняття, так і її трактування законодавцем.

По-перше, вважаємо, що конструкція «національна система кібербезпеки» потребує уточнення щодо країни, в якій така система буде функціонувати. Зокрема, в назві статті. Тим більше, що науковцями пропонується також окремо використовувати термін «система кібернетичної безпеки Міністерства оборони України та Збройних сил України» [3, с. 175]. Що ж до використання таких понять, як «національна» та «система», то їх використання ми вважаємо доцільним, оскільки відповідні категорії вказують на правовий статус, рамки регулювання та функціонування

кожного з елементів відповідної структури, які діють у взаємодії під час використання урегульованих відносно одне одного повноважень. В.А. Ліпкан та І.В. Діордіца, досліджуючи національну систему кібербезпеки як складника частини системи забезпечення національної безпеки України, наголошують на необхідності етимологічного тлумачення використаного понятійно-категорійного ряду. «Національний» – стосується нації, національності, пов'язаний з їхньою суспільно-політичною діяльністю; властивий певній нації, національності; державний, який належить даній країні або стосується її народу. «Система» – порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням і взаємним зв'язком частин чого-небудь; сукупність яких-небудь елементів, одиниць, частин, об'єднуваних за спільною ознакою, призначенням [3, с. 175–176].

Виходячи з діяльнісного підходу до трактування поняття національної системи кібербезпеки, коли закріплене у ст. 8 Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» від 05.10.2017 № 2163-VIII [2] передбачає визначення системою не тільки суб'єктів, але і здійснювані ними заходи, звертаємо увагу на обрану для позначення явища правової дійсності конструкцію. Зокрема, названий зв'язок виводить на перший план питання співвідношення понять «система кібербезпеки» та «система забезпечення кібербезпеки».

Виходячи з того, що поняття кібербезпека є складником національної безпеки, то вже напрацьовані матеріали щодо тлумачення понять нацбезпекознавства слід враховувати під час визначення ознак, поняття та структури національної системи кібербезпеки України. В.А. Ліпкан звертає увагу на доцільність розмежування понять «система національної безпеки» і «система забезпечення національної безпеки» [4, с. 60]. І така концепція заслуговує на увагу і під час дослідження кібербезпеки.

В Законі України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» від 05.10.2017 № 2163-VIII [2] кібербезпека визначається як захищеність, а отже, певний стан, результат. І це відповідає розумінню поняття безпеки у філософії як такого стану захищеності буття, цінностей та інтересів суб'єкта (об'єкта) безпеки від загроз та небезпек, за якого забезпечуються оптимальні умови його життєдіяльності, розвитку та самореалізації [5]. Концепція розуміння поняття «безпека» як цінності сьогодні вважається класичною у наукових школах США та провідних країн Європи. Безпека у цьому розумінні означає збалансований стан функціонування соціальної системи (людини, держави, світового співтовариства), антропогенних, природних систем тощо, за якого людина завдяки знанням про навколишнє природне середовище і тенденції його розвитку своїми діями спроможна своєчасно виявити та мінімізувати вплив існуючих та потенційних загроз або уникнути їх, що своєю чергою дає їй можливість зберігати систему своїх цінностей і забезпечувати подальший їх розвиток [6, с. 12]. Наприклад, бажаним станом інформаційної системи кібербезпека визначається у стратегії Франції [7, с. 64]. Однак для законодавства України постає питання, що вказаний підхід до тлумачення поняття кібербезпеки як стану не стикується зі змістом поняття «система кібербезпеки», коли під ним розуміють суб'єктів та їх діяльність.

Хоча існує визначення змісту поняття національної безпеки як певної сукупності суб'єктів. Наприклад, В.І. Ткаченко, Є.Б. Смірнов та О.О. Астахов вважають, що «поняття національної безпеки являє собою складну систему, яка об'єднується суб'єктами – особистістю, суспільством, державою, що знаходяться у тісному взаємозв'язку, діяльність яких спрямовується єдиними цілями» [8, с. 3]. Водночас в чинному законодавстві України поняття кібербезпеки тлумачиться як захищеність, а от поняття національної системи кібербезпеки непослідовно з цієї точки зору охоплює суб'єктів та заходи.

Як ми вважаємо, діяльнісний підхід під час тлумачення поняття та розкриття його змісту передбачає використання терміну чи конструкції для позначення явища в динаміці. З цієї позиції, якщо система кібербезпеки – це діяльність, то і кібербезпека повинна бути визначена діяльністю. Наприклад, у німецькій стратегії під кібербезпекою розуміється деяка сукупність необхідних і відповідних заходів, у результаті реалізації яких досягається мінімізація ризиків. У канадській стратегії під кібербезпекою можна розуміти захист кіберсистем від шкідливого неправильного використання та від інших деструктивних атак. Кібербезпека як захист інформаційних систем розуміється у Туреччині. За Національною стратегією кібербезпеки Нідерландів 2013 р. кібербезпека – це сукупність зусиль щодо запобігання шкоди [7, с. 64]. Водночас в законодавстві України застосовано інший підхід.

Зокрема, в Законі України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» від 05.10.2017 № 2163-VIII [2], під поняттям кібербезпеки розуміють захищеність таких об'єктів, як громадяни (їх права і свободи), суспільство (його духовні та матеріальні цінності), держава (її конституційний устрій, суверенітет і територіальна цілісність) [9, с. 44] через захищеність

їх національних інтересів. А тому, як нам видається, система забезпечення кібербезпеки є доцільною для використання конструкцією для позначення взаємодії суб'єктів з метою досягнення стану захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави під час використання кіберпростору.

Ураховуючи той факт, що система кібербезпеки є багатокомпонентною, як слушно вказує В.А. Ліпкан, «постає потреба в існуванні спеціальної підсистеми, мета функціонування якої полягала б у забезпеченні функціонування та розвитку самої системи кібербезпеки, тобто у забезпеченні життєздатності її системоутворюючих елементів, зокрема національних інтересів людини, суспільства держави. Такою системою і є система забезпечення кібербезпеки [4, с. 58]. Про систему забезпечення безпеки стверджують О.В. Глазов [9, с. 44] та С.В. Демедюк [10, с. 147], відмежовуючи стан захищеності від діяльності по його досягненню. На наш погляд, обсяг поняття, закріпленого у ст. 8 Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» від 05.10.2017 № 2163-VIII [2], вказує на доцільність використання конструкції національна система забезпечення кібербезпеки України для характеристики описаного у положеннях статті явища.

Забезпечення кібербезпеки, як вважають експерти BSA (Business Software Allience – міжнародна торговельна асоціація, створена у 1988 році виробниками програмного забезпечення), досягається через п'ять напрямів, сформованих у матрицю кібербезпеки (EU Cybersecurity Dashboard), розроблену для країн – членів Євросоюзу задля вирішення питання достатньої оснащеності державних і приватних стейкголдерів для того, щоб запобігати, мінімізувати та належним чином реагувати на кіберінциденти та кіберзагрози. Матриця кібербезпеки охоплює п'ять компонентів:

− наявність та якість нормативно-правової бази;
− операційні можливості;
− державно-приватне партнерство;
− наявність окремих планів для окремих секторів;
− освіта [11, с. 17].

З огляду на запропоновані компоненти доцільним видається визначення елементів національних систем кібербезпеки: 1) нормативно-правова база (нормативний компонент); 2) суб'єкти забезпечення кібербезпеки (інституційний складник), 3) інструменти їх діяльності (діяльнісний компонент); 4) освіта у сфері кібербезпеки, яку відносять до числа найперспективніших напрямів державно-приватної взаємодії у сфері кібербезпеки [12, с. 103]. Формування, розвиток та вдосконалення вказаних компонентів національних систем кібербезпеки і буде запорукою забезпечення захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави під час використання кіберпростору. Система ж забезпечення кібербезпеки має іншу структуру.

Системою забезпечення національної безпеки, яка у кіберпросторі називається кібербезпекою, В.А. Ліпкан пропонує визначати систему теоретико-методологічних, нормативно-правових, інформаційно-аналітичних, організаційно-управлінських, розвідувальних, контррозвідувальних, оперативно-розшукових, кадрових, науково-технічних, ресурсних та інших заходів, спрямованих на забезпечення процесу управління загрозами за небезпеками, за якого державними і недержавними інституціями гарантується прогресивний розвиток українських національних інтересів, джерел духовного і внутрішнього добробуту народу України, ефективне функціонування самої системи забезпечення національної безпеки України [4, с. 60]. Однак, як нам видається, обмеження обсягу поняття національної системи забезпечення кібербезпеки лише заходами значно і безпідставно звужує зміст поняття.

Аналіз змісту поняття національної системи кібербезпеки, яке закріплено у ст. 8 Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» від 05.10.2017 № 2163-VIII [2], дає підстави для здійснення узагальнення наданих компонентів і вказує на обмеження сутності категорії заходами та суб'єктами. Водночас система кібернетичної безпеки, як справедливо вказують В.А. Ліпкан та І.В. Діордіца, повинна розглядається як сукупність спеціальних суб'єктів забезпечення кібернетичної безпеки, засобів та методів, що ними використовуються, а також комплекс відповідних взаємопов'язаних правових, організаційних та технічних заходів, що ними здійснюються [3, с. 175–176]. Підтримуючи наведену позицію щодо змісту категорії національної системи забезпечення кібербезпеки, зауважимо, що, на наш погляд, опущення категорій методів та форм діяльності в процесі визначення поняття національної системи забезпечення кібербезпеки України під час вказівки на заходи, які здійснюються суб'єктами, видається недоцільним. Форми діяльності суб'єктів національної системи забезпечення кібербезпеки вказують на її зовнішній прояв, являючи собою сталі поєднання доступних для застосування суб'єктом

кібербезпеки методів на визначених підставах та з певними наслідками. Методи ж вказують на доступні для застосування та використання суб'єктами забезпечення кібрбезпеки способи, засоби і прийоми забезпечення кібербезпеки.

Яким чином вирішити означену проблему обсягу категорії національної системи забезпечення кібербезпеки? Можливими для впровадження концепціями формування обсягу поняття «національна система забезпечення кібербезпеки» нам видаються два варіанти формування термінології Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» від 05.10.2017 № 2163-VIII [2] та на цій основі розширення категоріально-понятійного апарату науки адміністративного права України.

Перший варіант – це спрощене трактування поняття національної системи забезпечення кібербезпеки як «сукупність суб'єктів забезпечення кібернетичної безпеки, властивих конкретній нації чи державі, які взаємодіють з метою забезпечення відсутності небезпеки для індивіда, суспільства і країни загалом» [3, с. 175]. В запропонованому варіанті, як вважає І.В. Діордіца, поняття надається у вузькому значенні, охоплюючи сукупність органічно об'єднаних спільними цілями суб'єктів, які здійснюють свою діяльність у кіберпросторі з метою реалізації національних інтересів [13, с. 110]. Але в запропонованому варіанті обсягу категорії національна система кібербезпеки, базуючись на аналізі термінології Закону України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 № 2469-VIII [2], доцільним можна визначити використання терміну «сектор», а не система. Однак в такому разі змістом категорії «національний сектор кібербезпеки» повинно бути охоплено і громадян та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні кібербезпеки. Науковці застерігають, що «прерогатива державних органів щодо забезпечення кібербезпеки не має всеохоплюючого характеру через те, що згодом такий механізм може перетворити державу на монопольного суб'єкта цієї діяльності і звідси стати індикатором формування тоталітарної держави», – доходить висновку В.А. Ліпкан [4, с. 58]. Сьогодні основними суб'єктами кібербезпеки визначені винятково державні інституції. Включення до їх числа недержавних інституцій дозволить у національному секторі кібербезпеки як сукупності суб'єктів її забезпечення виділити державний та приватний блоки.

Повертаючись до об'єму категорії «національна система забезпечення кібербезпеки», іншим варіантом тлумачення поняття є комплексний підхід до визначення змісту категорії, який передбачає врахування всіх аспектів забезпечення кібербезпеки національною системою, суб'єкти якої не зможуть діяти без чіткого визначення форм та методів їх діяльності як частини компетенції кожного зі структурних елементів.

Висновки. Національною системою кібербезпеки України пропонуємо позначати сукупність елементів, розвиток яких забезпечить досягнення стану захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави під час використання кіберпростору. З огляду на сформовану міжнародними експертами матрицю кібербезпеки доцільними складниками національної системи кібербезпеки України можна визначити 1) нормативно-правову базу; 2) суб'єктів забезпечення кібербезпеки, об'єднаних в сектори, які взаємодіють на засадах державно-приватного партнерства та координуються єдиним центром; 3) інструменти їх діяльності; 4) об'єкти забезпечення кібербезпеки; 5) освіту у сфері кібербезпеки. Іншими словами, національну систему кібербезпеки України доцільно розуміти поєднанням нормативного, інституційного, інструментального та освітнього компонентів (блоків, складників).

Національна система забезпечення кібербезпеки України повинна являти собою сукупність об'єктів та суб'єктів, зв'язки між якими та з зовнішніми щодо вказаної системи елементами у вигляді окремих заходів, здійснюваних за рахунок охоплених компетенцією кожного форм та методів діяльності, виникають, змінюються та припиняються задля досягнення стану захищеності життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства та держави під час використання кіберпростору. Суб'єктами національної системи забезпечення кібербезпеки в Україні повинні бути: 1) держава в особі конкретних органів, установ чи організацій; 2) громадянське суспільство у вигляді окремих громадян, громадських організацій, суб'єктів самоврядної влади; 3) приватний сектор у вигляді представників бізнесу. І вже державу в особі її агентів можна вважати окремим сектором забезпечення кібербезпеки, до якого можна включити тих суб'єктів, якими сьогодні представлено склад національної системи кібербезпеки як основних: Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національна поліція України, Служба безпеки України, Міністерство оборони України та Генеральний штаб Збройних Сил України, розвідувальні органи, Національний банк України.

Список використаних джерел:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січня 2016 року «Про Стратегію кібербезпеки України»: Указ Президента України № 96/2016 від 15.03.2016. *Офіційний вісник України*. 2016 р. № 23. С. 69.

2. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України: Закон України від 05.10.2017 № 2163-VIII. *Офіційний вісник України*. 2017 р. № 91. С. 31.

3. Ліпкан В.А., Діордіца І.В. Національна система кібербезпеки як складова частина системи забезпечення національної безпеки України. *Підприємництво, господарство і право.* 2017. № 5. С. 174–180.

4. Ліпкан В.А. Поняття системи забезпечення національної безпеки України. *Право і Безпека*. 2003. Т. 2, № 4. С. 57–60.

5. Пасічник В.М. Філософська категорія безпеки як основа нової парадигми державного управління національною безпекою. *Демократичне врядування*. 2011. Вип. 7. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2011_7_7.

6. Корж І.Ф. Філософія поняття безпека. Реформування національної безпеки: історія, сучасність, перспективи : матеріали підсумкової науково-практичної конференції (19 травня 2016 року). Київ : Інститут УДО КНУ імені Тараса Шевченка, 2017. 116 с. С. 11–12.

7. Присяжнюк М.М. Особливості забезпечення кібербезпеки / М.М. Присяжнюк, Є.І. Цифра. *Реєстрація, зберігання і обробка даних*. 2017. Т. 19, № 2. С. 61–68.

8. Ткаченко В.І. Шляхи формування системи забезпечення національної безпеки / В.І. Ткаченко, Є.Б. Смірнов, О.О. Астахов. *Збірник наукових праць Харківського університету Повітряних Сил.* 2015. Вип. 2. С. 3–8.

9. Глазов О.В. Національна безпека: сутність, ознаки, концепція та геополітичні чинники. *Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили]*. Сер. : Політологія. 2011. Т. 155, Вип. 143. С. 42–46.

10. Демедюк С.В. Окремі питання адміністративно-правового та організаційного забезпечення кібербезпеки. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2015. № 2. С. 144–147.

11. Кольцов М. Приходько О. Аушев Є. Пропозиції до політики щодо реформування сфери кібербезпеки в Україні: аналітичні матеріали проекту ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» у рамках Програми USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво». URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/10/Policy-Paper_Kiberbezpeka.pdf.

12. Топчій О. В. Сучасний стан нормативно-правового регулювання підготовки фахівців із кібербезпеки в Україні. *Jurnalul Juridic national: Teorie şi Practica.* № 5 (33). Chişinău, 2018. С. 100–104.

13. Діордіца І.В. Система забезпечення кібербезпеки: сутність та призначення. *Підприємництво, господарство і право.* 2017. № 7. С. 109–116.

14. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018 р. № 31. С. 5.

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.12

БЕНЬКОВСЬКИЙ С.Ю.

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ КОМУНАЛЬНИХ ОХОРОННИХ ПІДПРИЄМСТВ

У статті проаналізовано правові засади та принципи організації діяльності комунальних охоронних підприємств в Україні через аналіз Конституції України та основних нормативно-правових актів чинного вітчизняного законодавства. Також представлене дослідження специфіки комунальних охоронних підприємств в Україні через класифікацію організаційно-правових засад здійснення господарської діяльності у сфері надання послуг з охорони та забезпечення публічного порядку комунальними охоронними підприємствами.

Досліджено правові засади та загально-правові і спеціальні принципи інституту охоронної діяльності в Україні. Зазначено, що ознаки правового регулювання у сфері надання послуг з охорони та забезпечення публічного порядку комунальними охоронними підприємствами повинні відповідати правовим засадам державного управління, адже за відсутності загальнообов'язкових правових норм, встановлених законами України, органи місцевого самоврядування пристосовують свою нормотворчість та правозастосовчу діяльність до наявної законодавчої бази, елементи якої регулюють зовсім не муніципальні правовідносини. Проаналізовано правові засади організації діяльності комунальних охоронних підприємств шляхом формування системи принципів на основі узгодження загально-правових принципів місцевого самоврядування та спеціальних принципів діяльності комунальних охоронних підприємств.

Зроблено висновок, що спроби окремих органів місцевого самоврядування самостійно вирішити питання забезпечення належного публічного порядку на території своїх поселень приймає здебільшого невідповідні закону та праву форми, що компрометує саму ідею муніципальної охоронної діяльності. У рамках місцевого нормотворення з регулювання діяльності комунальних охоронних підприємств насамперед звертає на себе увагу проблема якості установчих документів, створюваних муніципальних правоохоронних інституцій. Це є загальнодержавною проблемою, оскільки юридичні помилки та протиріччя у чинному законодавстві спостерігаються у більшості досліджених установчих документів.

Ключові слова: *принципи організації діяльності органів місцевого самоврядування, загально-правові принципи діяльності комунальних охоронних підприємств, спеціальні принципи діяльності комунальних охоронних підприємств, правові засади регулювання у сфері надання послуг з охорони власності та громадян.*

The article analyzes the legal principles and principles of organizotion of activity of communal security enterprises in Ukraine through the analysis of the Constitution of Ukraine and the main normative legal acts of the current domestic legislation. Also, a study of the specifics of communal security enterprises in Ukraine through the classification of organizational and legal foundations of economic activity in the field of security services and provision of public order by communal security enterprises has been presentedin the article.

The legal bases and general legal and special principles of the institute of security activity in Ukraine have been investigated. It is been stated that the signs of legal regulation in the sphere of provision of services for protection and provision of public order by utility security enterprises should comply with the legal principles of public administration, in case of the absence of mandatory legal norms which been established

© БЕНЬКОВСЬКИЙ С.Ю. – кандидат юридичних наук, Начальник служби військ штабу Південного територіального управління (Національна гвардія України)

by the laws of Ukraine, local self-government bodies adapt their rulemaking and enforcement activities to the legislative framework, the elements of which are not regulated at all by the municipal legal relations. The legal bases of organization of activity of communal security enterprises have been analyzed by forming of system of principles on the basis of harmonization of general legal principles of local self-government and special principles of activity of communal security enterprises.

It is concluded that the attempts of individual local self-government bodies to resolve the issue of ensuring proper public order in their settlements in most cases are inappropriate in law and law, which compromises the very idea of municipal security activity. Within the framework of local norm-making on the regulation of the activity of communal security enterprises, the problem of quality of constituent documents created by municipal law-enforcement institutions, first of all, draws attention. Which is a nationwide problem, as legal errors and contradictions to current law are found in most of the founding documents examined.

Key words: *principles of organization of activity of bodies of local self-government, general legal principles of activity of communal security enterprises, special principles of activity of communal security enterprises, legal principles of regulation in the sphere of provision of property protection of services and citizens.*

Вступ. Питання щодо визначення євроінтеграційного курсу української держави є принципово важливим, беззаперечно необхідним та актуальним на сучасному етапі суспільного розвитку. Забезпечити його позитивне вирішення неможливо без реалізації низки реформ, серед яких і процес реформування системи місцевого самоврядування, а саме надання органам місцевого самоврядування більш широких управлінських повноважень щодо створення сил охорони правопорядку, які функціонують в інтересах територіальних громад з питань вирішення проблем у сфері забезпечення публічного порядку на місцевому рівні. Водночас відсутність закону, яким би регулювалась діяльність інституцій з правоохоронними повноваженнями, які створені органами місцевого самоврядування, а також гостра потреба у покращенні правоохоронної діяльності на місцях ставлять перед місцевим самоврядуванням завдання самостійного пошуку правових форм їхнього створення. Практика організаційної діяльності місцевого самоврядування у цьому напряму різноманітна та несистематизована.

Основними складниками організації діяльності органів місцевого самоврядування, поряд з внутрішньою організацією та компетенцією, формами та методами, є принципи організації їх діяльності як основні засади адаптації суспільного життя в Україні до стандартів європейської демократії. З огляду на вищезазначене постає правова необхідність проаналізувати, удосконалити систему принципів організації діяльності комунальних охоронних підприємств як самоврядних інституцій громадянського суспільства.

Аналіз наукового доробку. В наявних фундаментальних наукових дослідженнях організаційно-правові питання правових засад та принципів організації діяльності комунальних охоронних підприємств розглядаються як певна система у контексті функціонування органів місцевого самоврядування та деяких складників (загально-правових принципів місцевого самоврядування та спеціальних принципів діяльності комунальних охоронних підприємств).

Серед науковців, які досліджували систему принципів місцевого самоврядування та питання правових засад регулювання правоохоронної діяльності на муніципальному рівні, В.Б. Авер'янов, В.О. Басс, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, С.В. Ківалов, Н.І. Козюбра, В.К. Колпаков, А.Т Комзюк, В.В. Копєйчиков, О.І. Миколенко, П.М. Рабінович, В.А. Орлова, А.С. Поклонського, А.В. Сергєєва О.Ф. Скакун, О.М. Якуба, Х.П. Ярмакі, І.Ю. Хомишин та інші. Інформаційно-довідковою базою для підготовки цього матеріалу є законодавчі, нормативно-правові акти України, рішення місцевих органів самоврядування та міжнародні документи, зокрема, Європейська Хартія місцевого самоврядування.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз правових засад та принципів організації діяльності комунальних охоронних підприємств, закріплених у чинному законодавстві України.

Результати дослідження. Досліджуючи механізм організації діяльності органів місцевого самоврядування в українській державі, варто акцентувати увагу на особливостях їх діяльності, яка базується на правових засадах та принципах інституту місцевого самоврядування в Україні. Так, під принципами місцевого самоврядування варто розуміти визначені Конституцією

України та відповідними законами вихідні засади, які покладені в основу його організації і функціонування та визначають властивості та ознаки місцевого самоврядування [1, с. 195]. Але, на нашу думку, принципово важливим є інше розуміння принципів місцевого самоврядування, сутність якого полягає у тому, що це зумовлені природою місцевого самоврядування визначальні положення та ідеї, покладені в основу організації та діяльності територіальної громади органами місцевого самоврядування, що формуються громадами [2, с. 59]. Варто погодитися з тим фактом, що деякі науковці поділяють принципи місцевого самоврядування на дві групи. Зазначений перелік принципів місцевого самоврядування у Конституції України та Законі України «Про місцеве самоврядування України» (гласність, поєднання місцевих і державних інтересів, правова, організаційна, матеріально-фінансова самостійність у межах повноважень, визначених законом, відповідальність перед територіальними громадами їх органів, посадових осіб, державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування) належить до групи принципів місцевого самоврядування як специфічної форми публічної влади, а інша група принципів визначає загальні засади організації та здійснення публічної влади в Україні, зокрема, це принципи: гуманізму, демократизму, поділу влади, законності [3, с. 196]. Закріплення у чинному законодавстві України зазначених принципів є необхідною вимогою Європейської Хартії місцевого самоврядування (далі по тексту – ЄХМС), якою визначено низку принципів формування відповідної системи місцевого самоврядування в державах – членах Ради Європи, що підписали зазначений документ. У преамбулі ЄХМС вказано, що органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму, а право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів. У ст. 2 вищезазначеного документу зазначено, що принцип місцевого самоврядування має бути визнаний у національному законодавстві і за можливістю в Конституції. Суть інших принципів полягає в тому, що місцеве самоврядування становить одну з засад будь-якого демократичного ладу. Право громадян брати участь в управлінні публічними справами є загальним демократичним правом і безпосередньо може бути реалізоване на місцевому рівні з метою забезпечення ефективного і наближеного до громадянина управління. Мають бути створені органи місцевого самоврядування, наділені реальною владою, що будуть мати широку автономію щодо своєї компетенції та порядку її здійснення і прийняття владних рішень. Місцеві органи влади мають володіти відповідними ресурсами, достатніми для здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування. Права територіальних громад та органів місцевого самоврядування мають бути надійно захищені.

Так, представники сучасних адміністративістів та теоретиків права серед найважливіших принципів, на основі яких організовуються та діють органи місцевого самоврядування (у тому числі і комунальні підприємства), визначають: а) принцип демократизму, який передбачає створення сприятливих умов задля реальної участі громадян в управлінні справами держави та суспільства; б) принцип поділу влади, який передбачає обов'язковий поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову і забезпечує визнання та гарантування самоврядування як права територіальних громад вирішувати питання місцевого значення; в) принцип законності, який є основою функціонування органів держави і місцевого самоврядування і який означає, що згадані органи можуть створюватися і діяти у спосіб, передбачений чинним законодавством; г) принцип гуманізму як одна із головних засад конституційного ладу України, адже людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються найвищою демократичною цінністю [1, с. 35].

Зазначені принципи склали основу для розробки Європейської стратегії щодо інновацій та належного врядування. У 2005 р. на зустрічі у м. Варшаві під час Третього Саміту глав держав та урядів країн – членів Ради Європи було визначено, що належне врядування – це необхідна вимога на всіх рівнях державного управління. На місцевому рівні належне врядування є життєво важливим, оскільки місцева влада найближча до громадян та надає їм основні послуги, і саме на цьому рівні громадяни можуть найшвидше відчути причетність до суспільних дій [4, с. 250–257]. Варто погодитися з висновком Б.А. Руснака, який підкреслює, що ці принципи належного врядування можуть бути основою під час розробки законів України, актів вищих центральних органів державної влади, актів локальних органів державної влади й органів місцевого самоврядування, у тому числі відповідних положень, кодексів поведінки тощо [5, с. 58].

У процесі діяльності органів місцевого самоврядування будь-якого рівня відбувається розробка та прийняття рішень, які б відповідали потребам та вимогам певної територіальної громади. Тобто для створення та реалізації діяльності комунальних охоронних підприємств варто використовувати також і спеціальні принципи: єдності загальних вимог щодо органів місцевого

самоврядування; обов'язковості договірних умов; самостійності органів місцевого самоврядування під час формування та регулювання діяльності комунальними охоронними підприємствами; контролю; запобігання та реагування; профілактичної діяльності; принцип застосування заходів примусу; відповідальності суб'єктів реалізації діяльності; компетентності; координованості дій; відкритості; безперервності; економічної доцільності.

Ці принципи повинні бути обов'язковими під час формування системи принципів діяльності комунальних охоронних підприємств. У сукупності вони становлять єдину цілісну систему принципів організації та функціонування місцевого самоврядування та комунальних охоронних підприємств і визначають правові засади регулювання у сфері надання послуг з охорони та забезпечення публічного порядку комунальними охоронними підприємствами.

Отже, принципи діяльності органів місцевого самоврядування в Україні відіграють важливу роль у процесі формування принципів діяльності комунальних охоронних підприємств та визначають правові засади регулювання у сфері надання послуг з охорони власності та громадян на території юрисдикції відповідної територіальної громади комунальними охоронними підприємствами.

Охоронна діяльність комунальних охоронних підприємств є видом діяльності в системі органів муніципального управління, яка фінансується з місцевого бюджету та спрямована на надання послуг щодо забезпечення кола правоохоронних завдань на території юрисдикції відповідної територіальної громади.

У зв'язку із запровадженням державного контролю над сферою надання послуг з охорони з'являється низка запитань:

1. Чи потрібна процедура отримання ліцензії щодо організації ведення охоронної діяльності комунальними охоронними підприємства?;

2. Якими нормативними документами регламентуються вимоги до персоналу?;

3. Який об'єм діяльності по забезпеченню публічного порядку надається охоронним підприємствам?

Ці питання можливо розв'язати завдяки аналізу створення органами місцевого самоврядування комунального охоронного підприємства як суб'єкта владних повноважень, що здійснює владні, управлінські функції на основі норм права, у рамках цих повноважень для забезпечення реалізації правоохоронної політики держави та захисту прав і інтересів територіальної громади, людини і громадянина. Комунальне охоронне підприємство незалежно від встановленої органом місцевого самоврядування організаційно-правової форми є організаційно відокремленою частиною муніципального управлінського механізму, наділеною владними повноваженнями, правоохоронною компетенцією та необхідними засобами для здійснення визначеного установчими документами кола правоохоронних завдань на території юрисдикції відповідної територіальної громади.

Відсутність спеціального закону, спрямованого на регулювання порядку створення та діяльності комунальних охоронних підприємств, зумовлює самостійні пошуки органами місцевого самоврядування форм діяльності зазначених підприємств.

Муніципальна нормативно-правова регламентація діяльності комунальних охоронних підприємств проявляється у вигляді соціально-технологічних інновацій, які освоюють новітні організаційно-правові методи досягнення соціальних результатів відповідно до мети самоврядного суспільства з використанням нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання інших суспільних відносин.

Правові засади діяльності комунальних охоронних підприємств розглянемо через призму правозастосовчої діяльності комунальних охоронних підприємств, а саме через *контрольну діяльність*, змістом якої є перевірка й нагляд за додержанням, виконанням і застосуванням законодавства України, а також правил органів місцевого самоврядування на території певної територіальної громади.

Одною з найважливіших функцій влади і управління є форма контролю народу, населення, громадян за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування, безпосередньо пов'язана з організацією виконання норм права, з реалізацією суб'єктами правовідносин своїх прав і обов'язків, дотриманням і захистом прав і свобод людини і громадянина. Контроль покликаний забезпечувати рух прийнятого рішення до втілення його в життя, ефективне функціонування державних і муніципальних органів влади та їх посадових осіб [6, с. 239–240].

В.М. Гаращук вважає, що контроль – це основний спосіб забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні. Він також є одним із найважливіших елементів державного

управління. Без організації та здійснення контролю неможлива робота державного апарату, інших підконтрольних державі структур [7, с. 7].

Місцеве самоврядування, будучи різновидом публічного управління, юридично та організаційно відокремлене від державної влади. Цей феномен автономно функціонує у межах дії Конституції та законів України. Контрольна діяльність місцевого самоврядування випливає зі змісту ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». До повноважень сільських, селищних, міських виконавчих органів місцевого самоврядування належить забезпечення вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян, здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності, вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням громадського порядку під час їх проведення [8] тощо.

Аналіз практики діяльності комунальних охоронних підприємств дає можливість зробити висновок про реалізацію контрольної форми правозастосовної діяльності через контроль за підтриманням правопорядку у сфері благоустрою, архітектури та містобудування, охорони пам'яток культурної спадщини, а також контроль у сфері організації торгівлі, громадського харчування, сфери надання послуг та інше.

Так, деякі комунальні підприємства здійснюють контроль за виконанням рішень міської ради та її виконавчих органів, а саме: за виконанням вимог здійснення суб'єктами господарської діяльності вуличної торгівлі на території міста; за дотриманням правил вигулу собак; за дотриманням законодавчих і нормативних актів про заборону куріння в громадських місцях; за порядком встановлення малих архітектурних форм; за дотриманням правил благоустрою території, контролю за дотриманням правил санітарії, чистотою вулиць, парків, скверів та прибудинкових територій спільно із муніципальною інспекцією з благоустрою; за суб'єктами господарської діяльності; за дотриманням заборони продажу неповнолітнім особам слабоалкогольних і алкогольних напоїв, трав'яних сумішей для паління, що містять наркотичні речовини, галюциногенів і тютюнових виробів тощо. У сфері охоронної діяльності комунальні підприємства здійснюють контроль за станом майнової безпеки об'єкта охорони, у сфері екологічної безпеки – контроль екологічного стану річок, водних об'єктів, природних джерел, заповідних територій та інших природних об'єктів на території міста. Також контролюють дотримання природоохоронного законодавства і процесу виконання заходів у сфері охорони навколишнього природного середовища на підприємствах, установах і організаціях міста, які мають джерела забруднення довкілля.

Крім того, відповідно до статутних приписів деякі комунальні охоронні підприємства здійснюють контроль: за додержанням суб'єктами господарювання, установами, організаціями незалежно від форм власності та громадянами вимог законодавства у сфері поводження з побутовими та виробничими відходами; за відновленням благоустрою, зруйнованого внаслідок проведення земельних робіт, та вживанням заходів до виконавців земельних робіт щодо відновлення елементів благоустрою; за паркуванням автотранспорту та на договірних засадах з поліцією міста у порядку, встановленому законодавством; за здійсненням евакуації транспортних засобів за порушення правил паркування. Контроль за дотриманням умов видачі та виконання дозволів на: виконання планових та аварійних робіт на території міста у зв'язку з будівництвом, реконструкцією та ремонтом інженерних мереж; виконання земляних робіт на території міста у зв'язку з розташуванням рекламних засобів; благоустрій територій новозбудованих об'єктів; встановлення захисно-охоронної огорожі в місцях проведення будівельних чи ремонтних робіт; встановлення каркасу чи риштування, легких огорож під час будівництва; використання земельної ділянки для складування будівельних матеріалів.

Особливе місце в діяльності комунальних охоронних підприємств займає *профілактика правопорушень*. Як юридичний термін «профілактика» – це складна, об'єктивно зумовлена система керованої діяльності, що закономірно склалася на конкретному історичному етапі суспільного життя, і яка забезпечує науково-теоретичну і практичну реалізацію заходів, спрямованих на попередження злочинів і злочинності [9, с. 43]. Профілактика правопорушень та злочинності є одним із завдань Національної поліції України [10]. У науковій літературі під профілактикою правопорушень розуміють комплексне застосування компетентними суб'єктами загальних і спеціальних заходів, спрямованих на недопущення правопорушень, ліквідацію причин й умов, що їх викликають [11, с. 411]. У правоохоронній діяльності профілактика займає надзвичайно важливе місце, оскільки виконує цілу низку функцій: запобіжно-регулятивну – перешкоджає розвитку одних і допомагає удосконаленню інших суспільних відносин, вирішує суспільні протиріччя;

охоронну – забезпечує захист суспільних інтересів і соціальних цінностей громадян і держави від протиправних посягань; виховну –визначає пріоритет переконання, а не примусу, з метою недопущення протиправної поведінки; ідеологічну – забезпечує ідейну спрямованість профілактичних заходів, обґрунтування їхнього змісту, правильність визначення шляхів, засобів і методів профілактичної діяльності; прогностичну – збагачує теорію і практику профілактики правопорушень інформацією, яка дозволяє визначити перспективні напрями попередження правопорушень [12, с. 12].

Отже, переслідуючи мету превенції правопорушень, органи місцевого самоврядування визначають профілактичну діяльність комунальних охоронних підприємств найосновнішою в переліку видів діяльності.

До переліку статутних завдань комунальних охоронних підприємств більшість об'єднаних територіальних громад включають: здійснення профілактичних заходів з метою запобігання правопорушенням у сфері благоустрою; здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень; здійснення профілактичного обліку правопорушників; взаємодія з органами місцевого самоврядування, правоохоронними органами, суб'єктами комунальної власності, органами громадської самодіяльності у заходах, спрямованих на ведення індивідуально-профілактичної роботи з особами, схильними до вчинення адміністративних правопорушень та злочинів.

Однак методичних документів, які б деталізували сукупність прийомів профілактичної діяльності, визначали операційне середовище та методи роботи комунальних охоронних підприємств у цьому напряму, жоден орган місцевого самоврядування не розробив. Таким чином, профілактика правопорушень якщо і здійснюється, то здійснюється спонтанно, нормативно неврегульовано, а отже, на нашу думку, – ініціативно.

Неоднозначним видом діяльності комунальних охоронних підприємств місцевими громадами визначається *застосування заходів примусу.* Серед примусових адміністративно-правових заходів, на застосування яких уповноважуються комунальні охоронні підприємства, головним є доставлення порушника та адміністративне затримання. Законодавство не подає нормативного визначення поняття «доставлення», тому під час аналізу його сутності слід користуватись лише науковими визначаннями. Так, автори науково-практичного коментаря Кодексу України про адміністративні правопорушення пояснюють доставлення порушника як примусове (в межах адміністративного примусу) вилучення особи, що вчинила чи вчиняла на момент виявлення адміністративне правопорушення, з місця вчинення (виявлення) правопорушення, а також супровід цієї особи до відповідного органу із застосуванням заходів психічного або фізичного впливу з метою припинення адміністративного проступку, встановлення особи правопорушника, складення протоколу про адміністративне правопорушення [13, с. 460].

Порядок застосування цього виду примусового заходу зумовлений ст. 259 КУпАП, відповідно до приписів якої він здійснюється з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим. Доставлення порушника відбувається у поліцію, в підрозділ Військової служби правопорядку у Збройних Силах України чи до органу Державної прикордонної служби України, штабу громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону чи громадського пункту з охорони громадського порядку [14].

Стаття закону дає вичерпний перелік суб'єктів, уповноважених на застосування доставлення. Такими є: поліцейські; посадові особи Військової служби правопорядку у Збройних Силах України; військовослужбовці та працівники Державної прикордонної служби України; члени громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону; співробітники Служби безпеки України; працівники державної лісової охорони; уповноважені посадові особи органів, які здійснюють державний нагляд за додержанням правил полювання; посадові особи органів рибоохорони; посадові особи інших органів, які здійснюють державний контроль за охороною і використанням тваринного світу; працівники служб охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду; уповноважені посадові особи органів охорони культурної спадщини, адміністрацій історико-культурних заповідників та історико-культурних заповідних територій; державні інспектори у сфері державного контролю за використанням та охороною земель; працівники воєнізованої охорони [14].

Таким чином, з урахуванням урегульованих КУпАП правовідносин застосування такого засобу адміністративного примусу, як доставлення правопорушника, працівники комунальних охоронних підприємств здійснювати не можуть, оскільки не наділені такими повноваженнями.

Що стосується адміністративного затримання, яке практично всі дослідники адміністративного примусу відносять до заходів адміністративного припинення, то його застосування здійснюється з метою припинити певне правопорушення. Однак, на нашу думку, такий підхід є помилковим, адже в адміністративному порядку поліцією може бути затримана особа, щодо якої набрала чинності винесена судом постанова про направлення на примусове лікування від хронічного алкоголізму чи наркоманії, якщо вона ухиляється від виконання цієї постанови, для доставлення цієї особи до лікувальної установи, однак процедури здійснення такого затримання закон не визначає [15, с. 180]. Поліція також має право затримувати і утримувати в спеціальному приміщенні осіб, які мають ознаки вираженого психічного розладу і створюють у зв'язку з цим реальну небезпеку для себе і оточуючих, до передачі їх у лікувальні заклади, але не більш як на 24 години [10].

Затримання є засобом примусу і у правовідносинах, що виникають в умовах здійснення охоронної діяльності та може бути застосоване щодо осіб, які намагаються проникнути (проникли) на територію об'єкту охорони або залишити його, порушуючи встановлені правила, з обов'язковим негайним повідомленням про це територіального органу Національної поліції [16]. Тому законність його застосування під час здійснення такого виду діяльності не викликає у нас сумніву та має право на законну реалізацію.

Узагальнюючи викладене, зауважимо, що засобами адміністративного примусу, які законно можуть застосовуватись комунальними охоронними підприємствами, є перевірка, огляд, вимога припинити протиправну поведінку та припис про усунення правопорушення. На цей час комунальні охоронні підприємства відрізняються різним обсягом прав на застосування адміністративного примусу.

Ключовим видом економічної діяльності комунальних охоронних підприємств є *охоронна діяльність*, яка є специфічним та особливим видом діяльності, оскільки пов'язана з ризиком для життя не тільки для самих працівників охорони, а й для оточуючих. Це приводить до встановлення підвищених вимог до суб'єктів цього виду діяльності, особливо недержавної форми власності та жорсткої правової регламентації її організації і здійснення. Зазначені риси здійснення охоронної діяльності зумовлюють її спеціальне державне регулювання, що забезпечується Законом України «Про охоронну діяльність» та прийнятими на його виконання постановами Кабінету Міністрів України та наказами МВС.

За моделлю охоронних підприємств створено домінуючу більшість комунальних охоронних підприємств. Саме використовуючи норми Закону України «Про охоронну діяльність», органи місцевого самоврядування втілюють ідеї надання ознак «правоохоронності» створюваних структур, уповноважуючи їх на виконання поліцейських завдань.

Без сумніву, недержавні суб'єкти охоронної діяльності роблять вагомий вплив у зміцнення сектору безпеки, однак спроби використання комунальних охоронних підприємств як суб'єкта охоронної діяльності для виконання інших функцій вказує на тенденцію, яка заслуговує на критику через відсутність відповідного правового регулювання. Адже охоронна діяльність недержавних суб'єктів господарювання – це підприємницька діяльність. Вона повинна здійснюватись з урахуванням вимог ст. 8 Закону України «Про охоронну діяльність», тобто на підставі господарського договору, укладеного відповідно до положень Цивільного кодексу України. Тоді як поліцейська діяльність є публічною діяльністю, яка може переслідувати підприємницьку мету.

Висновки. Спроби окремих органів місцевого самоврядування самостійно вирішити питання забезпечення належного публічного порядку на території своїх поселень приймає здебільшого невідповідні закону та праву форми, що компрометує саму ідею муніципальної охоронної діяльності.

У рамках місцевого нормотворення по регулюванню діяльності комунальних охоронних підприємств насамперед звертає на себе увагу проблема якості установчих документів у створюваних муніципальних правоохоронних інституціях, що є загальнодержавною проблемою, оскільки юридичні помилки та протиріччя у чинному законодавстві спостерігаються у більшості досліджених установчих документів. Законність багатьох рішень місцевих рад про затвердження установчих документів комунальних охоронних підприємств викликає сумнів, оскільки в них прописуються норми, прийняті радами з порушенням меж власної компетенції.

Реалізуючи нормотворчі та правозастосовні повноваження, місцеві ради повинні спиратися винятково на компетенційні права та обов'язки та використовувати у своїй діяльності ті засоби, принципи, форми, прийоми, що передбачені законодавством.

Одним із засобів контролю, застосування якого фільтрувало б юридичні помилки в актах місцевого самоврядування, могла би бути правова експертиза нормативно-правових актів місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Скрипничук В.М. Обласна рада в системі місцевого самоврядування в Україні : організація та діяльність : монографія. Київ : Вид- во АМУ, 2006. 208 с.

2. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : підручник / В. М. Вакуленко [та ін.]. Київ : НАДУ, 2010. 400 с.

3. Серьогіна С.Г. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник для студ. вищ. навч. закл. Харків : Право, 2005. 256 с.

4. Бейко О.В. «Добре місцеве врядування» : можливий порядок денний для України. *Проблеми формування доброчесного, належного місцевого врядування* : зб. матеріалів та документів / за заг. ред. М.О. Пухтинського. Київ : Атіка, 2008. С. 250–257.

5. Руснак Б.А. Місцеве самоврядування в Україні : теорія і практика : посібник для депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів / Б. А. Руснак. Одеса, 2011. 536 с.

6. Смоляр О.А. Теоретико-правові засади контрольної діяльності у сфері місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування.* 2013. Вип. 26. С. 239–249.

7. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні : монографія. Харків : Фоліо, 2002. 176 с.

8. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр.

9. Хохряков Г.Ф. Преступления осужденных: причины и предупреждение / Г.Ф. Хохряков, Г.С. Саркисов. Ереван, 1988. 129 с.

10. Про Національну поліцію : Закон України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19.

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

12. Бєлоусов Ю.Л. Інституціоналізація профілактики наркотизму в Україні : автореф. дис... канд. соціол. наук : 22.00.03 / Ю.Л. Бєлоусов. Харків, 2003. 21 с.

13. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення / ред. С.В. Петков. Київ : Центр учбової літератури, 2017. 544 с.

14. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України. URL: zakon.rada.gov.ua/go/80731-10.

15. Комзюк А.Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні : дис... докт. юрид. наук: 12.00.07 / А.Т. Комзюк. Харків, 2002. 408 с.

16. Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб : Закон України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/160/98-вр.

УДК 347.73
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.13

БІЛІНСЬКИЙ Д.О.

МЕДИЧНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ФІНАНСОВО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Статтю присвячено вивченню економічних та правових аспектів медичної реформи. В межах дослідження автором зроблено узагальнення наявних підходів до характеристики медичної реформи. Для досягнення об'єктивності дослідження правові положення чинного законодавства України щодо надання фінансування у медичній сфері співвіднесені із реальним правозастосуванням. У межах наукової розробки вивчено тенденцію встановлення однакових правил отримання грошових асигнувань для медичних установ та введення у площину медичного обслуговування та медичного забезпечення засад конкуренції та ринкової економіки.

У сферу фінансово-правових аспектів медичної реформи автором включено питання отримання фінансів за договорами про медичне обслуговування населення, надання ліків за програмою реімбурсації, використання бюджетних субвенцій та міжнародної фінансової допомоги. Ефективність державної фінансової політики та правового забезпечення у сфері медицини розглядається з точки зору реального підвищення якості охорони здоров'я людини.

Фінансування медичної діяльності є головною умовою ефективності медичної реформи, оскільки грошові кошти є ресурсами, за допомогою яких можна придбати необхідні лікарські засоби та обладнання для надання медичної допомоги. Саме тому від спланованості та злагодженості системи фінансування медичної діяльності великою мірою залежить перспектива практичної реалізації приписів медичної реформи. Реформа фінансування охорони здоров'я спрямована на підвищення ефективності використання бюджетних коштів та покращення умов виконання державою свого конституційного обов'язку перед людиною щодо охорони її здоров'я.

Авторами вбачається відхід держави від централізованого фінансування медичної діяльності до автономізації лікарських установ та диференціації обсягів фінансових надходжень залежно від кількості пацієнтів відповідної установи. Держава обмежує свою фінансову участь у діяльності лікувальних закладів лише наданням грошових вливань у межах програми медичних гарантій для населення. Оскільки медична реформа за планом її реалізації буде завершена лише у 2020 році, говорити про її ефективність ще зарано. Перспективним буде дослідження інституту фінансування медичної допомоги населенню вже після початку його використання.

Ключові слова: *медична допомога, медичні послуги, реімбурсація, державне регулювання, публічні фінанси, бюджет.*

The article is dedicated to the study of economic and legal aspects of medical reform. Within the limits of research an author generalization of the existent going is done near description of medical reform. For the achievement of research objectivity legal positions of current legislation of Ukraine are in relation to the grant of financing in the field of medical correlation with real enforcement. Within the limits of scientific development the tendency of establishment of identical rules of receipt of money assignations is studied for medical establishments and introduction to the plane of medical service and medical providing of principles of competition and market economy.

In the sphere of financially-legal aspects of medical reform an author is include the question of getting finances on agreements on medical service of population of grant of medications on the program of the reimbursement use of budgetary subvention and international financial help. Efficiency of public financial policy and legal providing in the field of medicine seen in terms of the real upgrading of health protection man.

© БІЛІНСЬКИЙ Д.О. – доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри фінансового права (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)

Financing medical care is a prerequisite for the effectiveness of medical reform, because cash is a resource which you can purchase the necessary medicines and equipment for medical care. That is why, in many cases, the prospect of practical implementation of the requirements of medical reform depends on the planning and coherence of the system of financing medical activities. The reform of health care financing is aimed at increasing the efficiency of using budget funds and improving the state's compliance with its constitutional duty to protect its health.

The authors see the state's withdrawal from centralized financing of medical activities to the autonomy of medical institutions and the differentiation of the volume of financial revenues, depending on the number of patients in the institution. The state restricts its financial participation in the activities of medical institutions only through the provision of cash injections, within the framework of the program of medical guarantees for the population. As the medical reform under the plan for its implementation will be completed only in 2020, it is too early to talk about its effectiveness. The research of the institution of financing medical care to the population after the start of its use will be promising.

Key words: *medical aid, medical services, reimbursement, state regulation, public finances, budget.*

Вступ. В умовах розбудови соціальної держави в України аксіоматичною є теза стосовно того, що держава повинна виявляти турботу стосовно своїх громадян, в тому числі й через захист їх здоров'я. З цього контексту актуальним є дослідження проведення медичної реформи в Україні, адже від її змісту та ступеня приведення проголошених положень у життя залежить можливість кожної особи отримувати доступ до якісної медичної допомоги. Оскільки ж успіх реформи залежить від її фінансування, в межах цієї роботи ми вирішили зосередити свою увагу на фінансово-правовому аспекті медичної реформи.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз чинного законодавства України щодо медичної реформи в контексті її фінансування. Об'єктом дослідження є комплекс суспільних відносин у площині фінансування охорони здоров'я в Україні. Предметом наукової розробки є чинне законодавство України щодо державного фінансування медичної діяльності. Для досягнення поставленої мети нами були сформульовані такі **завдання**:

– проаналізувати міжнародно-правові зобов'язання України щодо охорони здоров'я;

– виявити основні зміни у фінансуванні охорони здоров'я та наданні медичних послуг відповідно до стандартів медичної реформи в Україні;

– виявити основні проблеми, пов'язані із фінансуванням сфери охорони здоров'я.

Результати дослідження. Перш ніж перейти до конкретних питань фінансування охорони здоров'я в Україні, слід виявити засади, якими керувалися уповноважені суб'єкти в ході розробки концепції медичної реформи. Такими засадами є положення Конституції України та чинних міжнародних договорів України. Відповідно до статті 49 Конституції України кожен має право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування, які забезпечуються через надання безоплатної медичної допомоги державними і комунальними медичними закладами, а також через державне фінансуванням відповідних програм [1].

Обов'язок держави надавати медичну допомогу всім, хто її потребує, закріплений в Міжнародному пакті про економічні соціальні та культурні права (ст. 12) [2], Загальній декларації прав людини (ст. 25) [3]; обов'язок держави надавати дітям якомога більш якісну медичну допомогу закріплений у Конвенції ООН про права дитини (ст. 24) [4]; зобов'язання щодо надання медичної допомоги захищеним особам у межах, необхідних для відновлення нормального стану здоров'я, передбачено у Європейському кодексі соціального забезпечення (ст. 7-12) [5] та Європейській соціальній хартії (ст. 11) [6].

Оскільки норми Конституції України мають вищу юридичну силу у державі, а національне законодавство України відповідно до Віденської конвенції про право міжнародних договорів не може суперечити її міжнародним угодам, можна зробити висновок, що фінансові відносини в контексті проведення медичної реформи мають бути врегульовані відповідно до засад:

– безумовного права кожної людини на охорону здоров'я;

– наявності у держави кореспондуючого цьому праву обов'язку з надання медичної допомоги тим, хто її потребує;

– фінансування програм захисту здоров'я для найменш захищених категорій населення;

– створення державою умов для вільного розвитку закладів охорони здоров'я незалежно від форм власності;

– безоплатності медичної допомоги та медичного обслуговування у передбачених законом випадках.

Наразі приділимо увагу реалізації вказаних принципів на рівні галузевого законодавства. Відповідно до Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я запроваджується принцип поєднання різних джерел фінансування медичної діяльності. Зокрема, фінансування заходів з реалізації Концепції здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, інших джерел, а також за рахунок міжнародної технічної та фінансової допомоги [9].

З наведеного положення випливає те, що держава не охоплює всі аспекти надання медичної допомоги громадянам, а вдається до обмеженого фінансування, оскільки кошти Державного бюджету є лише одним з видів джерел фінансування. Розберемося із тим, куди за медичною реформою будуть спрямовані публічні фінанси. За статтею 3 Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення в Україні», держава гарантує повну оплату згідно з тарифом за рахунок коштів Державного бюджету України надання громадянам необхідних їм медичних послуг та лікарських засобів, що передбачені програмою медичних гарантій [7].

Програма медичних гарантій полягає у визначенні переліку та обсягу медичних послуг в межах надання медичної допомоги пацієнту (включаючи медичні вироби) та лікарських засобів, які забезпечуються за рахунок коштів Державного бюджету України згідно з тарифом, з метою профілактики, діагностики, лікування та реабілітації у зв'язку з хворобами, травмами, отруєннями і патологічними станами, а також у зв'язку з вагітністю та пологами [7].

Оскільки державні та комунальні заклади охорони здоров'я діють відповідно до статті 19 Конституції України, згідно з якою їм дозволено лише те, що прямо передбачено законом, можна дійти висновку, що програма медичних гарантій не звужує право на безоплатну медичну допомогу населенню, а конкретизує це право, підвищуючи рівень правової визначеності у відносинах між пацієнтом і закладом охорони здоров'я. Державне фінансування в розрізі медичної реформи за суб'єктним критерієм потрібно розглядати в двох аспектах: фінансування державних і комунальних закладів охорони здоров'я та фінансування аналогічних установ приватної форми власності.

У межах державних та комунальних закладів охорони здоров'я медичні послуги населенню надаються на платній (за рахунок пацієнта) чи безоплатній (за рахунок коштів Державного чи місцевого бюджетів) основах. Розмежувати платні послуги від безоплатних можна, якщо звернути увагу на Постанову Кабінету Міністрів України Про затвердження переліку платних послуг, які надаються в державних і комунальних закладах охорони здоров'я та вищих медичних навчальних закладах [10].

Відповідно до цієї постанови державні та комунальні заклади охорони здоров'я можуть отримувати плату від пацієнтів лише за ті послуги, що прямо передбачені у цьому переліку. Вся інша медична діяльність, яка потрібна для охорони здоров'я особи, відповідно до Основ законодавства України про охорону здоров'я надається безоплатно [8]. До платних послуг своєю чергою належать, наприклад, косметологічна допомога, лікування безпліддя чи операції штучного переривання вагітності.

Медичні послуги та лікарські засоби, що не включені до визначеного програмою медичних гарантій переліку, не підлягають фінансовому забезпеченню за рахунок коштів Державного бюджету України, спрямованих на реалізацію програми медичних гарантій, але можуть покриватися за рахунок коштів Державного бюджету України, передбачених на реалізацію відповідних державних програм та заходів, місцевих бюджетів, медичного страхування, юридичних і фізичних осіб та з інших джерел, не заборонених законодавством.

Введення платних послуг, на нашу думку, не є порушенням обов'язку держави із фінансування охорони здоров'я для захищених категорій населення через те, що всі наведені у переліку послуги не мають вирішального значення для підтримання сталого стану здоров'я людини, ненадання такої допомоги не створює ризиків для життя і здоров'я. Всі медичні послуги, які є платними відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України, мають загалом додатковий характер по відношенню до гарантованої державою частини медичного обслуговування населення.

Перейдемо до фінансування приватних закладів охорони здоров'я. За програмою медичної реформи у таких установ є два варіанти надання медичних послуг: самостійно надавати платні послуги населенню або приєднатись до державної програми медичних гарантій. Закон України

«Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» у статті 10 передбачає введення на території України єдиних тарифів оплати надання медичних послуг, лікарських засобів та медичних виробів, розмірів реімбурсації лікарських засобів, які надаються пацієнтам за програмою медичних гарантій. Оплата згідно з тарифом гарантована кожній особі за умови укладення договорів про медичне обслуговування населення. З урахуванням специфіки медичної діяльності та індивідуального стану здоров'я кожного пацієнта щодо тарифів можуть застосовуватися коригувальні коефіцієнти, розміри та підстави застосування яких є єдиними для всієї території України [7].

Розрахунок тарифів та коригувальних коефіцієнтів здійснюється відповідно до спеціальної методики розрахунку, яка затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної фінансової і бюджетної політики.

Загалом держава розвиває фінансову політику в напрямі від централізованого фінансування широкої мережі закладів охорони здоров'я до придбання у вказаних закладів медичних послуг задля забезпечення медичною допомогою найменш захищених категорій населення України. Відповідно до Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я проголошується новий для фінансування медичної діяльності принцип «гроші ходять за пацієнтом». Це означає те, що медичні заклади мають перетворитися на автономні суб'єкти господарської діяльності, що отримуватимуть оплату за результатами своєї діяльності, які вимірюються за критерієм обсягу та змісту наданої пацієнтам медичної допомоги.

Окрім того, зважаючи на необхідність поступового введення нових правил фінансування медичної діяльності на перехідний період, протягом 2018–2019 років паралельно існуватиме інструмент фінансування первинної медичної ланки через механізм медичної субвенції за рахунок виділення додаткових коштів з Державного чи місцевих бюджетів. До 2020 року всі лікувальні установи, незалежно від рівня надання медичної допомоги та медичного обслуговування, мають перейти на нову систему фінансування шляхом укладання договорів уповноваженим суб'єктом. Передбачена в межах медичної реформи автономізація закладів охорони здоров'я призведе до того, що держава фактично перекладе на них відповідальність за всі фінансові ризики у сфері лікувальної діяльності.

Неодноразово згаданий у роботі Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» у статті 8 передбачає такий інструмент розподілу державних фінансових коштів між суб'єктами надання медичної допомоги, як договір про медичне обслуговування населення. Сторонами цього договору є уповноважений орган виконавчої влади та лікувальний заклад, незалежно від форми власності. Зміст угоди полягає у тому, що заклад охорони здоров'я безоплатно надає визначені за програмою медичних гарантій послуги населенню, а замовник медичних послуг оплачує їх вартість за рахунок публічних коштів відповідно до єдиної системи тарифних ставок і коригувальних коефіцієнтів.

Істотними умовами такої домовленості є перелік та обсяг надання пацієнтам медичних послуг та лікарських засобів за програмою медичних гарантій: умови, порядок та строки оплати тарифу, фактична адреса надання медичних послуг, права та обов'язки сторін, строк дії договору, звітність надавачів медичних послуг, відповідальність сторін. Договір про медичне обслуговування населення підлягає опублікуванню на офіційному веб-сайті Уповноваженого органу протягом п'яти днів з моменту його укладення. Договори про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій укладаються за типовою формою та відповідним порядком, які затверджені Постановою Кабінету Міністрів України [12].

Перейдемо до змісту програми державних медичних гарантій. У межах програми медичних гарантій держава забезпечує повну оплату за рахунок коштів Державного бюджету України та лікарських засобів, пов'язаних з наданням: екстреної медичної допомоги, первинної медичної допомоги, вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги, третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги, паліативної медичної допомоги, медичної реабілітації, медичної допомоги дітям до 16 років, медичної допомоги у зв'язку з вагітністю та пологами. Всі терміни та поняття щодо вказаних видів медичної допомоги використовуються у значенні, наведеному в Основах законодавства України про охорону здоров'я.

Окремо слід звернути увагу на питання державного фінансування забезпечення пацієнтів лікарськими засобами, оскільки без ліків ефективність медичного обслуговування та лікування є недостатньою. За аналогією із медичними послугами в державних та комунальних медичних

закладах держава передбачила поділ ліків на оплатні та безоплатні. Першу категорію лікарських засобів пацієнти можуть придбати за власний рахунок, друга надається за рахунок публічного фінансування. Вичерпний перелік ліків, які надаються особі на безоплатній основі, закріплений у затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України Національному переліку лікарських засобів [11].

Зрозуміло, що в умовах перерозподілу бюджетних коштів та реформування фінансування медичної допомоги і медичної діяльності підвищується відповідальність за належне використання публічних фінансів. Саме тому в межах медичної реформи передбачається створення Національної служби здоров'я України – центрального органу виконавчої влади, який в інтересах пацієнта оплачуватиме надані медичні послуги (коштом Державного бюджету в межах програми медичних гарантій). Саме цей орган від імені держави укладає договори про медичне обслуговування населення, виступаючи замовником медичних послуг і лікарських засобів, водночас виконуючи функції розпорядника спеціально виділених бюджетних коштів [9].

Продовжуючи висвітлення обраної теми дослідження, слід зупинити увагу на недоліках фінансово-правового аспекту медичної реформи. Відповідно до положень Розділу II Конституції України наша держава взяла на себе зобов'язання щодо захисту здоров'я населення. Це означає те, що Україна повинна створити умови для ефективної охорони здоров'я та життя кожної людини на своїй території. Водночас запровадження у царині фінансування медичної діяльності принципу залежності обсягу грошових вливань від кількості пацієнтів може нівелювати реалізацію цього припису Основного Закону. Наведемо аргументацію.

Загальновідомим фактом є те, що для належної діяльності лікувальної установи потрібно забезпечити їй мінімальний обсяг фінансування. Так, є постійні витрати на опалення приміщення, оплату праці технічного персоналу, комунальних послуг, закупку продуктів харчування тощо. Ці витрати є статичними, тобто із ними стикаються всі надавачі медичних послуг. Своєю чергою без належного забезпечення вказаних потреб неможливо підтримувати принаймні мінімальний рівень якості медичних послуг. Оскільки після впровадження реформи рівень доходів знаходитиметься у прямій залежності від кількості пацієнтів, одразу виникне проблема: якщо лікувальна установа розташована у невеликому населеному пункті, через низьку кількість населення вона не зможе отримувати достатнє фінансування для забезпечення власного функціонування.

Іншим недоліком медичної реформи є введення індивідуальних підходів до розрахунків між державою, лікарськими установами та пацієнтами. Йдеться про те, що сьогодні працівники лікарняних установ ще не мають належного досвіду для використання запропонованих законодавцем підходів під час проведення розрахункових операцій (проявляється вплив низького рівня правової культури), зокрема: коли для кожного пацієнта потрібно визначити, які послуги покриваються державою, а які він оплачує самостійно; які ліки підлягають реімбурсації, а які сплачуються власними коштами; які коригувальні коефіцієнти застосувати тощо. Все це може призвести до того, що зазначена система фінансування медицини певний час не зможе працювати відповідно до вимог закону. Також слід звернути увагу на недоцільне відтермінування затвердження уповноваженими органами єдиних тарифів на медичні послуги.

Окремо слід звернути увагу на питання діяльності бригад екстреної медичної допомоги. Оскільки відповідно до профільної Концепції, затвердженої Кабінетом Міністрів України, у їх діяльності запроваджуються аналогічні конкурсні підходи до розрахунку. Через це слід зауважити, що нерівномірність державного фінансування може знизити ефективність роботи окремих бригад. Якщо розуміти, яку сферу охоплюють ці працівники, то слід зауважити, що брак коштів тут може створити потенційну загрозу ненадання допомоги людині, яка знаходитиметься у небезпечному для життя стані.

Отже, загальний недолік, який можна виявити під час аналізу всіх профільних нормативних актів в контексті фінансування медичної діяльності, полягає в наявності великої кількості оціночних норм і недостатній юридичній визначеності багатьох положень. Така розпливчатість в площині дії публічно-правових інститутів за умов, коли стаття 19 Конституції України забороняє носіям владних повноважень будь-які дії, що прямо не дозволені законом, може створити проблеми у правозастосуванні.

Вказане можна проілюструвати, якщо приділити увагу перехідним положенням, які розписані у профільній Концепції. Там сказано, що до завершення медичної реформи заклади охорони здоров'я отримуватимуть додаткове фінансування з Державного та місцевого бюджетів для покриття фінансового дефіциту, що виникатиме до повноцінного переходу на нові правила отримання грошових вливань. Своєю чергою у тексті відсутні положення з приводу того, в якому

обсязі та на яких умовах надаватиметься така фінансова допомога, тобто норми є неконкретизованими.

Загалом слід зауважити, що нами висловлені сумніви щодо ефективності тих положень, які здебільшого через незавершений характер медичної реформи ще не повною мірою або зовсім не реалізуються. Для того щоб більш детально вивчити негативні аспекти медичної реформи, потрібно проаналізувати, як новели у законодавстві України будуть працювати у правовому полі, а для цього потрібно достатньо часу для акумулювання необхідного обсягу правозастосовної практики. Тому це питання буде перспективним для подальшого дослідження в межах окремої роботи.

Також окремо слід звернути увагу на фінансування медичної сфери у 2019 році. У Державному бюджеті України на 2019 рік на охорону здоров'я виділено 95,08 млрд грн. Це на 10% більше, ніж у 2018 році. Варто зупинити увагу на предметному розподілі коштів: 15,2 млрд гривень передбачено на продовження трансформації первинної медичної допомоги; 2 млрд гривень заплановано виділити на програму медичної діагностики; на медичну субвенцію місцевим бюджетам, на спеціалізовану амбулаторну, стаціонарну та екстрену медичну допомогу виділено 55,7 млрд гривень [13].

Фінансування з боку держави спрямовано на системні зміни в екстреній медичній допомозі. Для цього завдання виділено 1 млрд гривень. Значні грошові витрати заплановані для втілення у життя програми «Доступні ліки» – 1 млрд гривень. 689,95 млн гривень буде спрямовано на лікування у закордонних медичних закладах пацієнтів, захворювання яких поки не лікуються в Україні. Ще 150 млн гривень стануть фінансовою основою для розбудови мережі кардіоцентрів. 16,7 млн гривень з Державного бюджету спрямовано на впровадження Єдиного державного кваліфікаційного іспиту, метою якого є випуск з медичних закладів вищої освіти кваліфікованих спеціалістів [13].

Ми переконані в тому, що збільшення обсягу державного фінансування медицини не означає автоматичне покращення якості медичних послуг. Результативність вказаних фінансових кроків держави можна буде простежити наприкінці бюджетного періоду, вже коли вказані кошти будуть використані за цільовим призначенням.

Висновки. Фінансування медичної діяльності є необхідним складником ефективності медичної реформи, оскільки грошові кошти є ресурсами, за допомогою яких можна придбати необхідні лікарські засоби та обладнання для надання медичної допомоги. Саме тому від спланованості та злагодженості системи фінансування медичної діяльності в багатьох випадках залежить перспектива практичної реалізації приписів медичної реформи. На підставі проробленої роботи ми виділили наступні висновки:

– реформа фінансування охорони здоров'я спрямована на підвищення ефективності використання бюджетних коштів та покращення умов виконання державою свого конституційного обов'язку перед людиною щодо охорони її здоров'я;

– вбачається відхід держави від централізованого фінансування медичної діяльності до автономізації лікарських установ та диференціації обсягів фінансових надходжень, залежно від кількості пацієнтів відповідної установи;

– держава обмежує свою фінансову участь у діяльності лікувальних закладів лише наданням грошових вливань в межах програми медичних гарантій для населення;

– оскільки медична реформа за планом її реалізації буде завершена лише у 2020 році, говорити про її ефективність ще зарано. Перспективним буде дослідження інституту фінансування медичної допомоги населенню вже після початку його використання.

Список використаних джерел:

1. Конституція України (електронний ресурс). URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр.

2. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (електронний ресурс). URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042.

3. Загальна декларація прав людини (електронний ресурс). URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015.

4. Конвенція про права дитини. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021.

5. Європейський кодекс соціального забезпечення. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_329.

6. Європейська соціальна хартія. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062.

7. Закон України про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2168-19.

8. Основи законодавства України про охорону здоров'я. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12.

9. Розпорядження Кабінету Міністрів України Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-р.

10. Постанова Кабінету Міністрів України Про затвердження переліку платних послуг, які надаються в державних і комунальних закладах охорони здоров'я та вищих медичних навчальних закладах. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1138-96-п.

11. Постанова Кабінету Міністрів України Про деякі питання державного регулювання цін на лікарські засоби і вироби медичного призначення. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2009-п#n15.

12. Постанова Кабінету Міністрів України Про Деякі питання щодо договорів про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/410-2018-п#n15.

13. Міністерство охорони здоров'я України. URL: https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=1137800963049674&id=261889753974137.

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.14

БУДЗИНСЬКИЙ М.П.

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

На основі аналізу сучасних теоретичних уявлень про сутність принципів адміністративно-правового регулювання сформульовано авторське визначення поняття «принципи адміністративно-правового регулювання у сфері кадрового забезпечення Національної поліції України», під яким запропоновано розуміти керівні, фундаментальні основи (основоположні засади), які зумовлюють сутність і значення кадрового забезпечення, характеризують його зміст, форми й методи діяльності спеціально уповноважених суб'єктів щодо забезпечення органів і підрозділів Національної поліції України кваліфікованими кадрами з необхідним рівнем професійних та особистих якостей, здатними ефективно виконувати покладені на них обов'язки щодо забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Обґрунтовано, що до них належать: 1) загальні принципи (верховенство права, дотримання прав і свобод людини, законності, відкритості та прозорості, політичної нейтральності, взаємодії тощо); 2) спеціальні принципи (цілеспрямованість, професіоналізм і компетентність, індивідуальний підхід та індивідуальна відповідальність, плановість і прогнозування, підзвітність, демілітаризація, неупередженість, об'єктивність-тощо).

Зазначено, що мета будь-якої системи принципів, у тому числі принципів адміністративно-правового регулювання у сфері кадрового забезпечення Національної поліції України, – це досягнення гармонізації правового регулювання, тобто упорядкування правових норм таким чином, щоб їхній зміст був максимально взаємоузгоджуваним і відповідав типу суспільних відносин, які виникають у процесі діяльності із забезпечення органів Національної поліції України кваліфікованими кадрами, здатними виконувати покладені на них обов'язки.

© БУДЗИНСЬКИЙ М.П. – кандидат юридичних наук, т. в. о. заступника директора (Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України)

Наголошено, що наразі у чинному законодавстві України, зокрема й у відомчих нормативно-правових актах МВС України та Національної поліції України, не закріплено принципів кадрового забезпечення. У зв'язку із цим, а також зважаючи на те, що правові норми, які регулюють кадрову роботу, повинні гармонійно поєднуватися з домінуючими суспільними цінностями та концепцією реформування системи МВС України, а реалізація принципів як основоположних засад кадрового забезпечення Національної поліції України має сприяти успішному здійсненню функцій, вирішенню завдань із охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, доведено доцільність нормативного закріплення спеціальних принципів, а саме: індивідуального підходу та індивідуальної відповідальності; плановості та прогнозування; неупередженості, об'єктивності.

Ключові слова: *забезпечення, кадрове забезпечення, адміністративно-правове регулювання, кадри, проходження служби, Національна поліція України, принципи.*

Based on the analysis of modern theoretical concepts of the essence of the principles of administrative-legal regulation the author's definition of the concept of "principles of administrative and legal regulation in the sphere of staffing of the National Police of Ukraine" is formulated. The definition should be considered as a guiding, fundamental basis (basic principles), which determine the essence and the importance of staffing, characterizing its content, forms and methods of activity of specially authorized subjects for ensuring the bodies and units of the National Police of Ukraine with qualified personnel with the necessary level of professional and personal qualities, capable of effectively fulfilling their duties to ensure the protection of human rights and freedoms, the interests of society and the state, countering crime, and maintaining public safety and order.

They include the following: 1) general principles (rule of law, safeguarding the freedoms and rights of persons, legality, openness and transparency, political neutrality, interaction, and the like); 2) specific principles (commitment, professionalism and competence, individual approach and individual responsibility, planning and forecasting, accountability, demilitarization, impartiality, objectivity, etc.).

It was noted that the purpose of any system of principles, including the principles of administrative and legal regulation in the field of staffing of the National Police of Ukraine – harmonization of legal regulation, namely, streamlining of legal norms in such a way that their content is mutually agreed and corresponded to the type of social attitudes that arise in the process of providing the bodies of the National Police of Ukraine with qualified personnel capable of performing their duties.

It was pointed out that current Ukrainian legislation, in particular the departmental regulations of the Ministry of Internal Affairs and the National Police, does not enshrine the principles of staffing. With that in mind, as well as taking into account the fact that the legal norms regulating the personnel work should be harmoniously combined with the dominant social values and the concept of reforming the system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, and the implementation of the principles as the fundamental concepts of the personnel support of the National Police of Ukraine should contribute to the successful implementation of the functions, the solution of the tasks on protection of human rights and freedoms, the interests of the society and the state, it has been proved the expediency of the normative fixation of special principles, namely: individual approach and individual responsibility; planning and forecasting; impartiality, objectivity.

Key words: *ensuring, staffing, administrative and legal regulation, staff, service, the National Police of Ukraine, principles.*

Вступ. Ефективність адміністративно-правового регулювання у сфері кадрового забезпечення Національної поліції України зумовлюється, насамперед, науковою обґрунтованістю елементів, що відображають його сутність та внутрішню будову, ключовими з яких є принципи адміністративно-правового регулювання у цій сфері.

Дослідженням зазначеної проблематики займалися такі вчені, як: С.О. Андренко, М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка, М.М. Дивак, К.С. Ізбаш, Л.С. Кацалап, А.М. Клочко, В.О. Криволапчук,

В.О. Кудря, В.М. Мельникович, В.М. Плішкін, О.Ю. Синявська, В.М. Чупров та інші науковці, у працях яких були висвітлені питання щодо принципів кадрового забезпечення органів внутрішніх справ, але вони не враховують сучасний етап організаційних і законодавчих змін, які актуалізувалися у зв'язку з обранням нашою країною європейського напряму свого розвитку. Необхідність проведення дослідження зазначених питань для правозахисної діяльності Національної поліції України відіграє важливу роль під час виконання поліцейськими обов'язків щодо забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, що і вступає метою даної статті.

Результати дослідження. Погоджуючись з С.О. Андренко [1, с. 46–47], необхідно зазначити, що принципи адміністративно-правового регулювання у сфері кадрового забезпечення Національної поліції тісно пов'язані із принципами функціонування даного інституту в системі державного управління й при цьому характеризують специфіку кадрового забезпечення. Якщо розглядати поняття «принцип» із погляду загальновживаного, літературного значення, то під ним слід розуміти як правило, норму, якою керується хто-небудь у житті, поведінці [2, с. 436]. В юридичній енциклопедії під принципами розуміються основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки [3, с. 110].

Г.В. Атаманчук вважає, що принцип відображає в системі державного управління закономірності, відносини, взаємозв'язки між її елементами. Разом із цим він зазначає, що принцип – це специфічне поняття, в якому міститься не стільки закономірність, відносини, взаємозв'язок, скільки наше знання про них [4, с. 186]. В. К. Колпаков наголошує, що принципи – це науково обґрунтовані та практично закріплені у відповідних термінологічних категоріях позитивні закономірності [5, с. 20].

Не можна не погодитися з позицією П.М. Рабіновича, що принципами є керівні засади (ідеї), які зумовлюються об'єктивними закономірностями існування та розвитку людини і суспільства і визначають зміст та спрямованість правового регулювання [6, с. 82].

Незважаючи на те, що дослідженню питань щодо принципів правового регулювання присвячені праці А.І. Бобильова, Т.О. Затолокіної, А.М. Колодія, М.Ю. Осипова, Р.Л. Іванова, К.П. Уржинського та інших вчених, треба сказати, що наразі вітчизняні та зарубіжні наукові праці, присвячені дослідженню загальнотеоретичної моделі принципів правового регулювання як самостійної юридичної категорії, відсутні. Як наслідок, принципи правового регулювання не вважаються самостійним юридичним явищем, яке має реальне значення, і продовжують за традицією залишатися практично недослідженою другорядною категорією, ані властивості, ані ознаки та значення якої дотепер повною мірою не досліджені. Водночас, як справедливо наголошує Н.О. Саглаєва, принципи правового регулювання слід розглядати як базові теоретичні моделі, система специфічних нормативно-правових регулятивних засобів яких залучається до багатьох конкретних механізмів правового регулювання в залежності від специфіки предмета та мети правового регулювання [7, с. 192]. Разом із цим, на думку С.Г. Стеценка, принципами правового регулювання можуть вважатися керівні ідеї, передумови, які можуть бути використані як базис для побудови норм права [8, с. 388].

Що стосується безпосередньо принципів кадрового забезпечення, то хотілося б відзначити думку Т.Є. Кагановської, яка стверджує, що принципи кадрового забезпечення обов'язково мають мати юридичну природу та зміст, повинні втілюватися в структурних елементах механізму правового регулювання та знайти свій прояв у: 1) нормах адміністративного права; 2) адміністративному законодавстві, яке є зовнішньою формою змісту правових норм; 3) управлінських правовідносинах, які є формою реалізації повноважень суб'єктів кадрового забезпечення [9, с. 31–33].

Отже, як бачимо, принципи адміністративно-правового регулювання відображають керівні, фундаментальні основи (основоположні засади), які визначають зміст і спрямованість тієї чи іншої діяльності (сфери, галузі, інституту). Серед їхніх основних особливостей варто виділити те, що вони є постійними і мають обов'язковий характер; закріплені, як правило, в правових нормах; взаємопов'язані між собою і відображають специфіку відповідної діяльності (сфери, галузі).

Таким чином, на підставі зазначеного вище вважаємо, що під принципами адміністративно-правового регулювання у сфері кадрового забезпечення Національної поліції України слід розуміти керівні, фундаментальні основи (основоположні засади), які визначають сутність та значення кадрового забезпечення, характеризують його зміст, а також визначають форми та методи діяльності спеціально уповноважених суб'єктів щодо забезпечення органів та підрозділів Національної поліції України кваліфікованими кадрами з необхідним рівнем професійних та осо-

бистих якостей, здатними ефективно виконувати покладені на них обов'язки щодо забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Варто підкреслити, що метою будь-якої системи принципів, у тому числі принципів адміністративно-правового регулювання у сфері кадрового забезпечення Національної поліції України, є досягнення гармонізації правового регулювання, тобто упорядкування правових норм таким чином, щоб їхній зміст був максимально взаємоузгоджуваним і відповідав типу суспільних відносин, які виникають у процесі здійснення діяльності щодо забезпечення органів Національної поліції України кваліфікованими кадрами, здатними виконувати покладені на них обов'язки.

Необхідно підкреслити, що серед науковців немає одностайної думки щодо класифікації принципів у цій сфері. Так, І.М. Шопіна, наприклад, виділяє такі групи принципів адміністративно-правового регулювання управління ОВС як керівних ідей, що можуть бути основою для побудови норм права: системні, які призначені забезпечувати внутрішню єдність права, підтримувати стійкі зв'язки між правовими нормами (загальноправові, міжгалузеві, галузеві, а також принципи інститутів адміністративного права), принципи правотворчості, правореалізації і правоохорони [10, с. 12].

Однак варто констатувати, що більшість науковців розрізняють, як правило, загальні принципи (тобто ті, що притаманні будь-якій управлінській діяльності в суспільстві) та спеціальні (тобто ті, що враховують специфіку того чи іншого державного інституту та його адміністративно-правовий статус). Підтримуючи цю позицію, перейдемо до розгляду загальних та спеціальних принципів адміністративно-правового регулювання в досліджуваній нами сфері.

Розглядаючи загальні принципи адміністративно-правового регулювання у сфері кадрового забезпечення Національної поліції України, перш за все, доцільно звернути увагу на принципи державної служби, оскільки служба в поліції, згідно із ч. 1 ст. 59 Закону України «Про Національну поліцію», є державною службою особливого характеру [11], а Національна поліція України, насамперед, є органом державної влади, діяльність якої так чи інакше повинна відповідати загальноприйнятим стандартам у сфері проходження державної служби.

Принципи державної служби закріплені у ст. 4 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII, відповідно до якої державна служба здійснюється з дотриманням таких принципів: верховенства права; законності; професіоналізму; патріотизму; доброчесності; ефективності; забезпечення рівного доступу до державної служби; політичної неупередженості; прозорості; стабільності [12]. У той же час Закон України «Про Національну поліцію» в Розділі II (ст.ст. 6–12) закріпив положення про те, що поліція (у т.ч. й підрозділи кадрового забезпечення та їхні посадові особи) у своїй діяльності керується такими принципами: верховенство права (ст. 6); дотримання прав і свобод людини (ст. 7); законність (ст. 8); відкритість та прозорість (ст. 9); політична нейтральність (ст. 10); взаємодія з населенням на засадах партнерства (ст. 11); безперервність (ст. 12) [11].

На підставі зазначеного можна стверджувати, що до загальних принципів адміністративно-правового регулювання у сфері кадрового забезпечення Національної поліції України відносяться:

1) принцип верховенства права як основа правової системи демократичного суспільства поширюється на всі правовідносини і означає, що людина, її права та свободи визнаються найвищими соціальними цінностями, які визначають зміст і спрямованість будь-якої діяльності держави (у т.ч. й діяльності спеціально уповноважених суб'єктів щодо забезпечення органів та підрозділів Національної поліції України кваліфікованими кадрами з необхідним рівнем професійних та особистих якостей, здатними ефективно виконувати покладені на них обов'язки);

2) принцип дотримання прав і свобод людини, який зумовлює такий характер функціонування Національної поліції України, за якого її кадри спрямовували б свою діяльність безпосередньо на втілення в життя прав і свобод людини, гарантованих Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою, і сприяли їхньої реалізації;

3) принцип законності, відповідно до якого: а) всі кадри Національної поліції України зобов'язані діяти виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; б) їм заборонено виконувати злочинні чи явно незаконні розпорядження та накази; в) накази, розпорядження та доручення вищих органів, керівників, посадових та службових осіб, службова, політична, економічна або інша доцільність не можуть бути підставою для порушення кадрами Національної поліції України Конституції та законів України;

4) принцип відкритості та прозорості, який передбачає, що: а) поліція забезпечує постійне інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері забезпечення органів та підрозділів Національної поліції України кваліфікованими кадрами з необхідним рівнем професійних та особистих якостей, здатними ефективно виконувати покладені на них обов'язки; б) поліція забезпечує доступ до публічної інформації, володільцем якої вона є, в порядку та відповідно до вимог, визначених законом; в) поліція може оприлюднювати (поширювати) інформацію з обмеженим доступом лише у випадках та в порядку, визначених законом; г) нормативно-правові акти, що регламентують діяльність поліції, обов'язково оприлюднюються на веб-порталі центрального органу управління поліції; ґ) проекти нормативно-правових актів, що стосуються прав та свобод людини, обов'язково проходять громадське обговорення в порядку, визначеному Міністром внутрішніх справ України.

У цьому контексті слід звернути увагу на те, що відповідно до Принципів Європейського адміністративного простору (SIGMA−1999) принцип відкритості та прозорості розуміється як: відкритість на противагу секретності; прозорість на противагу дискретності; винятковість конфіденційного та секретного характеру діяльності органів публічної влади; набрання законної сили тільки після офіційного опублікування; підлеглість публічних адміністрацій зовнішньому контролю; обов'язкове обґрунтування та наведення підстав прийнятого рішення особі, чиї права або законні інтереси зачіпаються з його прийняттям [13];

5) принцип політичної нейтральності, згідно з яким: а) поліція забезпечує захист прав та свобод людини незалежно від політичних переконань та партійної належності; б) поліція у своїй діяльності є незалежною від рішень, заяв чи позицій політичних партій та громадських об'єднань; в) в органах і підрозділах поліції заборонено використовувати будь-які предмети, на яких зображена символіка політичних партій, та провадити політичну діяльність; в) поліцейським заборонено висловлювати особисте ставлення до діяльності політичних партій під час виконання службових повноважень, а також використовувати службові повноваження в політичних цілях;

6) принцип взаємодії, який передбачає, що діяльність поліції (у т.ч. й підрозділів кадрового забезпечення та їхніх посадових осіб) здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства тощо.

Дослідження й аналіз чинного законодавства України та наукових праць вчених дозволяє стверджувати також про наявність й інших (спеціальних) принципів, які за своїм характером і змістом безпосередньо враховують специфіку адміністративно-правового регулювання у сфері кадрового забезпечення Національної поліції України. Так, наприклад, принципи реформування органів внутрішніх справ з урахуванням позитивного світового досвіду та реалій сьогодення знайшли своє відображення у Стратегії розвитку ОВС [14], серед яких (окрім згаданих вище принципів верховенства права, деполітизації; підзвітності та прозорості в роботі, а також тісної співпраці з населенням та місцевими громадами) окремо виділяються два принципи, які не відображені у Законі України «Про Національну поліцію», а саме принципи демілітаризації та професійної підготовки персоналу (або професіоналізму та компетентності).

Зазначені принципи, на нашу думку, мають пряме відношення й до принципів здійснення кадрового забезпечення Національної поліції. Так, принцип демілітаризації поліції – це необхідна складова частина нової філософії, організації, підготовки, навчання та функціонування кадрів Національної поліції, що набуває особливого значення в контексті європейської інтеграції України. Як слушно зазначає В. Жмінько, «ігнорування важливості демілітаризації поліції може зумовити значну небезпеку і стати на заваді демократизації правоохоронних органів… безпосередня участь працівників правоохоронних органів у бойових діях, поза сумнівом, впливатиме на процес реформування в Україні та може спричиняти збереження воєнізованого характеру міліції і затримати процес її демілітаризації на невизначений термін. Поліція має зберігати демілітаризований характер навіть за умов воєнного часу…» [15, с. 104].

Слід підкреслити, що зазначений принцип передбачений відповідними міжнародними стандартами щодо діяльності органів забезпечення правопорядку. Так, Рада Європи розробила стандарти щодо статусу поліції, поліцейських та порядку виконання ними повноважень, зокрема, поліція є не військовим формуванням, а службою, яка надає суспільству і окремим його представникам допомогу та послуги щодо забезпечення безпеки і правопорядку. Статус поліцейських характеризується таким: поліцейські є публічними службовцями, а не військовослужбовцями; звання офіцерів поліції є спеціальними, тобто відмінні від військових звань. У зв'язку із цим необхідно погодитись, що реалізація в Україні зазначених європейських стандартів має перетворити військові, централізовані, політично залежні формування міліції в поліцейську публічну

службу, орієнтовану на інтереси громад, яка діятиме під координацією й управлінням цивільного МВС [16, с. 7].

Принцип професіоналізму та компетентності у сфері адміністративно-правового регулювання у сфері кадрового забезпечення Національної поліції випливає зі змісту основних положень Закону України «Про Національну поліцію», згідно з якими: одним із основних обов'язків поліцейського є професійне виконання своїх службових обов'язків відповідно до вимог нормативно-правових актів, посадових (функціональних) обов'язків, наказів керівництва (п. 2 ч. 1 ст. 18); добір (конкурс) та просування за службою поліцейських постійними поліцейськими комісіями проводиться на підставі, перш за все, об'єктивного оцінювання професійного рівня кожного поліцейського (ч. 1 ст. 51); проведення конкурсу на прийняття на службу та зайняття вакантної посади здійснюється, зокрема, з урахуванням рівня професійної компетентності кандидатів (ч. 2 ст. 52); атестування поліцейських проводиться з метою оцінки їхніх професійних якостей (ч. 1 ст. 57); служба в поліції є державною службою особливого характеру, яка є професійною діяльністю поліцейських із виконання покладених на поліцію повноважень (ч. 1 ст. 59) тощо [11].

В юридичній літературі поняття «професіоналізм» розглядається як глибоке і всебічне знання і володіння практичними навичками в певній галузі суспільної діяльності. Так, С.В. Ківалов і Л.Р. Біла вважають, що «професіоналізм» зобов'язує: бути постійно готовими до здійснення посадових повноважень; добре знати предмет власної державно-службової діяльності; знати свої обов'язки і права, повною мірою і якісно здійснювати функції і повноваження, передбачені законодавством і посадовими положеннями та інструкціями; володіти правилами і процедурами діяльності в державних органів; мати загальну і спеціальну професійну підготовку; знати юридичні і морально-етичні норми у сфері державної служби [17, с. 19].

Що стосується принципу компетентності, то варто наголосити, що за своїм смисловим значенням він ототожнюється з наведеним принципом професіоналізму, оскільки під словом «компетентний», як правило, розуміють: «1) який має достатні знання в якій-небудь галузі; який із чим-небудь добре обізнаний; тямущий; який ґрунтується на знанні; кваліфікований; 2) який має певні повноваження; повноправний, повновладний» [18, с. 874].

Аналіз чинного законодавства України, що регулює діяльність Національної поліції, дає підстави стверджувати, що держава окреслює межі компетентності осіб, які висуваються до кадрів Національної поліції України. Невідповідність встановленим критеріям позбавляє їх зазначеного статусу. До критеріїв компетентності кадрів поліції слід віднести такі вимоги, які пред'являються до поліцейських та кандидатів на службу в поліції: поліцейським може бути громадянин України, який склав Присягу поліцейського, проходить службу на відповідних посадах у поліції і якому присвоєно спеціальне звання поліції (ч. 1 ст. 17); на службу в поліцію можуть бути прийняті громадяни України віком від 18 років, які мають повну загальну середню освіту, які володіють українською мовою (ч. 1 ст. 49); громадяни України, які виявили бажання вступити на службу в поліції, зобов'язані пройти медичні обстеження, а також перевірку рівня фізичної підготовки, психофізіологічне обстеження, обстеження на предмет виявлення алкогольної, наркотичної та токсичної залежності в порядку, визначеному МВС України (ч. 1 ст. 50); щодо осіб, які претендують на службу в поліції, проводиться спеціальна перевірка, порядок проведення якої визначається законом та іншими нормативно-правовими актами (ч. 3 ст. 50); особи, які бажають взяти участь у конкурсі на посаду поліцейського, подають у визначеному порядку до поліцейської комісії відповідні документи (копії паспорта громадянина України, документів про освіту, трудової книжки, військового квитка або посвідчення особи військовослужбовця, автобіографію та ін.) тощо (ст. 54) [11].

Крім того, професіоналізмом та компетентністю мають володіти також й уповноважені суб'єкти у сфері кадрового забезпечення Національної поліції України. Так, на нашу думку, працівники, наприклад, Департаменту кадрового забезпечення Національної поліції України для ефективного забезпечення реалізації державної політики з питань кадрової роботи та державної служби в апараті Національної поліції України, територіальних (міжрегіональних) органах Національної поліції України під час здійснення своєї діяльності безперечно повинні: володіти знаннями законів України, указів і розпоряджень Президента України, постанов і розпоряджень Уряду, нормативних актів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій; застосовувати у своїй діяльності норми як матеріального, так і процесуального права, а саме нормативно-правові акти галузевого (трудового, адміністративного, цивільного) законодавства для врегулювання конкретних правовідносин, тому мають бути обізнаними в тих змінах, які вносяться у це законодавство; володіти комп'ютерною грамотою, бути кваліфікованим користувачем

мережі Інтернет для упровадження сучасних методів і новітніх форм організації праці та управління в діяльність підрозділів кадрового забезпечення, надання їм практичної допомоги із цих питань тощо.

Отже, професіоналізм та компетентність виступають як якість (характеристика), що дозволяє вирішувати конкретні завдання в процесі добору кадрів, проходження служби в поліції, професійної підготовки та підвищення кваліфікації кадрів, атестування, формування кадрового резерву, переміщення поліцейських в органах та підрозділах Національної поліції України, перебування поліцейських у розпорядженні, звільнення зі служби в поліції тощо.

Вважаємо також, що сучасна специфіка адміністративно-правового регулювання у сфері кадрового забезпечення Національної поліції базується на таких принципах, як: 1) принцип цілеспрямованості, який означає, що діяльність уповноважених суб'єктів безпосередньо спрямована на досягнення загальної мети, а саме на забезпечення органів та підрозділів Національної поліції України кваліфікованими кадрами з необхідним рівнем професійних та особистих якостей, здатними ефективно виконувати покладені на них обов'язки. Застосування цього принципу вимагає від уповноважених суб'єктів знання мети кадрового забезпечення Національної поліції України, уміння в конкретній ситуації ставити оптимальні завдання для досягнення цієї мети, враховуючи професійні та особисті якості окремих кадрів Національної поліції України; 2) принцип індивідуальної відповідальності кожного окремого працівника як за вчинення ним протиправних, неправомірних діянь, так і за неналежне виконання своїх обов'язків у процесі добору кадрів, проходження служби в поліції, професійної підготовки та підвищення кваліфікації кадрів, атестування, формування кадрового резерву, переміщення поліцейських в органах та підрозділах Національної поліції України, перебування поліцейських у розпорядженні, звільнення зі служби в поліції тощо.

Висновки. Слід визнати, що зазначені вище принципи або окремо закріплені в правових нормах, або ж випливають із них. Проте разом із цим необхідно звернути увагу, що наразі у чинному законодавстві України, зокрема й у відомчих нормативно-правових актах МВС України та Національної поліції України, не закріплені такі (спеціальні) принципи, які за своїм характером і змістом безпосередньо враховують специфіку адміністративно-правового регулювання у сфері кадрового забезпечення Національної поліції України:

1) принцип об'єктивності, який спрямований на якнайповніше виключення проявів суб'єктивізму, однобічності й упередженості, а його сутність полягає в забезпеченні встановлення, аналізу та оцінки реальних фактів, які мають значення для прийняття обґрунтованих рішень щодо розв'язання конкретних ситуацій та вчинення подальших дій [19, с. 55];

2) принцип неупередженості, що є необхідною умовою належного виконання уповноваженими суб'єктами у сфері кадрового забезпечення Національної поліції України. Під час виконання своїх обов'язків у процесі добору кадрів, проходження служби в поліції, професійної підготовки та підвищення кваліфікації кадрів, атестування, формування кадрового резерву, переміщення поліцейських в органах та підрозділах Національної поліції України, перебування поліцейських у розпорядженні, звільнення зі служби в поліції тощо, уповноважені суб'єкти не повинні виявляти особистої прихильності, небезсторонності або упередженості;

3) принцип підзвітності, який означає, що наділені владними повноваженнями і відповідальністю суб'єкти кадрового забезпечення Національної поліції України зобов'язані аргументовано доповідати та обговорювати результати своєї діяльності як із безпосереднім та вищим керівництвом, так і з громадськістю. Прикладом зазначеного принципу є, зокрема, оприлюднення інформації про переможців конкурсу на посаду поліцейських тощо;

4) принцип плановості та прогнозування, тобто забезпечення логічної послідовної діяльності кожного з учасників процесу добору кадрів, проходження служби в поліції, професійної підготовки та підвищення кваліфікації кадрів, атестування, формування кадрового резерву, переміщення поліцейських в органах та підрозділах Національної поліції України, перебування поліцейських у розпорядженні, звільнення зі служби в поліції тощо. Дані принципи забезпечуються шляхом складання перспективних і поточних планів для ефективного та своєчасного виконання завдань у сфері кадрового забезпечення Національної поліції України з метою попередження, зменшення та ліквідації наявних, потенційних та неминуче виникаючих ризиків щодо неналежного рівня якісного складу поліції, відтоку кваліфікованих кадрів, руйнування професійного ядра у провідних службах поліції тощо;

5) принцип індивідуального підходу, який ґрунтується на сприйняті кадрового складу (персоналу) як головного надбання Національної поліції України, а кожного працівника – як

унікальної особистості (індивідуальності) з великим потенціалом. Він спрямований на пошук можливостей врахування індивідуальності кожного працівника та застосування його потенціалу з метою ефективного виконання покладених на них обов'язків.

Зважаючи на те, що правові норми, які регулюють кадрову роботу, повинні гармонійно поєднуватися з домінуючими суспільними цінностями та концепцією реформування системи МВС України, а реалізація принципів як основоположних засад кадрового забезпечення Національної поліції України сприятиме успішному здійсненню функцій, вирішенню завдань із забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, вважаємо, що доцільно нормативно закріпити такі спеціальні принципи, як: принцип індивідуального підходу та індивідуальної відповідальності; принцип плановості та прогнозування; принцип об'єктивності та неупередженості.

Список використаних джерел:

1. Андренко С.О. Адміністративно-правові засади кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; ХНУВС. Харків, 2015. 215 с.

2. Словник української мови : в 11 т. / АН УРСР. Інститут мовознавства ; за ред. І.К. Білодіда. Київ : Наукова думка, 1970–1980. Т. 8. 693 с.

3. Юридична енциклопедія : в 6 т. / ред. кол. Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Енциклопедія, 2003. Т. 5: П–С. 736 с.

4. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекцій. Москва : Юрид. лит., 1997. 400 с.

5. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

6. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права і держави : посіб. для студентів спеціальності Правознавство. Вид. 2- ге, зі змінами і доп. Київ, 1994. 285 с.

7. Саглаєва Н.О. Принципи правового регулювання як самостійна юридична категорія. *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. Вип. 64. С. 110–116.

8. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ : Атіка, 2008. 624 с.

9. Кагановська Т.Є. Кадрове забезпечення державного управління в Україні : монографія. Харків : ХНУ ім. В.Н. Каразіна, 2010. 330 с.

10. Шопіна І.М. Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ України : монографія. Київ : «МП Леся», 2011. 426 с.

11. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 40-41. Ст. 379.

12. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 4. Ст. 43.

13. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / Авер'янов В.Б., Дерець В.А., Ославський М.І. та ін. ; за ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Юстиніан, 2007.

14. Питання реформування органів внутрішніх справ України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.10.2014 № 1118-р. *Урядовий кур'єр*. 2014. № 230.

15. Жмінько В. Можливості та обмеження застосування в Україні міжнародного досвіду реформування правоохоронних органів. *Національна безпека і оборона*. 2015. № 2-3 (151-152). С. 103–107.

16. Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / за заг. ред. О.А. Банчука. Київ : Москаленко О.М., 2013. 588 с.

17. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Державна служба в Україні : підручник. Одеса, 2003. 368 с.

18. Новий тлумачний словник української мови (у трьох томах). Том 1: А–К / Укладачі : В.В. Яременко, О.М. Сліпушко. Київ : Вид-во «АКОНІТ», 2006. 926 с.

19. Плугатар Т.А. , Скоробагатько О.В. Наукове забезпечення функціонування системи Міністерства внутрішніх справ України: адміністративно-правове регулювання : монографія. Вінниця : ТОВ «Нілан-ЛТД», 2016. 200 с.

УДК 351.74: 342.922
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.15

БУЛИЧОВ Є.В.

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ОТРИМАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА (ДОЗВІЛ ТА ЛІЦЕНЗІЯ) ЯК ВИДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ СПРАВЛЯННЯ ПОДАТКІВ І ЗБОРІВ

Мета наукової статті – висвітлення отримання адміністративного акта (дозвіл та ліцензія) як виду адміністративних послуг у сфері справляння податків і зборів. Методи статті – сукупність сучасних методів і прийомів пізнання об'єктивної дійсності, що поєднує як загальнонаукові, так і спеціальні методи пізнання. Підґрунтям дослідження є діалектичний метод пізнання, відповідно до якого проблеми, що розглядаються у статті, представлені у вигляді єдності їх соціального змісту та юридичної форми.

Перелік адміністративних послуг потребує проведення їх систематизації за ознакою форми результату, що є цілком виправданим, зважаючи на відмінність правового регулювання процедур надання, а також сфер використання. Так, дозволи, що надаються органами Державної фіскальної служби України, використовують у сфері державної митної справи, умови та процедури їх отримання регламентовані Мним кодексом України з урахуванням вимог Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур від 18 травня 1973 року. Ліцензії застосовують як засіб державного регулювання виробництва й обігу спирту етилового коньячного плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів, умови та процедури їх отримання регламентує лише національне законодавство, а саме Закон України від 19 грудня 1995 року № 481/95-ВР «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів». Отже, адміністративні послуги у сфері справляння податків і зборів доцільно поділяти на ті, які мають кінцевий результат адміністративного акта (дозвіл та ліценція): 1) видачу дозволу; 2) надання ліцензії.

Запропоновано під дозволом як видом адміністративних послуг у сфері справляння податків і зборів розуміти офіційний документ, який видається уповноваженим органом Державної фіскальної служби (посадовою особою) у встановленій підзаконними актами формі з дотриманням відповідних умов та порядку його видачі, та який уповноважує платника на вчинення визначеного законом переліку дій, отримання певних пільг під час провадження дозволеного виду діяльності.

Ключові слова: *адміністративна послуга, дозвіл, види адміністративних послуг у сфері справляння податків і зборів, ліцензія, послуга.*

The purpose of the scientific article is to cover the receipt of an administrative act (permit and license) as a type of administrative services in the field of taxes and fees. The methods of the article are a set of modern methods and techniques of knowledge of objective reality, combining both general scientific and special methods of knowledge. The basis of the study is the dialectical method of cognition, according to which the problems discussed in the article are presented in the form of unity of their social content and legal form.

The list of administrative services requires their systematization according to the form of the result, which is quite justified, taking into account the differences in the legal regulation of the procedures for providing, as well as the are as of use. Thus, the permits granted by the State Customs Service authorities use in the field of state customs, the conditions and procedures for their obtaining are regulated by the Customs Code of Ukraine, taking

© БУЛИЧОВ Є.В. – здобувач кафедри адміністративного та митного права (Університет митної справи та фінансів)

into account the requirements of the International Convention on the simplification and harmonization of customs procedures of 18.05.1973. Licenses are used as a means of state regulation of production and circulation of alcohol of cognac fruit, alcoholic beverages and tobacco, the conditions and procedures for their receipt are regulated only by national legislation, namely the Law of Ukraine of 19.12.1995 № 481/95-ВР "On State Regulation of Production and alcohol, cognac and fruit alcohol, alcoholic beverages and tobacco products". Therefore, it is advisable to divide the administrative services in the field of taxation and collection in to those that have the final result of an administrative act (permit and license): 1) issuance of a permit; 2) granting a license.

It is proposed, under the permission, as a type of administrative services in the field of taxation and fees, to understand an official document issued by the authorized body of the Public Financial Service (official) in the form of by-laws, complying with the relevant conditions and procedure of its issuance, and authorizing the payer to transfer, obtaining certain privileges when conducting an approved activity.

Key words: *administrative service, permit, types of administrative services in field of taxes and fees, license, service.*

В умовах продовження системних перетворень в Україні особлива увага має приділятись організаційним заходам, спрямованим на поліпшення функціонування основних адміністративно-правових інститутів, серед яких інститут адміністративних послуг посідає одне із провідних місць.

Зазначені важливі трансформаційні процеси не залишають осторонь органи державної влади та місцевого самоврядування. Реалізація завдань побудови правової, демократичної, соціальної держави та євроінтеграційних намірів сприяє значним змінам в організації роботи суб'єктів публічної адміністрації, наближенню її основних функцій, завдань та форм діяльності до рівня поліцейських формувань розвинутих європейських країн.

Серед пріоритетних векторів реформування органів публічної адміністрації подальше вдосконалення проваджень у вигляді процедури надання адміністративних послуг має особливе значення, бо визначення чітких процедурних дій для працівників суб'єктів публічної адміністрації з надання адміністративних послуг безпосередньо стосується процесів задоволення потреб та інтересів значної кількості законослухняних українських громадян. За таких умов виникає нагальна потреба інтенсифікації досліджень інституціональних характеристик процедури надання адміністративних послуг, їх поступового переформатування у складові частини якісно нової й ефективної конструкції, за своїми організаційними чинниками наближеної до стандартів публічно-сервісної діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування визнаних демократій Європи.

Це дає підстави говорити про значну перспективність і затребуваність відповідного творчого пошуку, необхідність активізації процесів вироблення нових, більш серйозних теоретичних засад і ефективного законодавчого інструментарію регламентації організації та безпосереднього надання адміністративних послуг у сфері справляння податків і зборів.

Як слушно зазначає Є.О. Легеза, неорганізовані черги, конфлікти між споживачами – це наслідок неякісної роботи органів публічної адміністрації щодо впорядкованості самої організації прийому громадян, наприклад, запровадження номерної системи черговості або попереднього запису. Важливо, щоби механізм попереднього запису був захищеним від можливих зловживань із боку працівників суб'єкта публічної адміністрації [4].

О.О. Сосновиком [17, с. 390] здійснено систематизацію нормативного визначення терміна «дозвіл», який розуміється як:

1) реєстраційний документ встановленої форми, що визначає право розповсюджувача [18];

2) офіційний документ, який засвідчує право наукових організацій та інших установ [11];

3) рішення спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади, що надає право [12];

4) офіційний документ суворої звітності, який засвідчує право;

5) документ, який надає право на використання автомобільного транспортного засобу впродовж визначеного в ньому строку [8];

6) документ у галузі визначеної форми, що надає право на здійснення відповідної міжнародної передачі товарів зазначеному в ньому заявникові [3].

Закон України від 6 вересня 2005 р. «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» визначає документ дозвільного характеру як дозвіл, висновок, рішення, погодження, свідоцтво, інший документ, який дозвільний орган зобов'язаний видати суб'єкту господарювання в разі надання йому права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності та/або без наявності якого суб'єкт господарювання не може провадити певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності (п. 3 ч. 1 ст. 1) [10].

Отже, під дозволом розуміється документ встановленої форми, яким заявнику надається право на здійснення певних дій, або їх сукупності, провадити систематичну діяльність.

У п. 10 ч. 1 ст. 4 Митного кодексу (далі – МК) України подано визначення дозволу органів доходів і зборів як надання особі органом доходів і зборів усно, письмово (паперовим або електронним документом) чи проставлянням відбитка особистої номерної печатки на супровідних документах (деклараціях, відомостях) права на вчинення певних дій [6].

Більшість дослідників пов'язують результат дозвільної адміністративної послуги з видачею документа, що забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів у певній сфері [16, с. 84; 2, с. 136], а О.О. Сосновик наголошує, що документ, який видається в результаті надання довільної адміністративної послуги, є документом суворої звітності [17, с. 392].

Щодо документальної форми отримання дозволу, то потрібно зауважити, що результатом адміністративної послуги надання дозволу на відкриття й експлуатацію митного складу є витяг з реєстру митних складів, надання дозволу на здійснення митної брокерської діяльності – витяг із реєстру митних брокерів, надання дозволу на відкриття й експлуатацію вільної митної зони комерційного або сервісного типу – витяг із реєстру вільних митних зон комерційного або сервісного типу. Вказані витяги підтверджують наявність спеціального уповноваження в особи, проте не є документами суворої звітності, хоча і мають встановлену підзаконними нормативними актами форму.

Як одну з форм дозвільної діяльності дослідники розглядають ліцензування. Чинне законодавство, зокрема п. 6 ч. 1 ст. 1 Закону України від 2 березня 2015 р. № 222–УШ «Про ліцензування видів господарської діяльності», визначає ліцензування одним із способів державного регулювання господарської діяльності, що застосовується з метою охорони і захисту публічних та приватних інтересів у сфері економіки [13]. Незважаючи на наявність визначення поняття «ліцензування» у відповідному законодавчому акті, у теорії права немає єдиного трактування сутності та юридичної природи такого інструменту.

Так, на думку Т.С. Васильєвої, сучасні уявлення про сутність і зміст ліцензування дають підставу розглядати його в кількох аспектах, зокрема: як елемент легітимації суб'єктів господарської діяльності; як умову провадження певних видів господарської діяльності; як підставу для виникнення права здійснювати види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню; як елемент механізму реалізації конституційного права на підприємницьку діяльність [1, с. 113]. Наведені міркування свідчать, що ліцензування є одним зі способів реалізації державою прав суб'єктів господарювання, та дають підґрунтя для його розгляду як діяльності щодо надання адміністративних послуг.

Проте є й інші підходи до розуміння мети та сутності ліцензування як виду діяльності держави, що можуть викликати заперечення його сервісної природи. Так, Я.Г. Воронін метою ліцензування називає підвищення надійності економіки держави та недопущення на ринок товарів і послуг, які не відповідають встановленим на рівні держави стандартам і вимогам [2, с. 138].

На думку російського дослідника С.В. Мігіна, сутність ліцензування полягає в забезпеченні відповідності діяльності суб'єктів господарювання, провадження якої пов'язане з високими ризиками завдання шкоди, обов'язковим вимогам, що досягається насамперед здійсненням контролю за виконанням ліцензійних умов [5]. Приписи вітчизняного законодавства підтверджують наведену наукову позицію. Так, відповідно до ч. 7 ст. 19 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 2 березня 2015 р. № 222–VIII, органи ліцензування (тобто суб'єкти надання адміністративних послуг видачі ліцензій) зобов'язані здійснювати контроль за додержанням ліцензіатами вимог ліцензійних умов [13] шляхом проведення планових і позапланових перевірок відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [14].

С.В. Мігін зазначає, що дії, пов'язані з ліцензуванням окремих видів господарської діяльності, є державною функцією із забезпечення дотримання правил поведінки, покликаних гарантувати необхідний рівень безпеки, і становлять у зв'язку із цим сутність державного управління,

тому воно не може розглядатися як сфера надання адміністративних послуг. Водночас це не означає, що процедури реалізації такої функції не містять окремих адміністративних дій, які цілком можуть трактуватися як послуги, пов'язані з реалізацією владного повноваження [5].

Висновки С.В. Мігіна є цілком логічними і відповідають законодавчо встановленій меті ліцензування. Проте, ураховуючи легальне визначення адміністративної послуги, а також наукову думку О.О. Сосновика про те, що введення в законодавчий і науковий обіг терміна «адміністративна послуга» зумовлює не утворення нового, окремого від інших виду адміністративних правовідносин між органами публічної адміністрації і приватними особами, а змістову переоцінку характеру наявних відносин між ними. У зв'язку із цим вважаємо, що надалі доцільно розглядати діяльність органів Державної фіскальної служби (далі – ДФС) із видачі ліцензій як адміністративну послугу.

Закон України від 2 березня 2015 р. № 222–VIII «Про ліцензування видів господарської діяльності» визначає ліцензію як документ, виданий уповноваженим суб'єктом – органом ліцензування на право провадження певного виду господарської діяльності, який підлягає ліцензуванню відповідно до закону [13]. Встановлено дві форми видачі ліцензії: електронна (запис про наявність ліцензії в такого суб'єкта господарювання в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців) та документальна.

Законодавцем передбачено можливість отримати результат ліцензійної адміністративної послуги як у паперовій, так і в електронні формі – шляхом внесення відомостей про наявність ліцензії в суб'єкта господарювання до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, що, однак, згідно із приписами п. 3 ч. 2 ст. 2 вказаного Закону, не поширюється на порядок видачі, переоформлення й анулювання ліцензій на виробництво, оптову і роздрібну торгівлю спиртом, алкогольними напоями та тютюновими виробами [13].

Надання ліцензійних послуг у вказаній сфері здійснюється відповідно до Закону України від 19 грудня 1995 р. № 481/95-ВР «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів», ст. 1 якого визначає ліцензію (спеціальний дозвіл) як документ державного зразка, який засвідчує право суб'єкта господарювання на провадження одного із зазначених у цьому Законі видів діяльності протягом визначеного строку [9].

Ліцензію як документ державного зразка, що засвідчує право суб'єкта господарювання здійснювати зазначений у ньому вид господарської діяльності протягом визначеного строку за виконання спеціальних умов, визначено і в попередньому Законі України від 1 червня 2000 р. № 1775–III «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [13].

Узагальнення наведених нормативних визначень дозволяє розглядати ліцензію як документ державного зразка, виданого уповноваженим суб'єктом – органом ліцензування, що підтверджує право платника на здійснення певного виду господарської діяльності протягом визначеного строку. Проте таке формулювання поняття «ліцензії» є майже тотожним визначенню поняття «дозвіл», у зв'язку із чим виникає необхідність їх розмежувати.

Для більшості країн-членів Європейського Союзу (далі – ЄС) найбільш типові такі ознаки дозволів і ліцензій як інструментів регулювання.

Ліцензії:

а) видаються на визначений період часу;

б) можуть містити дискрецію органу влади в ухваленні рішення щодо видачі ліцензії.

Дозволи:

а) діють без обмеження в часі, якщо умови дотримуються і не змінюються;

б) можливості вибору рішення не передбачено [15].

Вказані ознаки відображені і в законодавстві України.

Так, дозволи уповноважені надавати: митні пости (видача свідоцтва про допущення дорожнього транспортного засобу до перевезення товарів під митними печатками та пломбами), митниці (надання дозволу на відкриття й експлуатацію складу тимчасового зберігання). Ліцензії надаються: відділами ліцензування областях (видача ліцензії на право роздрібної торгівлі алкогольними напоями), Департаментом контролю за обігом та оподаткуванням у підакцизних областях (видача ліцензії на право роздрібної торгівлі алкогольними напоями), Департаментом контролю за обігом та оподаткуванням підакцизних товарів ДФС України (видача ліцензії на виробництво тютюнових виробів).

Перелік адміністративних послуг потребує їх систематизації за ознакою форми результату, що є цілком виправданим, ураховуючи відмінність правового регулювання процедур надання, а також сфер використання. Так, дозволи, що надаються органами ДФС, використовують

у сфері державної митної справи, умови та процедури їх отримання регламентовані Митним кодексом України з урахуванням вимог Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур від 18 травня 1973 р. [7]. Ліцензії застосовують як засіб державного регулювання виробництва й обігу спирту етилового коньячного плодового, алкогольних напоїв і тютюнових виробів, умови та процедури їх отримання регламентує лише національне законодавство, а саме Закон України від 19 грудня 1995 р. № 481/95-ВР «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів». Отже, адміністративні послуги у сфері справляння податків і зборів доцільно поділяти на ті, які мають кінцевий результат адміністративного акта (дозвіл та ліценція): 1) видачу дозволу; 2) надання ліцензії.

Запропоновано під дозволом як видом адміністративних послуг у сфері справляння податків і зборів розуміти офіційний документ, який видається уповноваженим органом ДФС (посадовою особою) у встановленій підзаконними актами формі з дотриманням відповідних умов та порядку його видачі, та який уповноважує платника на вчинення визначеного законом переліку дій, отримання певних пільг під час провадження дозволеного виду діяльності.

Список використаних джерел:

1. Васильєва Т.С. Ліцензування господарської діяльності як окремий напрямок адміністративно-правового режиму. *Право і безпека.* 2011. № 1 (38). С. 110–115.

2. Воронін Я.Г. Правові засади регулювання дозвільних послуг у нафтогазовому комплексі: питання теорії та практики. *Наше право.* 2013. № 2. С. 135–140.

3. Інструкція про порядок оформлення і використання дозвільних документів у галузі державного експортного контролю : наказ Державної служби експортного контролю України від 29 листопада 2004 р. № 355. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1576-04.

4. Легеза Є.О. Теорія публічних послуг: адміністративно-правова складова : монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2016. 452 с.

5. Мигин С.В. Властные полномочия и государственные услуги. URL: http://www.smb.ru/experts.html?mode=opinions&id=migin&op=1227521705.

6. Митний кодекс України : Закон України: від 13 березня 2012 р. № 4495–VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2012. № № 44–48. Ст. 552.

7. Міжнародна конвенція про спрощення і гармонізацію митних процедур від 18 травня 1973 р. *Офіційний вісник України.* 2011. № 71. Ст. 727. С. 244.

8. Порядок проведення конкурсу та видачі дозвільних документів Європейської конференції міністрів транспорту : наказ Міністерства транспорту України від 20 серпня 2004 р. № 757. *Офіційний вісник України*. 2004. № 35. С. 180. Ст. 2354.

9. Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів : Закон України від 19 грудня 1995 р. № 481/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 46. Ст. 345.

10. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2806–IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2005. № 48. Ст. 483

11. Про затвердження Інструкції про порядок видачі дозволів на добування (збирання) видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги України, форм клопотання та бланків дозволів на таке добування : наказ Мінприроди України від 1 лютого 1993 р. № 3. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/ laws/show/z0004-93.

12. Про імміграцію : Закон України від 7 червня 2001 р. *Відомості Верховної Ради України.* 2001. № 41. Ст. 197.

13. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 2 березня 2015 р. № 222–VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2015. № 23. Ст. 158.

14. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877–V. *Відомості Верховної Ради України.* 2007. № 29. Ст. 389.

15. Путніна С. Дозволи: міжнародна практика регулювання і видачі. *Пріоритети.* 2004. № 12 (18).

16. Сіверін В.І. Дозвільні послуги суб'єктів публічної адміністрації як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Право і безпека.* 2010. № 1. С. 82–85.

17. Сосновик О.О. Дозвільні адміністративні послуги в органах внутрішніх справ. *Форум права.* 2008. № 1. С. 389–394.

18. Типові правила розміщення зовнішньої Реклами : постанова Кабінету Міністрів України від 23 вересня 1998 р. № 1511. *Урядовий кур'єр.* 27.09.1998.

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.16

БУРЛАКА І.С.

ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ ФОРМ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ІЗ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ

У статті, на основі аналізу наукових поглядів учених і норм чинного законодавства України, визначено та надано характеристику формам взаємодії Державної міграційної служби України із правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній міграції. Констатовано, що кожна форма взаємодії має свої характерні особливості та виконує специфічні завдання в досліджуваній сфері суспільних відносин. Обґрунтовано, що саме форми взаємодії Державної міграційної служби України із правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній міграції є об'єктивним зовнішнім відображенням спільної діяльності окреслених суб'єктів. Наголошено, що під формою взаємодії варто розуміти зовнішній вираз взаємоузгодженої діяльності відповідних суб'єктів для досягнення конкретної мети та вирішення спільних завдань, що стоять перед ними в конкретній сфері суспільних відносин. Дане визначення можна застосувати і до взаємодії Державної міграційної служби України із правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції. Визначено, що правова форма упорядковує відповідні відносини, дозволяє зіставляти поведінку зі встановленими зразками, вносить у життя нормативні початки, сприяє організованості і порядку, націлює суб'єктів права на найбільш раціональну поведінку і дії. Зроблено висновок, що взаємодія Державної міграційної служби України із правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції відображена у великій кількості форм, які, на нашу думку, можуть мати організаційний та правовий характер. Підкреслимо, що кожна з окреслених нами форм взаємодії доповнює одна одну та не може існувати відокремлено, адже, наприклад, не можна створити спільний нормативно-правовий акт або запропонувати відповідні зміни до чинного законодавства без попереднього обміну оперативною й іншою інформацією. Втім, зазначене не виключає той факт, що кожна форма взаємодії має свої характерні особливості та виконує специфічні завдання в досліджуваній сфері суспільних відносин. Тож, форми взаємодії Державної міграційної служби України із правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній міграції є об'єктивним зовнішнім відображенням спільної діяльності окреслених суб'єктів.

Ключові слова: *форма, правова форма, взаємодія, Державна міграційна служба, правоохоронні органи, протидія, нелегальна міграція.*

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists and norms of the current legislation of Ukraine, the forms of interaction of the State Migration Service of Ukraine with law enforcement agencies in the sphere of combating illegal migration are defined and given. It is stated that each form of interaction has its own peculiar features and fulfills specific tasks in the researched sphere of social relations. It is substantiated that the forms of interaction of the State Migration Service of Ukraine with law enforcement agencies in the area of combating illegal migration is an objective external reflection of the joint activity of these entities. It is emphasized that the form of interaction should be understood as the external expression of the co-ordinated activity of the respective subjects in order to achieve a specific goal and to solve common tasks that they face in a specific field of public relations. This definition can also be applied to the interaction of the State Migration Service of Ukraine with law enforcement agencies in the area of combating illegal (illegal) migration. It is determined that the legal form regulates the

© БУРЛАКА І.С. – здобувач (Науково-дослідний інститут публічного права)

relations, allows to compare the behavior with the established models, brings to life the normative beginnings, promotes the organization and order, directs the subjects of the right to the most rational behavior and actions. It is concluded that the interaction of the State Migration Service of Ukraine with law enforcement agencies in the area of combating illegal (illegal) migration is reflected in a large number of forms that, in our opinion, can be organizational and legal in nature. We emphasize that each of the forms of interaction outlined by us is complementary and cannot exist separately, for example, it is not possible to create a common legal act, or to propose corresponding changes to the current legislation without first exchanging operational and other information. However, this does not exclude the fact that each form of interaction has its own peculiar features and fulfills specific tasks in the investigated sphere of social relations. Therefore, the forms of interaction of the State Migration Service of Ukraine with law enforcement agencies in the area of combating illegal migration is an objective external reflection of the joint activity of these entities.

Key words: *form, legal form, interaction, State Migration Service, law enforcement, counteraction, illegal migration.*

Вступ. Світова економічна криза, проведення бойових дій в різних кінцях світу, нестабільна політична ситуація тощо призвели до постійного зростання кількості нелегальних мігрантів. У зв'язку із цим в останні роки європейські країни посилили внутрішній нагляд і контроль за нелегальними мігрантами. Політичні світові інновації були спрямовані передусім на контроль, виявлення і навіть повторну ідентифікацію нелегальних мігрантів, які оселилися в їхніх межах. Варто зазначити, що сьогодні українська держава також досить багато уваги приділяє проблемі незаконної міграції, однак, намагаючись охопити велику кількість проблемних аспектів, і законодавець, і науковці залишили поза увагою необхідність забезпечення ефективної взаємодії органів державної влади в даній сфері, зокрема Державної міграційної служби (далі – ДМС) України із правоохоронними органами. Така взаємодія є складним та багатоаспектним явищем, реалізація якого передбачає використання сукупності різноманітних форм, вивчення яких має велике як теоретичне, так і практичне значення.

Окремі проблемні питання діяльності Державної міграційної служби України у своїх наукових дослідженнях розглядали: В.В. Новіков, Н.М. Ткачова, Р.А. Мартьянова, С.В. Слінько, Є.В. Погорелов, В.В. Шейбут, В.М. Снігур, Д.Б. Муратова, Я.І. Соловій, Ю.В. Александров, А.П. Гель, С.В. Ківалов, Л.О. Курій, О.В. Ткаченко та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, у юридичній літературі відсутні комплексні дослідження, присвячені проблемі взаємодії ДМС із правоохоронними органами, зокрема це стосується форм здійснення такої спільної діяльності.

Постановка завдання. Мета статті – визначити та дати характеристику формам взаємодії Державної міграційної служби України із правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній міграції

Результати дослідження. У найбільш загальному та спрощеному розумінні форма – це будь-яке зовнішнє вираження певної діяльності. Поняття «форма» – це філософська категорія, розглядається філософією в єдності зі «змістом», водночас перше визначається насамперед як зовнішній контур, зовнішній вид предмета, зовнішнє вираження якого-небудь змісту [1, с. 489; 2]. У «Філософському словнику» І.Т. Фролова зазначається, що дана категорія вживається для відображення внутрішньої організації змісту, і в цьому значенні проблематика форми набуває подальшого розвитку в понятті структури [3, с. 519–520]. В.О. Якушин на підставі аналізу філософських джерел дійшов висновку, що категорія «форма» у філософії тлумачиться двояко. З одного боку, її розкривають як спосіб вираження й існування змісту, а з іншого – як зовнішній вигляд предмета з межами й обрисами. У першому аспекті форма – це внутрішня компоновка, структура змісту в рамках якогось предмета. Відповідно до другого трактування, форма – це прояв змісту зовні, то, за допомогою чого один зміст може межувати з іншим у просторовому вимірі [4, с. 32].

Поняття «форма» активно використовується в теорії управління. Так, Г.В. Атаманчук зазначає, що форми управлінської діяльності являють собою зовнішні, постійно і типізовано фіксовані вираження (прояви) практичної активності державних органів щодо формування та реалізації управлінських цілей і функцій та забезпечення їхньої життєдіяльності [5, с. 171–172]. Д.Н. Батрах доводить, що форма управління – це зовнішнє вираження змісту управління, межі конкретних управлінських дій, учинених безпосередньо державними органами чи органами міс-

цевого самоврядування, які специфічним чином розкривають зміст управлінської діяльності, самого управлінського впливу [6, с. 362].

З погляду права, як пишуть В.М. Горшеньов та І.Б. Шахов, правова форма – це специфічна організаційна форма діяльності органів держави, посадових осіб та інших уповноважених суб'єктів, що: по-перше, здійснюється на основі найсуворішого дотримання вимог закону й інших нормативних актів; по-друге, її результати завжди спричиняють визначені наслідки, що мають юридичне значення або пов'язані з їх настанням. Зазначені два моменти виступають в органічній єдності і є головними визначальними властивостями, а у своїй сукупності кваліфікують кожну організаційну форму діяльності як правову [7]. Правова форма, як зауважує А.О. Мовчан, – це інструмент оптимального вирішення поставлених практичних завдань. Вона упорядковує відповідні відносини, дозволяє зіставляти поведінку зі встановленими зразками, вносить у життя нормативні початки, сприяє організованості і порядку, націлює суб'єктів права на найбільш раціональну поведінку і дії [8, с. 86]. Як категорія теорії права правова форма характеризується загальністю й абстрактністю. Правові форми являють собою уособлені групи норм, що мають нормативне вираження у виді окремих утворень, юридичних режимів, які у практичній діяльності набувають стійкості і сталості [9, с. 222]. В.С. Шестак переконливо доводить, що правова форма діяльності – це організаційно-управлінська форма функціонування уповноважених на те суб'єктів, яка зв'язана зі здійсненням юридично значущих дій у порядку, визначеному законом, сутність правової форми діяльності держави полягає в тому, що вона заснована на приписах права та завжди спричиняє настання певних правових наслідків [10, с. 60].

Таким чином, незалежно від сфери суспільних відносин, під формою взаємодії варто розуміти зовнішній вираз взаємоузгодженої діяльності відповідних суб'єктів для досягнення конкретної мети та вирішення спільних завдань, що стоять перед ними в конкретній сфері суспільних відносин. Дане визначення, на наше переконання, можна застосувати і до взаємодії Державної міграційної служби України із правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції. Тож, до форм взаємодії окреслених органів державної влади у сфері протидії незаконній міграції варто віднести такі, як:

– спільна нормотворча діяльність. Взагалі нормотворчість, на думку Н.Ф. Лати, можна охарактеризувати як специфічну діяльність держави, в особі спеціально уповноважених на це владних суб'єктів, спрямовану на нормативне закріплення суспільних потреб й інтересів та забезпечення належних умов для реалізації прав і свобод громадян та їх ефективного захисту, яка здійснюється шляхом створення системи внутрішньо узгоджених нормативно-правових актів із метою підвищення ефективності регулювання суспільних відносин в Україні [11, с. 18]. Отже, спільна нормотворча діяльність Державної міграційної служби України із правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції передбачає створення ними в межах їхніх повноважень підзаконних нормативно-правових актів, які: а) спрямовуються на підвищення якості й ефективності взаємодії між цими суб'єктами (наприклад, Порядок взаємодії Державної міграційної служби України та Державної податкової служби України під час перевірки достовірності реєстраційного номера облікової картки платника податків або серії та номера паспорта фізичної особи, яка звернулася за оформленням паспорта громадянина України для виїзду за кордон, та ін.); б) спрямовані на покращення стану протидії нелегальній (незаконній) міграції. Спільна нормотворчість дає можливість суб'єктам, що взаємодіють, створити відповідне правове поле для здійснення їхньої подальшої спільної діяльності, що апріорі має велике теоретичне та практичне значення;

– розроблення рекомендацій та пропозицій з удосконалення законодавства, яке визначає правові засади здійснення взаємодії між ДМС і правоохоронними органами. Варто зазначити, що взагалі розвиток, зміна і доповнення законодавства зумовлені розвитком і зміною суспільних відносин, потребами й інтересами суспільства, потребами юридичної практики. Необхідність внесення змін та доповнень у нормативно-правові акти зумовлена саме цими обставинами. Внесення невиправданих змін, тобто таких, які не відповідають потребам суспільного розвитку і приводять до «інфляції» законодавства, не є його вдосконаленням. Інакше кажучи, не всі зміни і доповнення законодавства є його вдосконаленням. Крім того, удосконалення законодавства – це, по суті, діяльність із постійного підтримання його якісного стану, тобто якості його змісту і форми. Це пов'язано з тим, що тільки в такому стані законодавство здатне забезпечити ефективне регулювання суспільних відносин [12, с. 12]. Дана форма взаємодії: по-перше, має велике значення для вдосконалення якості й ефективності взаємодії ДМС із правоохоронними органами в досліджуваній сфері; по-друге, апріорі дозволяє доповнити чинне законодавство нормами, які сприяють якісному покращенню стану протидії нелегальній (незаконній) міграції;

– проведення спільних перевірок підконтрольних об'єктів. Так, відповідно до Положення про Державну міграційну службу України від 20 серпня 2014 р. № 360, ДМС наділена

повноваженнями ініціювати проведення спільних перевірок із правоохоронними органами й іншими центральними органами виконавчої влади в межах повноважень, передбачених законом [13], яким, до речі, дане відомство користується досить регулярно. Так, у червні 2019 р. співробітники Управління Державної міграційної служби в Запорізькій області спільно із працівниками ГУНП області, відділу організації запобігання нелегальній міграції Управління спільно із оперативними працівниками ОРУ АЧРУ, мобільної застави Бердянського прикордонного загону, із залученням батальйону поліції особливого призначення провели виїзну позапланову перевірку щодо виявлення іноземних громадян, які перебувають на території нашої держави з порушенням законодавства. Перевірка тривала в Кам'янсько-Дніпровському районі області на великій торговій площадці біля села Водяне, де розташований ринок оптово-роздрібної торгівлі та перебуває велика кількість іноземців, які займаються купівлею овочів та фруктів. Усього на законність перебування у країні було перевірено більше 300 осіб, сто з яких іноземці. За результатом роботи виявлено 2 нелегальних мігранти – громадяни Вірменії й Азербайджану. Останній перебував на території України без документів на право проживання та вчасно не покинув країну. Громадянин Вірменії, намагаючись уникнути адміністративної відповідальності та ввести співробітників міграційної служби в оману, назвався ім'ям свого знайомого, який має посвідку на постійне проживання в Україні. Працівниками відділу організації запобігання нелегальній міграції Управління спільно з оперативними працівниками ОРУ АЧРУ були проведені всі необхідні оперативні дії для з'ясування особи іноземця та встановлення його законності перебування [14]. Таких перевірок протягом року відбувається чимало практично в усіх регіонах нашої країни. Переконані, що проведення таких спільних перевірок важливе з погляду протидії нелегальній міграції в Україні;

– проведення спільних конференцій, розроблення науково-методичних рекомендацій. Конференція – це діловий захід, метою якого є фахове обговорення актуальних проблем. Під час проведення конференції учасники активно обмінюються досвідом, формулюють головні тези і підбивають підсумки обговорень [15]. Так, у середині серпня 2019 р. в Обласному управлінні Державної міграційної служби Житомирщини відбулась Конференція трудового колективу, на яку прибули делегати всіх територіальних підрозділів та апарату УДМС. Дана Конференція мала на меті внесення змін до Правил внутрішнього розпорядку, які були викликані змінами структури та штатного розпису Управління, а також змінами законодавства. У зв'язку зі змінами назв районів області внесені зміни і в назви відповідних територіальних підрозділів міграційної служби Житомирщини. На Конференції розглянуті й інші нагальні питання працівників УДМС в області, про що свідчить протокол засідання [16]. Отже, проведення спільних конференцій – це така форма взаємодії ДМС із правоохоронними органами, яка дозволяє працівникам відповідних відомств обмінятись практичним досвідом, висловити свою думку щодо подальшого розвитку сфери протидії нелегальній (незаконній) міграції тощо. В Методична рекомендація являє собою науково обґрунтовану пораду про найбільш доцільний спосіб дій суб'єктів взаємодії в тій чи іншій типовій ситуації [17]. Їхня наявність дозволяє мінімізувати ризики щодо вчинення неправомірних та/або неправильних дій одного з учасників взаємодії;

– розроблення і реалізація спільних заходів щодо попередження правопорушень міграційного законодавства України. У найбільш загальному розумінні попередження правопорушень – це здійснення економічних, політичних, ідеологічних, виховних, правових та інших заходів із протидії злочинності; це діяльність із виявлення й усунення причин злочинності в міграційній сфері, конкретних злочинів, із недопущення завершення злочинів на різних етапах розвитку злочинної поведінки [18; 19, с. 327]. Розроблення і реалізація спільних заходів як форма взаємодії Державної міграційної служби України із правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції дозволяє суб'єктам такої взаємодії більш комплексно підійти до вирішення наявних проблем у досліджуваній галузі, урахувати специфіку роботи кожного окремого органу в цій сфері тощо. Усе це у своїй сукупності дозволяє налагодити більш якісну взаємодію та проводити більш ефективні заходи щодо протидії незаконній міграції в Україні;

– обмін оперативною та поточною інформацією про стан протидії нелегальній (незаконній) міграції в Україні. Так, оперативна інформація використовується під час безпосереднього здійснення якихось заходів, а поточна – після їх завершення. Оперативна інформація використовується для оперативного регулювання процесів і діяльності в разі виникнення негативних відхилень від запланованих результатів. Поточна інформація узагальнює результати такої діяльності уповноважених органів та їхніх підрозділів за звітні періоди протягом календарного року (місяця, кварталу). Вона відбивається у звітності і використовується для контролю виконання планів, дослідження чинників, що негативно впливають на результати діяльності ДМС і правоохоронних органів [20]. Тож, сутність даної форми взаємодії Державної міграційної служби України із правоохоронними органами в досліджуваній сфері полягає в тому, що дані органи державної влади

повинні постійно здійснювати обмін інформацією, яка їм стає доступною. Зазначене дозволяє більш оперативно виявляти проблеми в галузі незаконної міграції та швидко ухвалювати всі необхідні управлінські рішення.

Висновки. Отже, взаємодія Державної міграційної служби України із правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції знаходить своє відображення у великій кількості форм, які, на нашу думку, можуть мати організаційний та правовий характер. Зауважимо, що кожна з окреслених нами форм взаємодії доповнює одна одну та не може існувати відокремлено, адже, наприклад, не можна створити спільний нормативно-правовий акт або запропонувати відповідні зміни до чинного законодавства без попереднього обміну оперативною й іншою інформацією. Але зазначене не виключає той факт, що кожна форма взаємодії має свої характерні особливості та виконує специфічні завдання в досліджуваній сфері суспільних відносин. Тож, форми взаємодії ДМС із правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній міграції є об'єктивним зовнішнім відображенням спільної діяльності окреслених суб'єктів.

Список використаних джерел:

1. Философский энциклопедический словарь / сост.: Е.Ф. Губский, Г.В. Кораблёва, В.А. Лутченко. Москва : Инфра-М, 1998. 576 с.

2. Шаповал В.Д. Конституційно-правовий статус сільського, селищного, міського голови в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2009. 220 с.

3. Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. 7 изд., перераб. и доп. Москва : Республика, 2001, 719 с.

4. Якушин В.А. Проблемы субъективного вменения в уголовном праве : автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.08. Москва : МГУ, 1998. 391 с.

5. Советское административное право / под ред. В.М. Манохина. Москва : Юрид. лит., 1977. 544 с.

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

7. Горшенев В.М., Шахов И.Б. Контроль как правовая форма деятельности. Москва : Юрид. лит., 1987. С. 36–37.

8. Мовчан А.О. Правове регулювання відносин із добору кадрів у ринкових умовах : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2009. 201 с.

9. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2-х т. Москва : Юрид. лит., 1982. Т. 2. 360 с.

10. Шестак В.С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2002. 195 с.

11. Лата Н.Ф. Адміністративно-правове регулювання нормотвор-чої діяльності органів виконавчої влади : дис. … канд.. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2004. 198 с.

12. Погорелов Є.В. Кодифікаційна діяльність в правовій системі України (загальнотеоретичний аспект) : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2000. 167 с.

13. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України : постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-п/conv.

14. В Запорізькій області провели рейд щодо виявлення порушників міграційного законодавства. *Офіційний вебсайт Державної міграційної служби України*. URL: https://dmsu.gov.ua/news/region/v-zaporizkij-oblasti-proveli-rejd-shhodo-viyavlennya-porushnikiv-migraczijnogo-zakonodavstva.html.

15. Закордонний візит: правила поведінки : посібник для працівників судової системи / О.В. Какауліна та ін. Київ, 2010. 40 с.

16. Конференція трудового колективу державних службовців відбулась в Управлінні міграційної служби Житомирщини. *Офіційний вебсайт Державної міграційної служби України*. URL: https://dmsu.gov.ua/news/region/5313.html.

17. Ищенко Е.П., Топорков А.А. Криминалистика : учебник / под ред. Е.П. Ищенко. Москва : Юрид. фирма «Контракт» ; Инфра-М, 2005. 483 с.

18. Алексеев А.И., Герасимов С.И., Сухарев А.Я. Криминологическая профилактика: теория, опыт, проблемы : монография. Москва : Норма, 2001. С. 1–26.

19. Криминология : учебник для юридических вузов / под общей ред. А.И. Долговой. Москва : Норма-Инфра, 1999. С. 324–338.

20. Офісний менеджмент : навчальний посібник / Л.І. Скібіцька та ін. Київ : Центр учбової літератури, 2014. 616 с.

УДК 342.9: 347.97/.99
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.17

ВОЛКОВА Л.М.

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ АДВОКАТУРИ УКРАЇНИ

Мета статті полягає в тому, щоб на базі дослідження обґрунтованих позицій вчених-юристів, нормативно-правової бази розкрити публічне адміністрування адвокатури України. В статті з'ясовано, що адвокатура як об'єкт адміністративно-правового забезпечення – це незалежна, правова, специфічно-професійна інституція, що взаємодоповнюється, координується та співпрацює з державою для створення гарантуючого механізму захисту прав, свобод та законних інтересів осіб через надання правової допомоги, що обумовлює реалізацію публічного адміністрування адвокатури для правової, кадрової та організаційної підтримки цієї інституційної складової в суспільстві.

Наголошено, що адвокатська діяльність є досить широкою за своєю природою, тому суспільні відносини, які виникають, змінюються або припиняються безпосередньо у зв'язку із здійсненням завдань і функцій державного управління по керівництву господарською, соціально-культурною і адміністративно-політичною сферами здійснюється публічно-правовими методами та підлягає регулюванню адміністративним правом. Визначено, що публічне адміністрування адвокатури має такі особливості: здійснюється різними за функціональним та право визначальними складом суб'єктами (органи юстиції, інші органи виконавчої влади, адвокатським врядуванням); реалізується шляхом використання специфічних елементів механізму правового регулювання, основним з яких є норма права; за змістом є стабільною, комплексною, системною, цілеспрямованою та координуючою діяльністю; метою є створення співпраці між адвокатурою та державою для забезпечення права кожного на правову допомогу та судовий захист.

Зроблено висновок, що публічне адміністрування адвокатури України – це особливий вплив державної влади на самостійний, незалежний та специфічний інститут громадянського суспільства (адвокатуру), що здійснюється спеціальними суб'єктами судово-виконавчої адміністрації для правового, організаційного, інформативного забезпечення адвокатів, кадрового наповнення адвокатури, розвитку координації і співпраці держави з адвокатурою з метою реалізації права кожного на правову допомогу і судовий захист.

Ключові слова: *адвокатура, адміністративно-правове забезпечення, органи судочинства, правові засоби, правосуддя, прокуратура, публічне адміністрування, суд.*

The purpose of the article is to reveal the public administration of the Bar of Ukraine on the basis of research of substantiated positions of legal scholars and legal framework. In the article it is found out that the bar is an object of administrative and legal support – it is an independent, legal, specific-professional institution, which complements, coordinates and cooperates with the state to create a guaranteeing mechanism of protection of the rights, freedoms and legal interests of persons by providing legal assistance, which stipulates the realization of public administration of the bar for legal, personnel and organizational support of this institutional component in society.

It is emphasized that advocacy is quite broad in nature, therefore, public relations that arise, change or terminate directly in connection with the implementation of tasks and functions of public administration in the management of economic, socio-cultural and administrative-political spheres are carried out by public law, methods and is governed by administrative law. It is determined that the public administration of a lawyer has the following features: it is carried out by different functional and law-determining entities (bodies of justice, other executive bodies, advocacy); implemented through the use of

© ВОЛКОВА Л.М. – здобувач (Науково-дослідний інститут публічного права)

specific elements of the mechanism of legal regulation, the main of which is the rule of law; in content, it is stable, comprehensive, systematic, purposeful and coordinating; the aim is to create cooperation between the bar and the state to ensure everyone's right to legal aid and judicial protection.

It is concluded that public administration of the Ukrainian Bar is a special influence of the state power on an independent, independent and specific institute of civil society (bar), which is carried out by special subjects of the judicial and executive administration for legal, organizational, informative provision of lawyers, staffing, development of coordination and cooperation of the state with the bar in order to realize everyone's right to legal assistance and judicial protection.

Key words: *advocacy, administrative and legal support, organs of justice, legal means of justice, prosecutors, public administration, justice.*

Актуальність теми. Незалежний інститут адвокатури є складником будь-якого громадянського суспільства. Специфіка інституту адвокатури полягає в захисті двох абсолютно різних інтересів – приватного та публічного. Тобто, діяльність органів адвокатури в сфері публічного права, в цілому статус адвокатури як інституції громадянського суспільства, вказує на необхідність адміністративного впливу в функціонуванні адвокатури.

Публічне адміністрування адвокатури в Україні є відносно недослідженою площиною, а реформування адвокатури та запровадження євро стандартів в діяльності адвокатів підкреслюють актуальність наукових викликів у цій сфері.

Огляд останніх досліджень. Питанням публічного адміністрування адвокатури України займалися такі вчені як Н. Бакаянова,А. Бірюкова, В. Бойко, А. Борко, В. Галунько, М. Закурін, А. Іванищук, Р. Ігонін, В. Куценко, Н. Меєрович, І. Орловська, Т. Плугатар, І. Прошутя, С. Циганок, С. Чернявський, Є. Шкребець та інші.

Проте, реформування публічних та приватних інституцій, що виконують завдання правової держави, в тому числі і адвокатури, вплинуло на зміну правовідносин, зокрема і в площині публічного адміністрування адвокатури, що зумовлює потребу в нових дослідженнях та наукових викликах.

Мета статті полягає в тому, щоб на базі дослідження обґрунтованих позицій вчених-юристів, нормативно-правової бази розкрити публічне адміністрування адвокатури України.

Виклад основних положень. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 5 липня 2012 р. № 5076-VI адвокатура України – це недержавний самоврядний інститут, що забезпечує здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги на професійній основі, а також самостійно вирішує питання організації і діяльності адвокатури у встановленому законом порядку [7].

І. Орловська переконана, що адвокатська діяльність є об'єктом адміністративно-правового регулювання і розглядається, як система суспільних відносин, які виникають щодо здійснення захисту, представництва та надання інших видів правової допомоги клієнту (фізична або юридична особа, держава, орган державної влади, орган місцевого самоврядування) в інтересах яких здійснюється адвокатська діяльність, які врегульовуються нормами адміністративного права з метою забезпечення охорони й захисту прав та законних інтересів громадян та юридичних осіб, дотримання балансу публічних інтересів фізичних і юридичних осіб, держави й суспільства в цілому [6, с. 427].

Є. Шкребець вказує, що адвокатура виступає одночасно як партнер держави, яка взяла на себе зобов'язання забезпечити право громадян на кваліфіковану юридичну допомогу. Як гарантуючий механізм держава використовує інститут адвокатури. Тим самим на адвокатуру покладаються особливі суспільні функції. В цьому якраз і полягає публічний характер адвокатської діяльності. Як громадський інститут адвокатура діє на певних принципах (законності, лояльності до клієнта, дотримання адвокатської етики, незалежності, самоврядності, корпоративності, рівноправності адвокатів, професіоналізму), гарантує громадянам право на кваліфіковану юридичну допомогу [10, с. 80-85].

А. Бірюкова вказує, що адвокатура в умовах глобалізації постає не просто як незалежна правозахисна інституція чи стійкий професійний осередок, спільнота, що об'єднана загальними цінностями, інтересами та нормами поведінки. У широкому сенсі адвокатура – це також унікальний комунікативний феномен, що є виразом взаємовідносин держави та суспільства, і показники

якого визначають їх правовий клімат. Саме ця особливість обумовлює її приналежність до громадянського суспільства, що нині характеризує стан взаємодії соціуму та держави, слугуючи проявом процесу глобалізації [2, с. 402].

С. Чернявський вказує, що адвокатська діяльність є досить широкою за своєю природою, тому суспільні відносини, які виникають, змінюються або припиняються безпосередньо у зв'язку із здійсненням завдань і функцій державного управління по керівництву господарською, соціально-культурною і адміністративно-політичною сферами здійснюється публічно-правовими методами та підлягає регулюванню адміністративним правом [8, с. 86-90].

Таким чином, адвокатура як об'єкт адміністративно-правового забезпечення – це незалежна, правова, специфічно-професійна інституція, що взаємодоповнюється, координується та співпрацює з державою для створення гарантуючого механізму захисту прав, свобод та законних інтересів осіб через надання правової допомоги, що обумовлює реалізацію публічного адміністрування адвокатури для правової, кадрової та організаційної підтримки цієї інституційної складової в суспільстві.

Сучасна адвокатура є невід'ємним і необхідним елементом механізму реалізації судової влади, яка, своєю чергою, є функцією держави. Публічний характер адвокатури зумовлюється її питомою вагою у забезпеченні державою, покладеного на неї обов'язку щодо судового захисту прав, свобод та інтересів громадян. Інакше кажучи, адвокатура, якій притаманні всі риси інституту громадянського суспільства, органічно «вплітається» в механізм реалізації державної влади [2, с. 158].

Як інститут громадянського суспільства, адвокатура регулюється зі сторони державою, це цей процес називається «публічним адміністрування», тому надалі варто розкрити поняття правової категорії «публічне адміністрування адвокатури». Вченими-адміністративістами встановлено, що публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади – це адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації, яка є зовнішнім виразом реалізації завдань (функцій) виконавчої влади, що здійснюється з метою задоволення публічного інтересу й негативно відмежовується від законодавчої судової та політичної діяльності [3, с. 18].

Поняття «публічне адміністрування адвокатури» не визначено сучасною наукою адміністративного права, є дещо суміжні та тотожні категорії, зокрема, С. Чернявський вказує, що адміністративно-правове регулювання адвокатської діяльності можна визначити як сукупність основоположних засобів (норм права, правових відносин, актів тлумачення і застосування правових норм та ін.) державного впливу на суспільні відносини з метою забезпечення охорони й захисту прав та законних інтересів громадян та юридичних осіб та публічного інтересу держави і суспільства, що характеризується наявністю специфічного предмета, методів, типів та стадій впливу на суспільні відносини з метою їх урегулювання [8, с. 86-90].

Під поняттям «адміністративно-правове забезпечення діяльності адвокатури» Є. Шкребець пропонує розуміти діяльність уповноважених державою суб'єктів, що здійснюється на основі й на виконання приписів адміністративно-правових норм з метою реалізації закріплених у таких нормах гарантій діяльності адвокатури задля створення умов ефективного виконання завдань і функцій адвокатури [9, с. 5].

Отже, публічне адміністрування адвокатури – це особливий вплив державної влади на самостійний, незалежний та специфічний інститут громадянського суспільства (адвокатуру), що здійснюється спеціальними суб'єктами судово-виконавчої адміністрації для правового, організаційного, інформативного забезпечення адвокатів, кадрового наповнення адвокатури, розвитку координації і співпраці держави з адвокатурою з метою реалізації права кожного на правову допомогу і судовий захист.

Щодо безпосередніх особливостей публічного адміністрування адвокатури, то насамперед варто вказати про позицію Н. Бакаянової, відповідно до якої організаційні основи адвокатури полягають у формуванні двох блоків питань: 1) питань організації адвокатури як цілісного правового інституту (передовсім, питань адвокатського самоврядування, взаємовідносин адвокатури та держави, діяльності об'єднань адвокатів тощо); 2) питань організації адвокатської діяльності як певної сукупності адвокатів, об'єднаних спільною метою (зокрема, питання набуття особами статусу адвоката, форм організації адвокатської діяльності, професійної відповідальності адвоката не тільки перед клієнтом, а й перед адвокатською спільнотою) [1, с. 145-146].

А. Бірюкова вказує, що організація адвокатури у різних державах обумовлена загалом сукупністю таких чинників, як державний, адміністративно-територіальний і судовий устрій, а також історично сильні традиції певної спільноти/території, що у системному зв'язку зі спеціа-

лізацією, яка є світовою тенденцією розвитку всіх «зрізів» адвокатури, формують оптимальну за певних умов модель цього правозахисного інституту правової системи. Спеціалізація в адвокатурі виражається в двох аспектах: організаційному (спеціалізація в системі корпоративного управління) та функціональному (спеціалізація в адвокатській діяльності).

Необхідність нормативного закріплення функціональної спеціалізації в адвокатурі України зумовлена не лише інтеграційними процесами, що їх спричиняє глобалізація, а й потребою гармонійного розвитку вітчизняної системи правосуддя, в якій існує та розвивається спеціалізація судів і суддів, що також є загальносвітовою тенденцією та кореспондується з європейськими стандартами здійснення судочинства. Законодавче запровадження функціональної спеціалізації в адвокатурі України (можливості набуття статусу спеціалізованого адвоката) вимагає системного підходу, який повинен охоплювати заходи, спрямовані на розробку типологізації спеціалізації адвокатів, умов і механізму набуття такого статусу, а також організаційний зріз, який передбачає зміну відповідних структур органів адвокатського самоврядування [2, с. 402-403].

Н. Меєрович вважає, що адвокати є представниками вільної професії, призначення яких полягає у тому, щоб забезпечувати потреби суспільства у професійній, кваліфікованій правовій допомозі. Адвокати перебувають між державою і громадянським суспільством,між владою та бізнесом,у силу цього в їх статусі присутня як комерційна,так і публічна складова. Так,з одного боку адвокати діють на платній основі,а отже однією з цілей осіб,що є адвокатами чи прагнуть ними стати, є задоволення власних економічних потреб. А з іншого боку – сам інститут адвокатури сформувався не як комерційний, тобто,з метою отримання вигоди,а як засіб охорони та захисту прав, свобод і законних інтересів учасників суспільного життя, фізичних осіб та колективних суб'єктів. Адвокати хоча і не входять до складу державного механізму, тим не менш вони індивідуалізують по відношенню до конкретних випадків правозахисну та правоохоронну функцію держави. У зв'язку із чим,остання не тільки гарантує на рівні Конституції існування інституту адвокатури,але й усіляко сприяє його функціонуванню розвитку,встановлює суворі та чіткі критерії набуття статусу адвоката [5, с. 375].

С. Чернявський, ґрунтуючись на позиції О. Єщук, вказує, що специфічними ознаками адміністративно-правового регулювання адвокатської діяльності є наступні: це різновид соціального регулювання зі специфічними рисами, що характеризуються загальністю, обов'язковістю, конкретністю, державною примусовістю, стабільністю і прогнозованістю; це один із засобів державного впливу на суспільні відносини з метою забезпечення охорони й захисту прав та законних інтересів громадян та юридичних осіб та публічного інтересу суспільства і держави; являє собою систему, здійснюється за допомогою різноманітних елементів: норм права, правових відносин, актів тлумачення і застосування правових норм та ін., при цьому норма права є основою правового регулювання; характеризується наявністю специфічного предмету, методів, видів та стадій впливу на суспільні відносини з метою їх урегулювання; предметом правового регулювання є суспільні відносини, пов'язані з адвокатською діяльністю, здоров'я фізичних осіб та різних форм власності, впорядкування яких неможливо забезпечити без норм права; метод правового регулювання – це сукупність юридичних способів забезпечення охорони й захисту прав та законних інтересів громадян та юридичних осіб; до типів правового регулювання відносять загальний дозвіл та звільнення від заборони, до стадій – правова регламентація, конкретизація прав і обов'язків та фактична реалізація [4; 8, с. 86-90].

Є. Шкребець визначено специфічні ознаки адміністративно-правового забезпечення діяльності адвокатури, зокрема: адміністративно-правове забезпечення є одним із важливих видів правозабезпечувальної діяльності держави, при цьому об'єктом адміністративно-правового забезпечення є професійні права і гарантії діяльності адвокатури України; здійснюється забезпечення на основі правотворчих та організаційних повноважень суб'єктів, чітко визначених у законодавстві України; процес забезпечення реалізується через особливий правовий механізм з метою забезпечення законності та правопорядку в суспільстві. адміністративно-правові заходи забезпечення адвокатської діяльності є різноманітними за своєю сутністю і природою. Їх зміст включає в себе компоненти дозволу, примусу та заохочення. У більшості випадків ці заходи мають імперативний, обов'язковий характер.

Зауважується, що чинним законодавством України встановлено широкий перелік адміністративно-правових заходів забезпечення адвокатської діяльності, а саме: а) формування бажання у особи займатись адвокатською діяльністю; б) допуску до складання кваліфікаційного іспиту; в) стажування; г) складання присяги адвоката України та отримання Свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю, посвідчення адвоката України; ґ) підвищення кваліфікації;

д) зупинення права на заняття адвокатською діяльністю; є) припинення права на заняття адвокатською діяльністю. Кожному етапу притаманний комплекс заходів, зміст яких визначається як особливостями законодавства, так і практикою функціонування адвокатури і органів адвокатського самоврядування [9, с. 15-16].

Висновки. Виходячи з положення Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 5 липня 2012 р. № 5076-VI, суб'єктами, які здійснюють публічне адміністрування адвокатури в Україні є: Кабінет Міністрів України; органи юстиції (на чолі з Міністерством юстиції України, що в більшій мірі здійснюють публічне адміністрування адвокатури); інші органи виконавчої влади та місцевого самоврядування); органи адвокатського самоврядування (Національна асоціація адвокатів України, Вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури, Вища ревізійна комісія адвокатури та інші.); громадські об'єднання.

Тобто, публічне адміністрування адвокатури має такі особливості: 1) здійснюється різними за функціональним та право визначальними складом суб'єктами (органи юстиції, інші органи виконавчої влади, адвокатським врядуванням); 2) реалізується шляхом використання специфічних елементів механізму правового регулювання, основним з яких є норма права; 3) за змістом є стабільною, комплексною, системною, цілеспрямованою та координуючою діяльністю; 4) метою є створення співпраці між адвокатурою та державою для забезпечення права кожного на правову допомогу та судовий захист.

Отже, публічне адміністрування адвокатури України – це особливий вплив державної влади на самостійний, незалежний та специфічний інститут громадянського суспільства (адвокатуру), що здійснюється спеціальними суб'єктами судово-виконавчої адміністрації для правового, організаційного, інформативного забезпечення адвокатів, кадрового наповнення адвокатури, розвитку координації і співпраці держави з адвокатурою з метою реалізації права кожного на правову допомогу і судовий захист.

Список використаних джерел:

1. Бакаянова Н.М. Функціональні та організаційні основи адвокатури України : дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.10. Одеса, 2017. 395 с.

2. Бірюкова А.М. Правовий статус адвоката і адвокатури: вітчизняна модель у контексті процесів глобалізації: дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.10. Академія адвокатури України, Міністерство освіти і науки України, Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Міністерство освіти і науки України. Київ, 2018. 508 с.

3. Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Адміністративне право України. Повний курс : підручник. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

4. Єщук О.М. Адміністративно-правова охорона: теорія, практика та перспективи розвитку: дис. докт. юрид. наук 12.00.07. Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна», 2017. 464 с.

5. Меєрович Н.А. Щодо адміністративно-правового статусу адвоката. Форум права. 2013. № 3. С. 372–375.

6. Орловська І.Г. Адвокатська діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання. Форум права. 2013. № 2. С. 423–427.

7. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI. Відомості Верховної Ради. 2013. № 27.

8. Чернявський С.С. Адвокатська діяльність у контексті адміністративного права. Актуальні проблеми права: теорія і практика. 2013. № 28. С. 86-90.

9. Шкребець Є.Ф. Адвокатура України: адміністративно-правове забезпечення діяльності на сучасному етапі: автореф. дис. канд. юрид. наук 12.00.07. Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, Харків, 2016. 20 с.

10. Шкребець Є.Ф. Адміністративно-правовий статус адвокатури в Україні на сучасному етапі розвитку. Право і Безпека. 2015. № 2. С. 80-85.

11. Шкребець Є. Шляхи вдосконалення адміністративного законодавства щодо забезпечення діяльності адвокатури в Україні. Підприємництво, господарство і право. 2016. № 2. С. 122-127.

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.18

ГАЙВОРОНСЬКИЙ Є.П.

ВІКТИМОЛОГІЧНЕ МОДЕЛЮВАННЯ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЙНИМ ЗЛОЧИНАМ

У статті проведено комплексний аналіз корупційної злочинності, визначено особливості її запобігання. Розглянуто корупційну злочинність як об'єкт кримінологічної характеристики та проаналізовано її віктимологічні ознаки. Визначено особливості діяльності спеціалізованих суб'єктів запобігання корупційній злочинності. Обґрунтовано науково-теоретичні висновки та практичні пропозиції, спрямовані на вдосконалення віктимологічного запобігання корупційній злочинності.

Наголошено, що корупція як явище проявляється у безлічі корупційних злочинів. Корупційна злочинність є кримінологічною категорією, яка являє собою сукупність злочинів, що безпосередньо зазіхають на інтереси державної влади та публічної служби, вчинених публічними особами і виражаються в незаконному отриманні ними матеріальних благ і переваг, а також надання ним таких благ і переваг.

З'ясовано, що у судах всіх рівнів, кримінальних і загальної юрисдикції, діють стандартні всім відомі розцінки на виконання тих чи інших дій, прийняття тих чи інших рішень. Особливо корумповані господарські суди. Корумповані мережі найбільш проявляються у сфері будівництва й реконструкції будівель і споруд, приватної, зарубіжної фінансової та матеріальної допомоги. Мережі формуються навколо всіх українських природних монополій, зокрема, Нафтогаз України і Міністерство інфраструктури.

Визначено, що сутність віктимологічної безпеки жертв корупції полягає у захищеності потенційних жертв корупційної злочинності від первинного і повторного корупційного впливу. У зарубіжних країнах рівень забезпеченості державних службовців дозволяє успішно здійснювати свої обов'язки, будувати фінансові плани на майбутнє, хоча і не є високим. У такий віктимологічній ситуації чиновник застережений державним забезпеченням від потенційної можливості брати хабар, не поставивши під удар власну кар'єру. Відповідно і громадяни, які звертаються до такого чиновника, свідомо захищені від впливу віктимогенних чинників корупції.

Зроблено висновок, що віктимологічна реабілітація жертв корупції – це система взаємопов'язаних і взаємообумовлених державних заходів, спрямованих на відновлення порушених прав жертв корупційної злочинності, а також на компенсацію заподіяної шкоди і відновлення їх ділової репутації.

***Ключові слова**: жертва, віктимологія, віктимізація, механізм вчинення злочину, корупція, віктимологічне запобігання злочинам.*

The article provides a comprehensive analysis of corruption crime, identifies features of its prevention. Corruption crime is considered as an object of criminological characteristic and its victimological features are analyzed. The specific features of the activities of specialized entities for the prevention of corruption are identified. The scientific-theoretical conclusions and practical proposals aimed at improving the victimological prevention of corruption are substantiated.

It is emphasized that corruption as a phenomenon manifests itself in many corruption crimes. Corruption crime is a criminological category, which is a set of crimes that directly affect the interests of the public authorities and the public service committed by the public and are manifested in the illicit receipt of material benefits. It is found that in

© ГАЙВОРОНСЬКИЙ Є.П. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри управління безпекою, правоохоронної та антикорупційної діяльності (Інститут права імені Князя Володимира Великого Міжрегіональної академії управління персоналом)

courts of all levels, criminal and general jurisdiction, there are standard rates known to everyone for performing certain actions, making certain decisions.

Especially corrupt commercial courts. Corrupt networks are most evident in the field of construction and reconstruction of buildings and structures, private, foreign financial and material assistance. Networks are formed around all Ukrainian natural monopolies, including Naftogaz of Ukraine and the Ministry of Infrastructure. It is determined that the essence of victim victimization of corruption victims lies in the protection of potential victims of corruption crime from primary and repeated corruption influence. In foreign countries, the level of security of public servants allows you to successfully fulfill your responsibilities, to make financial plans for the future, although not high. In such a victimological situation, an official is cautioned against state security against the potential to bribe without jeopardizing his own career.

Accordingly, citizens who appeal to such an official are deliberately protected from the influence of victimized factors of corruption. It is concluded that victim victim rehabilitation of victims of corruption is a system of interconnected and interdependent state measures aimed at restoring the violated rights of victims of corruption, as well as at compensating for the harm caused and restoring their business reputation.

Key words: *victim, victimology, victimization, mechanism of crime, corruption, victimological crime prevention.*

Вступ. Прискорення процесів європейської інтеграції України потребує впровадження у правоохоронну практику не лише сучасних форм і методів протидії злочинності, а й визнаних світовим співтовариством стандартів захисту прав і свобод людини. Реальні демократичні перетворення є невід'ємними від гуманізації соціальних відносин, адже людина, її життя і здоров'я, честь та гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю.

На розвиток українського суспільства початку XXI ст. впливають декілька груп чинників, зокрема наслідки демонтажу соціалістичної моделі розвитку країни (зростання соціальної незахищеності, втрата ціннісних орієнтирів, різке зниження рівня життя, збільшення маргінальної маси за рахунок безробітних, бездомних та інших категорій населення, які перебувають за межею бідності); складна соціально-політична ситуація (військові дії у східних областях, покращення технічної оснащеності злочинців, зростання рівня нетерпимості, девальвація морально-правових цінностей); вплив тенденцій глобалізованого світу (аномізація суспільства на рівні глибинних параметрів існування та відтворення соціуму; посилення міграційних процесів та позицій транснаціональної організованої злочинності), що в комплексі створюють підґрунтя для виникнення нових типів кримінальних загроз для населення і, відповідно, сприяють його інтенсивній віктимізації [9, с. 10].

Зазначене свідчить про низький рівень ефективності превентивних заходів у сфері протидії злочинності. Пошук нових (альтернативних) методів запобігання злочинам усе частіше орієнтує кримінологів на проблеми жертви суспільно небезпечних діянь, чинники, що визначають здатність окремих осіб та їх груп у певних ситуаціях ставати об'єктом посягань, учинених з різних мотивів.

Результати дослідження. Про масштаби і всевладдя корупції свідчить формування у державі витончених корумпованих систем. Усе ті ж корупціонери вчиняють корумповані дії, об'єднуючись у злочинні співтовариства, що утворюють корупційні мережі. Саме корупційні схеми є основним і найбільш дієвим інструментом корупційних оборудок. Діяльність корупційних мереж проявляється у формуванні взаємозв'язків і взаємозалежностей між чиновниками по вертикалі управління, а також по горизонталі, на різних рівнях управління між різними відомствами й структурами. Ці взаємозв'язки і взаємозалежності спрямовані на систематичне вчинення корупційних оборудок, як правило, з метою особистого збагачення, розподілу бюджетних коштів на користь структур, що входять до корупційної складової з метою отримання конкретних переваг фінансово-кредитними та комерційними структурами, які також належать до цієї мережі. Керівниками корупційних мереж переважно є високопоставлені українські чиновники і навіть політики [1, с. 126].

Як явище корупція проявляється у безлічі корупційних злочинів. Корупція – відносно масове соціальне явище, що історично склалося в тій чи іншій країні. Державні службовці використовують своє посадове (службове) становище, авторитет займаної посади з корисливою

метою або для особистого збагачення. У ряді документів ООН про міжнародну протидію корупції дається визначення цього явища.

Корумповані мережі тісно пов'язані з організованою злочинністю[2, с. 198]. Ресурси, отримані у результаті експорту металів, функціонування транспорту, зв'язку, енергетики, лісового господарства, оптової торгівлі і фінансування військових замовлень Збройних Сил і т.п., розподіляються за схемами корупційних мереж.

До складу корупційних мереж належать:

– комерційні та фінансові структури, що реалізовують одержані вигоди, доходи, пільги;

– державні службовці, які забезпечують відповідні рішення;

– силове прикриття (кришування) з боку корумпованих працівників органів МВС [3, с. 39], СБУ [4, с. 13], прокуратури, фіскальної й фінансової служби та інших силових відомств.

На вищому рівні розробляються схеми проведення спеціальних операцій, для чого проводяться спільні наради, як напівлегальні, так і нелегальні. Найбільші корупційні мережі належать Міністерству фінансів, Міністерству економіки, Мін'юсту, Фіскальній службі, судам [5, с. 17]. У судах всіх рівнів, кримінальних і загальної юрисдикції, діють стандартні всім відомі розцінки на виконання тих чи інших дій, прийняття тих чи інших рішень. Особливо корумповані господарські суди. Корумповані мережі найбільш проявляються у сфері будівництва й реконструкції будівель і споруд, приватної, зарубіжної фінансової та матеріальної допомоги. Мережі формуються навколо всіх українських природних монополій, зокрема, Нафтогаз України і Міністерство інфраструктури.

У результаті побудови потужних корупційних мереж на високому і «найвищому» рівнях «низова корупція» виявилася відірваною від них і продовжує існувати за рахунок поборів з населення. Українська корупція все більше «світлішає», тобто, набуває форм повсякденної, звичайної справи. Зростає толерантність по відношенню до неї [6, с. 19]. За даними опитування, проведеного у 2015 році газетою «Економічна правда» на питання: «Чи доводилося Вам давати хабар? (якщо були відповідні умови) від респондентів були отримані такі відповіді: при влаштуванні на роботу – 60% бізнесменів; 40% – службовців; при влаштуванні дитини до школи – 50% бізнесменів; 50% – службовців; при вступі до інституту відповідно 70 і 60%; перебуваючи в лікарні – 82 і 35%; у військоматі з приводу призову в армію – 75 і 60%; в разі притягнення до кримінальної відповідальності – 80 і 70%; при отриманні квартири, житла – 60 і 40%; при реєстрації або продовження реєстрації фірми – 88 і 46%; при розмитнені вантажів – 97 і 42%; при отриманні водійських прав, реєстрації автомобіля, проходженні техогляду – 81 і 66% [7].

Основними причинами (факторами) мережевої корупції є:

– давня українська традиція: «Ти мені я тобі», «Руки для того щоб брати», «Рука руку миє»;

– колишня корумпована «номенклатура» в значній мірі зберегла і відновила свої позиції в новій системі влади, несучи до неї свої правила (традиції);

– номенклатурна приватизація слугує економічною основою як «білокомірцевої» злочинності в цілому, так і корупції зокрема;

– важливим є і те, що офіційна зарплата державних службовців, працівників правоохоронних органів вкрай низька, що сприяє моральному виправданню хабарництва;

– корумпованими, в основному, виявилися вищі ешелони влади, а середня і нижча ланка службовців «з чистою совістю» слідують їх прикладу;

– організована злочинність успішно використовує хабарі, підкуп для забезпечення своєї безпеки [3, с. 38-39].

Виходячи з вищевикладеного, до числа антикорупційних заходів можна віднести наступні:

– обмеження влади і свавілля бюрократії – скорочення обсягу управлінських рішень, що залежать від розсуду державного службовця (чиновника);

– підвищення незалежності бізнесу та громадян – різке скорочення прав державних службовців по «регулюванню» економіки, освіти і науки;

– формування громадянського суспільства;

– скорочення «забороненої нормативної бази»;

– кількісне скорочення управлінського апарату, особливо з паралельними функціями;

– підвищення оплати праці державних службовців і одночасно – вимог до них;

– забезпечення реальної відповідальності державних службовців за правопорушення та злочини на службі;

– підвищення престижу суду (суддів) і забезпечення їх незалежності, шляхом виборності;

– прозорість і незаангажованість діяльності депутатського корпусу, державних службовців для громадськості, населення, засобів масових інформацій;

– наявність реальної, а не декларативної політичної волі щодо проведення антикорупційних заходів.

Це всього лише приблизний, далеко не повний перелік заходів боротьби з корупційною мережею. Важливо зазначити, що ці та інші заходи не повинні зводитися до боротьби тільки силами правоохоронних органів. Сьогодні на цьому напрямі повинні бути зосереджені усі здорові сили суспільства і, в першу чергу, громадські активісти. І ці заходи далеко не завжди залежать від кількості створених Антикорупційних бюро, комітетів, комісій. Наприклад, в Індії для боротьби з корупцією створений «Народний контроль» – громадський рух проти корупції, до якого входять десятки тисяч простих громадян, а також введена в обіг грошова купюра номіналом «0» рупій [8].

Основою для боротьби з корупцією має стати народний контроль та незаангажована преса, громадський рух проти корупції. Головний успіх антикорупційних розслідувань, сьогодні, лягає на плечі громадських об'єднань на кшталт: «Україна проти корупції», «Громадський правочин» та інші.

Віктимологічне моделювання корупції – відносно новий напрям кримінології та віктимології, спрямований на створення моделей віктимності жертв корупційних злочинів з метою вироблення заходів з надання своєчасної віктимологічної допомоги жертвам корупції [9].

Сьогодні віктимологічна модель корупції виглядає наступним чином. Це заохочення громадянами та представниками юридичних осіб використання уповноваженими особами свого службового становища (статусу) і посадових повноважень для незаконного отримання матеріальних благ і переваг. При вчиненні корупційного злочину можна говорити про так звані двосторонні угоди, під час яких «покупець» отримує можливість використовувати державну структуру в своїх цілях, а чиновник «продає» свої службові повноваження, послуги громадянам або представникам приватного бізнесу [10].

Часом чиновники в нашій країні «продаються» за регулярно одержувану винагороду, як зарплату, і не припускаючи, яке завдання і коли саме доведеться виконати. Такі випадки характерні для організованої злочинності, лідери якої «заручаються підтримкою» представників влади, управління та правоохоронних органів.

Разом з тим, успішно існує і «споконвічна» форма корупції. Мова йде про епізодичні побори посадових осіб за виконання конкретних послуг на користь зацікавлених в них громадян і підприємців. У зв'язку з цим важко визначити точне коло жертв корупційних оборудок і тому необхідно віктимологічне моделювання корупції.

Модель корупційної віктимності можна визначити як потенційну здатність громадянина або представника приватного бізнесу стати жертвою корупційного злочину в силу певних особистісних властивостей або віктимогенних обставин.

Віктимологічна допомога жертвам корупції – це заходи, які здійснюються міжнародними, державними і недержавними структурами щодо надання правової та психологічної підтримки жертвам корупції.

Як явище корупція проявляється у безлічі корупційних злочинів. Корупційна злочинність є кримінологічною категорією, яка являє собою сукупність злочинів, що безпосередньо зазіхають на інтереси державної влади та публічної служби, вчинених публічними особами і виражаються в незаконному отриманні ними матеріальних благ і переваг, а також надання ним таких благ і переваг.

Оскільки віктимологія вивчає жертв корупційних злочинів, у них передбачається наявність потерпілого – фізичної особи, хоча говорячи про жертву в широкому сенсі слова, слід розуміти, що від корупційної злочинності страждають і соціальні групи, і суспільство, і держава [11, с. 16].

Крім жертв корупції в системі державної служби вітчизняне кримінальне законодавство дозволяє вивчити жертв корупційних злочинів, вчинених особами, які виконують управлінські функції в інших сферах життєдіяльності суспільства.

Корупція в нашій країні охопила багато сфер влади і управління. Крім того, вона одночасно руйнує моральні підвалини громадянського суспільства. У цьому полягає віктимогенність корупції, оскільки масштаби її значущі з числа осіб, які займаються підкупом.

Очевидно, що досить високою, порівняно з іншими видами злочинності є латентність корупції. І це зрозуміло з віктимологічних позицій: жертва не зацікавлена у викритті корупційного злочину – угоди. Адже всі сторони отримують вигоду, а самі злочини вчиняються таємно [12, с. 154].

Жертвами корупційної злочинності стають громадяни, представники ділових кіл, які звертаються в урядові та парламентські кола, правоохоронні органи, а також структури і відомства,

пов'язані з розглядом і вирішенням питань приватизації, фінансування, кредитування, здійснення банківських операцій, створення і реєстрації комерційних організацій, ліцензування та квотування зовнішньоекономічної діяльності, розподілу фондів, проведення земельної реформи. Автор зазначає і таку віктимологічну тенденцію: бажання населення давати хабарі сьогодні убуває, незважаючи на їх зростаючий попит в бюрократичному апараті.

Так, віктимологічні дослідження показують, що місць, куди несуть хабарі представники ділових кіл, стало значно менше. Однак, все ж залишається одна проблема – суми хабарів надмірно зросли через монополізацію ринку хабарів [13, с. 34–35].

Сутність віктимологічної безпеки жертв корупції полягає у захищеності потенційних жертв корупційної злочинності від первинного і (або) повторного корупційного впливу. У зарубіжних країнах рівень забезпеченості державних службовців дозволяє успішно здійснювати свої обов'язки, будувати фінансові плани на майбутнє, хоча і не є високим. У такий віктимологічній ситуації чиновник застережений державним забезпеченням від потенційної можливості брати хабар, не поставивши під удар власну кар'єру. Відповідно і громадяни, які звертаються до такого чиновника, свідомо захищені від впливу віктимогенних чинників корупції. Коли в нашій країні вдасться знайти таке рішення і зробити чиновника самодостатньою фігурою, то це буде забезпечувати віктимологічну безпеку населення від корупційної злочинності [14, с. 59].

Висновки. Усе вищевикладене дає підставу вважати, що віктимологічна реабілітація жертв корупції – це система взаємопов'язаних і взаємообумовлених державних заходів, спрямованих на відновлення порушених прав жертв корупційної злочинності, а також на компенсацію заподіяної шкоди і відновлення їх ділової репутації.

Список використаних джерел:

1. Шевченко О.В. Проблемні аспекти боротьби з корупцією в правоохоронних органах України / О.В. Шевченко // Вісник Вищої ради юстиції. 2011. № 2 (6). С. 126–134.

2. Багрий-Шахматов Л.В. Соотношение коррупции, рэкета и организованной преступности / Л.В. Багрий-Шахматов // Юридична освіта і правова держава. 1997. С. 196-200.

3. Гадойбоев С.А. Поняття і причини корупції серед особового складу органів внутрішніх справ України / С.А. Гадойбоев // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2012. № 5. С. 36-40.

4. Менделеев Д. Корупция для служебного пользования / Д. Менделеев // Зеркало недели. 2016. № 16 (262). С. 13.

5. Денисова А.В. Проблемы коррупции в органах судебной власти Украины / А.В. Денисова // Экономика. Финансы. Право. 2006. № 5. С. 17-19.

6. Грабовский Б. Разлагать и подкупать. Коррупция по горизонтали и вертикали / Б. Грабовский // Человек и закон. 2003. № 11. С. 18-20.

7. Корупція в Україні. Експрес аналіз за результатами опитування / Економічна правда. 2015. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.epravda.com.ua/.

8. Как Индия борется с коррупцией / Аргументы и Факты в Украине. 2016. № 43. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.aif.ua/gazeta.

9. Джужа А.О. Основні напрями удосконалення віктимологічного запобігання правопорушенням в Україні [Текст] : моногр. / А.О. Джужа. К. : Нац. акад. внутр. справ, 2016. 304 с.

10. Джужа О.М. Запобігання злочинам: кримінолого-віктимологічна парадигма : [моногр.] / О.М. Джужа. К. : НАВС, 2015. 332 с.

11. Ривман Д.В. Криминальная виктимология / Д.В. Ривман. СПб. : Питер, 2002. 304 с.

12. Частная криминология / отв. ред. Д.А. Шестаков. СПб. : Изд-во Р. Асланова «Юрид. центр Пресс», 2007. С. 154.

13. Полубинский В.И. Криминальная виктимология и проблемы предварительного следствия / В.И. Полубинский. Волгоград, 1980. С. 34–35.

14. Яни П. В борьбе с коррупцией эффективны только репрессии / П. Яни // Юстиция. 2001. № 7. С. 59.

УДК 342.95+351.741
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.19

ГАРБУЗЮК К.Г.

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ З ВІДБОРУ В ПОЛІЦІЮ (НА ПРИКЛАДІ ЛИТОВСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ)

У статті, на основі аналізу наукової літератури, досліджено досвід Литовської Республіки щодо відбору поліцейських на службу. Особливу увагу звернено на технологічний рівень відбору на державну службу, для чого спеціально впроваджено електронний сервіс, за допомогою якого можна подати документи для участі в конкурсах, що використовується державними службовцям без спеціальних звань у поліції, де також: перелічені відео уроки з тестування; подано інформацію про перевірку рівня компетентності з іноземної мови; зроблено альтернативні оголошення про вакантні посади; наведені зразки тестувань.

Наголошено, що в Литовській Республіці особи, які бажають проходити службу в поліції, звертаються до територіального органу поліції за місцем проживання, де можна визначитися з навчальним закладом, заповнити або заздалегідь надати підготовлені документи. Цей же орган організовує: медичне обстеження відповідною комісією стану здоров'я на предмет придатності; перевірку відповідності вимогам загальної фізичної підготовки; перевірку на предмет наявності судового вироку, притягнення до адміністративної відповідальності.

Визначено, що політику з відбору персоналу реалізує рада персоналу Департаменту поліції при МВС Литовської республіки. Аналіз законодавства цієї країни дозволяє говорити про те, що вимоги до кандидата обумовлюються майбутньою професією поліцейського. Особливістю нормативно-правової регламентації інституту відбору до поліції є застосування згаданого статуту, який встановив базові вимоги не тільки для поліцейських, але й для працівників інших органів МВС.

Зроблено висновок, що в Литовській Республіці спори щодо прийняття на внутрішню службу та щодо прийому до професійно-технічних навчальних закладів, вирішуються відповідно до законодавства. Для підвищення технологічного рівня відбору на державну службу, спеціально впроваджено електронний сервіс, за допомогою якого можна подати документи для участі в конкурсах, що використовується державними службовцям без спеціальних звань у поліції, де також: перелічені відео уроки з тестування; подано інформацію про перевірку рівня компетентності з іноземної мови; зроблено альтернативні оголошення про вакантні осади; наведені зразки тестувань.

Ключові слова: *Литовська Республіка, поліція, Національна поліція України, досвід, законодавство, удосконалення.*

In the article, based on the analysis of scientific literature, the experience of the Republic of Lithuania in the selection of police officers for service is explored. Particular attention was paid to the technological level of selection for the civil service, which specifically introduced an electronic service through which to submit documents for participation in competitions, which are used by public servants without special ranks in the police, which also includes: video testing lessons; information on verification of the level of competence in a foreign language is provided; alternative vacancy announcements have been made; test samples are provided.

It is emphasized that in the Republic of Lithuania persons wishing to serve in the police, apply to the territorial police authority at the place of residence, where you can decide on an educational institution, fill out or provide in advance prepared documents. The same body organizes: a medical examination by an appropriate health panel for

© ГАРБУЗЮК К.Г. – кандидат юридичних наук, декан факультету № 2 (Харківський національний університет внутрішніх справ)

suitability; verification of compliance with the requirements of general physical training; examination for the presence of a court sentence, prosecution, etc. It is determined that the personnel selection policy is implemented by the personnel council of the Police Department of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Lithuania. The analysis of the legislation of this country suggests that the requirements for the candidate are conditioned by the future profession of police officer.

The peculiarity of the legal regulation of the selection institution for the police is the application of the said statute, which established basic requirements not only for police officers but also for employees of other MIA bodies. It is concluded that in the Republic of Lithuania disputes regarding admission to internal service and admission to vocational schools are resolved in accordance with the law.

In order to increase the technological level of selection for the civil service, an electronic service has been specially introduced, with the help of which it is possible to submit documents for participation in competitions used by public servants without special ranks in the police, which also include: video testing lessons; information on verification of level of competence in a foreign language is provided; alternative vacancy announcements have been made; test samples are provided.

Key words: *Lithuanian Republic, police, National Police of Ukraine, experience, legislation, improvements.*

Постановка проблеми. В одній з останніх праць російських вчених влучно наведено сучасну характеристику відбору в поліції закордонних країн. За їх спостереженнями у країнах, де триває або пройшов перехід до концепції служіння поліції суспільству, зросло значення якісного відбору. У більшості провідних країнах нині відпрацьована технологія відбору до поліції з урахуванням якостей, необхідних співробітнику конкретної служби. У розвинених демократичних державах діє ретельно продумана і добре налагоджена процедура рекрутування (набору, тобто залучення кандидатів на службу) і селекції (відбору – recruitment and selection) в освітні установи і навчальні центри. При цьому заявники проходять як би через два «сита» вимог: мінімальні стандарти і конкурсний професійний відбір [1, с. 304-305].

Автор вважає, що для України наразі є актуальним дослідження досвіду колишніх радянських республік, особливо тих, де вже проведена реформа поліції, після якою отримано результат у вигляді підвищеної довіри населення. З огляду на ці обставини потенційно цікаві прибалтійські держави-члени ЕС, зокрема Литовська Республіка (далі – ЛР), де, окрім іншого «спостерігається кардинальне оновлення кадрової політики і покращення взаємовідносин з населенням» [2, с. 4], а поліція, як і в України перебуває у складі МВС.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання щодо відбору поліцейських у своїх наукових працях розглядали: Ю.П. Битяк, С.О. Бондар, Х.З. Босак, В.М. Вац, В.Д. Гончаренко, А.В. Губанов, О.Ю. Дрозд, М.П. Запорожець, В.О. Заросило, А.М. Клочко, М.О. Живко, В.М. Плішкін, В.В. Посметний, О.С. Проневич, Ю.І. Римаренко, О.С. Юнін та інші. Слід також відмітити, що в Литовській Республіці ЛР питаннями служби в поліції займаються наразі такі вчені А. Хаджикадунікс, М. Шувалія, Я. Байрактаревикс, Е. Мезіунас, А. Хоміча. Однак, незважаючи на чималу кількість розробок, у науковій літературі відсутні комплексні дослідження, присвячені зарубіжному досвіду відбору поліцейських.

Саме тому метою статті є: на прикладі Литовської Республіки дослідити досвід країн Європейського Союзу з відбору в поліцію.

Виклад основного матеріалу. Концепцією розвитку національної поліції ЛР від 06.04.2016 № 248 основним ресурсом поліції визнано мотивований і професійний персонал [3]. Зокрема, при характеристиці сучасного стану відбору до поліції ЛР зазначалось про виявлені проблеми після низки скорочень та реформ, які пов'язані з ним: не конкурентна оплата праці; зниження і відсутність відповідних державних гарантій; обмежені можливості для вибору кандидатів; відтік професійно досвідченого та кваліфікованого персоналу; неадекватна мотивація. Зокрема, на практиці кандидати часто не проходять навіть початковий етап відбору. Причини відмови від кандидатів: недостатня фізична придатність, а також виявлення інформації про відповідні адміністративні покарання. Наприклад, 2012 року під час відбору коледжем Національної поліції кандидатів на навчання з професійної підготовки «Робота поліції» 429 кандидатів подали заявки, з них 130 або 30% визнано не пройшли за станом здоров'я. Це частково пояснюється ста-

ном здоров'я населення в цілому. До того ж, ряд медико-санітарних умов дещо завищені. Із числа непридатних за станом здоров'я 54% мали проблеми зі зором.

Проте, якщо минуле із правопорушеннями може бути віднесено до так званого «природного відсіву», то низька мотивація потребує посилення роботи у цьому напрямку. Наприклад, у 2012 році у розділі «Робота» на сайті Державної поліції штату розміщувалось оголошення про 135 вакансій, але і у першому півріччі наступного року їх кількість маже не змінилась і збільшилась до 137. були спрямовані в різні вакантні посади. Аналіз законодавства ЛР вказує на те, що після реформ відбір до поліції більше наближений до Естонії, де необхідне пройти відбір до навчального закладу, в основу якого покладено конкурс, який проводить оціночна комісія. Здійснення кадрової політики, комплектування адміністративного персоналу поліції і облік персоналу є однією з функцій Державного поліцейського центрального штабу.

Відбір безпосередньо здійснюється відповідно до Закону ЛР від 30.06.2006 «Про проходження служби посадовими особами зі спеціальними званнями в МВС та Пенітенціарній адміністрації» [4], на виконання якого постановою Державної поліції від 14.03.2012 № 5 прийнято «Настанову з процедур відбору та прийняття на службу кандидатів у Державну поліцію». Згідно із нею є два послідовних етапи відбору до поліції: відбір кандидатів для першого етапу відділом управління людськими ресурсами, який перевіряє прийнятність кандидатів мінімальним технічним вимогам і сам відбір кандидатів; другий або конкурсний етап, де оцінювальний комітет на основі поданих документів та оцінки придатності кандидату виносити одну з рекомендацій – прийняти або відхилити.

Взагалі-то нормативно-правовою та нормативною основою відбору в поліцію є Державна Конституція від 15.10.1998 (ст. 101), Закони ЛР від 04.06.1991 «Про поліцію», 20.06.2001 «Про працю», 09.05.2002 «Про конфлікт інтересів державних посадових осіб», 30.06.2006 «Про проходження служби посадовими особами зі спеціальними званнями в МВС та Пенітенціарній адміністрації», «Положення про порядок перевірки стану здоров'я та психологічного стану у осіб МВС та Пенітенціарної служби, які мають спеціальні звання та кандидатів на них», затверджене Кабінетом Міністрів ЛР від 21.11.2006 № 970, а також інші підзаконні нормативно-правові акти та нормативні акти Державної поліції. В останньому випадку це «Порядок організації проходження служби посадовими службами зі спеціальними званнями», затверджений 13.06.2008 за № 10.

З урахуванням вирішальної ролі Державної поліції щодо громадської безпеки і загального розвитку, вимоги, що пред'являються до кандидата викладені в спеціальному законі. Вимоги різняться в залежності від підпорядкування поліції. Так, закон лаконічно визначив, що поліцейський – це особа, яка обіймає посаду в Державній поліції або Поліції безпеки з присвоєним спеціальним рангом. При цьому більш конкретизує вимоги до майбутнього поліцейського, якщо він є муніципальним або портовим, громадянин Латвійської Республіки, не судимий (незалежно від погашення судимості або відбування покарання чи амністії), що не притягувався до кримінальної відповідальності за злочин, за винятком припинення кримінальної справи за визначеними законом мотивів, має середню освіту (ст.ст. 21 та 21 1 [475]).

Вимоги та порядок прийняття на службу поліцейського Державної поліції конкретизовано у Законі ЛР від 30.06.2006 «Про проходження служби посадовими особами зі спеціальними званнями в МВС та Пенітенціарній адміністрації» [4]. У вимог є мінімальний поріг, а саме: громадянство ЛР, фізична підготовка, придатність за станом здоров'я, у тому числі психічного та фізичного, характеристики якого визначаються Кабінетом Міністрів ЛР, відсутність судимостей, в тому числі погашених, не притягнення до кримінальної відповідальності за злочин, за винятком припинення кримінальної справи за визначеними законом мотивів, дієздатність. Цим же законом встановлені додаткові вимоги, як-то вік з 18 до 40 років, середня освіта, вільне володіння латиською мовою в обсязі, необхідному для професійного виконання завдань, кандидат не був звільнений із МВС через дисциплінарне стягнення чи вихід на пенсію. Проте керівник Державної поліції вправі приймати на службу особу старше 40 років з досвідом роботи в МВС не менше 10 років, якщо це викликано необхідністю служби. Як і в Україні одна з вимог є відсутність матримоніальної чи кровної спорідненості із майбутнім безпосереднім керівником, що визначено у ст. 7 Закону ЛР від 07.09.2000 «Про державну цивільну службу» [5].

Особа, яка бажає вступити на службу, зобов'язана: подати документ, що засвідчує особу; подати документи, що підтверджують освіту і сертифікат на знання мови; документи від лікарів про невживання наркотиків чи алкоголю, а також про відсутність психічних захворювань або поведінкових розладів та проведені щеплення. Для оцінки відповідності загальним вимогам кан-

дидата утворюється комісія. Проводиться перевірка фізичної підготовки. Для перевірки стану здоров'я і психологічних особливостей діє відповідна медична комісія, діяльність якої визначає Кабінет Міністрів ЛР.

Наприклад, відповідно до названого вище Положення про порядок перевірки стану здоров'я та психологічного стану у осіб МВС та Пенітенціарної служби, які мають спеціальні звання та кандидатів на них, з метою оцінки кандидата відповідна посадова особа Державної поліції оформляє у двох примірниках направлення Центральної медичної експертної комісії МВС, яка проводить вивчення медико-санітарних та психологічних характеристик кандидата та порівнює їх із загальними вимогами до посади та додатковими до роботи.

Як і в Україні передбачено оскарження рішень подібних комісій. Якщо кандидат не погоджується з комісією, то він має право звернутися до її голови з проханням на перегляд висновку. Голова комісії оцінює обґрунтованість експертного висновку та, в разі потреби, направляє кандидатів для проведення подальших досліджень або до фахівця за консультацією. Після отримання необхідної інформації питання виноситься на раду фахівців і експертів. Проте, звертає на себе норма про право кандидата звернутись до комісії для ознайомлення з висновками та навіть отримати пояснення, чого у останньому випадку не має в наказі МВС України від 06.02.2001 № 85.

Слід відрізняти від вивчення психічного стану кандидата дослідження його психологічного стану або психологічний відбір, яке проводиться відповідно до постанови Державної поліції від 14.03.2012 № 5. Психологічний відбір, беручи до уваги специфічність поліції має вирішальне значення, оскільки він дозволяє визначити інтелектуальний потенціал людини (вимірюється увага, мислення, особливості обсягу пам'яті), а також особистісні якості (комунікації і співпраці навички, емоційна сфера характеризації, стійкість до стресу і конфліктів).

У ЛР безпосереднє законодавче регулювання використання поліграфа відсутнє, за виключенням кримінального процесу. Опитування за його допомогою ґрунтується на нормативній базі організації, представник якої проводить процедуру. Проте, Закон ЛР від 20.06.2001 «Про працю» надає право працедавцю збирати персональні данні на кандидата та проводити його опитування з метою оцінки його придатності за певних обмежень при наявності добровільної згоди. Таке формулювання норми в законі утворило можливість залучення поліграфолога. Як і в Україні кандидат, що має середню освіту та не має професійної підготовки може бути відібраним на навчання в професійні навчальні заклади. Кандидат з вищою освітою не професійного спрямування має пройти шестимісячні курси початкової професійної підготовки в коледжі поліції [6]. В останньому випадку це викликано констатацією влади непрофесіоналізмом кандидатів на службу після реформ. Так, у січні 2013 року Державна поліція нараховувала по штату 122 інспекторів цивільної поліції у справах дітей, але 98 або 80,32 % фактично виконували обов'язки. З огляду на специфіку роботи віддавалась перевага кандидатам, які мали вищу освіту в області педагогіки або психології, але в той же час вони менш підготовлені за юридичним напрямком, їм не хватало базових знань про право [4].

Відбір проходить у Національному поліцейському коледжі або поліцейській школі Латвійської поліцейської академії. Після року навчання кадет отримує середню професійну освіту і може приступити до роботи з початкових (рядових) посад, наприклад, поліцейського. Так, відповідно до списку вакансій Державної поліції Відземського регіону, який підготовлений офісом з обліку персоналу та ведення облікових документів, станом на 29.02.2016 була вакантна посада поліцейського патрульного взводу управління громадського порядку. До кандидата ставляться вимоги відповідності вже розглянутого нами мінімального порогу та додаткові вимоги. Зокрема, він повинен мати професійну освіту не менше 2 рівня кваліфікації, водійське посвідчення категорії «В», навички роботи з комп'ютером, 1 рік досвіду роботи в Державній поліції або інших правоохоронних органах.

Звертає на себе увагу той факт, що у розділі «Пропозиції роботи» офіційного веб-сайту Державної поліції періодично публікуються оголошення про вакантні посади на відміну від НПУ. В ЛР діє на добровільних засадах інститут помічників. Спори, пов'язані із відбором на службу, як і Україні та ЕР, розглядаються в адміністративному суді (ст.ст. 1 та 2 ч. А р. 1). У цій країні особи, які бажають проходити службу в поліції, звертаються до територіального органу поліції за місцем проживання, де можна визначитися з навчальним закладом, заповнити або заздалегідь надати підготовлені документи. Цей же орган організовує: медичне обстеження відповідною комісією стану здоров'я на предмет придатності; перевірку відповідності вимогам загальної фізичної підготовки; перевірку на предмет наявності судового вироку, притягнення до адміністративної відповідальності. Примітним є те, що кожен результат по фізичній вправі оцінюють в балах, а не

оцінках. При успішному проходженні відбору кандидат направляється до навчального закладу для вступу.

Політику з відбору персоналу реалізує рада персоналу Департаменту поліції при МВС Литовської республіки. Аналіз законодавства цієї країни дозволяє говорити про те, що вимоги до кандидата обумовлюються майбутньою професією поліцейського. Так, поліцейський – це громадянин Литовської Республіки, який є цивільним службовцем поліції і державного управління. Отже, одна з перших таких вимог – це громадянство. Особливістю нормативно-правової регламентації інституту відбору до поліції є застосування згаданого статуту, який встановив базові вимоги не тільки для поліцейських, але й для працівників інших органів МВС.

За цим статутом основними вимогами, які пред'являються до особи, що претендує на внутрішню службу, є: громадянство Литовської Республіки та знання литовської мові; хороша репутація та відсутність заборон прийняття на службу (ст. 11 [7]), (непридатність за станом здоров'я; судимість за умисний злочин, а також судимість за ненавмисний злочин або правопорушення, яка не знята чи не погашена; звільнення за негативним мотивами (порушення правил етики, допущення проступку) із державної служби, яка регламентується статутами, з посади судді, нотаріуса, прокурора, адвоката і т.п.; звільнення з державної служби за порушення дисципліни, якщо з дня звільнення не минуло 5 років; обмеження матримоніальної чи кровної спорідненості, люстраційні та ряд інших обмежень, зазначених у п. 7) ч. 1 та ч. 2 ст. 11); досягнення 18 років і не більше 30 років (для осіб із університетською або вищою університетською освітою – не більше 35 років); наявність закінченої середньої освіти; придатність за станом здоров'я; належна фізична форма; закінчення професійної школи або іншого навчального закладу чи курсів професійно-технічних навчальних закладів.

Цей статут у ст. 7 [7] закріплює можливість перевірки та направлення до професійної школи чи іншого навчального закладу. За загальним правилом, якщо особа не має відповідної професійної освіти, вона має звернутись до відділу кадрів або уповноваженого державного службовця (посадової особи), на якого покладені обов'язку управління персоналом Управління МВС та отримати там направлення до відповідного профільного навчального закладу. При цьому надає резюме, автобіографію та ряд інших документів.

Після цього проходе перевірку Центральною медичною комісією. Його також чекає перевірка МВС та перевірка загальної фізичної підготовки. При цьому, на відміну від України, ЛР на законодавчому рівні закріплено добровільне використання поліграфу у відборі персоналу, перелік якого визначено у ст. 5 [8]. В діяльності поліції це пов'язано з кандидатами, які мають працювати з державною таємницею, або є підстави вважати про те, що вони приховують або надають неправдиві біографічні чи інші данні про себе та оточуючих (ст.ст. 5 та 15 [8]). Проте права кандидата відрізняються від встановлених в Україні у частині повторного дослідження і зведені до: відмови в будь-який час від дослідження або зробити перерву; знати про застосування технічних засобів, у тому числі аудіо та відео фіксації; ознайомитись із використовуваним обладнанням та методикою дослідження; знати остаточні результати; повторне на протязі місяця дослідження іншими відповідними організаціями (ст. 9 [8]).

У свою чергу поліцейські (Литовська школа поліції, факультет громадської безпеки Міколаса Ромеріса) і інші акредитовані навчальні заклади на договірній основі з Департаментом поліції набирають і готують офіцерів поліції відповідно до процедури, встановленої програмою професійної підготовки. При цьому, кожен навчальний заклад має ряд додаткових вимог залежно від специфіки майбутньої професії. Наприклад, встановлено спеціальні вимоги до вступників у Литовську школу поліції – це наявність дійсного водійського посвідчення категорії В. Крім цього, вимоги до стану здоров'я в згаданих навчальних закладах також відрізняються [9].

В ЛР приділяється увага систематичному оприлюдненню оголошень на сайтах підрозділів, як-то штаб-квартир округів поліції [10], чи спеціалізованих підрозділів поліції [6], що говорить про доступність та прозорість інформації для кандидата. Наприклад, щоб стати співробітником первинної ланки поліції штаб-квартири поліції Вільнюського округу, що забезпечує громадський порядок та надає допомогу людям при патрулюванні та здійсненні нагляду за дорожнім рухом необхідно звернутись до відповідного фахівця цієї штаб-квартири, який організує відбір та направить до Литовської школи поліції. Надаються такі документи: документ, що засвідчує особу та громадянство (оригінал та копію); документ про середню освіту (оригінал та копію); одне фото 3 на 4 см; свідоцтво про державне соціальне страхування (оригінал та копію); військовий сертифікат (оригінал та копію); водійське посвідчення (оригінал та копію); оригінали і копії документів

про опіку чи піклування, членство в профспілці, звільнення зі внутрішньої служби, диплом про закінчення університету або вищу університетську освіту (за наявності) [7].

Висновки. У Литовській Республіці спори щодо прийняття на внутрішню службу та щодо прийому до професійно-технічних навчальних закладів, вирішуються відповідно до законодавства. У той самий час звертає на себе технологічний рівень відбору на державну службу, для чого спеціально впроваджено електронний сервіс, за допомогою якого можна подати документи для участі в конкурсах, що використовується державними службовцям без спеціальних звань у поліції, де також: перелічені відео уроки з тестування; подано інформацію про перевірку рівня компетентності з іноземної мови; зроблено альтернативні оголошення про вакантні осади; наведені зразки тестувань.

Список використаних джерел:

1.Полиция зарубежных стран: система организации и опыт профессиональной подготовки кадров: Учебное пособие / Асямов С.В., Миразов Д.М., Таджиев А.А., Якубов А.С. Т Издательство «Fan va texnologiya», 2010. 452 с.

2.Фільштейн М.В. Поліцейські органи Прибалтійських держав-членів Європейського Союзу (Латвія, Литва, Естонія): організація та правове забезпечення діяльності в сфері внутрішніх справ: автореф. Дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07 / М.В. Фільштейн. Київ, 2016. 22 с.

3.Par Valsts policijas attīstības koncepciju 2016. gada 6. aprīlī Nr. 248 [Електронний ресурс] // сайт «Закони Латвійської Республіки». Режим доступу: http://likumi.lv/doc.php?id=281390.

4.Likums par Latvijas Republikas 30.06.2006 «Iekšlietu ministrijas sistēmas iestāžu un Ieslodzījuma vietu pārvaldes amatpersonu ar speciālajām dienesta pakāpēm dienesta gaitas likums» [Електронний ресурс] // сайт Закони Латвійської Республіки. Режим доступу: http://likumi.lv/doc.php?id=138750.

5.Likums par Latvijas Republikas 22.09.2000 «Valsts civildienesta» [Електронний ресурс] // сайт Закони Латвійської Республіки. Режим доступу: http://likumi.lv/doc.php?id=10944.

6.Darba piedāvājumi [Електронний ресурс] // Государственная полиция: [сайт]. –Режим доступу: http://www.vp.gov.lv/?id=408&said=408&r=1http:network.xsp.ru/5_3.php//.

7.Lietuvos Respublikos Įstatymas 2003 m. balandžio 29 d. Nr. IX-1539 «Vidaus tarnybos statuto patvirtinimo įstatymo įgyvendinimo» [Електронний ресурс] // сайт «Реєстр правових актів». Режим доступу: https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.2A8A2BA51B01.

8.Lietuvos Respublikos įstatymas 29.08.2000 poligrafo naudojimo // [Електронний ресурс] // сайт «Реєстр правових актів». Режим доступу: https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.DC31692BA9D2.

9.Įsakymas dėl lietuvos respublikos vidaus reikalų ministro ir lietuvos respublikos sveikatos apsaugos ministro 2003 m. spalio 21 d. įsakymo nr. 1v-380/v-618 «dėl sveikatos būklės reikalavimų asmenims, pretenduojantiems į vidaus tarnybą, pageidaujantiems mokytis vidaus reikalų profesinio mokymo įstaigose, kitose švietimo įstaigose vidaus reikalų centrinės įstaigos vadovo siuntimu, bei vidaus tarnybos sistemos pareigūnams sąvado patvirtinimo» pakeitimo [Електронний ресурс] // Регистр правовых актов : [сайт]. Режим доступу: https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/17a9e290466c11e5a38cd6cdb94b0c51.

10. Atrankos laisvoms statutinio valstybės tarnautojo pareigybėms užimti // [Електронний ресурс] // сайт Штаб-квартири Вільнюського округу поліції. – Режим доступу: http://vilnius.policija.lt/index.php/lt/karjera-meniu/72-atrankos-laisvoms-statutiniu-valstybes-tarnautoju-pareigybems-uzimti.

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.20

ГУТЬ Н.Ю.

КОНЦЕПЦІЇ ВИЗНАЧЕННЯ ФУНКЦІЇ ЯК КАТЕГОРІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА І ПРОЦЕСУ

У роботі розкрито основні наукові підходи до визначення поняття «функція» як категорії адміністративного права і процесу. На підставі проведеного аналізу запропоновано виділяти наступні основні підходи до визначення поняття «функція»: 1) функція як призначення, роль кого- чи чого-небудь; 2) функція як робота кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності; 3) функція як напрям дії кого- чи чого-небудь; 4) повна відмова від використання цього поняття в наукових джерелах та джерелах права; 5) функція як симбіоз трьох понять «цілі», «засоби» і «результат»; 6) дослідження функцій через застосування постулатів функціонального підходу.

Наголошено, що функціональна єдність цілого як постулат функціонального підходу може бути застосований і при аналізі функцій адміністративного процесу. Адміністративний процес можна розглядати як системне явище, він складається з проваджень, стадій, етапів та окремих процесуальних дій. Кожен елемент цієї системи забезпечує ефективне та якісне функціонування адміністративного процесу в цілому. Зроблено висновок, що при аналізі особливостей функцій адміністративного процесу можна використовувати універсальний функціоналізм, як другий постулат функціонального підходу, згідно з яким кожен елемент системи (в нашому випадку вид провадження чи стадія адміністративного судочинства) повинен відповідати тим функціям, які реалізує адміністративний процес в цілому. Наприклад, спрощені позовні провадження не повинні заважати реалізації таких загальних функцій адміністративного процесу як охорона, контроль та захист.

Обґрунтовано, що реалізація функціональної необхідності (як третього постулату функціонального підходу) при визначенні функцій адміністративного процесу проявляється в тому, що адміністративний процес в цілому та окремі його елементи повинні реалізовувати лише ті функції, які дозволяють системі досягати поставлених цілей.

Ключові слова: *адміністративний процес, функція як категорія адміністративного права, наука адміністративного права і процесу, функції адміністративного процесу.*

The main scientific approaches to defining the concept of "function" as a category of administrative law and process are revealed in the paper. Based on the analysis, it is proposed to identify the following basic approaches to the definition of the concept of "function": 1) function as a function, role of someone; 2) function as the work of someone, something, duty, scope of activity; 3) function as a direction of action of someone; 4) complete rejection of the use of this concept in scientific sources and sources of law; 5) function as a symbiosis of the three concepts of "purpose", "means" and "result"; 6) study of functions through application of postulates of functional approach.

It is emphasized that functional unity of the whole as a postulate of the functional approach can be applied also in the analysis of the functions of the administrative process. The administrative process can be regarded as a systemic phenomenon, it consists of proceedings, stages, stages and individual procedural actions. Each element of this system ensures the efficient and quality functioning of the administrative process as a whole. It is concluded that in the analysis of the peculiarities of the functions of the administrative process it is possible to use universal functionalism, as the second postulate of the

© ГУТЬ Н.Ю. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права (Київський національний університет імені Тараса Шевченка)

functional approach, according to which every element of the system (in our case, the type of proceedings or the stage of administrative proceedings) must correspond to those functions that are implemented by the administrative process as a whole.

For example, simplified lawsuits should not interfere with the implementation of such general functions of the administrative process as protection, control and protection. It is substantiated that the implementation of a functional necessity (as the third postulate of the functional approach) in defining the functions of an administrative process is manifested in the fact that the administrative process as a whole and its individual elements must implement only those functions that allow the system to achieve its goals.

Key words: *administrative process, function as a category of administrative law, science of administrative law and process, functions of administrative process.*

Вступ. У науковій літературі існує багато підходів до визначення поняття «функція» по відношенню до державно-правових явищ, а ще більше сфер де воно, іноді безпідставно, використовується. Юридична наука озброює науковців такими термінами як «цілі», «завдання», «повноваження», «результат правового регулювання» тощо, але, не дивлячись на це, постійно звертається до категорії «функція» та через її використання намагається пояснити «призначення»: а) держави в цілому, та окремих державних органів, зокрема; б) права як соціального регулятора та окремих його елементів; б) інших державно-правових явищ, які є розповсюдженими у реальному житті (наприклад, юридичної науки, юридичної відповідальності, нормативно-правового акту).

Не є виключенням в цьому сенсі і адміністративний процес, функції якого фрагментарно досліджені в науці адміністративного права. Проте відсутнє чітке уявлення про підстави використання цього терміну в наукових джерелах та джерелах права. У зв'язку з цим важливим є аналіз основних підходів до визначення поняття «функції», яке використовується у наукових працях та чинному законодавстві.

Постановка завдання. Загальні підходи до визначення поняття «функція» та обґрунтування функцій адміністративного процесу розкривається у працях В.Б. Авер'янова, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяка, А.С. Васильєва, Т.О. Коломоєць, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінного, П.С. Лютікова, О.М. Миколенко, Ю.В. Пирожкової, С.Г. Стеценка, В.А. Юсупова та інших вчених. Навіть у тих випадках, коли науковці сходяться у визначенні функцій держави, права чи будь-якого іншого державно-правового явища, вони завжди пропонують свій набір функцій, які, на їх думку, розкривають призначення цього явища у державі та національному праві. «Функція» як категорія юридичної науки є результатом наукової абстракції, а тому посмакувати, доторкнутися, побачити або іншим чином відчути її в реальному житті неможливо. Однак, за наявності певних змін в суспільстві можна стверджувати про її існування і реалізацію. Скільки дослідників займаються цією проблематикою, стільки і уявлень про функції держави, права та юридичного процесу.

Отже, огляд основних видів наукових підходів до категорії «функція» є важливим для розуміння адміністративного процесу та його функціонального призначення у правовій системі України.

Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена ця стаття, є наступні:

1) означити основні наукові підходи до визначення поняття «функція»;

2) охарактеризувати особливості кожної із представлених в науковій літературі концепцій визначення змісту поняття «функція».

Результати дослідження. Аналіз наукової літератури дає можливість виділити наступні підходи до визначення поняття «функція».

1. Функцію державно-правового явища дуже часто розглядають як призначення, роль когочи чого-небудь. Наприклад, В.О. Козбаненко зазначає, що під функціями державного управління слід розуміти роль, яку виконує державний апарат (керуюча система держави або її елементи) для того, щоб спонукати, направити, організувати суспільну життєдіяльність (керовані державою об'єкти), впливати на неї для досягнення поставлених цілей [1, с. 28]. Подібний підхід використав і М.М. Марченко при визначенні функцій правопорядку. Так, зазначається, що функції правопорядку це та роль, яку правопорядок виконує в правовій системі суспільства, в державному конституційному порядку, в режимі демократії [2, с. 199-200]. Разом з тим, такий підхід дає лише загальне уявлення про функцію як категорію юридичної науки, адже, при цьому, не пропонується методика визначення «ролі» державно-правового явища. Тобто визначення функцій відбувається на інтуїтивному рівні без залучення науково-методологічної основи. Якщо подібний підхід

використати до функцій адміністративного процесу, то прийти можна як до простих висновків, коли адміністративний процес буде виконувати лише одну правоохоронну функцію, а можна і до більш складних висновків, коли адміністративний процес буде виконувати декілька основних функцій, наприклад, контрольну, охоронну та захисну. Разом з тим, ці висновки не будуть науково обґрунтованими, адже вони зроблені не на підставі наукового аналізу, а лише на підставі внутрішнього сприйняття ролі адміністративного процесу в сучасній правовій системі України.

2. Функцію державно-правового явища дуже часто розглядають як роботу кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності. Поширеним такий підхід є в національному законодавстві. Наприклад, Закон України «Про дипломатичну службу» до основних функцій дипломатичної служби відносить: 1) здійснення зовнішньополітичної діяльності держави; 2) організацію проведення переговорів, а також участь у підготовці укладення міжнародних договорів України; 3) підготовку пропозицій щодо вдосконалення законодавства України у сфері міжнародних відносин; 4) забезпечення в установленому порядку зберігання міжнародних договорів України; 5) поширення інформації про Україну за кордоном та багато інших функцій [3]. Стаття 2 Закону України «Про прокуратуру» дає наступний перелік функцій прокуратури: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законодавством; 3) нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [4]. Якщо зводити функції лише до переліку основних видів робіт, що виконує орган, установа, підприємство чи організація, то це дасть лише часткове уявлення про його взаємодію із зовнішнім середовищем, але не дасть відповіді на питання про достатність здійснюваних функцій, а тим паче про якість та ефективність їх виконання. Тобто такий підхід до поняття функція дає можливість лише констатувати певні факти дійсності (наприклад, вчора цю функцію реалізовував один орган, а сьогодні вже інший), але не дає можливості оцінити критерії розподілу функцій в системі органів державної влади та доречність виконання конкретної функції одним із органів державної влади.

3. Часто функцію державно-правового явища розглядають в юридичній літературі як напрям дії кого- чи чого-небудь. Наприклад, Ю.М. Обротов пропонує визначати функції держави як основні напрямки діяльності держави [5, с. 141], а С.Л. Лисенков визначає функцію права як основні напрями його впливу на суспільні відносини [6, с. 136]. Як бачимо, йдеться не про діяльність чи вплив державно-правових явищ, а лише про напрями, за якими така діяльність і вплив здійснюються. Якщо ця концепція частково спрацьовує при характеристиці, наприклад, органів державної влади чи галузей права, то при визначенні функцій адміністративного процесу, важко буде визначитись з напрямами. Наприклад, якщо взяти за основу визначення судового процесу, яке дається в ст. 4 КАСУ: «судовий процес – правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства», то виникає доречне питання – які напрямки можуть мати правовідносини? На жаль, цей підхід до визначення функцій є домінуючим в юридичній науці та праві. Навіть у сучасних дослідженнях правових явищ наголошується на функціях як напрямках діяльності чи впливу. Наприклад, Н.В. Іванюта в монографії 2018 року зазначає: «Функції господарського процесуального права це певні напрямки впливу господарських процесуальних норм, обумовлених суспільними відносинами з вирішення господарських спорів та інших правових питань, які в результаті забезпечення функціональних зв'язків між об'єктами господарського процесуального права та іншими його правовими компонентами спрямовані на певний результат в межах здійснення справедливого судового захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав і охоронюваних законом інтересів фізичних та юридичних осіб» [7, с. 33]. По-перше, визначення, запропоноване Н.В. Іванютою, є занадто громіздким. Автор намагається охопити в межах одного визначення все – і специфіку об'єкта правового регулювання, і принципи судочинства, і інтереси фізичних та юридичних осіб, які захищаються в межах судового провадження. Маючи об'єм, визначення позбавлене конкретики стосовно самого змісту функцій. По-друге, у визначенні відбулося ототожнення функцій господарського процесуального права як цілісної системи і функцій господарських процесуальних норм, як одного із найменших елементів цієї системи. Переконані в тому, що необхідно враховувати відмінності, що існують між функціями галузі права та функціями окремої правової норми.

4. В сучасних публікаціях з'явилися тенденції негативного сприйняття поняття функція. Наприклад, І.С. Канзафарова заперечує доцільність використання в наукових працях та джерелах права поняття «функція», вважаючи, що його без перешкод можна замінити на три самостійних

поняття – цілі, засоби і результат. Використання ж цього терміну в наукових працях лише відволікає від сутності правових явищ [8, с. 25]. Так радикально вирішувати долю наукової термінології не потрібно. Поняття «функція» дійсно має сфери обґрунтованого використання. Науковій спільноті лише слід запропонувати чіткі критерії щодо визначення її змісту, стосовно сфер її використання як категорії адміністративного права і процесу, а також стосовно методологічних властивостей.

5. Новою для національної юридичної науки є концепція функцій, яку запропонувала О.М. Миколенко. Вчена намагалася, по-перше, переглянути традиційні уявлення про функції в юридичній науці, по-друге, вивести вчення про функцію на практично-прикладний рівень. На відміну від І.С. Канзафарової, О.М. Миколенко запропонувала розглядати поняття «функція» як симбіоз трьох понять «цілі», «засоби» і «результат». Це дозволило, по-перше, встановити існуючі взаємозв'язки і взаємовплив кожного із зазначених елементів, по-друге, визначитись з критеріями ефективності та якості реалізації функцій та, по-третє, виявити недоліки в правовому регулюванні і запропонувати шляхи їх вирішення [9, с. 266-301].

6. Останній науковий підхід до визначення поняття «функція», який заслуговує уваги, це функціональний підхід, який пропонує в своїх працях Р. Мертон. В одній із своїх праць, Р. Мертон зазначає, що провідними постулатами функціонального підходу є наступні [10, с. 238]:

1) функціональна єдність цілого, тобто кожен елемент системи забезпечує ефективне та якісне функціонування системи в цілому;

2) універсальний функціоналізм вимагає відповідність елементів системи тим функціям, які реалізує система в цілому;

3) функціональна необхідність, тобто система в цілому та її елементи зокрема, повинні реалізовувати лише ті функції, які дозволяють системі ефективно існувати (а в певних випадках виживати);

4) універсальність функціоналізму, тобто взаємозамінність елементів в кризових ситуаціях, коли з об'єктивних причин один із елементів не може виконувати тимчасово або на постійній основі свої функції;

5) примусовість, без якої не можлива взаємодія елементів системи.

Погоджуючись з більшістю аргументів Р. Мертона, автор зазначає наступне:

по-перше, примусовість, як постулат функціонального підходу, спрацьовує лише в системах, де елементами системи виступають індивіди чи їх об'єднання. Якщо йдется, наприклад, про функції норми права, людського організму чи адміністративного процесу, то примусовість втрачає обов'язкове значення;

по-друге, універсальність функціоналізму як постулат функціонального підходу теж важко застосувати до функцій адміністративного процесу. Він має місце в системі органів державної влади (орган ліквідовано, а його функції став виконувати інший орган), при характеристиці особливостей функціонування людського організму (у зв'язку з ампутацією правої руки її функції почала виконувати ліва рука), при обґрунтуванні певних антисоціальних явищ у суспільстві (на місце одного злочинного угрупування прийшло інше, адже функція, яку воно виконувало, нікуди не ділась). Разом з тим, відносно функцій адміністративного процесу цей постулат, як правило, не спрацьовує. Наприклад, самовідвід судді можна було б розглядати як механізм взаємозамінності суб'єктів адміністративного процесу в кризових ситуаціях, але суддя не є елементом структури адміністративного процесу;

по-третє, функціональна єдність цілого, як постулат функціонального підходу, може бути застосований і при аналізі функцій адміністративного процесу. Адміністративний процес можна розглядати як системне явище, він складається з проваджень, стадій, етапів та окремих процесуальних дій. Кожен елемент цієї системи забезпечує ефективне та якісне функціонування адміністративного процесу в цілому;

по-четверте, при аналізі особливостей функцій адміністративного процесу можна використовувати і універсальний функціоналізм, як другий постулат функціонального підходу. Тобто кожен елемент системи (в нашому випадку вид провадження чи стадія адміністративного судочинства) повинен відповідати тим функціям, які реалізує адміністративний процес в цілому. Наприклад, спрощені позовні провадження не повинні заважати реалізації таких загальних функцій адміністративного процесу як охорона, контроль та захист;

по-п'яте, реалізація функціональної необхідності, як третього постулату функціонального підходу, при визначенні функцій адміністративного процесу проявляється в тому, що адміністративний процес в цілому та окремі його елементи повинні реалізовувати лише ті функції, які дозволяють системі досягати поставлених цілей.

Висновки. На підставі проведеного дослідження можна зробити наступні висновки.

1. Аналіз наукової літератури дає можливість виділити наступні основні підходи до визначення поняття «функція»: 1) функція як призначення, роль кого- чи чого-небудь; 2) функція як робота кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності; 3) функція як напрям дії кого- чи чого-небудь; 4) повна відмова від використання поняття в наукових джерелах та джерелах права; 5) функція як симбіоз трьох понять «цілі», «засоби» і «результат»; 6) дослідження функцій через застосування постулатів функціонального підходу.

2. Функціональна єдність цілого, як постулат функціонального підходу, може бути застосований і при аналізі функцій адміністративного процесу. Адміністративний процес можна розглядати як системне явище, він складається з проваджень, стадій, етапів та окремих процесуальних дій. Кожен елемент цієї системи забезпечує ефективне та якісне функціонування адміністративного процесу в цілому.

3. При аналізі особливостей функцій адміністративного процесу можна використовувати і універсальний функціоналізм, як другий постулат функціонального підходу. Тобто кожен елемент системи (в нашому випадку вид провадження чи стадія адміністративного судочинства) повинен відповідати тим функціям, які реалізує адміністративний процес в цілому. Наприклад, спрощені позовні провадження не повинні заважати реалізації таких загальних функцій адміністративного процесу як охорона, контроль та захист.

4. Реалізація функціональної необхідності, як третього постулату функціонального підходу, при визначенні функцій адміністративного процесу проявляється в тому, що адміністративний процес в цілому та окремі його елементи повинні реалізовувати лише ті функції, які дозволяють системі досягати поставлених цілей.

Список використаних джерел:

1. Государственное управление: основы теории и организации: учебник в 2 т. Т. 2. / Е.В. Волкова, А.И. Гаврилов, В.И. Галактионов, В.А. Козбаненко и др.; под ред. В.А. Козбаненко. Изд. 2-е, с изм. и доп. Москва : Статут, 2002. 592 с.

2. Общая теория государства и права. Академический курс в 3-х томах. Том 2 / В.В. Борисов, Н.В. Витрук, Н.Л. Гранат, В.П. Казимирчук и др.; отв. ред. М.Н. Марченко. Изд. 2-е, перераб. и доп. Москва : ИКД «Зерцало-М», 2002. 528 с.

3. Про дипломатичну службу: Закон України від 07.06.2018 р. *Відомості Верховної Ради*, 2018, № 26, Ст. 219.

4. Про прокуратуру: Закон України від 14.10.2014. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 2-3. Ст. 12.

5. Оборотов Ю.Н. Теория государства и права (прагматический курс): Экзаменационный справочник. Одесса : Юридическая литература, 2006. 184 с.

6. Теорія держави і права: навчальний посібник / А.М. Колодій, В.В. Копєйчиков, С.Л. Лисенков та ін.; за заг. ред. С.Л. Лисенкова, В.В. Копєйчикова. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 368 с.

7. Іванюта Н.В. Функції господарського процесуального права: теоретико-практичні аспекти : монографія. Одеса : Фенікс, 2018. 516 с.

8. Канзафарова І.С. Теорія цивільно-правової відповідальності. Одеса : Астропрінт, 2006. 264 с.

9. Миколенко О.М. Функції адміністративно-деліктного права (теоретико-правовий аспект): дис. …док-ра. юрид. наук: 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2018. 484 с.

10. Мертон Р. Создание парадигмы структурного функционализма в версии теории среднего уровня. URL: http://ecsocman.hse.ru/data/337/641/1219/t15.pdf (дата звернення: 01.07.2019).

УДК 343.983(477)
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.21

ЄВДОКІМЕНКО С.В.

ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ ФІНАНСОВОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ

У статті розглянуті питання, що пов'язані з визначенням підходів до правового захисту фінансового співробітництва між Україною та Європейським Союзом (далі – ЄС), а також умови організації боротьби із шахрайством та корупцією у відповідності до положень Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода). Укріплення судоустрою, судочинства, правоохоронної системи України підвищує рівень правового захисту від злочинних дій, що забезпечує дотримання правил фінансового співробітництва згідно з Угодою, у разі їх можливого порушення.

З'ясовано, що правовий захист фінансового співробітництва визначає поняття порушення, як будь-яке порушення положень права ЄС, Угоди про асоціацію або подальших угод чи контрактів внаслідок дій чи бездіяльності економічного оператора, що завдає чи може завдати збитків загальному бюджету ЄС чи бюджетам, управління якими здійснюється ЄС, шляхом зниження чи втрати доходу з власних ресурсів, отриманих безпосередньо від імені ЄС, або шляхом виконання необґрунтованої статті витрат. Оновлений План дій затверджений на засіданні Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС, передбачає співробітництво з наступних напрямках: свобода (міграція, притулок, управління кордонами, візи, безпека документів), безпека (боротьба з організованою злочинністю і тероризмом, боротьба з відмиванням грошей, торгівля людьми, наркотики, митниця, корупція), юстиція (судочинство, правове співробітництво, затримання та ув'язнення), імплементація (розробка План-графіка, обговорення питань моніторингу і оцінки Плану дій за Планом-графіком, зустрічі міністрів юстиції і внутрішніх справ у форматі Україна-Трійка ЄС, регулярні зустрічі сторін з питань юстиції, свободи та безпеки, питання фінансової допомоги ЄС.

Зроблено висновок, що в Україні йде процес деталізації визначення можливих порушень та посилення відповідальності з метою запобігання або мінімізації збитків та прийняття заходів організаційного характеру в рамках розвитку юстиції для забезпечення невідворотності покарання за злочини, що в цілому веде до зміцнення правового захисту фінансового співробітництва в рамках Угоди між Україною та ЄС.

Ключові слова: *правовий захист, фінансове співробітництво, боротьба з шахрайством, правопорушення, відповідальність, кошти ЄС, фінансові інтереси ЄС.*

The article deals with issues related to defining approaches to the legal protection of financial cooperation between Ukraine and the European Union (hereinafter – the EU), as well as the conditions for organizing the fight against fraud and corruption in accordance with the provisions of the Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, of the other part (hereinafter referred to as the Agreement).

Strengthening the judiciary, the judiciary and the law enforcement system of Ukraine increases the level of legal protection against criminal acts, which ensures compliance with the rules of financial cooperation under the Agreement, in case of their possible violation. It has been established that the legal protection of financial cooperation defines the notion of infringement as any violation of EU law, Association Agreement or subsequent

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

agreements or contracts as a result of actions or omissions of an economic operator causing or likely to cause damage to the general EU budget or budgets, management by the EU, either by reducing or losing revenue from own resources received directly on behalf of the EU, or by performing an unjustified article of expenditure.

The updated Action Plan, approved at the meeting of the EU-Ukraine Cooperation Council, envisages cooperation in the following areas: freedom (migration, asylum, border management, visas, document security), security (fight against organized crime and terrorism, anti-money laundering, anti-money laundering trafficking in human beings, drugs, customs, corruption), justice (justice, legal cooperation, detention and imprisonment), implementation (development of the Schedule, discussion of monitoring and evaluation of the Action Plan according to the Schedule, meetings of the Ministers of Justice and Home Affairs in the EU-3 format, regular meetings of the parties on Justice, Freedom and Security, EU financial assistance.

It is concluded that in Ukraine there is a process of detailing the identification of possible violations and strengthening of accountability in order to prevent or minimize losses and take organizational measures within the framework of justice development to ensure the inevitability of punishment for crimes, which in general leads to strengthening of legal protection of financial cooperation within the framework of the Agreement between Ukraine and the EU.

Key words: *legal protection, financial cooperation, anti-fraud, offenses, liability, EU funds, EU financial interests.*

Постановка проблеми. Застосування фінансового співробітництва між Україною та ЄС вимагає заходів правового захисту по використанню коштів ЄС у разі надання фінансової допомоги ЄС. Виникає необхідність удосконалення і розвитку у сфері юстиції України у відповідності до вимог ЄС. Зокрема за рахунок змін окремих норм у правовому механізмі країни (Кримінальному кодексу України, Кодексу про адміністративні правопорушення та інші). При цьому, у першу чергу, потребує уваги зміцнення законодавства у сфері боротьби із шахрайством.

Стан дослідження проблеми. Визначення умов забезпечення правового захисту фінансового співробітництва між Україною та ЄС передбачає дослідження вимог встановлених Угодою з цього питання, вивчення планів дій Міністерства юстиції України, змін в статтях Кримінального кодексу України, Кодексу про адміністративні правопорушення згідно прийнятих законодавчих актів України, інших досягнень з правового захисту. До складу джерел досліджень входять: стаття О. Мігдаль «Україна-ЄС: підсумки асоціації»; публікація з сайту Міністерства юстиції України «План дій Україна – ЄС у сфері юстиції, свободи, безпеки»; Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, угоду ратифіковано законом № 1678-VII від 16.09.2014; Кримінальний кодекс України (Документ 2441-III, чинний, поточна редакція – Редакція від 11.01.2019, підстава-2227-VIII); Кодекс про адміністративні правопорушення (Документ 8073_1-X, чинний, поточна редакція – Редакція від 02.02.2019, підстава-2501-VIII).

Метою і завданням дослідження статті є вивчення даного питання, відповідно до дослідження щодо визначення заходів правового захисту фінансового співробітництва між Україною та ЄС згідно умов Угоди, а також удосконалення боротьби із шахрайством та корупцією з метою їх попередження відповідно до вимог Угоди.

Наукова новизна дослідження полягає у дослідженні та систематизації заходів правового захисту фінансового співробітництва між Україною та ЄС та відповідальності за порушення, відповідно до законодавства України.

Виклад основного матеріалу. Серед вимог Угоди між Україною та ЄС в якості умов забезпечення фінансового співробітництва, в числі іншого, передбачено за п.1 статті 459 розділу VI: здійснення допомоги згідно з принципами належного фінансового управління та співробітництво у сфері захисту фінансових інтересів України та ЄС, як це визначено в Додатку XLIII до цієї Угоди; вживання ефективних заходів з метою попередження та боротьби із шахрайством, корупцією та іншою нелегальною діяльністю, interalia шляхом взаємної адміністративної допомого та спільної правової підтримки у сферах, охоплених цією Угодою [1, п. 1 ст. 459]. Вказані принципи (з коротким описом застосування) за статтями 1-10 Додатку XLIII Угоди включають:

1) обмін інформацією та подальше співробітництво на оперативному рівні(здійснення заходів передбачається на регулярній основі та на запит однієї зі сторін, а також при умові погодження Європейського бюро з боротьби з шахрайством (ОЛАФ) з українськими колегами дій у сфері боротьби з шахрайством, включаючи спільні оперативні заходи в рамках окремих розслідувань. При цьому, передача персональних даних здійснюється на умовах їх захисту);

2) попередження порушень незаконних дій, шахрайства та корупції (організація регулярної перевірки заходів, які фінансуються з коштів ЄС з метою попередження та протидії порушенням та шахрайству, збір інформації щодо використання коштів ЄС та про заходи, що вживаються у міру необхідності);

3) розслідування та судовий розгляд (мається на увазі розгляд справ про підозри або реальні випадки шахрайства, корупції чи будь-яких інших порушень, включаючи конфлікт інтересів згідно з національними процедури контролю та відповідними процедурами в ЄС);

4) повідомлення про порушення(негайна передача компетентними органами України до Європейського бюро з боротьби з шахрайством (ОЛАФ) та Комісії будь-якої наявної у них інформації про підозри або реальні випадки шахрайства, корупції чи будь-яких інших порушень, включаючи конфлікт інтересів, пов'язані з використанням коштів ЄС; здача звіту про заходи, вжиті у зв'язку з означеними фактами; отримання Україною від органів ЄС інформації про тенденції та методи роботи, що стосуються шахрайства та корупції, в межах необхідності);

5) аудити (Комісія та Європейський суд аудиторів перевіряють, чи все витрати пов'язані з використанням коштів ЄС, були здійснені законно та на регулярній основі, і чи належним було управління фінансами);

6) перевірки на місцях(проведення перевірок та інспекцій на місцях з метою захисту фінансових інтересів ЄС від шахрайства та інших порушень на території України посадовими особами Європейського бюро з боротьби з шахрайством (ОЛАФ) відповідно до положень Регламенту Ради (Євратом, ЄС) № 2185/96 від 11 листопада 1996 року з інформуванням органів влади України);

7) адміністративні заходи та санкції (без упередженості до застосування законодавства України, Комісія може вдаватися до адміністративних заходів та застосовувати санкції згідно з Регламентами (ЄС, Євратом) № 1605/2002 від 25 червня 2002 року та (ЄС,Євратом) №2342/2002 від 23 грудня 2002 року та з Регламентом Ради (ЄС,Євратом) № 2988/95 від 18 грудня 1995 року стосовно захисту Європейських Співтовариств);

8) повернення коштів (передбачається вживання усіх необхідних заходів для повернення фінансуючій урядовій установі надмірно сплачених коштів ЄС);

9) конфіденційність (інформація, яка передається чи отримується у будь-якій формі згідно з положеннями Додатку XLIII розділу VI Угоди, має статус службової таємниці і захищається згідно з нормами законодавства України і відповідними положеннями, якими куруються інституції ЄС, про захист інформації з таким статусом та не підлягає передачі особам іншим ніж представники інституцій ЄС, держав-членів та України у чиїх повноваженнях володіти нею, і не може бути використана для інших цілей, окрім тих, що забезпечують ефективний захист фінансових інтересів сторін);

10) захист даних (передача персональних даних виключно у випадках, коли це необхідно для імплементації цієї Угоди компетентними органами влади в Україні чи в ЄС, залежно від кожного випадку та з дотриманням відповідного законодавства України, а органи ЄС – положень Регламенту Європейського парламенту та Ради (ЄС) № 45/2001 від 18 грудня 2000 року про захист фізичних осіб, що стосується обробки персональних даних установами і органами ЄС і щодо вільного переміщення таких даних) 1, дод. XLIII].

Підхід ЄС до правового захисту фінансового співробітництва, з нашої точки зору, визначається у поняттях: порушення; шахрайство; корупція. Ці терміни наведені в Додатку XLIII розділу VI Угоди у підрозділу Положення щодо боротьби із шахрайством та контролю.

«Порушення» – будь-яке порушення положень права ЄС, Угоди про асоціацію або подальших угод чи контрактів внаслідок дій чи бездіяльності економічного оператора, що завдає чи може завдати збитків загальному бюджету ЄС чи бюджетам, управління якими здійснюється ЄС шляхом зниження чи втрати доходу з власних ресурсів, отриманих безпосередньо від імені ЄС або шляхом виконання необґрунтованої статті витрат.

«Шахрайство» – будь-які міжнародні дії чи бездіяльність що стосується (a)використання чи надання неправдивих, неточних чи неповних звітів або документів, що призвело до розтрати або незаконного затримання коштів загального бюджету ЄС чи бюджетів, управління якими здійснюється ЄС або від його імені; (b) нерозкриття інформації, у результаті якого наступає порушення

конкретних зобов'язань, і яке мало такі самі наслідки; (c) використання вказаних коштів не за призначенням та в цілях, що відрізняються від тих, на які їх було виділено.

«Активна корупція» – умисна дія будь-якої особи, яка безпосередньо чи через посередника обіцяє надати або надає будь-яку користь посадовій особі з метою забезпечення для себе чи третьої сторони вчинення посадовою особою дій чи утримання від вчинення дій, що належать до сфери її посадових обов'язків або покладених на неї функцій, з порушенням своїх службових обов'язків, у результаті якої завдається чи може бути завдана шкода фінансовим інтересам ЄС.

«Пасивна корупція» – умисна дія посадової особи, яка безпосередньо чи через посередника вимагає чи отримує будь-яку користь для себе чи третьої сторони, або приймає обіцянку користі у обмін на дії чи утримання від вчинення дій, що належать до сфері її посадових обов'язків або покладених на неї функцій, з порушенням своїх службових обов'язків, у результаті якої завдається чи може бути завдана шкода фінансовим інтересам ЄС [1, дод. XLIII]. Таким чином,основною умовою злочинних дій тут є завдання збитків ЄС при здійсненні фінансового співробітництва між Україною та ЄС у рамках виконання Угоди.

Питанням подолання злочинності та корупції присвячена стаття 22 (Боротьба зі злочинністю та корупцією) розділу III (Юстиція, свобода та безпека) Угоди. За цією статтею сторони співпрацюють у боротьбі з кримінальною та незаконною організованою чи іншою діяльністю,а також з метою її попередження. По-друге, така співпраця спрямовується на вирішення, interalia, таких проблем: a) незаконне переправлення через державний кордон нелегальних мігрантів, торгівля людьми і вогнепальною зброєю та незаконний обіг наркотиків; b) контрабанда товарів; c) економічні злочини, зокрема злочини у сфері оподаткування; d)корупція як у приватному, так і в державному секторі [1, ст. 22].

Виконання розділу III Угоди передбачено відповідно Плану дій Україна–ЄС у сфері юстиції, свободи та безпеки, вказаного Міністерством юстиції України (далі – План дій). Згідно розділу 1 (Виклики та стратегічні цілі) Плану дій, за рахунок Плану дій ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ України від 12 грудня 2001 року сформований розділ «Юстиція, свобода і безпека» Плану дій Україна – ЄС 2005 року, затвердженого на засіданні Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС, що відбулося 21 лютого 2005 року. Оновлений План дій у сфері юстиції, свободи та безпеки розроблено з урахуванням:

1) положень Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом) та їх державами-членами від 16 червня 1994 року, яка набрала чинності у березні 1998 року;

2) загального Плану дій Україна – ЄС, затвердженого на засіданні Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС, що відбулося 21 лютого 2005 року;

3) Гаазької Програми, затвердженої Радою ЄС 4 листопада 2004 року та Плану дій з її виконання від 16 червня 2005 року;

4) Глобальної стратегії розвитку зовнішнього виміру співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки, й затвердженої Радою міністрів закордонних справ та загальних питань країн – членів ЄС 12 грудня 2005 року [2].

Оновлений План дій затверджений на засіданні Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС, що відбулося 18 червня 2007 року, м. Люксембург. До нього додається також План - графік його імплементації, затверджений на засіданні Підкомітету № 6 «Юстиція, свобода та безпека» Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС 10 квітня 2008 року, м. Київ.

За оновленим Планом дій розглядається співробітництво з наступних напрямах:

1) свобода: міграція; притулок; управління кордонами; візи; безпека документів;

2) безпека: боротьба з організованою злочинністю і тероризмом; боротьба з відмиванням грошей; торгівля людьми; наркотики; митниця(правоохоронні аспекти); корупція;

3) юстиція: судочинство; правова співпраця; затримання та ув'язнення;

4) імплементація: розробка План-графіка; обговорення питань моніторингу і оцінки Плану дій за Планом-графіком; зустрічі міністрів юстиції і внутрішніх справ у форматі Україна-Трійка ЄС; регулярні зустрічі сторін з питань юстиції, свободи та безпеки; питання фінансової допомоги ЄС [2]. Особливу увагу слід звернути на розгляд планів з правової співпраці.

За цим напрямом серед іншого передбачається:

1) співпраця у кримінальних справах;

2) прийняття оновленого Кримінально-процесуального кодексу та інших нормативно-правових актів, що сприятимуть розвитку правової співпраці з іншими державами;

3) ратифікація і повне виконання міжнародних інструментів, які мають особливе значення для посилення правового співробітництва, зокрема Другого протоколу до Конвенції Ради Європи про взаємну допомогу у кримінальних справах;

4) створення мережі контактних пунктів для швидкого обміну інформацією про взаємну правову допомогу та правове співробітництво стосовно злочинів транскордонного характеру;

5) співпраця щодо цивільних справ;

6) сприяння практичному втіленню правової допомоги у цивільних справах, повна імплементація Гаазької Конвенції про збір доказів(1970)і Гаазької Конвенції про використання документів (1965) та інші [2].

Розглядаючи заходи з правового захисту фінансового співробітництва можна відмітити значні зміни які спостерігаються серед напрямів по розділу Юстиції. Так, відповідно інформації стосовно підсумків виконання Угоди, за даними О. Мігдаль, серед іншого, встановлено:

1) в якості досягнень судової реформи: розробка проектів змін до Цивільного, Господарського процесуального кодексів та Кодексу адміністративного судочинства України; затвердження Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 рр.; прийняття Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд»(передбачає механізм очищення суддівського корпусу,удосконалює процес добору суддів та інше); Закону України «Про судоустрій і статус суддів»; реформування системи виконання судових рішень; створення Вищій ради правосуддя;

2) в якості досягнень реформи правоохоронної системи: прийняття Закону «Про Національну поліцію»; створення Національного антикорупційного бюро (далі-НАБУ), яке почало активну роботу у 2016 року; повернення до державного бюджету України понад 100 млн грн (проте розмір шкоди, завданої державі, у провадженнях, які розслідує НАБУ, сягає 82,9 млрд грн); створення Національного агентства із запобігання корупції (далі-НАЗК), яке розпочало роботу 15 серпня 2016 року, інші [3].

Укріплення судоустрою, судочинства, правоохоронної системи України підвищує рівень правового захисту від злочинних дій, що забезпечує дотримання правил фінансового співробітництва згідно з Угодою у разі їх можливого порушення.

Серед підсумків здійснення правового захисту фінансового співробітництва, з нашої точки зору, найголовніше полягає в реформуванні нормативно-правових актів України у відповідності до вимог ЄС. Зокрема, у Кримінальному кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення.

До Кримінального кодексу України (далі – КК України) № 2341 від 5 квітня 2001 року (набрало чинності з 1 вересня 2001 року) за період 2002-2018 р.р. внесено зміни згідно із 184 законодавчих актів України, з них з моменту прийняття оновленого Плану дій 144 законодавчі акти (починаючи з 2008 року). Серед змін можна виокремити такі, завдяки яким затверджені додаткові статті, що підтверджує їх цінність. Для прикладу, автор розглядає внесення до КК України окремих додаткових статей (прийняття нової редакції):

№ статті	**Назва статті Кримінального кодексу України**	**№ та дата внесення (прийняття нової редакції)**
96-1	Спеціальна конфіскація	№ 222-VII від 18.04.13 (№ 1261- VIIвід13.05.14)
201	Контрабанда	(№ 4025-VI від15.11.11)
220-2	Фальсифікація фінансових документів та звітності фінансової організації, приховування неплатоспроможності фінансової установи або підстав для відкликання (анулювання) ліцензії фінансової установи	№ 629-VIII від 16.07.15
222-1	Маніпулювання на фондовому ринку	№ 3267-VI від 21.04.11
223-1	Підроблення документів, які подаються для реєстрації випуску цінних паперів	№ 801-VI від 25.12.08
354	Підкуп працівника підприємства, установи чи організації	№ 221-VII від 18.04.13 № 1261-VII від 13.05.14
358	Підроблення документів, печаток, штампів та бланків, збут чи використання підроблених документів, печаток, штампів	(№ 3207- VI від 07.04.11)

Також можна зазначити внесення до КК України статей 364-370 розділу XVII КК України, в редакції ЗУ № 3207-VI від 07.04.2011 року (зі змінами) які визначають відповідальність службових осіб за зловживання владою або службовим становищем; повноваженнями; службове підроблення; декларування недостовірної інформації; незаконне збагачення; підкуп; пропозицію,обіцянку або надання неправомірної вигоди; зловживання впливом; провокацію підкупу [4].

Серед додаткових статей Кодексу України про адміністративні правопорушення № 8073-X від 07.12.1984 року, внесених за період 2008-2018 років, за встановленою тематикою, на наш погляд, можна виділити: статтю 163^{8} (Маніпулювання на фондовому ринку); статтю 166^{9} (Порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення); статтю166^{17}(Фіктивне банкрутство); статті із глави 13-А (Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією) включаючи порушення:щодо сумісництва, одержання подарунків, вимог фінансового контролю, конфлікту інтересів, відносно незаконного використання інформації, невжиття заходів щодо корупції, інші; статті із глави 15 (Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління) невиконання законних вимог посадових осіб (НАБУ, НАЗК, центрального органу виконавчої влади,що реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду(контролю) у сфері господарської діяльності,ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності та дерегуляції господарської діяльності, інших); статтю 212^{3} (Порушення права на інформацію та права на звернення) [5].

Висновки. Як свідчать проведені дослідження правового захисту фінансового співробітництва між Україною та ЄС, в Україні йде процес деталізації визначення можливих порушень та посилення відповідальності з метою запобігання або мінімізації збитків та прийняття заходів організаційного характеру в рамках розвитку юстиції для забезпечення невідворотності покарання за злочини, що в цілому веде до зміцнення правового захисту фінансового співробітництва в рамках Угоди між Україною та ЄС.

Список використаних джерел:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [угоду ратифіковано законом № 1678-VII від 16.09.2014] [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/ laws/show/984_011.

2. Міністерство юстиції України. План дій Україна – ЄС у сфері юстиції,свободи та безпеки [затверджено на засіданні Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС, що відбулося 18 червня 2007 р., м. Люксембург] [Електронний ресурс]. Режим доступу: HTTPS//MINJUST.GOV.UA/M/PLAN-DIY-UKRAINA-ES-U-SFERI-YUSTITSII-SVOBODI-TA-BEZPEKI-1224.

3. Олександр Мігдаль. Україна – ЄС: підсумки асоціації, юрист Jurimex // Юридична газета. 16 травня 2017р. / [Електронний ресурс]. Режим доступу:http://yur-gazeta.com/publications/practice/mizhnarodne-pravo-investiciyi/ukrayina--es-pidsumki-asociaciyi.html.

4. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради (ВВР). 2001. №№ 25-26. ст. 131.

5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 року № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української ССР (ВВР). 1984. дод. до № 37. ст. 1122.

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.22

ЖЕЛТОБРЮХ І.Л.

СТОРОНА СПРАВИ ЯК УЧАСНИК АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

У роботі досліджені особливості сторін справи як учасників адміністративного процесу. Зазначається, що визнання адміністративного права публічною галуззю права означає, що учасником переважної більшості адміністративних процесуальних відносин виступає адміністративний суд як суб'єкт, наділений державно-владними повноваженнями. Сторона справи у таких правовідносинах розглядається лише як один із учасників правовідносин і то як факультативний учасник. Констатується, що сутність адміністративного процесу не можна звести виключно до діяльності адміністративного суду як суб'єкта, наділеного державно-владними повноваженнями. Сторона справи на засадах змагальності, шляхом надання своїх доказів та доведення їх переконливості приймає участь у розгляді і вирішенні спору, арбітром у якому виступає адміністративний суд. В цьому випадку сторони справи перетворюються з факультативних учасників адміністративних процесуальних відносин, де основним суб'єктом є адміністративний суд, в головних учасників адміністративних процесуальних відносин, без наявності яких взагалі відпадає необхідність у існуванні та діяльності адміністративного суду.

Робиться висновок, що сторони справи, позивач і відповідач як учасники адміністративного процесу виникають лише тоді, коли публічно-правовий спір переміщується із сфери матеріального права у сферу процесуального права. Акцентується увага на тому, що сторони беруть участь у адміністративному процесі від свого імені та з метою захисту власних публічних прав, а тому їх необхідно відрізняти від органів та осіб, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб, і які мають свій особливий процесуальний статус.

Ключові слова: *адміністративний процес, суб'єкт адміністративного процесу, учасник адміністративного процесу, сторони справи.*

The peculiarities of the parties to the case as participants in the administrative process are investigated. It is noted that the recognition of administrative law as a public branch of law means that the administrative court acts as a party vested with state-power powers as a party to the vast majority of administrative procedural relations. The party to the case in such legal relations is considered only as one of the parties to the legal relationship and then as an optional party. It is stated that the essence of the administrative process cannot be reduced solely to the activity of the administrative court as a subject with state-power powers. The party of the case on the basis of competitiveness, by submitting his evidence and proving their persuasiveness, takes part in the consideration and settlement of the dispute, the arbitrator in which the administrative court acts. In this case, the parties to the case are transformed from optional participants in administrative procedural relations, where the main subject is an administrative court, into the main participants in administrative procedural relations, without which there is no need for the existence and activity of an administrative court.

It is concluded that the parties to the case, the plaintiff and the defendant, as participants in the administrative process, arise only when the public-law dispute moves from the sphere of substantive law to the sphere of procedural law. Attention is drawn to the fact that the parties are involved in the administrative process on their own behalf and in order to protect their public rights, and therefore should be distinguished from bodies and persons who are empowered by law to benefit others, and who have their own special procedural status.

Key words: *administrative process, subject of administrative process, participant of administrative process, parties to the case.*

© ЖЕЛТОБРЮХ І.Л. – кандидат юридичних наук, здобувач кафедри адміністративного та господарського права (Запорізький національний університет)

Постановка завдання. Для забезпечення виконання своїх процесуальних функцій сторони в адміністративному процесі наділені великим обсягом процесуальних прав та обов'язків. Кодекс адміністративного судочинства (далі – КАСУ) відносить їх до групи осіб, які беруть участь у справі, а також наділяє їх рівними процесуальними правами та обов'язками. Як слушно стосовно цього зазначає А. В. Бречко, «їм надано рівні можливості щодо відстоювання своєї позиції під час розгляду адміністративної справи» [1, с. 78]. Разом з тим, сторони є головними учасниками адміністративного процесу, а тому вони наділяються додатковими процесуальними правами в порівнянні з іншими учасниками процесу, що дає їм можливість суттєво впливати на хід розгляду адміністративної справи.

На жаль, в Україні дуже мало комплексних праць присвячено безпосередньо аналізу сторін в адміністративному процесі, а саме їх правовому статусу, особливостям участі сторін в адміністративних процесуальних відносинах та механізмам реалізації сторонами своїх процесуальних прав та обов'язків. Зазначене свідчить про необхідність всебічного дослідження сторони справи як основного учасника адміністративного процесу.

Результати дослідження. Питання визначення процесуального статусу учасників адміністративного процесу досліджувалися в працях О.В. Агєєва, О.М. Бандурки, В.М. Бевзенка, Т.О. Гуржій, Є.Ф. Демського, І.О. Картузової, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Р.С. Мельника, О.І. Миколенка, А.Ю. Осадчого, К.Ю. Пуданс-Шушлебіної, М.М. Тищенка та багатьох інших вітчизняних науковців.

Разом з тим, особливості участі сторін в адміністративних процесуальних відносинах та механізми реалізації сторонами своїх процесуальних прав та обов'язків і сьогодні недостатньо досліджені в науці адміністративного права та процесу.

Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена дана стаття, є наступні:

1. Виявити особливості сторін справи як учасників адміністративного процесу.

2. Запропонувати ймовірні шляхи вирішення існуючих теоретичних і практичних проблем у науці адміністративного права та процесу.

Щоб розкрити зміст понять «сторона адміністративної справи», «позивач» і «відповідач», необхідно передусім звернутись до праць науковців, які в своїх роботах не просто розкривали процесуальний статус сторін адміністративної справи, а й намагалися розкрити зміст поняття «сторона» як одного із учасників адміністративного процесу (О.В. Агєєв, Н.О. Армаш, О.М. Бандурка, А.В. Басов, І.І. Діткевич, А.Т. Комзюк, В.М. Котенко, О.В. Кузьменко, К.Ю. Пуданс-Шушлебіна).

Розглядаючи місце та значення сторін адміністративної справи у адміністративному процесі, на нашу думку, важливо враховувати п'ять важливих аспектів. По-перше, адміністративне право та адміністративне процесуальне право (якщо говорити про його галузеву самостійність) є публічними галузями права. Особливість таких галузей полягає у тому, що:

– вони використовують імперативний метод правового регулювання, що, однак, не виключає можливості існування у сфері його регулювання ознак диспозитивності (наприклад, інститут адміністративного договору);

– їх норми регулюють відносини, в яких однією стороною є орган державної влади, орган місцевого самоврядування або суб'єкт делегованих повноважень, діяльність якого спрямована на задоволення публічного інтересу.

Це означає, що в адміністративних процесуальних відносинах превалює імперативний метод правового регулювання і вони, в переважній своїй більшості, є владними відносинами. Визнання адміністративного права чи адміністративного процесуального права публічними галузями права означає лише одне – учасником переважної більшості адміністративних процесуальних відносин виступає адміністративний суд як суб'єкт, наділений державно-владними повноваженнями. Сторона справи у таких правовідносинах розглядається лише як один із учасників правовідносин і то як факультативний учасник. Такий підхід дає можливість окремо характеризувати, наприклад, правовідносини, які виникають між адміністративним судом і позивачем, між адміністративним судом і відповідачем, між адміністративним судом та свідком, між адміністративним судом та експертом, тощо.

Оскарження рішень, дій і бездіяльності органів державної влади та місцевого самоврядування сьогодні може здійснюватися в адміністративному (Закон «Про звернення громадян») та судовому порядку (КАСУ). В радянський період окремі види спорів, що виникали з адміністративних правовідносин, вирішувалися в порядку цивільного судочинства, але повноцінний (з огляду на європейські традиції) судовий розгляд спорів, які виникають з адміністративних

правовідносин, виник в Україні лише у 2005 році, коли була створена система адміністративних судів та прийнято КАСУ.

Разом з тим, і в радянський період, коли в порядку цивільного судочинства розглядалась певна категорія спорів, які витікають із адміністративно-правових відносин, науковці намагались визначити правову природу таких спорів та визначитись з правильною назвою учасників спору. Слід підкреслити, що більшість науковців погоджувались з тим, що спори особи з владними суб'єктами за своєю природою є адміністративно-правовими, а учасники спору в межах судового провадження правильно іменувати «сторонами спору». Наприклад, С.М. Абрамян, О.Т. Боннер, М.М. Коршунов, М.С. Шакарян стверджували, що справи про оскарження в суді рішень, дій та бездіяльності органів державної влади, які порушують права та свободи громадян, розглядаються за правилами позовного провадження, а тому й сторони називаються «позивач» та «відповідач» [2, с. 12-14; 3, с. 9-12; 4, с. 6-7; 5, с. 21].

Історії юридичної науки відомі і випадки, коли науковці ігнорували традиційну термінологію, а саме, терміни «сторони», «позивач» та «відповідач», і використовували іншу термінологію для визначення учасників спору. Наприклад, А.І. Кудряшова, яка в 80-х роках минулого століття досліджувала правове становище осіб, які беруть участь у справах, що витікають із адміністративно-правових відносин, не використовувала терміни «сторона справи» чи «відповідач», а оперувала у своїй науково-дослідній роботі виключно поняттям «орган державної влади та посадова особа, дії якої оскаржуються» [6, с. 14–15].

Повільне впровадження в Україні адміністративної юстиції вплинуло на те, що в 90-х роках минулого століття та на початку XXI століття в наукових працях стверджувалось, що особа, яка порушила позов, вступає в тривале юридичне відношення з державою і протистоїть державі в особі суду як самостійний суб'єкт права, що має визначений правоохоронний вплив на весь рух справи по позову і є стороною [7, с. 154-155]. Наприклад, С.Л. Симонян стосовно цього зазначав у 1994 році, що скаржник, за загальним правилом, не виростає до становища сторони і, по суті, залишається прохачем перед державою [8, с. 13]. Зрозуміло, що такий стан речей не міг залишатися довго, адже побудова правової держави вимагала законодавчого закріплення механізму вирішення спорів, що викають між органами, наділеними державно-владними повноваженнями, та пересічними громадянами. Такий механізм вперше було закріплено в КАСУ. Особа, яка звертається до адміністративного суду, вже не «вступає в тривале юридичне відношення з державою», не «протистоїть державі в особі суду» і не є «прохачем перед державою», вона на засадах змагальності, шляхом надання своїх доказів та доведення їх переконливості приймає участь у розгляді і вирішенні спору, арбітром у якому виступає адміністративний суд.

По-друге, сутність адміністративного процесу не можна звести виключно до діяльності адміністративного суду як суб'єкта, наділеного державно-владними повноваженнями. Сам адміністративний процес, як вже підкреслювалось, існує для вирішення публічного спору, який вирішується з дотриманням принципу змагальності сторін та диспозитивності (ст. 8 КАСУ). Доречно стосовно цього висловився О.В. Агєєв. Він стверджує: «Відносини влади і підпорядкування мають певне значення лише до моменту звернення громадянина в суд, де сторони стають рівними, і на основі цієї рівності розглядається і вирішується спірна ситуація. Таким чином, можна говорити про існування правової суперечки» [7, с. 153]. Отже наявність правової суперечки, яка є процесуальною підставою для порушення провадження, змінює наше сприйняття місця та ролі сторін справи у адміністративному процесі. В даному випадку сторони справи перетворюють з факультативних учасників адміністративних процесуальних відносин, де основним суб'єктом є адміністративний суд, в головних учасників адміністративних процесуальних відносин, без наявності яких взагалі відпадає необхідність у існуванні та діяльності адміністративного суду.

Наприклад, В.М. Котенко зазначає: «Подання скарги-позову до суду призводить до виникнення процесуального правовідношення: воно є правоохоронним і водночас горизонтальним, в якому суб'єкти (громадянин – позивач та посадова особа – відповідач) протистоять один одному як дві рівноправні сторони» [9, с. 58-59]. Саме цей аспект і потребує більш поглибленої уваги з боку науковців, адже більшість науковців зосереджує свою увагу на публічно-правовій природі адміністративних процесуальних відносин, що розкриває лише один бік специфіки адміністративного процесу, тоді як інший бік залишається малодослідженим як і темна сторона місяця.

По-третє, публічний спір як правове явище може одночасно перебувати в сфері матеріального і процесуального права. На це слушну увагу звертає К.Ю. Пуданс-Шушлебіна. Вчена підкреслює: «… можна говорити про допроцесуальний і процесуальний зміст публічно-правового спору, перший з яких означає наявність конкретної конфліктної ситуації, що існує до та поза

судовим процесом між певними суб'єктами публічно-правових відносин, а процесуального змісту публічно-правовий спір набуває у результаті звернення до суду зацікавленої особи, яка вважає свої права, свободи або інтереси порушеними протиправними рішеннями, діями чи бездіяльністю владного суб'єкта» [10, с. 55]. На підставі цього, вчена робить висновок, що будь-яка особа (фізична, юридична чи суб'єкт владних повноважень) стає учасником процесуальних відносин і набуває статусу сторони справи лише за умови передачі такого спору на вирішення адміністративного суду та відкриття провадження у справі.

Це означає, що сторони справи, позивач і відповідач як учасники адміністративного процесу виникають лише тоді, коли публічно-правовий спір переміщується із сфери матеріального права у сферу процесуального права. До цього ж моменту сторін справи, позивача і відповідача не існує, а є, з одного боку, особа, яка вважає, що її права були порушені рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, та, з другого боку, суб'єкт владних повноважень, рішення, дії чи бездіяльність якого зачепили інтереси певної фізичної чи юридичної особи.

По-четверте, сторони беруть участь у адміністративному процесі від свого імені та з метою захисту власних публічних прав. Це традиційне твердження, є розповсюдженим в юридичній літературі [9, с. 78-79]. Разом з тим, чинний КАСУ передбачає можливість участі в адміністративному процесі органів та осіб, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб (ч. 2 ст. 42 КАСУ). Наприклад, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини вправі особисто або через свого представника звертатися до адміністративного суду про захист прав і свобод осіб, які через фізичний стан, недосягнення повноліття, похилий вік, недієздатність або обмежену дієздатність неспроможні самостійно захистити свої права і свободи [11, ст. 13]. Аналіз положень статей 42, 46, 53 і 54 КАСУ дають підставу стверджувати, що органи та особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб, не є позивачами в справі, а мають свій специфічний процесуальний статус, який закріплено в ст.ст. 53 і 54 КАСУ.

По-п'яте, фізичні та юридичні особи, які потенційно можуть бути сторонами адміністративної справ теж не однорідні. Наприклад, А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко та Р.С. Мельник у навчальному посібнику з адміністративного процесу України зазначають, що позивачем та відповідачем можуть бути такі категорії суб'єктів:

1) фізичні особи (громадяни України, іноземці, особи без громадянства);
2) юридичні особи (підприємства, установи, організації);
3) суб'єкти владних повноважень [12, с. 137-138].

Аналіз положень чинного КАСУ пояснює, чому А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко та Р.С. Мельник окремо не дають класифікацію осіб, які можуть бути позивачами, та осіб, які можуть бути відповідачами. Справа в тому, що фізичні та юридичні особи можуть бути не тільки позивачами у адміністративній справі, як це традиційно висвітлюється в науковій та навчально-методичній літературі, а й виступати в якості відповідача по справі за позовом суб'єкта владних повноважень. Частина 4 ст. 46 КАСУ як раз і закріплює такі випадки: 1) з питань тимчасової заборони (зупинення) окремих видів або всієї діяльності громадського об'єднання; 2) з питань встановлення обмежень щодо реалізації права на свободу мирних зібрань (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо); 3) з питань примусового розпуску (ліквідації) громадського об'єднання; 4) з питань затримання іноземця або особи без громадянства чи примусового видворення за межі території України, тощо [13, ст. 46]. Теж саме стосується і суб'єкта владних повноважень, який традиційно розглядається в науковій та навчально-методичній літературі як відповідач по адміністративній справі, тоді як у вище перелічених випадках він виступає позивачем у справі. Таким чином можна узагальнити, що позивач це особа, на захист прав, свобод та інтересів або на виконання повноважень якої подано адміністративний позов до адміністративного суду, а відповідач – за загальним правилом суб'єкт владних повноважень, або фізична чи юридична особа у випадках, передбачених КАСУ.

Висновки. Підсумовуючи аналіз особливостей сторін справи як учасників адміністративного процесу, слід зазначити наступне.

По-перше, визнання адміністративного права чи адміністративного процесуального права публічними галузями права означає, що учасником переважної більшості адміністративних процесуальних відносин виступає адміністративний суд як суб'єкт, наділений державно-владними повноваженнями. Сторона справи у таких правовідносинах розглядається лише як один із учасників правовідносин і то як факультативний учасник.

По-друге, сутність адміністративного процесу не можна звести виключно до діяльності адміністративного суду як суб'єкта, наділеного державно-владними повноваженнями. Сторона

справи на засадах змагальності, шляхом надання своїх доказів та доведення їх переконливості приймає участь у розгляді і вирішенні спору, арбітром у якому виступає адміністративний суд. У цьому випадку сторони справи перетворюються з факультативних учасників адміністративних процесуальних відносин, де основним суб'єктом є адміністративний суд, в головних учасників адміністративних процесуальних відносин, без наявності яких взагалі відпадає необхідність у існуванні та діяльності адміністративного суду.

По-третє, сторони справи, позивач і відповідач як учасники адміністративного процесу виникають лише тоді, коли публічно-правовий спір переміщується із сфери матеріального права у сферу процесуального права.

По-четверте, сторони беруть участь у адміністративному процесі від свого імені та з метою захисту власних публічних прав, а тому їх необхідно відрізняти від органів та осіб, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб, і які мають свій особливий процесуальний статус.

По-п'яте, позивач це особа, на захист прав, свобод та інтересів або на виконання повноважень якої подано адміністративний позов до адміністративного суду, а відповідач – за загальним правилом суб'єкт владних повноважень, або фізична чи юридична особа у випадках, передбачених КАСУ.

Список використаних джерел:

1. Бречко А.В. Особливості правового положення сторін в адміністративному судочинстві. *Форум права*. 2009. № 1. С. 78-82.

2. Абрамян С.М. Обжалование в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан: автореф. дис. …канд. юрид. наук: 12.00.03 – гражданское право; семейное право; гражданский процесс; международное частное право. Москва, 1995. 18 с.

3. Боннер А.Т. Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений: автореф. дис. …канд. юрид. наук: . 12.00.03 – гражданское право; семейное право; гражданский процесс; международное частное право. Москва, 1966. 16 с.

4. Коршунов Н.М. Производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений : лекция. Москва : МВШМ МВД СССР, 1987. 29 с.

5. Шакарян М.С. Субъекты советского гражданского процессуального правоотношения: автореф. дис. …докт-а юрид. наук: 12.00.03 – гражданское право; семейное право; гражданский процесс; международное частное право. Москва, 1972. 41 с.

6. Кудряшова А.И. Правовое положение лиц, участвующих в делах, возникающих из административно-правовых отношений: автореф. дис. …канд. юрид. наук: 12.00.03 – гражданское право; семейное право; гражданский процесс; международное частное право. Москва, 1983. 23 с.

7. Агєєв О.В. Прокурор як суб'єкт адміністративного процесу: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харків, Харківський національний університет внутрішніх справ, 2006. 170 с.

8. Симонян С.Л. Проблема обжалования в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан: автореф. дис. ...канд. юрид наук. Саратов, 1994. 22 с.

9. Котенко В.М. Забезпечення процесуальних прав і законних інтересів позивача та відповідача в адміністративному судочинстві України: дис. …канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київ, Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2011. 196 с.

10. Пуданс-Шушлебіна К.Ю. Суб'єкт владних повноважень як відповідач у справах адміністративної юрисдикції: дис. …канд. юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київ, Інститут законодавства Верховної Ради України, 2013. 212 с.

11. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.

12. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України: навчальний посібник. Київ: Прецедент, 2007. 531 с.

13. Кодекс адміністративного судочинства України. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.

УДК 342.951: 346.21/346.9
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.23

ЗАМРИГА А.В.

ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена формулюванню змісту адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні. З'ясовано, що це сукупність гарантій, засад, способів, засобів та механізмів втручання публічної адміністрації на процес забезпечення державних та суспільних потреб господарюючим суб'єктом чи господарським комплексом матеріального чи не матеріального спрямування на основі виготовлення, реалізації продукції або шляхом надання інших суспільно-корисних послуг. Наголошено, що основними напрямами економічної політики, що визначаються державою, є: структурно-галузева політика; інвестиційна політика; амортизаційна політика; політика інституційних перетворень; цінова політика; антимонопольно-конкурентна політика; бюджетна політика; податкова політика; грошово-кредитна політика; валютна політика; зовнішньоекономічна політика; екологічна політика; соціальна політика захисту прав споживачів, політика заробітної плати і доходів населення, політика зайнятості, політика соціального захисту та соціального забезпечення.

Визначено, що негативне адміністративно-правове забезпечення господарської діяльності в Україні полягає у всебічному тотальному контролі за процесом і процедурами створення, функціонування господарюючих суб'єктів та безпосередньо подальшому жорсткому регулюванню їх взаємовідношень на всіх стадіях діяльності. В Україні діє дуалістична модель адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні, яка полягає у встановлені засад правового регулювання економічного розвитку країни та контролю за їх дотриманням, в тому числі шляхом формування адміністративно-господарського правопорядку.

Зроблено висновок, що зміст адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні – це сукупність гарантій, засад, способів, засобів та механізмів втручання публічної адміністрації на процес забезпечення державних та суспільних потреб господарюючим суб'єктом чи господарським комплексом матеріального чи не матеріального спрямування на основі виготовлення, реалізації продукції або шляхом надання інших суспільно-корисних послуг.

Ключові слова: *адміністративно-правове забезпечення, гарантії, господарська діяльність, забезпечення, засади, засоби, зміст, інструменти, способи.*

The article is devoted to the formulation content of administrative and legal support of economic activity in Ukraine. It is revealed that this a set of guarantees, principles, methods, means and mechanisms of intervention of public administration on the process of providing state and social needs by the economic entity or economic complex of material or non material purpose on the basis of the manufacture, sale of products or by providing other socio- useful services. It is emphasized that the main directions of economic policy determined by the state are: structural and sectoral policy; investment policy; depreciation policy; institutional transformation policy; pricing policy; antitrust and competition policy; budgetary policy; tax policy; monetary policy; monetary policy; foreign economic policy; environmental policy; social policy of consumer protection, wage and income policy, employment policy, social protection and social security policy.

It is determined that the negative administrative and legal support of economic activity in Ukraine consists in a comprehensive total control over the process and procedures

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

of creation, functioning of economic entities and direct further rigid regulation of their relations at all stages of activity. In Ukraine, there is a dualistic model of administrative and legal support of economic activity in Ukraine, which is to establish the principles of legal regulation of economic development of the country and control over their compliance, including through the formation of administrative and economic law.

It is concluded that the content of administrative and legal support of economic activity in Ukraine is a set of guarantees, principles, methods, means and mechanisms of intervention of public administration on the process of providing state and public needs to an economic entity or economic complex of material or non-material direction based on manufacturing, product sales, or through the provision of other community-based services.

Key words: *administrative and legal support, content, economic activity, guarantees, means, methods, principles, provision, tools.*

Вступ. Сучасна ситуація в Україні потребує трансформаційних процесів, які не тільки налагодять ринкову економічну систему, а й зроблять її ефективною для суспільства. Функція держави при цьому сприяти таким процесам, підтримувати всі сфери народного господарства, забезпечувати задоволення потреб населення [1]. Як здійснюється така діяльність і яким чином вона має бути об'єктивована – це питання, що постійно привертають увагу не тільки науковців, а й нормотворців та публічної адміністрації в цій сфері.

Адміністративно-правове забезпечення господарської діяльності в Україні – специфічний різновид врегулювання взаємовідносин різнорідного походження, що поєднує окрім реалізації публічного адміністрування ще й гарантії такої діяльності, які слугують чинником належного розвитку економічних відносин та зростання економіки країни зокрема. Як і будь-яке юридичне явище, окрім свого смислового трактування, даний концепт має внутрішню будову, яка його характеризує. Основоположним завданням у межах окресленого поля дослідження є з'ясування вищевказаного завдання.

Постановка завдання. До питання визначення змісту адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні провідні вчені безпосередньо не звертались, однак низка науковців досліджували суміжні дотичні явища та процеси. Зокрема, В. Адамовська, Д. Бахрах, В. Галунько, О. Заглада, В. Махінчук, Р. Мельник, В. Пашков, Т. Романенко, С. Щерба та інші.

Результати дослыдження. Словник української мови за 1972 рік визначає термін «зміст» як те, про що говориться, розповідається де-небудь, те, що описується, зображується (у книзі, статті); суть, внутрішня особливість чого-небудь; певні властивості, характерні риси, які відрізняють дане явище, предмет від подібних явищ, предметів; розумна основа, мета, призначення чого-небудь; перелік розділів, частин, оповідань, книги, збірки, рукопису тощо, переважно із вказівкою сторінок, де вони вміщені [2, с. 624].

З філософської точки зору, зміст – це сукупність елементів, процесів, зв'язків, які становлять даний предмет чи явище [3, с. 419]; те, що складає сутність об'єкта, єдність усіх його складових елементів, його властивостей, внутрішніх процесів, зв'язків, суперечностей і тенденцій [4, с. 378].

Ця визначеність майже ідентична поняттю «сутність» і тісно пов'язана з ним. Проте сутність абстрактніша, ширша, ніж категорія «зміст». Нею визначають головний, вирішальний, глибинніший внутрішній зв'язок предметів, які становлять його основу. Поняття «зміст» дещо вужче. Воно також відображає внутрішній і вирішальний зв'язок. Проте не в його найзагальнішому вигляді, а в такому, що реалізується в кожному окремому предметі (групі предметів) на певному етапі розвитку, за певних умов [3, с. 419]. В адміністративній науці цей термін позначає сукупність елементів, процесів, зв'язків, відносин, що утворюють конкретний феномен [5, с. 411].

Адміністративно-правове забезпечення господарської діяльності в Україні – це обов'язок держави по створенню належних умов та порядку ведення господарської діяльності на території України, що реалізується публічною адміністрацією із притаманним їй колом правоможливостей та відповідних повноважень, що об'єктивується системою позитивних та негативних різнобічних різнохарактерних заходів гарантування охорони, захисту та відновлення інтересів суб'єктів господарювання та публічного інтересу українського народу в цілому.

Зміст аналізованого явища може бути юридичним та фактичним. Мова безпосередньо йде про ті складові елементи, що формують основу адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні. Зокрема, фактичний зміст – перелік офіційно встановлених та

регламентованих необхідних адміністративних дій уповноважених суб'єктів публічної адміністрації відносно конкретної сфери господарства країни. В свою чергу, юридичний зміст:

1) способи та засоби впливу публічної адміністрації на господарську сферу країни – інструментарій адміністративної діяльності;

2) засади, в тому числі гарантії адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні – сукупність принципів та основоположних концепцій відносно дотування, інших видів підтримки господарської діяльності в Україні, захисту, охорони;

3) адміністративно-правові механізми реалізації адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні – процедури реалізації владного впливу а також особливості надання адміністративних послуг в аналізованій сфері. Залежно від різновиду втручання – мінімізованого (як має бути) і всебічно тотального (як зараз є) – залежить і зміст адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні, який є різним.

Йдеться про функціональну діяльність: 1) суб'єктів повноваження яких реалізовуються в межах законодавчої гілки влади – Верховна рада України; суб'єктів повноваження яких реалізовуються в межах виконавчої гілки влади – Кабінет Міністрів України, профільні міністерства, інші центральні органи виконавчої влади та суб'єкти з делегованими повноваженнями; суб'єктів повноваження яких реалізовуються в межах судової гілки влади – судові органи всіх інстанційних рівнів; суб'єктів повноваження яких не відноситься структурно до жодної з гілок влади – Президент України; 2) суб'єктів, повноваження яких прямо стосується адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні – Кабінет Міністрів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України та державні підприємства, установи, організації, що належать до сфери його управління; Державна служба експортного контролю України, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Антимонопольний комітет України; суб'єктів, повноваження яких побічно стосується адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні – Міністерство юстиції України, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство фінансів України, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, Фонд державного майна України, Державне агентство резерву України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України; 3) суб'єктів адміністративно-правового забезпечення у сфері промисловості та виробничих галузей господарства, в сфері паливно-енергетичного комплексу, в агропромисловому комплексі, будівельній сфері, торговельному комплексі, сфері житлово-комунального господарства, сфер використання й охорони природних ресурсів.

Аналізована діяльність публічної адміністрації є: 1) позитивною; б) негативною. Позитивним адміністративно-правове забезпечення господарської діяльності в Україні визначається у випадку саме мінімізованого втручання держави у процеси діяльності господарюючих суб'єктів і зводиться лиш до їх компетентного супроводження та надання можливості автономного вирішення спірних протиріч в межах взаємовідношень. Така діяльність має здійснюватися на стадії підзаконної правотворчості шляхом видання публічною адміністрацією підзаконних нормативно-правових актів, які уточнюють та деталізують закони до стадії їх правозастосування. Далі справа у вирішенні адміністративно-правових спорів має покладатися виключно на систему адміністративних суддів. Однак, суб'єкти господарювання мають бути наділені високим рівнем правової культури і правосвідомості. Держава має здійснювати публічне адміністрування податків та контроль за дотриманням екологічних норм і комплексного антимонопольного регулювання.

Негативне адміністративно-правове забезпечення господарської діяльності в Україні полягає у всебічному тотальному контролі за процесом і процедурами створення, функціонування господарюючих суб'єктів та безпосередньо подальшому жорсткому регулюванню їх взаємовідношень на всіх стадіях діяльності.

Безумовно, державне регулювання є і має бути в аналізованій сфері, однак повинно реалізовуватись інакшим чином. Наша країна поки що не здатна відійти від тотального втручання до виключної підтримки, стимулювання, заохочення та допомоги вітчизняним виробникам продукції та суб'єктам надання суспільно-корисних послуг.

В Україні діє дуалістична модель адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні, яка полягає у встановлені засад правового регулювання економічного розвитку країни та контролю за їх дотриманням, в тому числі шляхом формування адміністративно-господарського правопорядку.

У статті 9 Господарського кодексу України визначено, що у сфері господарювання держава реалізовує економічну політику, яка розрахована на тривалу перспективу і спрямована на вирішення масштабних економічних та соціальних завдань, завдань культурного розвитку, забезпечення економічної безпеки держави, збереження і примноження її економічного потенціалу і національного багатства, підвищення народного добробуту [6].

Економічна стратегія включає визначення пріоритетних цілей економіки, засобів та способів їх реалізації, виходячи зі змісту об'єктивних процесів і тенденцій, що мають місце в національному та світовому господарстві, та враховуючи законні інтереси суб'єктів господарювання. В свою чергу, економічна тактика – сукупність найближчих цілей, завдань, засобів і способів їх досягнення для реалізації стратегічного курсу економічної політики в конкретних умовах, що складаються в поточному періоді розвитку економіки [6].

Як зазначає Т. Романенко, економічна політика виконує такі функції: 1) створення економічних, правових, політичних, морально-психологічних умов, орієнтованих на надання кожному суб'єкту (індивіду, групі, організації) реальних можливостей для раціонального господарювання; 2) регулювання системи прийняття господарських рішень, для того щоб засоби виробництва належали ефективним власникам, здатним раціонально і прибутково їх використовувати; 3) забезпечення стабільних, максимально передбачуваних і сприятливих макроекономічних умов для господарської діяльності; 4) створення умов і стимулів для ощадливого використання ресурсів, виробництва якісних товарів і послуг; 5) надання суб'єктам господарської діяльності інформації, забезпечення їм можливостей щодо одержання інформації, необхідної для складання і реалізації господарських програм і планів; 6) реалізація раціональної політики доходів, спрямованої на подолання соціально-майнової диференціації за допомогою прогресивного оподатковування, забезпечення достатньої платоспроможності всіх верств і груп населення [7].

Основними напрямами економічної політики, що визначаються державою, є: структурно-галузева політика; інвестиційна політика; амортизаційна політика;політика інституційних перетворень; цінова політика; антимонопольно-конкурентна політика; бюджетна політика; податкова політика; грошово-кредитна політика; валютна політика; зовнішньоекономічна політика; екологічна політика; соціальна політика захисту прав споживачів, політика заробітної плати і доходів населення, політика зайнятості, політика соціального захисту та соціального забезпечення [6].

Відповідно, публічне адміністрування економіки та економічної політики в умовах сьогодення ґрунтується на:

1) соціально-економічному прогнозуванню та програмуванню: розроблення та виконання державних цільових програм;

2) фінансово-кредитному регулюванню економіки: державний бюджет, податкове регулювання, регулювання державних замовлень, грошово-кредитне регулювання, антиінфляційна політика, інвестиційна політика, тощо;

3) державному регулюванні розвитку науки та техніки, в тому числі інноваційних процесів;

4) державному регулюванні підприємництва, в тому числі державна підтримка малого підприємництва - регулювання ціни і ціноутворення; регламентація засад обліку і статистики; ліцензування окремих видів діяльності (сертифікація, патентування); контроль та надання сервісних послуг по створенню, реєстрації, реорганізації, ліквідації підприємств, установ, організацій; моніторинг за якістю продукції та послуг;

5) державному регулюванні зовнішньоекономічної діяльності: мито й митні податки;

6) регіональній економічній політиці: соціально-економічного розвитку регіонів;

7) соціальній політиці: регулювання доходів населення, обсягу споживання матеріальних благ та послуг, регулювання ринку праці та зайнятості населення;

8) державному регулюванні природоохоронної діяльності: екологічне регулювання, регулювання використання природних ресурсів - моніторинг та охорона державних ресурсів, резервів;

9) розробці законодавства про діяльність галузей промисловості, сільського господарства та агропромислового комплексу, кооперації а також захисту прав споживачів.

Фактично, це сукупність цільових завдань публічної адміністрації, що деталізується комплексом адміністративних дій конкретного її представника, кожна з якої переслідує конкретну мету по виконанню. Є сенс стверджувати, що адміністративно-правове забезпечення господарської діяльності в Україні ґрунтується на загальних засадах публічного адміністрування економіки загалом, та реалізації економічної політики зокрема. Однак, з поміж іншого, воно має й власні специфічні особливості, що обумовлені зобов'язаннями по гарантійному забезпеченню

провадження господарської діяльності на території України: 1) всеосяжність врегулювання суспільних відносин та процесів в межах сфери господарювання нормами адміністративного права та їх привілейоване становище відносно інших, галузевих норм; 2) відсутність чітких меж предметного поля, що передбачає включення до аналізованого процесу механізмів галузевого врегулювання питань господарської діяльності; 3) наявність особливого складу публічної адміністрації та співвідношення її адміністративної та господарської компетенції; 4) врегулювання загальнонаціональних економічних процесів на ряду із індивідуальними; 5) поєднання контрольних, наглядових, охоронних, захисних, сервісних функцій в діяльності публічної адміністрації; 6) існування специфічного різновиду правопорядку – адміністративно-господарського; 7) наявність адміністративно-правових режимів в сфері господарювання.

Висновки. Усе вищенаведене дає можливість сформулювати висновок, згідно якого зміст адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні – це сукупність гарантій, засад, способів, засобів та механізмів втручання публічної адміністрації на процес забезпечення державних та суспільних потреб господарюючим суб'єктом чи господарським комплексом матеріального чи не матеріального спрямування на основі виготовлення, реалізації продукції або шляхом надання інших суспільно-корисних послуг.

Список використаних джерел:

1. Адамовська В.С. Механізм державного регулювання економіки та вибір напряму економічної політики в сучасних умовах господарювання. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2017. № 4. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1063.

2. Білодід І.К. Словник української мови: в 11 т.; АН УРСР, Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні. Т. 3: З. 1972. 744 с.

3. Щерба С.П., Заглада О.А. Філософія : підручник. 5-е вид. К. : Кондор, 2011. 548 с.

4. Спиркин А.Г. Философия : учебник. 2-е изд. М. : Гардарики, 2006. 736 с.

5. Бахрах Д.Н. Административное право России: Особенная часть : учебник для вузов. М. : БЕК, 1997. 330 с.

6. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 436-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003 р. № 18. стаття 144.

7. Романенко Т.П. Найважливіші функції публічного адміністрування у сфері економіки. Офіційний сайт Запорізької державної інженерної академії. http://www.zgia.zp.ua/gazeta/monodrupradmin_405.pdf.

УДК 342.951
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.24

ЗАЯЦЬ Б.Р.

ІСТОРІОГРАФІЯ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ЗАХОДІВ ІЗ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті висвітлено сутність та зміст фундаментальних концепцій розкриття формо-змістовних характеристик корупції в Україні. Зазначено, що історія державотворення засвідчує, що будь-яка держава, незалежно від особливостей організації її інститутів на певному етапі власного розвитку неодмінно постає перед проблемою нівеляції внутрішньої компоненти публічно-правового суверенітету внаслідок згаданої вище транссуб'єктивізації (неправомірної зміну аутентичного суб'єкта) управлінських повноважень. Визначальним фактором названого процесу і виступає корупція.

Зазначено, що кращого розв'язання проблеми слід чітко розуміти, що корупція перш за все є соціальним явищем і має свою давню історію, яка прямо пов'язана із появою у житті людей владних та грошових взаємовідносин. З'ясовано, що від античної доби та аж до сьогодення існує конфліктна ситуація навколо питань, що стосуються здатності відповідальних органів у країнах контролювати осіб, а також групи осіб, що вважають, що їхні власні інтереси стоять вище держави та загального добробуту суспільства в цілому.

Наведено, що об'єктивні причини розвитку корупції вказують на те, що вона призводить до реальної загрози розвитку суспільства, а темпи її зростання несуть явні виклики національній безпеці нашої країни. Зазначено, що пріоритетом для будь-якої держави є дотримання прав і свобод людини і громадянина; закон один для всіх і кожен громадянин своєї країни має чітко його дотримуватись, бо збереження існуючого корупційного середовища в Україні неодмінно призведе до знищення її державності, адже Україна за всю свою історію вже зазнавала важких випробувань: від втрати своєї незалежності й до боротьби за неї протягом багатьох століть.

З'ясовано, що визначальність міжгалузевого підходу у контексті будь-яких подальших спеціалізованих наукових розвідок явища корупції зумовлено можливістю більш детального відображення ідентифікуючих особливостей кожної з вузькогалузевих (у нашому випадку адміністративно-правової) методик розкриття суті цього явища через виокремлення синалагматичних (міжгалузевих) зв'язків останнього, а відтак і розробити практично-ціннісну та логічно-структуровану модель запобігання та протидії вказаному дефекту функціонування управлінського механізму.

Ключові слова: *корупція, прояви, запобігання, протидія, адміністративно-правовий аспект, профілактика.*

The article contain the essence of fundamental concepts of disclosure of form-content characteristics of corruption in Ukraine. It is stated that the history of state formation shows that any state, regardless of the peculiarities of the organization of its institutions, at a certain stage of its own development, inevitably faces the problem of obstruction of the internal component of public-legal sovereignty as a result of the transubjectivization (unauthorized change of administrative identity) of public procedures. Corruption is a decisive factor in this process.

It is noted that for the better solution of the problem it should be clearly understood that corruption is first of all a social phenomenon that has a long history, which is directly connected with the public order formation. It has been found that from the ancient times

© ЗАЯЦЬ Б.Р. – аспірант кафедри адміністративного права та адміністративного процесу (Львівський державний університет внутрішніх справ)

up to the present day there has been a conflict over issues concerning the ability of responsible authorities in different countries to control individuals, as well as groups of individuals who believe that their own interests stand above the state and the general welfare of society as a whole.

It is stated that objective reasons for the development of corruption indicate that it manifest a real threat to the development of society, and that its growth rate presents clear challenges to the national security of our country. It is noted that the respect for human and citizen's rights and freedoms is the main priority for any state. The law is one for all, and every citizen of his or her country must adhere strictly to it, because preserving the current corruption environment in Ukraine will inevitably lead to the destruction of the state order, because throughout its history, Ukraine has already undergone different difficulties: from the loss of its independence to the struggle for it throughout for many centuries.

It is revealed that the main productive potential of the cross-sectoral approach in the context of any further specialized scientific investigations of the phenomenon of corruption is conditioned by the possibility of a more detailed reflection of the identifying features of each of the narrow (in our case administrative-legal) methods of disclosing the essence of this phenomenon through representation of the integrative affects of corruption as the social phenomenon, and therefore to develop a practical and logically-structured model of counteraction to the named defect in management mechanism.

Key words: *corruption, manifestations, prevention, counteraction, administrative-legal aspect, prophylaxis.*

Вступ. Корупція, підвалини якої було закладено ще в давнину, нині є одним із найпоширеніших асоціальних явищ у всьому світі. Слід зазначити, що корупція є характерним феноменом для усіх держав у всьому світі. Ані демократичний, ані тоталітарні режими не змогли подолати цей негативний феномен. Загальновідомим є той факт, що корупція спричиняє максимальне нівелювання ефективності низки урядових програм та заходів, повного економічного занепаду та різкого зниження життя громадян, невиправданого різкого його розшарування за отриманими доходами та умовами життя. Все це спонукає міжнародну спільноту та його громадські організації шукати правові механізми та способи вирішення цієї складної комплексної проблеми. Розроблення та реалізація стратегії запобігання негативному феномену корупції повинна ґрунтуватися на науковому баченні сутності корупції власне як соціального феномену, позаяк без розуміння її соціальної сутності не можливо окреслити реальні цілі запобігання та протидії.

Окреслюючи сутність корупції, слід враховувати три основних моменти, а саме: по-перше – корупція є соціальний феномен, а не конкретне суспільно небезпечне діяння; по-друге, в правовому вимірі корупція – це комплексне поняття, котре охоплює систему взаємопов'язаних деліктів, як кримінально-правових, адміністративно-правових, дисциплінарних так і цивільно-правових; по-третє, законодавче тлумачення корупції не дає правоохоронним органам жодних додаткових правових засобів щодо підстав юридичної відповідальності за корупційні діяння, як не дає таких засобів правоохоронним органам і визначення поняття злочинність.

Проблемі дослідження ретроспективи інтеграції соціальних інститутів в парадигму протидії корупційним феноменам приділена увага в низці наукових досліджень вітчизняних та зарубіжних науковців, серед яких доцільно виділити: В. Авер'янова, О. Андрійко, Л. Аркуші, Л. Багрій-Шахматова, О. Бандурки, Д. Бахраха, Ю. Битяка, Р. Калюжного, С. Ківалова, З. Кісіль, Р.-В. В. Кісіль, В. Коваленка, Р. Клітгарда, Л. Коваля, І. Коліушка, В. Колпакова, А. Комзюка, М. Костеннікова, О. Копиленка, А. Куракіна, С. Коткіна, Р. Клітгарда, В. Кудрявцева, Є. Курінного, Д. Лук'янця, О. Мартиненка, Н. Матюхіної, В. Мілера, Є. Невмержицького, О. Негодченка, Н. Нижник, С. Роуз-Екерман, С. Стеценка, А. Шайо, С. Шалгунової, Ю. Шемшученка, В. Шкарупи. Незважаючи на велику кількість наукових розвідок наукової спільноти з цього питання, досі відсутнє єдине консолідоване визначення корупції як соціального явища, передумов її виникнення, єдиної концепції протидії цьому негативному феномену.

Постановка завдання. Мета цієї публікації – проаналізувати витоки та ключові запоруки розвитку інституту правового регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування

Результати дослідження. Історія корупції є історією людської цивілізації, позаяк корупція як соціальний феномен у своїх проявах не має жодних ані часових, ані географічних меж,

оскільки повсякчас має місце там, де є держава. Свідченням цього є історичні джерела різноманітних епох та народів. Слушною є думка професора М. Мельника «…історико-правові дослідження достовірно засвідчують той факт, що корупція існувала у суспільстві завжди з моменту виникнення держави, а отже і утворення державного апарату управління суспільством [1, с. 9].

З метою системного висвітлення описаного питання, узагальнюючи концептуальні аспекти операціоналізації історичних аспектів процесу участі соціальних інститутів у протидії корупції у світовій правовій доктрині, доцільно виділити наступні періоди розвитку соціальної інтеракції в площину резистенції корупційним проявам:

А) Античний період (від VIII ст. до н. е до VI ст. н. е.).

Цьому періоду притаманна істотна стратифікованість та сегрегація соціуму, що зумовлювало повну концентрацію соціальних свобод, а відтак і соціальних ініціатив, в межах вузького континууму привілейованих осіб. Ця модель соціальної організації, привілейовані члени соціуму водночас були домінуючими учасниками публічно-правових процесів, в межах котрих і локалізувались прояви корупції. Водночас, як зазначає Грей Джон Генрі: «Навіть найнезначніші спроби населення вплинути на безмежне свавілля чиновників зіштовхувались з рішучою та безжальною реакцією держави. … відтак замість покращення соціального стану та підвищення соціальних стандартів через зменшення обсягу зловживань та розкрадань, ініціатори суспільного опору ставали жертвами державних репресій» [2, с. 48-49].

Позиціонований досвід резистенції соціальним антикорупційним ініціативам був притаманний і правовій моделі Стародавної Індії. Так, Г. Бонгард-Левін зазначає, що: «… ведична модель класової організації суспільства в Стародавній Індії стала основою для розквіту корупції як системного явища. Оскільки лише заможні сім'ї могли дозволити собі оплатити освіту своїх дітей, відтак лише з числа заможних громадян і формувався кістяк державних органів. Кругова порука, а подекуди і повний імунітет місцевих керівників створював запоруку повної соціальної терпимості до проявів корупції. Процес відсторонення суспільних мас від протидії посадовим зловживанням посилювався також відсутністю засобів для дієвого інформування центральної влади про дійсний стан соціальних процесів в окремих провінціях, що породжувало зневіру та фатумно-філософський погляд громадян на проблему корупції в цілому» [3, с. 72].

Резюмуючи стан ефективності участі соціальних інститутів у процесі запобігання корупції в межах Античного періоду державотворення, автор доходить висновку про наявність прямої залежності інтенсивності соціальної антикорупційної інтеракції від рівня забезпечення принаймні базових демократичних засад державного управління. Авторитарний та тоталітарні режими, властиві описаному періоду державотворення, сформували тенденцію при якій опір корупційним проявам оцінювався власне як боротьба з державним устроєм, а сам ініціатор антикорупційних заходів водночас ставав ціллю державних репресій, що формувало феномен терпимості корупції з боку соціальних інститутів.

Б) Період Середньовіччя та «Нового часу» (до середини 19 століття).

Аналіз періоду Середньовіччя та «Нового часу», на думку автора, зумовлюється однотипністю концепції ініціації соціальних процесів у більшості держав з дотриманням домінуючої ролі релігійної компоненти у процесі формування релігійного світогляду.

Ю. Жданов зазначає, що: «…середньовічні форми корупції, як предмет спеціального дослідження не викликають істотного інтересу, натомість механізми соціальної резистенції її проявам досі належним чином не оцінені сучасною правовою доктриною, хоча і містять істотні засади для удосконалення існуючої антикорупційної системи…. Бездіяльність державних службовців, які не були зацікавлені у викритті зловживань, з огляду на кругову поруку, з часом продукував новий механізм соціального реагування на корупційні прояви – церковні сановники, користуючись можливістю безпосередньої взаємодії з вищими посадовими особами територіальних одиниць, виступали в якості «голосу народу», що дозволяло оминути бюрократичні перепони та структурувати інформацію про корупційну активність для подальшого її дослідження» [4, с. 15-16].

Аналіз наукових розвідок, які присвячені дослідженню вказаного періоду, дають підстави стверджувати про появу перших механізмів соціального реагування на корупційні прояви із застосуванням альтернативного алгоритму виявлення, документування та припинення корупційних детермінант.

Г) Сучасний період.

Нині значну увагу в частині дослідження власне ролі соціальних інститутів в парадигмі запобігання проявам корупції ученими приділяється саме сучасному періоду. Так, для ідентифікації хронологічних меж досліджуваного періоду розвитку інституту участі громадянського

суспільства у превенції корупційних проявів слугуватимуть власне події 1918 року. Як слушно зазначає О. Кузнецова: «… до подій жовтневої революції 1918 року, процес кооперації громадянського суспільства та правоохоронної системи царської Росії зводився виключно до повідомлень про окремі епізоди протиправної поведінки у формі заяв чи скарг. Реформація державного режиму обумовила повну реструктуризацію не лише державної вертикалі, але й соціальної архітектури. Чітке розмежування суспільства на класи, диктат пролетаріату та класова боротьба диктувала нову візію і правоохоронної/судової діяльності. Показовою є теза В.І. Леніна (Ульянова) про те, що судам, перш за все, слід ставити підсудному запитання про його класову приналежність, а вже потім досліджувати винуватість у тому чи іншому протиправному діянні. На зламі політичних епох активізація суспільних інститутів у поточних функціях держави є неминучою, відтак і проблема подолання корупції теж не стала винятком з даного правила…» [5, с. 42].

Автор погоджується з О. Кузнецовою щодо позиції кристалізації нової доктрини перцепції сприйняття соціумом власної участі у всіх політико-правових процесах. Зміни, що відбулися у соціальній ієрархії спричинило інтеграцію у правлячу верхівку соціального кластеру пролетаріату, що в свою чергу призвело до того, що дореволюційна правляча верхівка трансформувалася у об'єкт соціальних репресій, в тому числі у контексті обвинувачення представників царського режиму варіативних форм злочинної, та корупційної діяльності, зокрема.

Так, слушною є позиція В. Сухоноса [6, с. 18-19] в частині розподілу усієї моделі судочинства післяреволюційної Росії на два функціональні блоки, а саме: судовий розгляд та судову констатацію. Поділ, запропонований автором слугує акцентуванню уваги на цілковитій відмінності у зазначених підходах, котрі застосовувалися під час здійснення судочинства стосовно пролетаріату та колишньої владної еліти, позаяк власне класова ознака була домінуючим мірилом для констатації факту винуватості у вчиненні протиправного діяння незалежно від інших обставин справи.

Ключового значення для з'ясування досліджуваної проблеми, досвід післяреволюційної Росії сприяє можливості ідентифікації не лишень позитивної площини соціальної інтеграції у сферу превенції та боротьби з корупцією, але й евентуального девіантного виміру такої інтеграції, за якої соціальні інститути у певній мірі придатні спотворювати усталений алгоритм процесуальної діяльності органів публічної влади, надаючи цій діяльності забарвлення соціальної дискримінації та правового нігілізму.

Антропоморфізмом політико-правових реалій власне комуністичного періоду, безперечно слід вважати владу рад, які були наділені фактично необмеженими владними повноваженнями, особливо у період аномії центрального апарату державного управління.

Кадровий склад рад народних комісарів (рад народних уповноважених), комплектувався із населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць, що надає можливість виснувати про можливість позиціонування цих виборних органів як інститут самоврядування населення, а відтак конструкту організаційної форми соціалістичного суспільства. Отже, діяльність рад народних комісарів (рад народних уповноважених) може бути розцінено, у взаємодії з іншими формами організації суспільства, як самостійний алгоритм об'єднання соціальних інститутів у площину корекції публічного управління у державі. На противагу усталеній у правовій концепції вузького тлумачення повноважень рад народних комісарів (рад народних уповноважених) з локалізації їх ролі лишень організаційними функціями [7, с. 82; 8, с. 251], автор схиляється до концепції, яку запропонував професор С. Шишкарьов [9, с. 47-52], відповідно до якої ради реалізовували як установчі, контрольно-наглядові, фінансові, а, у певний період й судові та правоохоронні функції.

Як зазначає С. Шишкарьов: «…відсутність реформованого судового апарату, при різкому збільшенні облікового значення загально-кримінологічної деліктності, а особливо злочинів, пов'язаних з розкраданням соціалістичного майна, підробленням офіційних документів, численними зловживаннями владними повноваженнями серед новосформованих представників нового режиму, у своєму симбіозі призводили до паралічу правоохоронної діяльності. Необхідність пошуку варіантів вирішення описаної ситуації і слугувала тим ключовим фактором, завдячуючи якому ради комісарів було наділено практично універсальними повноваженнями, включно з можливістю здійснення квазісудочинства» [9, с. 47-52].

Ґрунтовний аналіз детермінант інтегративного характеру владних повноважень, котрими були наділені ради народних комісарів, дає авторові підстави констатувати, що окрім детермінант, які позиціонує у своїй науковій розвідці С. Шишкарьов, основною детермінантою даного процесу було стратегічне завдання в частині децентралізації влади й автономізації окремих

громад у процесі здійснення самоврядування універсального виду. Отже, первозданні концепції соціалізму, які, ґрунтуючись на цілковитому запереченні державного апарату, що властивий лише імперіалістичному ладу країн капіталізму, поширювали відмову від традиційного у сьогочасному розумінні концепту «орган державної влади». Відтак, передбачена участь інститутів суспільства у процесі реалізації усіх поточних питань, зокрема, правоохоронного та судового характеру повинна бути абсолютною, виокремлюючи лишень питання нормотворчої діяльності до виключної прерогативи центральних інститутів державної влади.

Процедурно, алгоритм здійснення судових та правоохоронних функцій радами народних комісарів (радами народних уповноважених) (далі – «муніципальне судочинство») полягав у колегіальному заслуховуванні виступу головуючого на судовому засіданні, надання пояснень особою, котра звинувачувалась у вчиненні делікту, винесення пропозицій представником трудового колективу і публічного обговорення усіх обставин справи, доконечних заходів соціального і правового впливу на деліквента. Заключним етапом муніципального судочинства було підготовка рішення ради та надсилання його за підвідомчістю.

Слід зазначити, що переважною більшістю муніципальні процеси завершувались пропозицією ради щодо пробації деліквента або порушенням клопотання до правоохоронних органів, погодженого з радою трудового колективу, щодо передачі правопорушника на поруки трудовому колективу із застосуванням заходів громадського впливу як альтернативи накладення відповідного стягнення.

У науковій розвідці А. Гайдука подано витяг з кримінологічного обліку стану реалізації кримінально-правових заходів впливу стосовно осіб, котрих звинувачено у вчиненні злочинів, пов'язаних з використанням службового становища, злочинів проти інтересів соціалістичної держави, розкрадань, службового підроблення (які становлять основну частку корупційних деліктів) за період з 1919-1923 роки за даними по Азовській, Волинській, Київській, Подільській та Полтавській губерніях. Водночас, автор зазначає, що лишень 11,4% від загальної кількості корупційних деліктів розглядались судами, інші – розглядалися муніципальними органами. Так, за результатами муніципальних проваджень за корупційні делікти піддано заходам громадського впливу – 62,3% обвинувачених, 17% деліквентів було виправдано та визнано такими, що не вчиняли інкримінованих діянь, 3% проваджень закрито з процесуальних причин (смерть обвинуваченого, зникнення особи, щодо якої було призначено муніципальний розгляд тощо), менш як 18% муніципальних слухань щодо притягнення винних за корупційні правопорушення завершувались внесенням пропозиції відповідної ради до прокуратури або слідчих департаментів в частині застосування до винних заходів юридичного примусу [10, с. 43-49].

Наведені статистичні дані засвідчують про згубну динаміку, а саме: гіпертрофовану лояльність алгоритму розгляду справ муніципальними інститутами; формальний алгоритм дослідження доказів по справі, що в свою чергу, формувало можливість безкарного вчинення суспільно-небезпечних деліктів, котрі призводили до формування соціальної терпимості до корупційних проявів у свідомості громадян. Наведені статистичні показники достеменно демонструють неготовність соціальних інститутів ранньої радянської доби навіть до частково автономного функціонування в якості самостійного суб'єкта антикорупційної діяльності.

Висновки. Узагальнення наукових розвідок про історичні витоки та детермінанти розвитку інституту правового регулювання запобігання феномену корупції у працях вітчизняних і зарубіжних учених дає авторові підстави виснувати наступне:

1) Історико-правовий вимір дослідження феноменологічного ряду явищ, які сукупно формують склад цього комплексного правового інституту, засвідчив істотну інверсифікацію підходів до нормативно-правової та науково-дослідної рефлексії його властивостей.

2) Властива Античному періоду тоталітарність державного управління, зумовлювала вкрай низький рівень продуктивності заходів громадського впливу на корупційні прояви, реалізація котрих обумовлювало скоріше застосування репресивних заходів стосовно ініціаторів антикорупційних проваджень, аніж практичні міри реагування на інформацію про відповідні делікти;

3) Поєднання державного апарату та релігійних інститутів, притаманний періоду Середньовіччя, зумовлював підвищення практичної ефективності соціального впливу на публічні процеси. Безпосередній оперативний контакт духовенства з населенням на місцях дозволяв консолідувати інформацію про численні зловживання представників публічного апарату, мінімізувати бюрократичні перепони щодо отримання інформації про корупційні фактори адміністративним центром, а відтак і підвищити ефективність реагування на дані факти. В межах цього періоду було практично підтверджено неефективність імперативного алгоритму залучення соціального

середовища до протидії проявам корупції, апробацією чого слід вважати досвід державної моделі в Російській імперії кінця XVI ст.;

4) Повноцінного розвитку інститут соціального впливу на корупційні фактори набув у першій половині XX століття, що знайшло свій прояв у функціонуванні спеціальних муніципальних інститутів – рад народних комісарів та уповноважених, введенні інституту народних присяжних у функціонування судових установ, а також через істотне розширення повноважень муніципальних органів у сфері здійснення первинних правоохоронних функцій. Якісна характеристика наведеного періоду соціальної інтеракції у антикорупційну діяльність свідчить про низьку ефективність наведених процесів, що, наряду зі складною політико-правовою ситуацією, обумовлюється відсутністю чітких процесуальних регуляторів здійснення муніципальних антикорупційних проваджень, формальним підходом до вирішення справ, віднесених до відома локальних органів, низьким професійним рівнем персонального складу відповідних установ.

Список використаних джерел:

1. Мельник М.І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії): монографія. К. : Юридична думка, 2004. 400 с.

2. Грей Джон Генрі. Історія Стародавнього Китаю (пер.с англ.). Центрполиграф. Москва, 2006. 606с.

3. Бонгард-Левин Г.М. Древняя Индия. История и культура. Алетейя. Санкт-Петербург, 2001. 288 с.

4. Жданов Ю.А. Исторические формы коррупции. Междунар. науч.-практ. конференция «Борьба с коррупцией на Юге России как системная проблема. Препятствия и стратегии». Ростов на Дону, 2001. 221 с.

5. Кузнецова О.А. Коррупционная деятельность : дис. … канд. юрид. наук: 12.00.08. Тамбов, 2007. 208 с.

6. Сухонос В.В. Правові заходи революційного часу на теренах Росії. Суми, 2016. 187 с.

7. Кабанов П.А. Коррупция и взяточничество в России. ИПЦ «Гузель». Нижнекамск, 1995. 172 с.

8. Ключевский В.О. Русская история права. Полный курс лекций. ОЛМА-ПРЕСС Образование. Москва, 2004. 831с.

9. Шишкарев С.Н. Противодействие коррупции и практика. Монография. КДУ. Москва, 2009. 168 с.

10. Гайдук А.В. Заходи адміністративного примусу у боротьбі з корупцією в Україні: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2006. 193 с.

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.25

ІВАНОВ О.В.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

У статті вивчено сучасні організаційно-правові форми роботи зарубіжних антикорупційних структур, їх нормативну основу, напрями реалізації поставлених завдань, механізми міжвідомчої взаємодії. Акцентовано увагу на діяльності антикорупційних органів таких європейських країн як Франція, Німеччина, Польща, Австрія та Сербія. Здійснено порівняння ефективності їх функціонування та запропоновано новели до імплементації в національний антикорупційний механізм. З'ясовано, що Французьке антикорупційне агентство об'єднує три основні функції у державній протидії корупції, а саме: превентивну, контрольну та охоронну. Такий підхід є позитивним та сприяє цілісності та послідовності процесу вирішення програмних антикорупційних завдань, оптимізуючи здійснення повноважень єдиним державним органом. Проте, негативною відмінністю від національної системи є дуальна підпорядкованість Французького антикорупційного агентства відповідальним міністерствам, що значно девальвує як безпосередньо особливий адміністративно-правовий статус зазначеного суб'єкта, так і знижує рівень підконтрольності його діяльності.

Наголошено на підпорядкуванні Федерального Відомства Міністерству внутрішніх справ, що підтверджує європейську тенденцію функціонування антикорупційних установ в системі правоохоронних органів, зважаючи на покладені на нього завдання. Останні складають основу роботи відомства, а саме характерну йому чотирьохкомпонентну модель. Визначено, що трансформація підвідомчості НАЗК необхідна для вибудовування послідовного інституційного механізму боротьби з корупцією в Україні, удосконалення аспектів контролю та нагляду за діяльністю НАЗК, а також підвищення якості міжвідомчої комунікації та взаємодії з метою урахування цілого комплексу різноманітних аспектів реалізації антикорупційної політики.

Зроблено висновок, про доцільність зміни підвідомчості державного органу боротьби з корупцією., формування Антикорупційної стратегії за участі представників галузевих відомств виконавчої влади, консультаційна специфіка відбору кандидатури керівника органу запобігання корупції, створення окремого координаційного органу, інституційне залучення фахівців до державних заходів протидії корупції.

Ключові слова: *антикорупційний орган, зарубіжний досвід, нормативно-правова основа, механізм взаємодії, імплементація.*

At the article has been studied modern organizational and legal forms of functioning of foreign anti-corruption structures, its normative basis, directions of realization of the set tasks, mechanisms of interagency cooperation. Emphasis has been placed on the activities of anti-corruption bodies of such European countries as France, Germany, Poland, Austria and Serbia. Comparison of the effectiveness of its functioning has been made and novelties have been proposed for implementation in the national anti-corruption mechanism.

It is revealed that the French Anti-Corruption Agency combines three main functions in the state anti-corruption, namely, preventive, control and security. This approach is positive and promotes the integrity and consistency of the process of solving anticorruption program tasks, optimizing the exercise of authority by a single state body. However, a negative difference from the national system is the dual subordination of the French Anti-Corruption Agency to the responsible ministries, which significantly devalues both the specific administrative and legal status of the said entity and reduces

© ІВАНОВ О.В. – аспірант кафедри поліцейського права (Національна академія внутрішніх справ)

the level of control over its activity. Emphasis was placed on the subordination of the Federal Office to the Ministry of Internal Affairs, which confirms the European tendency of functioning of anti-corruption institutions in the system of law enforcement agencies, taking into account the tasks assigned to it.

The latter form the basis of the work of the department, namely its characteristic four-component model. It has been determined that the transformation of NAPC accountability is necessary to build a consistent institutional mechanism for combating corruption in Ukraine, to improve the control and oversight aspects of NAPC activities, as well as to improve the quality of interagency communication and interaction in order to take into account the whole range of various aspects of anti-corruption policy implementation. The conclusion was made about the expediency of changing the accountability of the state anti-corruption body.

Forming an Anti-corruption strategy with the participation of representatives of sectoral agencies of the executive power, consultative specifics of the selection of the candidate for the head of the anti-corruption body, creation of a separate coordinating body, institutional involvement.

Key words: *anticorruption body, foreign experience, regulatory framework, interaction mechanism, implementation.*

Постановка проблеми. Сьогодні в ході євроінтеграційних процесів відбувається активна модернізація управлінської антикорупційної системи в Україні. Безпосередньо однією з ключових підстав створення організаційного фундаменту для антикорупційних інституцій стала ратифікація Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 18.10.2006 року. Статтею 6 Конвенції передбачено обов'язковість функціонування органу протидії корупційним проявам та забезпечення його належного функціонування зі сторони Держави-учасниці [5]. Міжнародна спільнота вказує на необхідність реалізації вищезазначеного положення в рамках національної правової системи. Доцільним у впровадженні оновленої системи антикорупційних органів щодо боротьби з корупцією в Україні та ефективність їх подальшої діяльності вбачається шляхом адаптації ключових адміністративно-правових засад провідних країн світу, де відповідні суб'єкти протидії та запобігання корупції функціонують тривалий час.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання правового регулювання та особливостей діяльності антикорупційних органів зарубіжних та, зокрема, європейських, країн були предметом вивчення багатьох вітчизняних науковців та дослідників. Серед них варто виокремити доробки В.Д. Андріанова, І.А. Григоренко, В.М. Драган, З.А. Загиней, О.В. Новікова, О.В. Шкуупая, О.Н. Ярмиша.

Постановка завдання. Метою статті є вивчення зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання суб'єктів запобігання корупції та оцінка його ефективності для впровадження в національний антикорупційний механізм.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналізуючи зарубіжний досвід протидії корупції, для антикорупційної політики України особливо актуальним є дослідження системи антикорупційних суб'єктів Європейських країн. Адже підписання угоди про асоціацію стало поштовхом до подолання тотальних корупційних схем та забезпечення прозорості влади в країні.

Так, у Франції функцію національного адміністративного контролю виконує Французьке антикорупційне агентство, створене у 2016 році відповідно до Закону про прозорість, боротьбу з корупцією та модернізацію економічного життя [2]. Варто відзначити, що агентство є органом влади, що наділено превентивними та контрольними повноваженнями, а також є відповідальним за виконання судових заходів. Тобто, його діяльність спрямована на уніфіковану протидію корупції на державному рівні [7].

Акцентовано увагу на дуальному характері вертикальної підпорядкованості та підзвітності французької служби Міністру юстиції та Міністру бюджету, на яких власне покладено завдання реалізації державної антикорупційної програми. Окрім цього, агентство раз на рік звітує про дотримання програми та виконання заходів протидії корупції Генеральному прокурору [1, с. 2].

Очільником Французького антикорупційного агентства є призначений наказом Президента Франції позаієрархічний магістрат, який наділяється особливим статусом незалежності. Позаієрархічність магістрата полягає в його неналежності до правоохоронної або судової системи Франції. При цьому, характерний статус незалежності забороняє Директору агентства при

здійсненні контрольних місій робити запит або отримувати відповідні інструкції до виконання від будь-якого урядового чи муніципального органу влади [1]. Автор вважає за доцільне імплементувати в національний механізм позитивний досвід наділення центральної посадової особи національного антикорупційного органу – НАЗК спеціальним статусом як додаткову гарантію його адміністративної автономності під час здійснення повноважень.

Формування Антикорупційної стратегії як базового вектору діяльності Французького антикорупційного агентства реалізується завдяки функціонуванню Стратегічної ради, яка координується безпосередньо Директором. Підкреслимо, в основі процесу створення стратегічної програми є міжвідомчий підхід, який полягає в залученні до розробки представників уряду зі сторони різних центральних органів виконавчої влади. Так, до складу Стратегічної Ради відповідно до їхньої фінансово-правової компетентності та досвіді у боротьбі з корупцією входять по два члени від міністра юстиції, міністра бюджету, міністра закордонних справ та міністра внутрішніх справ [3]. Безперечно, така міжвідомча взаємодія спрямована на об'єктивний підхід у формування загальнодержавної антикорупційної стратегії в частині її результативності та моновекторності організації взаємодії антикорупційних суб'єктів.

Отож, Французьке антикорупційне агентство об'єднує три основні функції у державній протидії корупції, а саме: превентивну, контрольну та охоронну. На нашу думку, такий підхід є позитивним та сприяє цілісності та послідовності процесу вирішення програмних антикорупційних завдань, оптимізуючи здійснення повноважень єдиним державним органом. Проте, негативною відмінністю від національної системи є дуальна підпорядкованість Французького антикорупційного агентства відповідальним міністерствам, що значно девальвує як безпосередньо особливий адміністративно-правовий статус зазначеного суб'єкта, так і знижує рівень підконтрольності його діяльності. Однак, вбачаємо доцільним за прикладом Франції залучення до створення стратегічної антикорупційної програми України міністерських представників в аспекті комплексного узагальнення галузевих проблем щодо боротьби з корупцією. Також, варто взяти до уваги, надання керуючій посадовій особі НАЗК сутнісно важливого під час виконання поставлених перед ним завдань статусу незалежності повноважень та одноосібності у прийнятті рішень, що, в свою чергу, є гарантією виключення корупційних зловживань всередині агентства.

Поряд ыз діяльністю антикорупційних суб'єктів Франції, вагоме значення відводиться дослідженню та виокремленню позитивного досвіду Федеративної республіки Німеччини. Німецька поліцейська організація складається з федеральних органів, а саме: Федеральної кримінальної поліції (Bundeskriminalamt – BKA) і Федеральної прикордонної поліції, а також на рівні федеральних земель 16 центральних відділів кримінальної поліції і місцевих відділів поліції.

Корупційні справи є предметом сфери Федерального відомства кримінальної поліції, яка була заснована в 1951 році як центральний федеральний орган, безпосередньо підпорядкований федеральному міністру внутрішніх справ. Розслідування та кримінальне переслідування корупційних проступків власне підпадають під компетенцію антикорупційних суб'єктів федеральних земель.

Безпосередньо у складі BKA функціонує інституційна одиниця боротьби з корупцією, яка складається з 6 осіб, які повністю реалізують аналітичні та стратегічні аспекти роботи [13].

Перспективними у структурі Федерального відомства щодо запобігання корупції вважаємо систему Науково-консультаційних центрів, які реалізовують наукове дослідження, зокрема кіберзлочинності, організованої та економічної злочинності, запобіганню корупційним правопорушенням тощо. Діяльність Науково-консультаційних центрів у визначених напрямах є достатньо ефективною та впливає на ефективність функціонування антикорупційних суб'єктів Німеччини. У зв'язку з цим впровадження Науково-консультативного центу з міжвідомчим підпорядкуванням та замовленням тематики наукових досліджень від Національного антикорупційного бюро, Антикорупційної прокуратури та НАЗК дасть позитивні результати в частині попередження та виявлення корупційних правопорушень. Створення Науково-консультативного центу є основою для реалізації інформаційно-аналітичних функцій антикорупційних суб'єктів, а отже є перспективним до впровадження в Україні.

Разом з тим, окрім внутрішньо інституційних аспектів функціонування відомства варто зазначити про реалізацію повноважень BKA у процесі протидії корупції як складової національних об'єднаних платформ у боротьбі зі злочинністю. В українському варіанті, така міжвідомча співпраця мала би бути прерогативою Національного антикорупційного бюро України як головного суб'єкта у боротьбі з корупційними злочинами. Питання запобігання та протидії корупції базується перш за все на практиці її розслідування. З метою встановлення комплексної аналітико-

стратегічної картини стану корупції в Україні, пропонуємо залучати до активної міжвідомчої співпраці з НАЗК у форматі об'єднаних інформаційних центрів та/або цільових груп, також інші органи виконавчої влади (міністерства, служби, агенції).

Таким чином, у Німеччині відсутній центральний орган виконавчої влади у сфері запобігання та боротьби з корупцією. Проте, при такій розгалуженості координація дій, з метою подолання та потенційного уникнення корупції, реалізовується ефективна міжвідомча співпраця декількох інституційних ланок в системі органів внутрішніх справ. Децентралізований характер обумовлений насамперед федеративним устроєм Німеччини, тож в контексті імплементації такий підхід у сучасній правовій реальності України не є зовсім доречним. Однак, впровадження такого формату управлінської взаємодії як спільні платформи комунікації за цільовим спрямуванням є потенційно ефективним напрямком у якісній превентивній антикорупційній роботі НАЗК.

У Польщі функціонує Центральне антикорупційне бюро, на яке покладаються задачі ідентифікації, попередження, а також викриття корупційних дій та притягнення винних до відповідальності.

Значиму роль у діяльності бюро відіграє профілактична діяльність та відповідно аналітичні заходи, що їй передують. Аналітико-інформаційна звітність в межах компетенції антикорупційного органу здійснюється шляхом надання відповідної інформації Прем'єр-міністру, Президенту Республіки Польща, Сейму та Сенату. Тож, можемо відмітити повний відомчий моніторинг корупційної ситуації в країні з метою оперативного реагування на факти виявлення правопорушення [14].

Разом з тим, аналітика динаміки стану корупції у Польщі фіксується у щорічному звітному документі, що готується Центральним антикорупційними бюро та видається під назвою «Карта корупції». Цей звіт готується при взаємодії з іншими службами виконавчої влади, Генеральним прокурором і Міністерством юстиції [4].

Відповідно до статті 12 Закону про Центральне антикорупційне бюро, Голова подає не пізніше ніж за 2 місяці до закінчення календарного року голові Ради Міністрів на затвердження річний план дій бюро на наступний рік. В межах плану щорічно трансформуються форми та напрямки діяльності бюро в залежності від встановленої корупційної ситуації в країні. Вважаємо, необхідним адаптувати таку техніку стратегічного планування у роботі НАЗК.

Таким чином, профілактичну функцію у роботі національного антикорупційного суб'єкта варто звернути увагу на аналітичну діяльність Центрального антикорупційного бюро Польщі в частині організаційно-правового затвердження процедури подачі звітності по встановленим Антикорупційною стратегією напрямкам роботи. У зв'язку з цим, вважаємо, що звітність діяльності НАЗК повинна мати чітко визначену процедуру її подачі з визначенням звітного періоду впровадження положень стратегії. Тобто той чи інший аспект втілення антикорупційної новели до національного механізму матиме чіткий дедлайн. Такий механізм реалізації положень Антикорупційної стратегії формуватиме поступовість реалізації загальнодержавного плану боротьби з корупцією. Подібним в організаційному аспекті до українського антикорупційного органу є Антикорупційне агентство Сербії. Його діяльність регулюється Актом про Антикорупційне агентство від 27.10.2008.

Відповідно до внутрішньої структури реалізовують функціональне призначення агентства Директор та Правління. При цьому, зауважимо, що достатньо широкий об'єм повноважень належить насамперед Правлінню, яке призначає та звільняє директора Агентства, приймає рішення про підвищення заробітної плати директора, приймає рішення щодо оскарження рішень директора, готує річний звіт про діяльність Агентства та ін. До того ж, Правління може, за пропозицією директора, створювати дорадчі або функціональні органи Агентства.

Розглядаючи кадрові питання щодо Правління, то схема призначення кандидатів є достатньо широкою в контексті владних структур, які реалізовують можливість подання кандидатур. В цілому склад колегіального суб'єкта формується з дев'яти осіб. Члени Правління обираються Національною асамблеєю після подання кандидатури Адміністративного комітету Національної Асамблеї, Президента Республіки, уряду, Верховного касаційного суду, Державної контрольно-ревізійної установи, Захисника громадян та Уповноваженого з питань громадської важливості за спільною згодою, Соціально-економічної ради, Асоціації адвокатів Сербії та Асоціації журналістів Республіки Сербія за взаємною угодою. В той час як в Україні добір кандидатів здійснює Кабінет Міністрів України. Окрім цього, варто звернути увагу, що участь у пропозиціях на призначення беруть і представники громадськості. На нашу думку, такий підхід до формування персонального складу Правління Антикорупційного агентства дасть можливість створити реально

незалежний автономний у власних діях суб'єкт запобігання та протидії корупції в країні. На підставі представленої аргументації відмітимо доцільність імплементації даної новели в національний механізм [12].

Таким чином, сербський антикорупційний орган за функціональним призначенням один з небагатьох, що збігається з діяльністю НАЗК. Організаційна структура втілює вищезазначену міжвідомчу взаємодії власне всередині самого антикорупційного органу. Скоординовані дії представників різних урядових та неурядових інституцій дадуть змогу приймати обґрунтовані, виважені та всебічно аргументовані рішення у діяльності НАЗК.

Поряд з вище зазначеним зарубіжним досвідом діяльності антикорупційних суб'єктів є Австрія, де відповідальним за прогнозування, попередження та протидію корупції є Федеральне Відомство з попередження та боротьби з корупцією. Відомство було створено в 2010 році в структурі Міністерства внутрішніх справ і наділене загальнонаціональною юрисдикцією [9]. З організаційної точки зору, Відомство прямо підпорядковане Міністру внутрішніх справ, адже структурно створене поза секцією Генерального Директорату з громадської безпеки, що є одним з координаційних департаментів більшості правоохоронних органів в Австрії. Австрійська установа протидії корупції тісно співпрацює з Державним прокурором у сфері протидії корупційним проступкам, які вчиняються посадовими особами [11, с. 5–6]. Первинна антикорупційна стратегія розробляється спільно Міністерством внутрішніх справ, Міністерством юстиції та Федеральним Відомством Австрії [8, с. 1].

У своїй діяльності австрійський антикорупційний орган дотримується 4-компонентної моделі, спрямованої на запобігання (аналіз корупційних явищ та розробку відповідних заходів профілактики), інформованість (шляхом розповсюдження інформації, освітніх заходів), протидію (розслідування кримінальних справ) та співпрацю з національними та міжнародними організаціями, що діють у сфері запобігання та боротьби з корупцією, а також обмін професійними практичними працівниками [10].

Окрім цього, Рішенням Ради Міністрів від 29 січня 2013 року федеральний уряд Австрії створив Координаційний комітет з питань боротьби з корупцією. Комітет збирається декілька разів на рік та складається з представників федерального канцлера, міністерств, Парламентської адміністрації, Європейської економічної палати Австрії, Федерального управління з попередження корупції та боротьбі з корупцією, Управління корупційної прокуратури, суду та ін. Координаційний комітет з питань боротьби з корупцією сприяє обміну інформацією з питань боротьби з корупцією в Австрії. До того ж, Координаційний комітет слугує інформаційним центром у межах свого мандату щодо реалізації національної антикорупційної стратегії [6, с. 2–3].

Увагу акцентовано на підпорядкуванні Федерального Відомства Міністерству внутрішніх справ, що підтверджує європейську тенденцію функціонування антикорупційних установ в системі правоохоронних органів, зважаючи на покладені на нього завдання. Останні складають основу роботи відомства, а саме характерну йому чотирьохкомпонентну модель. Необхідно вказати, що австрійський механізм відбору кандидата на посаду очільника антикорупційного органу є специфічним як для інших зарубіжних країн, однак вбачаємо певну доцільність консультацій Президента з представниками вищого правосуддя республіки. Безперечно створення та діяльність окремого координаційного органу для інформаційної взаємодії має сенс, що стосується, зокрема, питань виконання стратегічної програми або обміну значимими галузевими даними.

Висновки. Таким чином, трансформація підвідомчості НАЗК необхідна для вибудовування послідовного (покрокового) інституційного механізму боротьби з корупцією в Україні, удосконалення аспектів контролю та нагляду за діяльністю НАЗК, а також підвищення якості міжвідомчої комунікації та взаємодії з метою урахування цілого комплексу різноманітних аспектів реалізації антикорупційної політики.

1. Зміна підвідомчості державного органу боротьби з корупцією. Так, серед досліджених країн доволі часто антикорупційна структура є елементом правоохоронної системи (Австрія) або ж характеризується дуальною підпорядкованістю декільком відповідальним міністерствам (Франція).

2. Формування Антикорупційної стратегії за участі представників галузевих відомств виконавчої влади. Створення базисного документа повинно здійснюватись з урахуванням специфіки вчинення корупційних проступків, недоліків впровадження попередніх антикорупційних стратегій, пропозицій недержавних інституцій, вітчизняних та зарубіжних експертів.

3. Консультаційна специфіка відбору кандидатури керівника органу запобігання корупції. За зразок взято австрійський механізм, де радниками виступають представники правосуддя.

Варто вказати, що дорадчий колектив може бути представлений інакшим складом, позаяк необхідно зважати на компетенції потенційних консультантів.

4. Створення окремого координаційного органу. Дана форма міжвідомчої співпраці матиме результатом функціонування продуктивної платформи обміну інформацією стосовно виконання поставлених стратегічних завдань, проблемних питань, актуальних реформ та налагодження комунікації між суб'єктами антикорупційної дії.

5. Інституційне залучення фахівців до державних заходів протидії корупції. Цю ідею може бути використано з метою вирішення конкретних завдань, що виходять за межі юрисдикційної обізнаності працівників антикорупційного органу та виникають на території окремих регіонів країни, що мають власні особливості корупційних проявів, наприклад, у бізнес-сфері.

Список використаних джерел:

1. Загальна презентація Французького антикорупційного агентства від січня 2018. URL: https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/afa/AFA_Presentation_Janvier.pdf.

2. Закон Франції про прозорість, боротьбу з корупцією та модернізацію економічного життя № 2016-1691 від 9.12.2016. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000033558528&categorieLien=id.

3. Інформайіна сторінка Стратегічної ради на Офіційному сайті Французького антикорупційного агентства. URL: https://www.economie.gouv.fr/afa/conseil-strategique.

4. Інформаційна сторінка Офіційного сайту Центрального антикорупційного бюро. URL: https://cba.gov.pl/pl/o-cba/zadania/350,zadania.html.

5. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.

6. Лекція в Раді Міністрів на тему «Національна антикорупційна стратегія Австрії». URL: https://www.bundeskanzleramt.gv.at/documents/131008/642767/6_21_mrv.pdf/6d5af947-26df-4d23-8aca-336a578131e1.

7. Наказ № 14- 2017 про Французьке антикорупційне агентство від 14 березня 2017 року. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000034187670&dateTexte=&categorieLien=id.

8. Національна антикорупційна стратегія Австрії. URL: https://www.bmi.gv.at/510/files/NAKS_Web.pdf.

9. Офіційний сайт Федерального Відомства з попередження та боротьби з корупцією Австрії. URL: https://www.bak.gv.at/.

10. Поправка до Закону Австрії про поліцейське співробітництво ЄС (EU-PolKG) і щодо Федерального відомства з попередження та боротьби з корупцією (BAK-G). URL: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2017_I_101/BGBLA_2017_I_101.html.

11. Річний звіт діяльності Федерального Відомства з попередження та боротьби з корупцією Австрії 2017. URL: https://www.bak.gv.at/Downloads/files/Jahresberichte/Jahresbericht_2017_WEB_V2.pdf.

12. Anti-corruption agency act. Unofficial translation OSCE Mission to Serbia Amended August 2010. "Official Gazette of the RS", No. 97/08 from 27 October 2008. URL: https://www.osce.org/serbia/35100?download=true.

13. Organigramm des Bundeskriminalamtes (Stand 01.06.2019). Офіційний сайт BKA. URL: https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/DasBKA/Organisation_Aufbau/organigramm_neu.pdf?__blob=publicationFile&v=19.

14. Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. URL: https://bip.cba.gov.pl/ftp/prawo/ustawa_o_CBA_2017.pdf.

УДК 342.922(477)
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.26

КІЗЬ С.М.

ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ ЯК СУБ'ЄКТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано наукові позиції вчених щодо розуміння принципів діяльності органів прокуратури, у тому числі й Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Надано власне розуміння діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як суб'єкта реалізації державної антикорупційної політики. Сформовано авторський підхід до класифікації принципів діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як суб'єкта реалізації державної антикорупційної політики. Визначено, що принципи діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури відіграють важливу роль у нормативно-правовому регулюванні діяльності даного органу кримінальної юстиції, виступають фундаментальною основою виконання покладених на нього повноважень та відображають спрямованість на утвердження верховенства права.

Наголошено, що успішна протидія корупції можлива за умови наявності таких складових: належного антикорупційного законодавства, ефективного його застосування відповідними органами державної влади і органами місцевого самоврядування, координації їх діяльності; ефективної системи протидії корупції в усіх сферах діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування та на всіх рівнях; відкритості та інформованості громадськості про здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції; взаємодії об'єднань громадян з органами державної влади і органами місцевого самоврядування у сфері формування та реалізації державної антикорупційної політики, підтримки антикорупційних заходів держави громадянським суспільством.

Зроблено висновок, що принципи діяльність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як суб'єкта реалізації державної антикорупційної політики становлять собою керівні ідеї, які визначають основу для формування й реалізації завдань і функцій у роботі цих органів. В цілому принципи діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як суб'єкта реалізації державної антикорупційної політики умовно слід класифікувати в наступні групи: 1) загальні; 2) особливі; 3) спеціальні (спрямовані на реалізацію державної антикорупційної політики).

Ключові слова: *прокуратура, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, принципи діяльності, державна антикорупційна політика, корупція, протидія, запобігання.*

The article analyzes scientific positions of scientists concerning the understanding of the principles of the work of the prosecutor's office, including the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office. Self-actualization of the activities of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office as the subject of the implementation of the state anti-corruption policy is provided. An author's approach to the classification of the principles of the activity of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor as the subject of the implementation of the state anti-corruption policy was formed. It is determined that the principles of activity of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office play an important role in the legal regulation of the activity of a given criminal justice body, serve as a fundamental basis for the implementation of the powers vested in it and reflect the focus on strengthening the rule of law.

It is emphasized that successful counteraction to corruption is possible provided that the following components are available: proper anti-corruption legislation, effective

© КІЗЬ С.М. – здобувач (Харківський національний університет внутрішніх справ)

implementation of it by the relevant state and local self-government bodies, coordination of their activities; an effective system for combating corruption in all spheres of activity of state and local self-government bodies and at all levels; openness and public awareness of measures to prevent and counteract corruption; interaction of associations of citizens with public authorities and local self-government bodies in the formulation and implementation of state anti-corruption policy, support of anti-corruption measures of the state by civil society.

It is concluded that the principles of activity of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office as a subject of the implementation of the state anti-corruption policy are guiding ideas that determine the basis for the formation and realization of tasks and functions in the work of these bodies. In general, the principles of activity of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office as a subject of implementation of state anti-corruption policy should be conditionally classified into the following groups: 1) general; 2) special; 3) special (aimed at the implementation of state anti-corruption policy).

Key words: *prosecutor's office, specialized anti-corruption prosecutor's office, principles of activity, state anti-corruption policy, corruption, counteraction, prevention.*

Постановка проблеми. В умовах сьогодення корупція гальмує еволюцію правової системи, унеможливлюючи наближення України до передових світових показників рівня життя. Відсутність дієвих важелів боротьби з корупцією, поширення корупціогенних ризиків практично на всі сфери суспільного життя, лояльне ставлення частини громадян до вказаного явища призвели до того, що корупційна діяльність на всіх щаблях влади паралізувала проведення реформ, визначених керівництвом держави як пріоритет розвитку. Дієва протидія корупції неможлива без послідовних, спланованих і скоординованих дій, об'єднаних однією концепцією, оскільки системні явища потребують системного підходу в їх подоланні. Тому стратегічною метою антикорупційної політики, як в європейських країнах, так і в нашій державі є протидія корупції на всіх рівнях шляхом підвищення прозорості діяльності державних органів, додержання прав і свобод людини й громадянина, створення умов для розвитку економіки, забезпечення соціальних стандартів і добробуту населення [1, с. 11]. Недаремно в Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» наголошується на тому, що основною метою антикорупційної реформи є суттєве зменшення корупції в Україні, зменшення втрат державного бюджету та бізнесу через корупційну діяльність, а також підвищення позицій України у міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції [2].

Поряд із зазначеним, особливе місце у запобіганні та протидії корупційним проявам відводиться Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі, яка повинна сприяти підвищенню ефективності виконання завдань щодо встановлення, розкриття найбільш небезпечних форм корупційних злочинів, викриття винних та забезпечення відшкодування збитків громадянам, суспільству та державі, а також удосконалення механізму визначення кримінальної та цивільної відповідальності за деякі злочини та інші правопорушення у сфері службової діяльності у напрямку підвищення відповідності вимогам демократичного суспільства та євроінтеграції [3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням діяльності органів прокуратури тією чи іншою мірою входять до предмета наукових інтересів таких сучасних учених: О.В. Анпілогова, В.В. Богуцького, М.Н. Берідзе, Ю.М. Грошевого, В.В. Долежана, М.В. Косюти, М.І. Малюги, І.Є. Марочкіна, Т.Є. Мироненко, В.Т. Нор, Є.М. Поповича, М.В. Руденка, В.П. Рябцева, М.К. Якимчука. Однак у роботах названих авторів проблематика діяльності спеціалізованої антикорупційної прокуратури не знайшла свого висвітлення. Серед наукових праць, в яких досліджуються адміністративно-правові засади діяльності спеціалізованої антикорупційної прокуратури, варто вказати праці учених В.О. Бєліка, Є.В. Вандіна, Д.М. Демківа, І.С. Ковальчука, І.О. Клочка, Н.М. Курко, А.В. Лапкіна, О.С. Проневича, К.О. Розсохи, Т.П. Яцика.

Виклад основного матеріалу. Формулювання сучасних принципів діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури становить собою одну з ключових проблем в реалізації антикорупційної політики в Україні. Вважається, що шляхом вирішення проблеми принципів можна забезпечити раціональність, дієвість та ефективність державного управління [4, с. 50; 5, с. 184]. Недаремно в науковій літературі звертається увага, що в Україні тривалий час успішно функціонує олігархічна антикорупційна модель. Корупція дає змогу посадовим особам використовувати механізм як інструмент для досягнення приватних інтересів та сприяє відокремленню державного апарату від суспільства. Корумповані бюрократичні структури існують в умовах непрозорості,

нечіткої визначеності відповідальності та звітності, що дає можливість корупціонерам швидко пристосовуватися до будь-яких спалахів кампаній боротьби з корупцією за допомогою вибіркових заходів законодавчого та інституційного реформування [6, с. 109]. В той же час, в правничій літературі існують різні наукові позиції щодо розуміння принципів та їх класифікації. Це, у свою чергу, є свідченням багатогранності та багатоаспектності призначенням принципів у тій або іншій сфері людської діяльності.

У правовій доктрині, визначаючи поняття принципів права, науковці вживають такі категорії, як: вихідні теоретичні положення, основні, керівні засади (ідеї), загальні нормативно-керівні положення, провідні засади, закономірність, сутність, система координат тощо [7, с. 40]. Так, А.М. Колодій принципи права визначає як відправні ідеї його буття, які виражають найважливіші закономірності і підвалини даного типу держави і права, є однопорядковими із сутністю права і утворюють його основні риси, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю і загальнозначимістю, відповідають об'єктивній необхідності побудови і зміцнення певного суспільного ладу [8, с. 117].

В той же час, О.В. Старчук наголошує на тому, що практично всі науковці сходяться на тому, що принципи права – це такі засадничі ідеї права, які визначають зміст і спрямованість його норм та характеризуються системністю, взаємоузгодженістю, загальнообов'язковістю, універсальністю, стабільністю, предметною визначеністю, загальнозначущістю й регулятивністю [7, с. 42].

Аналізуючи праці Г.В Атаманчука, слід дійти висновку, що вчений пропонує певний варіант системи принципів, який має наступний вигляд: 1) загальносистемні принципи державного управління (об'єктивність, демократизм, правова впорядкованість, законність, федералізм, розподіл влади, публічність); 2) структурні (структурно-цільові; структурно-функціональні; структурно-організаційні та структурно-процесуальні); 3) спеціалізовані (принципи державної служби, технологізації державного управління, адміністративного процесу тощо) [9, с. 269-278].

Поділ принципів державного управління на загальносистемні, структурні та спеціалізовані має свою підтримку в багатьох працях вчених. Крім того, Г.В. Атаманчук звертає увагу на те, що принципи управління мають відповідати певним вимогам: 1) відображати тільки найбільш суттєві, головні закономірності та взаємозв'язки в державному управлінні; 2) характеризувати лише стійкі закономірності, відносини та взаємозв'язки; 3) охоплювати переважно такі закономірності, відносини, взаємозв'язки, які властиві державному управлінню як цілісному соціальному явищу; 4) відображати специфіку державного управління, його відмінність від інших видів управління [9, с. 265].

У свою чергу, Н. Нижник та О. Машков формулюють одночасно декілька визначень даного поняття: це і «основні правила», і «керівні ідеї», і «об'єктивні закономірності», що визначають зміст, організаційну структуру та життєдіяльність компонентів державного управління [4, с. 50-51].

Поряд із вказаним, варто вести мову про те, що сама по собі ідея, яка б вона видатна не була, поза правом не може мати імперативного зобов'язального характеру з відповідними санкціями. Тому ідеї юридичного значення і повинні мати правову форму. Але не кожна правова норма є принципом, а лише та, яка є найбільш узагальнююча, в плані регулювання складних суспільних відносин. Образно можна сказати, що принципи виступають немовби «згустками законів» [10, с. 69]. У цьому випадку принципи діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури – це безумовні вимоги, які закріплені у нормативно-правових актах або слідують безпосередньо зі змісту відповідних правових норм та є обов'язковими для виконання.

У свою чергу, В.І. Малюга на підставі аналізу думок різних авторів щодо визначення принципів організації та діяльності прокуратури, дійшов висновку, що принципи – це закріплені у законодавстві України, основні начала, положення, що обумовлені природою держави, рівнем розвитку суспільства, які визначають суть, зміст організації та функціонування прокуратури, характер повноважень прокурора і правові засоби їх здійснення [10, с. 71]. Ці принципи відображають погляди суспільства на те, як повинна бути організована прокуратура, якими методами і засобами повинен здійснюватися нагляд, які завдання виконувати. Значення принципів полягає в тому, що вони є основою для формування здатності і уміння дотримуватись працівником прокуратури постійної лінії поведінки, зразково виконувати свої обов'язки, вони є важливим засобом досягнення поставленої мети, виконання завдань і функцій, що покладаються на прокуратуру [10, с. 72].

В той же час М.І. Мичко вказує, що принципи організації і діяльності прокуратури – це закріплені в Конституції та інших законах основоположні вимоги, які виражають соціальне і державне призначення прокуратури, визначають завдання і повноваження прокурорів, а також зміст

і характер правових засобів і методів діяльності прокурорів по здійсненню покладених на них функцій, а також містять у собі ознаки якості, що визначають організаційний устрій прокуратури, відмінність її від інших державних органів, в тому числі і від правоохоронних [11, с. 295].

Безпосереднє звернення до Закону України «Про прокуратуру» надає можливість вказати основні принципи організації та діяльності органів прокуратури, які безпосередньо стосуються й діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, оскільки остання становить єдину систему прокуратури України, а саме: 1) верховенства права та визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки найвищою соціальною цінністю; 2) законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності; 3) територіальності; 4) презумпції невинуватості; 5) незалежності прокурорів, що передбачає існування гарантій від незаконного політичного, матеріального чи іншого впливу на прокурора щодо прийняття ним рішень при виконанні службових обов'язків; 6) політичної нейтральності прокуратури; 7) недопустимості незаконного втручання прокуратури в діяльність органів законодавчої, виконавчої і судової влади; 8) поваги до незалежності суддів, що передбачає заборону публічного висловлювання сумнівів щодо правосудності судових рішень поза межами процедури їх оскарження у порядку, передбаченому процесуальним законом; 9) прозорості діяльності прокуратури, що забезпечується відкритим і конкурсним зайняттям посади прокурора, вільним доступом до інформації довідкового характеру, наданням на запити інформації, якщо законом не встановлено обмежень щодо її надання; 10) неухильного дотримання вимог професійної етики та поведінки [12].

У контексті вказаного, К.О. Розсоха принципи діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури поділяє за двома критеріями: за джерелом закріплення та за напрямом правового регулювання [13, с. 77]. У свою чергу, до принципів діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури за джерелом закріплення належать: 1) конституційні – принцип верховенства права; 2) галузеві – принципи, передбачені Законом України «Про прокуратуру» – незалежність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури від інших владних органів; єдність та централізація органів прокуратури; 3) міжгалузеві – гласність, публічність, заборона сумісництва тощо. За напрямом правового регулювання принципи Спеціалізованої антикорупційної прокуратури можна розділити на організаційні, функціональні та змішані [13, с. 77].

Слушною є наукова праця Ю.О. Коваленка, який досліджує принципи інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України, які становлять собою цілісну систему об'єктивно зумовлених засадничих загальноправових, адміністративно-правових та специфічних для процесу інформаційного забезпечення ідей, котрі є основою для діяльності суб'єктів інформаційної сфери щодо належного та оптимального здійснення інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України таким чином, щоби досягти мети цього інформаційного забезпечення та сприяти забезпеченню прав і свободи людини та громадянина, нормальному функціонуванню громадянського суспільства, а також держави у цілому [14, с. 57].

Вчений виокремлює відповідну систему принципів інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України, та складають: (1) загальноправові принципи (принципи справедливості, гуманізму, законності, демократизму, верховенства права, юридичної рівності усіх перед законом, взаємної відповідальності держави та особи, гласності та прозорості застосування юридичних норм); (2) міжгалузеві принципи, котрі є результатом поєднання відповідних блоків адміністративно-правових та інформаційно-правових галузевих принципів (зокрема, це принципи: субординації, визначення мінімально необхідних повноважень органів державної виконавчої влади, об'єктивності, достовірності, повноти та своєчасності інформації тощо); (3) спеціальні принципи (принципи актуальності та достовірності, об'єктивності та повноти, системності та цілеспрямованості, активності та ініціативності) [14, с. 57].

Серед наукових праць, в яких досліджувались питання діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури варто вказати працю Д.М. Демківа, який наголошує на тому, що принципи діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури відіграють важливу роль у нормативно-правовому регулюванні діяльності даного органу кримінальної юстиції, виступають фундаментальною основою виконання покладених на нього повноважень та відображають спрямованість на утвердження верховенства права [15, с. 146].

Н.М. Курко під принципами антикорупційної діяльності прокуратури розуміє нормативно закріплені ідеї, вимоги та положення, що покладаються в основу їх формування та реалізації [16, с. 68]. В межах свого дисертаційного дослідження Н.М. Курко наголошує на тому, що антикорупційна діяльність прокуратури має базуватися на принципах закріплених в конституції України та інших законах, а саме: верховенства права; законності; компетентності; незалежності;

пріоритетності запобіжних заходів; невідворотності відповідальності за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень; прозорості та доступу до інформації; участі громадськості у заходах щодо запобігання корупції; забезпечення відновлення порушених прав і законних інтересів та відшкодування збитків, шкоди, завданої корупційним правопорушеннями; етичної поведінки [16, с. 68-69]. В цілому погоджуючись із запропонованою системою принципів антикорупційної діяльності прокуратури, але в той же час, вони становлять відповідну систему принципів організації і діяльності прокуратури антикорупційного спрямування.

Зрозуміло, що будь-який класифікаційний розподіл має досить суб'єктивний характер, оскільки кожен з авторів намагається запропонувати і обґрунтувати власний погляд на класифікацію залежно від суб'єктивного розуміння того чи іншого явища. Разом із тим, множинність існуючих класифікацій дозволяє розглянути досліджуване явище з різних боків і більш ретельніше. Наведений аналіз широкого спектру думок свідчить про те, що принципи права є базовою категорією, вихідним началом, керівною ідеєю формування та функціонування держави, побудови її внутрішніх і зовнішніх зв'язків, де людина та її права є найвищою соціальною цінністю.

Враховуючи те, що в межах даної праці досліджуються питання принципів діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як суб'єкта реалізації державної антикорупційної політики, то під «антикорупційною політикою» слід розуміти комплексну нормативну діяльність спеціально уповноважених органів держави, громадськості, юридичних осіб та окремих громадян, яка пов'язана з іншими видами державної політики, відповідає міжнародним принципам протидії корупції, має програмний характер, спрямована на формування та реалізацію норм антикорупційного законодавства і вирішує завдання системної протидії корупції [17, с. 7].

Дійсно успішна протидія корупції можлива за умови наявності таких складових: належного антикорупційного законодавства, ефективного його застосування відповідними органами державної влади і органами місцевого самоврядування, координації їх діяльності; ефективної системи протидії корупції в усіх сферах діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування та на всіх рівнях; відкритості та інформованості громадськості про здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції; взаємодії об'єднань громадян з органами державної влади і органами місцевого самоврядування у сфері формування та реалізації державної антикорупційної політики, підтримки антикорупційних заходів держави громадянським суспільством [18].

В той же час, аналіз норм діючого законодавства надає можливість виокремити принципи діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як суб'єкта реалізації державної антикорупційної політики: 1) рівність усіх перед законом; 2) забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина у відносинах з органами державної влади та органами місцевого самоврядування; 3) дотримання правових норм у сфері запобігання і протидії корупції; 4) невідворотність юридичної відповідальності за вчинення корупційного правопорушення; 5) надання пріоритету превентивним антикорупційним заходам; 6) відкритість і прозорість діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури щодо реалізації державної антикорупційної політики; 7) поєднання зусиль держави і громадськості у подоланні корупції як системного явища в усіх сферах суспільного життя [18].

Висновки. Таким чином, принципи діяльність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як суб'єкта реалізації державної антикорупційної політики становлять собою керівні ідеї, які визначають основу для формування й реалізації завдань і функцій у роботі цих органів. В цілому принципи діяльності Спеціалізованої антикорупційної прокуратури як суб'єкта реалізації державної антикорупційної політики умовно слід класифікувати в наступні групи: 1) загальні; 2) особливі; 3) спеціальні (спрямовані на реалізацію державної антикорупційної політики). В перспективному напрямку, робота буде спрямовано на розкриття змісту виокремленних принципів діяльність Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

Список використаних джерел:

1. Клімова С.М., Ковальова Т.В. Організаційно-правове забезпечення сучасної антикорупційної політики : навч. посіб. Харків , 2015. 252 с.

2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 URL : https://zakon.rada.gov.ua/go/5/2015.

3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Національного антикорупційного бюро України : Пояснювальна записка до проекту Закону України Закону України від 27.12.2014 № 1660 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=53224&pf 35401=322695.

4. Нижник Н.Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління. Київ : УАДУ, 1998. 160 с.

5. Кунєв Ю. А. Сучасна модель системи принципів державного управління. *Вісник ЗЮІ МВС України*. 2001. № 4. С.184-193.

6. Береза О.Д. Державна антикорупційна політика: сутність та особливості реалізації в постіндустріальному суспільстві: дис. ... канд. юрид. наук : 25.00.01. Київ, 2016. 218 с.

7. Старчук О.В. Щодо поняття принципів права. *Часопис Київського університету права.* 2012. № 2. С.40–43.

8. Колодій А.М. Конституція і розвиток принципів права (методологічні питання): дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.01; 12.00.02. Київ, 1998. 391 с.

9. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекцій. М. : Омега-Л, 2004. 584 с.

10. Малюга В.І. Принципи організації та діяльності прокуратури України : дис. канд. юрид. наук: 12.00.10. Київ, 2002. 205 с.

11. Мичко М.І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Харків, 2002. 376 с.

12. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/1697-18.

13. Розсоха К.О. Прокуратура в системі спеціалізованих антикорупційних органів України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Харків, 2019. 204 с.

14. Коваленко Ю.О. Адміністративно-правовий механізм інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2018. 249 с.

15. Демків Д.М. Адміністративно-правове забезпечення взаємодії спеціалізованої антикорупційної прокуратури з іншими правоохоронними органами : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Тернопіль, 2019. 256 с.

16. Курко Н.М. адміністративно-правове регулювання антикорупційної діяльності прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. 191 с.

17. Грабець І.Н. Адміністративно-правові засади діяльності прокурора щодо протидії адміністративним правопорушенням, пов’язаним з корупцією в Україні : автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. 23 с.

18. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки : Указ Президента України від 21.10.2011 № 1001/2011 URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/1001/2011.

УДК 342.951
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.27

КЛИМЕНКО Ю.Ю.

МИТНИЙ ПОСТ-АУДИТ В УКРАЇНІ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ

У статті розглянуто визначення поняття митного пост-аудиту згідно з міжнародним та українським законодавством, розкрито його суть та принципи. Охарактеризовано стандарти країн Європейського Союзу щодо організації та проведення митного пост-аудиту. Досліджено практичний досвід та нормативно-правове забезпечення іноземних держав за цим напрямком.

На підставі аналізу законодавства та наукової літератури автором визначено роль митного пост-аудиту як форми митного контролю при переміщенні товарів через митний кордон України. Окреслено особливості проведення пост-аудиту в Україні як сучасної форми митного контролю, зокрема розглянуто порядок та умови проведення документальних перевірок як інструменту реалізації цієї форми митного контролю. Проаналізовано найпоширеніші порушення митного законодавства суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності, виявлені під час проведення документальних перевірок.

У межах дослідження визначено певні проблемні аспекти у сфері здійснення митного пост-аудиту, що пов'язані із нормативно-правовим регулюванням цього інституту на законодавчому рівні, професійною компетенцією фахівців, які здійснюють документальні перевірки, оскарженням у судовому порядку результатів постмитного контролю.

З огляду на досвід іноземних держав та виявлені проблеми у сфері здійснення в Україні митного пост-аудиту розроблено пропозиції щодо вдосконалення організаційно-економічних засад та механізмів проведення митного контролю після випуску товарів з метою сприяння міжнародній торгівлі та спрощення процедур митного контролю.

Практична цінність роботи полягає в тому, що отримані результати можуть бути використані в законотворчій діяльності, в адвокатській діяльності, а також при викладанні курсів з адміністративного та митного права у начальних юридичних закладах України.

Ключові слова: *митний контроль, форми митного контролю, митний пост-аудит, система аналізу та управління ризиками, документальна перевірка, європейські стандарти.*

In this article, under careful consideration, the definition of post clearance audit was explained according to the international and Ukrainian legislation and defined its essence and principles. EU standards of post clearance audit in terms of organization and implementation were characterized. Practical experience and regulatory support of foreign states in this area have been studied.

Analyzing the legislation and scientific literature in foreign countries, the author defines the role of post clearance audit as a form of customs control during transportation of articles of trade through the customs border of Ukraine. Furthermore, this article characterizes the features of post clearance audit in Ukraine as a form of customs control. In particular, the order and conditions of an audit check on customs documents as a tool for implementing this form of customs control was considered. The most widespread violations of the customs legislation by the subjects of foreign economic activity, identified during the documentary audits, were analyzed.

The research has installed some particular problems, in the process of conducting post clearance audit, that are related to: legal regulation of this institution on the level

© КЛИМЕНКО Ю.Ю. – аспірант (Університет митної справи та фінансів), помічник судді (Верховний Суд)

of the present legislature, the qualification of specialists who conduct the audit check of customs documents and court appeals of the results of post clearance audit.

According to the foreign experience and the problems identified in the sphere of post clearance audit implementation in Ukraine, the proposals on improving the organizational and economic principles and mechanisms for post-release goods control, have been developed in order to facilitate international trade and simplify customs control procedures.

The practical value of the research is that the obtained results can be used in legislative activities, in advocacy, as well as in the teaching of courses in administrative and customs law in primary law-based institutions of Ukraine.

Key words: *customs control, customs forms, post clearance audit, documentary audit, system of risk analysis and management, European standards.*

Вступ. Процеси інтеграції України до світової економічної спільноти визначають курс на адаптацію її митного та податкового законодавства до європейських норм та стандартів. У зв'язку з підписанням низки міжнародних документів Україна зобов'язана здійснити розбудову митного контролю та уніфікувати процедури його проведення з міжнародними стандартами з метою максимального сприяння та спрощення процедур торгівлі, а також підвищення ефективності митного контролю. Так, одним із головних завдань при здійсненні митного контролю є застосування принципів митного пост-аудиту, результатом здійснення якого є посилення контрольно-перевірочної функції митних органів під час проведення документальних перевірок.

Незважаючи на удосконалення митного законодавства протягом останніх років, здійснення митного контролю після випуску товарів у вільний обіг (митний пост-аудит) має ряд недоліків, про що свідчить і судова практика, які пов'язані з наявністю законодавчих прогалин та суперечностей, відсутністю належної координації роботи між «податковими» та «митними» органами Державної фіскальної служби України (далі – ДФС), ухилянням або відстрочкою від сплати митних платежів суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності шляхом необґрунтованого застосування митних режимів або умовного звільнення від сплати митних платежів та інших протиправних дій. Саме тому дослідження цього питання має велике як практичне, так і наукове значення.

Питання проведення митного пост-аудиту, зокрема особливості здійснення перевірок митної вартості товарів після їх митного оформлення досліджували І.Г. Бережнюк, Л.О. Батанова, О.М. Вакульчик, О.А. Гончарук, О.О. Кнішек, П.В. Пашко, Л.М. Пісьмаченко та інші. Вчені наголошують на необхідності спрощення митних процедур, аналізують законодавче забезпечення митного аудиту, висвітлюють проблемні питання, проте оминають увагою судову практику щодо оскарження суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності дій ДФС з проведення документальних перевірок та результатів таких перевірок, яку необхідно враховувати при розробленні рекомендацій та пропозицій із удосконалення процедур митного контролю після випуску товарів у вільний обіг.

Постановка завдання. Метою статті є вивчення поняття та суті митного пост-аудиту в Україні та розробка рекомендацій щодо реформування митного законодавства в частині митного пост-аудиту з урахуванням судової практики Верховного Суду.

Результати дослідження. Одним із сучасних напрямків митного контролю, що дозволяє забезпечити розвиток міжнародної торгівлі та, одночасно, прозорих механізмів перевірки суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності є митний контроль після випуску товарів у вільний обіг (митний пост-аудит).

Напрям розвитку митного пост-аудиту в Україні визначається положеннями міжнародних документів, підписаних та ратифікованих українським урядом та зобов'язаннями, взятими відповідно до цих документів.

Основним міжнародним документом, яким у митну практику запроваджено здійснення митного контролю шляхом проведення митного пост-аудиту є Міжнародна конвенція про спрощення та гармонізацію митних процедур, яка була прийнята Радою митного мпівробітництва (з 1994 року Всесвітня митна організація) 18 травня 1973 року у м. Кіото (далі – Кіотська конвенція) [1].

До Кіотської конвенції Україна приєдналася у 2006 році [2], проте статус договірної сторони фактично отримала 15 лютого 2011 року в результаті прийняття Верховною Радою України

змін до Закону України «Про приєднання України до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур» [3].

Згідно з розділом 2 Додатку II цієї ж Конвенції митний аудит – це форма митного контролю, яку здійснюють митні органи для перевірки правильності та достовірності даних, зазначених у митних деклараціях, шляхом вивчення бухгалтерських документів, рахунків, систем управління бізнесом після завершення митного оформлення.

Митний аудит містить у собі два напрямки: митний пост-аудит та аудит. Митний пост-аудит проводиться після завершення митного оформлення з метою перевірки діяльності осіб, які беруть участь у зовнішньоекономічній діяльності. Митний аудит починається з розробки аудиторських щорічних програм на підставі профілю ризиків. Аудит може проводитися на постійній, циклічній та вибірковій основі [4, с. 317].

У науковій літературі неодноразово наголошувалося на відсутності єдиного підходу до визначення поняття «митний пост-аудит». Зустрічаються такі терміни: «post-customs audit», «post-customs control», «post-clearance audit», «post- clearance control», «post-entry audit». Однак, незважаючи на різноманітність категоріального визначення, сутність усіх понять зводиться до того, що митний пост-аудит розуміють як зведення до мінімуму «пропускних» митних процедур та здійснення митного контролю через подальше поглиблення перевірки суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності після факту митного оформлення товарів і транспортних засобів [5, с. 72].

На думку О.М. Вакульчик та О.О. Кнішек, постмитний контроль – це система заходів, методів та прийомів, які використовують посадові особи митних органів під час організації та проведення на основі методів аудиту контролю законності, повноти й достовірності відображення зовнішньоекономічних операцій у системі бухгалтерського обліку і звітності, правильності нарахування та своєчасності сплати митних податків і платежів підприємствами-суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності до державного бюджету [6, с. 52].

У свою чергу О.О. Берзан визначає митний аудит як комплекс взаємопов'язаних заходів, які здійснюються митними органами з метою проведення перевірок діяльності учасників зовнішньоекономічної діяльності після завершення митного оформлення [7, с. 74]. О.Є. Кудрявцев, В.В. Соловйов та І.В. Соловйова у своїх наукових дослідженнях визначають митний аудит як форму митного контролю, яка є систематичним процесом збору та оцінки відомостей, що були заявлені під час митного оформлення товару, з метою визначення ступеня відповідності цих відомостей законодавству [8, с. 97]. І.В. Співак зазначає, що митний постаудит – це перевірка діяльності учасників зовнішньоекономічної діяльності, що здійснюється після завершення митного оформлення [9, с. 148].

Таким чином, узагальнюючи вищенаведені визначення цього поняття, можна зробити висновок, що митний постаудит є невід'ємною частиною системи митного контролю та являє собою комплекс взаємопов'язаних заходів, які здійснюються митними органами з метою проведення перевірок діяльності учасників зовнішньоекономічної діяльності після завершення митного оформлення товарів.

Слід зазначити, що у Митному кодексі України (далі – МК України) [10] серед форм митного контролю немає такої форми, як митний пост-аудит. Водночас в Україні інструментом реалізації форми митного контролю на основі пост-аудиту є документальна перевірка, визначена в переліку форм митного контролю (пункт 7 частини першої статті 336 МК України).

Відповідно до статті 345 МК України документальна перевірка – це сукупність заходів, за допомогою яких органи доходів і зборів переконуються у правильності заповнення митних декларацій, декларацій митної вартості та в достовірності зазначених у них даних, законності ввезення (пересилання) товарів на митну територію України або на територію вільної митної зони, вивезення (пересилання) товарів за межі митної території України або за межі території вільної митної зони, а також своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати митних платежів.

Органи доходів і зборів мають право здійснювати митний контроль шляхом проведення документальних виїзних (планових або позапланових) та документальних невиїзних перевірок дотримання законодавства України з питань державної митної справи щодо: 1) правильності визначення бази оподаткування, своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати митних платежів; 2) обґрунтованості та законності надання (отримання) пільг і звільнення від оподаткування; 3) правильності класифікації згідно з УКТ ЗЕД товарів, щодо яких проведено митне оформлення; 4) відповідності фактичного використання переміщених через митний кордон України товарів заявленій меті такого переміщення та/або відповідності фінансових

і бухгалтерських документів, звітів, договорів (контрактів), калькуляцій, інших документів підприємства, що перевіряється, інформації, зазначеній у митній декларації, декларації митної вартості, за якими проведено митне оформлення товарів у відповідному митному режимі; 5) законності переміщення товарів через митний кордон України, у тому числі ввезення товарів на територію вільної митної зони або їх вивезення з цієї території.

При цьому для призначення та проведення документальних перевірок в органу доходів і зборів має бути законодавчо визначена підстава для цього. Так, вичерпний перелік підстав для проведення документальної позапланової виїзної перевірки визначено у статті 346, а для документальних невиїзних – у статті 351 МК України.

Варто зауважити, що в жодній європейській країні не існує умови встановлення факту порушення до початку перевірки для отримання права контролюючим органом на її проведення, як це регламентовано МК України. Відповідно до практики іноземних країн виявлення ризиків за операціями суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності є підставою для початку перевірки. У Чеській Республіці лише близько 5% перевірок проводяться без урахування даних системи аналізу ризиків [11]. Тобто вже під час проведення перевірки припущення підтверджуються або спростовуються.

Крім того за практикою європейських країн у випадку недопуску до перевірки оперативні підрозділи митних органів здійснюють примусовий вхід до приміщень підприємства, а подальшою перевіркою займаються кримінальні служби митниць.

Натомість відповідно до статті 349 МК України суб'єкт зовнішньоекономічної діяльності має право недопустити посадових осіб контролюючого органу до проведення документальної (планової чи позапланової) *виїзної* перевірки у разі відсутності підстав для їх проведення, визначених цим Кодексом, та непред'явлення керівнику відповідного підприємства або уповноваженій ним особі під розписку посвідчення на право проведення перевірки та копії наказу.

За правилами частини четвертої статті 351 МК України документальна *невиїзна* перевірка проводиться посадовими особами органу доходів і зборів у приміщенні цього органу за умови направлення керівнику відповідного підприємства або відповідному громадянину рекомендованим листом з повідомленням про вручення або особистого вручення зазначеним особам чи уповноваженим ними представникам під розписку письмового повідомлення про дату початку та місце проведення перевірки.

Отже, зі змісту вищенаведених норм вбачається, що документальна перевірка (виїзна або невиїзна) може бути призначена та проведена органом доходів і зборів лише в разі дотримання визначених МК України умов для відповідного виду перевірки.

З огляду на це судова практика налічує непоодинокі випадки звернення суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності до суду з позовами про скасування наказів про проведення документальної перевірки, визнання протиправними дій щодо призначення та проведення такої перевірки, обґрунтовуючи їх недотриманням контролюючими органами умов для призначення та проведення документальної перевірки.

Так, у справі № 821/568/17 Верховний Суд погодився з судами попередніх інстанцій про протиправність наказу про проведення документальної невиїзної перевірки з огляду на те, що *він не містить інформації щодо виявлення відповідачем ознак, які свідчать про можливе порушення законодавства України з питань державної митної справи з боку позивача, з яких декларацій, за який період тощо. Суд зазначив, що лист Одеської митниці ДФС (без номера та дати), не є належною підставою для призначення перевірки в розумінні пункту 1 частини другої статті 351 МК України, оскільки вказаний лист так само не свідчить про виявлення відповідачем можливих порушень Товариством законодавства України з питань державної митної справи* (постанова від 18 грудня 2018 року [12]).

Закріплення в МК України умов призначення та проведення документальних перевірок, наведених вище, не сприяє ефективному функціонуванню інституту постмитного контролю в Україні та, як наслідок, спрощенню й прискоренню митних формальностей.

Окремої уваги потребує питання повноважень та компетенції фахівців, які проводять документальні перевірки. Слід зазначити, що у структурі Державної фіскальної служби України (є правонаступником Міністерства доходів і зборів України) функції зі здійснення митного пост-аудиту шляхом організації та проведення документальних перевірок покладено на Департамент аудиту.

Між тим, надання суто податковій службі (головним територіальним управлінням в областях, місті Києві та Офісу великих платників податків ДФС, які наразі здіснюють ці перевірки)

повноважень на здійснення митного пост-аудит контролю негативно впливає на якість його проведення, оскільки під час проведення документальних перевірок більшість питань, що перевіряються, стосуються виключної компетенції митниць, потребують відповідних фахових знань і досвіду роботи у сфері державної митної справи. Для ефективного функціонування інституту митного пост-аудиту в Україні необхідно наслідувати досвід іноземних держав та створити відповідний орган постмитного контролю при митницях, провівши кваліфікований підбір кадрів.

Реорганізація Державної фіскальної служби України шляхом її поділу на дві служби: Державну податкову службу України та Державну митну службу України (згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 року № 1200 [13]) сприятиме вирішенню цієї проблеми шляхом закріплення на законодавчому рівні повноважень зі здійснення митного пост-аудиту за Державною митною службою України.

Також варто звернути увагу на тривалість документальних перевірок згідно із законодавством України у порівнянні з іншими країнами. Так, у середньому тривалість перевірки у країнах-членах Європейського Союзу складає близько 6 місяців та може продовжуватись на необхідний для аудитора час. Наприклад, у Литві допустимий строк перевірки склалає 90 календарних днів та може бути продовжений до 180 календарних днів. У Словенії допустимий строк перевірки складає 6 місяців та може бути продовжений до 9 місяців. При цьому дні, проведені аудиторами не в приміщенні підприємтсва, не зараховуються до цього строку [14, с. 167].

Водночас в Україні максимальний строк документальної перевірки складає 30 робочих днів та може продовжуватися лише на 15 робочих днів (частини восьма-дев'ята статті 346 та частина шоста статті 351 МК України). Безсумнівно, такий короткий строк проведення перевірки унеможливлює здійснення ґрунтовного аналізу діяльності підприємства, його звітності.

Незважаючи на недосконалість чинного митного законодавства в частині регулювання інституту митного пост-аудиту, аналіз судової практики показує, що кількість справ щодо оскарження податкових повідомлень-рішень, прийнятих за результатами документальних перевірок, в яких суди підтримують позицію контролюючого органу, має тенденцію до зростання.

Наразі митні органи зустрічаються з масштабною фальсифікацією договорів (контрактів), інвойсів та інших товаросупровідних документів. Недостовірне заявлення митної вартості ввезеного товару є наслідком недостовірних відомостей про товар, а саме: країни відправлення та походження; транспортного засобу при відправленні і на кордоні; митниці на кордоні; опису товару (відсутність точних відомостей про модель, марку, асортимент товару); коду УКТ ЗЕД; ваги брутто і нетто.

У цих випадках має проводитися комплексне дослідження, яке митні органи в силу часових обмежень просто не в змозі здійснити під час митного оформлення товару, враховуючи необхідність отримання фінансової інформації від митних адміністрацій іноземних держав з метою перевірки заявлених декларантом відомостей про товар.

Тому суди при розгляді справ щодо оскарження податкових повідомлень-рішень, прийнятих за результатами документальних перевірок, мають надавати оцінку отриманій контролюючим органом у рамках автоматизованого обміну з митними адміністраціями іноземних держав інформації щодо переміщення товару з тим, щоб перевірити обґрунтованість висновків контролюючого органу про порушення суб'єктом зовнішньоекономічної діяльності митного законодавства.

На цьому наголошує також Верховний Суд у постановах від 28 лютого 2019 року у справі № 817/510/15 [15] та від 04 вересня 2018 року у справі № 813/2699/17 [16], зазначаючи, що формальне посилання судів попередніх інстанцій на подання декларантом повного пакету необхідних документів під час здійснення митного оформлення товару не узгоджується із обов'язком суду дослідити усі фактичні обставини справи.

Висновки. Здійснення митного контролю після випуску товарів у вільний обіг є для Державної митної служби України одним із найперспективніших заходів забезпечення дієвості митного контролю з метою сприяння міжнародній торгівлі та спрощення процедур торгівлі, партнерства між державою і бізнесом. За результатами проведеного аналізу встановлено необхідність внесення змін до законодавства України, розробки вітчизняної політики митного пост-аудиту, зокрема надання повноважень зі здійснення митного пост-аудиту Державній митній службі України, забезпечення достатнього рівня координації, планування і виконання процедури відповідно до статей 345-354 МК України, впровадження ефективно діючих механізмів відбору потенційних об'єктів перевірок дотримання митного законодавства, що здійснюються після митного оформлення.

Список використаних джерел:

1. Міжнародна конвенція про спрощення та гармонізацію митних процедур (Кіотська конвенція) від 18 травня 1973 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_643.

2. Про приєднання України до Міжнародної конвенції про спрощення і гармонізацію митних процедур у зміненій редакції згідно з Додатком 1 до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур: Закон України від 05 жовтня 2006 року № 227-V. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-16.

3. Про внеення змін до Закону України «Про приєднання України до Протоколу про внесення змін до Міжнародної конвенції про спрощення та гармонізацію митних процедур»: Закон України від 15 лютого 2011 року № 3018-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3018-17.

4. Таможенный контроль: на пути к международным стандартам: монографія / Полищук А.В., Пашко П.В., Самсонов Е.Б. и др. О. : «Пласке», 2009. 476 с.

5. Єдинак Т.С., Єдинак В.Ю. Постмитний аудит як фактор забезпечення економічної безпеки країни: зарубіжний досвід та українська перспектива // Вісник Академії митної служби України. 2008. № 4. С. 70–76.

6. Вакульчик О.М., Кнішек О.О. Концептуальні засади діяльності митних органів з постмитних перевірок суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності // Вісник Академії митної служби України. 2009. № 2. С. 46–54.

7. Берзан А.А. Развитие методических основ посттаможенного контроля: дис. … канд. эконом. наук: 08.00.05. М., 2007. 151 с.

8. Кудрявцев О.Е., Соловьев В.В. та Соловьева И.В. Выбор объектов таможенного аудита с использованием системы анализа и управления рисками : пособие. Ростов-н/Д: РИО Ростовского филиала РТА. 2005. 105 с.

9. Співак І.В. Технології митного контролю доцільно удосконалити. Вісник Нац. тех. ун. України «Київський політехнічний інститут». 2010. № 2 (6). С. 146–150.

10. Митний кодекс України від 13 березня 2012 року № 4495-VI. Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17 (дата звернення: 07 травня 2019 року).

11. Матеріали Семінару TAIEX з митного контролю після випуску товарів, 22-23 серпня 2016 року, м. Київ.

12. Постанова Верховного Суду від 18 грудня 2018 року у справі № 821/568/17. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/78626541.

13. Про утворення Державної податкової служби України та Державної митної служби України: постанова Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 року № 1200. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1200-2018-%D0%BF.

14. Костенко А.О. Механізми розбудови митного контролю після випуску товарів в Україні // Збірник наукових праць Університету державної фіскальної служби України. 2017. № 1. С. 153–171.

15. Постанова Верховного Суду від 28 лютого 2019 року у справі № 817/510/15. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/80198235.

16. Постанова Верховного Суду від 04 вересня 2018 року у справі № 813/2699/17. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/76246143.

УДК 342.922
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.28

КОМІРЧИЙ П.О.

СУТНІСТЬ ФОРМ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ У ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

Метою наукової статті є окреслення сутнісного змісту форм діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері України. У статті з'ясовуються основні методико-теоретичні проблеми узагальнення форм діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері держави, а також виявляються методологічні можливості щодо вирішення цих проблем. Особлива увага автора приділяється критичному аналізу наявних науково-теоретичних підходів учених до розуміння понять «форма», «форма діяльності» та «форма діяльності органів публічної служби», на основі чого формулюється визначення поняття «форми діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері України», окреслюється його сутнісний зміст. У висновках до статті узагальнюються основні результати проведеного дослідження. Наголошено, що форма діяльності державних органів і публічних службовців у наукових працях ученими та дослідниками загалом окреслюється через різні поняття. Визначено, що форми діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері нашої держави – це зовнішнє практичне вираження дій і рішень публічних службовців органів публічної служби у відповідній сфері, що ними вчиняються (приймаються) на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені чинним законодавством України, з метою забезпечення та здійснення покладених на них чинним законодавством завдань у правоохоронній сфері держави. Зроблено висновок, що в узагальненому вигляді форми діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері можуть теоретично осмислюватись як практичне вираження компетентної реалізації відповідними органами групи покладених на них законодавцем завдань у сфері правоохорони. При цьому з метою уніфікації знань про вказані форми діяльності подальше їх дослідження доцільно розглядати як певну узгоджену структуру, що охоплює такі форми діяльності: правові форми діяльності (нормотворчу, правозастосовну, установчу, контрольно-наглядову, виконавчу форми діяльності); неправові форми діяльності (організаційні та матеріально-технічні форми діяльності).

Ключові слова: *адміністративно-правовий статус, органи публічної служби, правоохоронна сфера, публічна служба, форма діяльності.*

The purpose of this scientific article is to outline the essential content of the forms of activity of public service bodies in the law enforcement sphere of Ukraine. The article determines core methodic and theoretical problems of generalizing the activity forms of public service bodies at the law enforcement area of the state and identifies methodological capacities to solve these problems. The author pays a particular attention to a critical analysis of the existing scientific and applied approaches to understanding the concepts of "form", "activity form" and "activity form of public service bodies". On this basis the definition of the "activity forms of public service bodies at the law enforcement area of Ukraine" concept is formulated, and its essential content is outlined. To conclude the article, the main results of the research are generalized. It is emphasized that the form of activity of state bodies and public officials in scientific works of scientists and researchers is generally defined at the expense of different concepts. It is determined that the forms of activity of public service bodies in the law enforcement sphere of our state is an external practical expression of actions and decisions of public officials of

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

public service bodies in the respective sphere, which they (are) committed on the basis, within the powers and in the manner provided by the current legislation. Ukraine, in order to ensure and fulfill the tasks assigned to them by the current legislation in the law enforcement sphere of the state. It is concluded that in the generalized form of activity of public service bodies in the law enforcement sphere can be theoretically considered as a practical expression of competent implementation by the respective bodies of the group of tasks assigned to them by the legislator in the field of law enforcement. At the same time, in order to unify knowledge about these forms of activity, their further research should be considered as a certain coherent structure, covering the following forms of activity: legal forms of activity (rulemaking, law enforcement, constituent, control and executive form of activity); non-legal forms of activity (organizational and logistical forms of activity).

Key words: *activity form, administrative and legal status, law enforcement area, public service bodies, public service.*

Вступ. Загальновідомо, що публічна влада в будь-якій державі не спроможна реалізовуватись сама по собі. З огляду на це публічна влада повсюдно та повсякчас об'єктивується у складному комплексі конкретних дій різного роду, що «виражають її зміст і спрямованість», здійснених компетентними суб'єктами цієї влади, тобто відповідними державними органами. Серед цих органів є також і виконавчі органи публічної влади, що «повсякденно та багатоманітним чином» реалізують державну владу [1, с. 196]. При цьому вказана діяльність, звісно, не може здійснюватися безсистемно, хаотично. Саме тому законодавцем передбачається, що органи публічної служби функціонують у межах певних форм діяльності, застосовуючи певні методи діяльності. Утім, у цьому контексті слід мати на увазі, що відповідні форми та методи діяльності, будучи зумовленими метою і завданнями відповідних органів, застосовними в одній сфері діяльності держави, не можуть застосовуватись (повністю у тому ж самому вигляді) в іншій сфері діяльності держави.

Особливим чином вказане питання стосується діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері, визначеність, узгодженість і виправданість характеру форм і методів діяльності яких прямо позначаються на рівні забезпечення прав людини в державі, показниках верховенства права та можливостях віднесення держави до групи сучасних правових держав.

Аналіз наукової літератури та не вирішені питання. Формам діяльності загалом і формам діяльності органів публічної служби зокрема вже тією чи іншою мірою приділяється увага українських учених і дослідників (це, зокрема, О.М. Алікова, О.О. Бандурка, М.П. Гурковський, С.С. Єсімов, І.О. Клочко, Т.М. Кравцова, О.М. Рєзнік та інші вчені). Водночас слід зауважити, що по сьогодні в теорії адміністративного права України ще не було комплексно досліджено питання форм діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері нашої держави. Закономірним чином вказана проблема потребує виправлення шляхом здійснення комплексної наукової розвідки форм діяльності відповідних органів публічної служби.

Постановка завдання. Метою наукової статті є окреслення сутнісного змісту форм діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері України. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі *завдання*: 1) виявити методико-теоретичні проблеми узагальнення форм діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері держави, а також з'ясувати можливості щодо вирішення цих проблем; 2) критично проаналізувати наявні науково-теоретичні підходи вчених до розуміння понять «форма», «форма діяльності» та «форма діяльності органів публічної служби», на основі чого сформулювати визначення поняття «форми діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері України»; 3) окреслити сутнісний зміст основних форм діяльності органів публічної служби в досліджуваній сфері.

Результати дослідження. Спершу слід зауважити, що зміст, види та форми службово-трудової діяльності публічних службовців у системі органів виконавчої влади загалом є досить різноманітними. Наприклад, В.І. Матирко ще у 1997 році звертав увагу на те, що публічні службовці залежно від різних груп посад виконують частину завдань публічного управління (вчений указує на те, що «… вони займаються досить диференційованими видами діяльності в галузі державного управління», хоча, на нашу думку, не доцільно ігнорувати й того, що публічні службовці не обмежуються у своїй діяльності лише управлінською діяльністю, зокрема, й у частині правових форм діяльності). Окрім того, як зазначає В.І. Матирко, «… навіть професійна кваліфікація цих

посадових осіб багато в чому визначається місцем державного службовця в системі сфери управління та конкретним посадовим рівнем кожного окремого працівника». При цьому окреслене різноманіття ознак, на думку вченого, пояснює «труднощі та навіть марність» усіх попередніх спроб учених викласти універсальний опис функціональних обов'язків публічних службовців [2, с. 84].

В окресленому контексті необхідно звернути увагу на те, що зазначена проблема не повною мірою може бути полегшеною шляхом звуження дослідження до аналізу форм діяльності органів публічної служби певної сфери діяльності держави, в якій, як можна було би припустити, державні органи спрямовані на досягнення лише певної спільної для них мети. Зокрема, необхідно мати на увазі, що форми діяльності органів публічної служби у сфері правоохорони України відображають загальні форми діяльності цих органів як таких, відповідаючи таким чином меті, завданням і функціям цих органів публічної служби, що сукупно визначають відповідну діяльність. Утім, вказане не полегшує очевидну методико-теоретичну проблему узагальнення цих форм діяльності (особливо – їхніх складників). Відтак узагальнююче дослідження форм діяльності відповідних органів публічної служби, на нашу думку, повинно поглиблюватись до тієї міри, за якої вказані органи можуть бути осмислені як такі, що виконують спільну діяльність.

Звернемо увагу на те, що до окресленої проблеми вже звертались, зокрема, українські вчені-адміністративісти М.П. Гурковський і С.С. Єсімов, що розглядали можливості узагальнення форм діяльності поліції, котрі застосовуються в процесі забезпечення прав і свобод людини та громадянина. На думку вчених, «… виправданим є виокремлення форм діяльності поліції в цій сфері, які б, по-перше, відповідали всім формальним ознакам цього поняття, а по-друге, розкривали сутність змісту будь-якого напряму діяльності» [3, с. 174]. З вказаним висновком, що цілком узгоджується з нашою позицією з приводу вирішення зазначеної проблеми, ми погоджуємось повною мірою.

Водночас дослідження форм діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері нашої держави сьогодні не може бути здійснене в достатньою мірою без з'ясування сутності цих форм діяльності, підходів до їх класифікації, виявлення та вирішення цих проблем. У цьому контексті щонайперше слід звернути увагу на те, що форма діяльності державних органів і публічних службовців у наукових працях ученими та дослідниками загалом окреслюється через різні поняття. Зокрема, вченими використовуються такі поняття: «форма діяльності органів публічної адміністрації», «форма реалізації державної виконавчої влади», «форма управління», «адміністративно-правова форма управління (діяльності)», «форма державного управління», «форма управлінської (виконавчої) діяльності» і т. д. Наприклад, українська вчена Т.М. Кравцова, досліджуючи форми управлінської діяльності, вказує на те, що вони відображені в діяльності державного апарату, яку вона фактично зводить до «регуляторної діяльності». При цьому, на думку вченої, наприклад, органи державної влади у сфері підприємництва здійснюють регуляторну діяльність у таких формах: 1) прийняття регуляторного акта; 2) реєстрація суб'єктів підприємництва; 3) ліцензування та патентування підприємницької діяльності; 3) сертифікація та стандартизація продукції (послуг); 4) видача дозволу на заняття підприємницької діяльності; 5) здійснення державного контролю за підприємницькою діяльністю тощо [4, с. 88]. Зі свого боку О.М. Алікова виокремлює виконавчу, розпорядчу та організаційну (чи організаційно-правову) форми діяльності державних органів. На думку української вченої, виконавча і розпорядницька діяльність – це своєрідна форма здійснення управління, а організаційна діяльність – це форма здійснення управління, сутність якої наповнює управління специфічним змістом (зокрема, включає в себе сполучення таких елементів, як координація, регулювання і контроль). У цьому контексті вчена звертає увагу на те, що «виділення організуючого характеру управління» показує, чим займаються відповідні органи управління [5, с. 212–213]. Отже, О.М. Алікова розглядає управління як форму діяльності, що складається з різних форм здійснення діяльності – виконавчої, розпорядчої та організаційної.

Водночас І.О. Клочко вважає, що формами діяльності, зокрема, органів прокуратури щодо протидії корупції є такі форми діяльності: 1) координаційна форма діяльності як зовнішнє відображенням системи дій, спрямованих на об'єднання зусиль різних правоохоронних органів та інших громадських і державних інститутів у сфері протидії та запобігання корупції, узгодження дій цих інститутів і розмежування їхніх повноважень; 2) організаційно-правова форма діяльності, що виражає систему дій, які спрямовані на створення організаційних умов належного функціонування відповідних структурних підрозділів і прокурорів, що спеціалізуються на провадженні антикорупційних дій; 3) адміністративно-наглядова та контрольна форма діяльності як система дій, спрямованих на перевірку законності провадження діяльності в сфері протидії корупції;

4) юрисдикційна форма діяльності як форма діяльності органів прокуратури, що пов'язана з провадженням у справах про корупційні адміністративні правопорушення; 5) аналітично-облікова форма діяльності, яка характеризується тим, що її основу становлять дії, спрямовані на узагальнення, аналіз, систематизацію, оприлюднення інформації про рівень корупції в державі, вжиті заходи щодо подолання корупції в Україні або в її окремому регіоні [6, с. 4].

Отже, можемо констатувати суттєву заплутаність підходів до концептуалізації теорії форм діяльності органів публічної служби, що, на нашу думку, виявляється в такому: 1) невизначеність поняття «форма діяльності» та сутнісного змісту форм діяльності органів публічної служби (як наслідок, види форм діяльності досить часто ототожнюються з формами діяльності); 2) наявність множини термінів, якими окреслюються відповідні форми діяльності, що використовуються як синоніми, хоча вони не завжди ними є (тобто як такі).

На вказані проблеми вже тією чи іншою мірою зверталась увага українських учених-адміністративістів. Зокрема, О.О. Бандурка, аналізуючи наявність у теоретичних працях учених низки термінів, якими позначаються форми діяльності органів публічної служби, доходить думки, що деякі із цих термінів у жодному разі не можна вживати як синоніми. У цьому сенсі пропонується розмежовувати, наприклад, «форму управлінської діяльності», «форму державного управління», з одного боку, та «форму виконавчої діяльності», «форму реалізації виконавчої влади» – з іншого, «оскільки вони, відповідно, належать до державного управління та виконавчої влади, які не є тотожними». Відтак такі терміни, як «форма управлінської діяльності», «форма державного управління», на думку О.О. Бандурки, є більш широкими, загальними щодо категорій «форма виконавчої діяльності», «форма реалізації виконавчої влади» [7, с. 231].

Вирішуючи поставлені в межах наукової розвідки завдання, спершу зазначимо, що слово «форма» у тлумачних словниках української мови розуміється так: 1) обриси, контури, зовнішні межі предмета, що визначають його зовнішній вигляд; 2) пристрій, шаблон, за допомогою якого чому-небудь надають певних обрисів, якогось вигляду; 3) тип, будова, спосіб організації чого-небудь; зовнішній вияв якого-небудь явища, пов'язаний з його сутністю, змістом; 4) спосіб існування змісту, внутрішня структура змісту, організація і зовнішнє вираження; 5) видимість або зовнішній бік чого-небудь, що не відображає суті справи [8, с. 1543]. Закономірним чином у наукових дослідженнях і розвідках ученими окреслюються різні аспекти поняття «форми». Наприклад, М.М. Северін уважає, що форма – це суто філософська категорія, яка виражає собою «впорядкованість змісту, спосіб його здійснення», а також «конкретну, цю конфігурацію, взаємне розташування, елементів, що складають зміст, і спосіб, визначений порядок відносин і зв'язків між ними» [9, с. 215]. Л.С. Федорняк указує на те, що форма – це «зовнішнє вираження суті, порядку організації та структури» [10, с. 253]. Також вказане поняття розглядалось в юридичному аспекті. Зокрема, О.В. Петров уважає, що «форма» в юридичному контексті – це «спосіб зовнішнього подання істотного змісту явища», а тому має аналізуватись саме «в аспекті закономірних зв'язків із сутністю і змістом права» [11, с. 229].

Отже, як зазначає український юрист-адміністративіст О.М. Рєзнік, за допомогою форми визначається зовнішнє вираження змісту певних дій, феноменів. Водночас під час використання цього слова може йти мова «про певну умову, за існування якої таке явище набуває потрібного вигляду, формується спосіб його існування та функціонування тощо». Однак, як зазначає науковець, цей підхід до розуміння поняття «форма» є загальним і таким, що не дає змоги «зрозуміти специфіку саме правової діяльності» [12, с. 270]. Вказане може бути вирішене шляхом конкретизації поняття «форма», а саме – вказівкою на те, щодо чого воно використовується. В контексті питання, яке нами досліджується, важливою є саме «форма діяльності».

При цьому під «формою діяльності» вчені розуміють «… те, з чого діяльність починається, і те, що вона виробляє, і все це одночасно» [13, с. 18], а в адміністративно-правовому сенсі – «зовнішнє практичне вираження державно-управлінської діяльності» [14, с. 369]. Зокрема, на думку українського науковця О.М. Рєзніка, адміністративно-правові форми діяльності правоохоронних органів України як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки держави є зовнішньо вираженими діями чи рішенням співробітників правоохоронних органів України, які вчиняються чи приймаються ними у межах національного законодавства з метою сприяння ефективному виконанню покладених на них чинним законом завдань щодо забезпечення фінансово-економічної безпеки держави [12, с. 274]. Тобто можемо дійти думки, що форми діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері нашої держави – це зовнішнє практичне вираження дій і рішень публічних службовців органів публічної служби у відповідній сфері, що ними вчиняються (приймаються) на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені чинним законодавством

України, з метою забезпечення та здійснення покладених на них чинним законодавством завдань у правоохоронній сфері держави.

Висновки. Сьогодні у вітчизняній і зарубіжній теорії адміністративного права ще залишається невирішеною низка проблем щодо узагальненого розуміння форм діяльності органів публічної служби загалом. При цьому формам діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері вченими взагалі не приділяється належна увага. Водночас узагальнююче розуміння відповідних форм діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері нашої держави суттєво ускладняється тим, що, попри наявність у відповідних органів спільних рис діяльності, в правоохоронній сфері нашої держави вони також виконують спеціальну діяльність у межах комплексу особливих форм діяльності.

Утім, в узагальненому вигляді форми діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері можуть теоретично осмислюватись як практичне вираження компетентної реалізації відповідними органами групи покладених на них законодавцем завдань у сфері правоохорони. При цьому з метою уніфікації знань про вказані форми діяльності подальше їх дослідження доцільно розглядати як певну узгоджену структуру, що охоплює такі форми діяльності: правові форми діяльності (нормотворчу, правозастосовну, установчу, контрольно-наглядову, виконавчу форми діяльності); неправові форми діяльності (організаційні та матеріально-технічні форми діяльності).

Список використаних джерел:

1. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации : учебник. Москва : ИКД «Зерцало-М», 2003. 608 с.

2. Матирко В.И. *Формирование кадрового потенциала федеральных органов исполнительной власти* : дисс. … д-ра экон. наук : 08.00.05. Москва, 1997 358 с.

3. Гурковський М.П., Єсімов С.С. Основні форми та методи діяльності поліції у сфері забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 4. С. 171–186.

4. Кравцова Т.М. Правові форми державного регулювання у сфері підприємницької діяльності. *Актуальні проблеми держави і права*. 2003. Вип. 19. С. 87–89.

5. Алікова О.М. Організаційно-правові форми діяльності державних органів у сфері фізичної культури і спорту. *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. Вип. 25. С. 210–214.

6. Клочко І.О. Органи прокуратури України в системі суб'єктів протидії корупції: адміністративно-правовий аспект : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2018. 227 с.

7. Бандурка О.О. Сутність та види форм управлінської діяльності в Державній податковій службі України. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2005. № 30. С. 230–236.

8. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з додатками і доповненнями) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь : Вид-во «Перун», 2005. 1728 с.

9. Северин Н.Н. Педагогическая оценка форм управления процессом профессиональной подготовки сотрудников ГПС МЧС России. *Вестник БГТУ им. В.Г. Шухова*. 2012. № 2. С. 215–218.

10. Федорняк Л.С. Формування персоналу сільськогосподарського підприємства. *Актуальні проблеми розвитку економіки регіону*. 2008. № 4. С. 253–258.

11. Петров А.В. Форма права и ее разновидности. *Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского*. 2012. № 6-1. С. 227–232.

12. Рєзнік О.М. Адміністративно-правові засади діяльності правоохоронних органів із забезпечення фінансово-економічної безпеки України : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2019. 509 с.

13. Лебедев С.П. Проблема платоновского учения о началах. *Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена*. 2007. Т. 9. № 46. С. 7–18.

14. Козлов Ю.М. Административное право : учебник. Москва : Изд-во «Юристъ», 2005. 554 с.

УДК 342.95
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.29

КОНОНЕЦЬ В.П.

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ З НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ МВС ЩОДО ВИДАЧІ СВІДОЦТВА ПРО ДОПУЩЕННЯ ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ ДО ПЕРЕВЕЗЕННЯ НЕБЕЗПЕЧНИХ ВАНТАЖІВ

Наукова стаття присвячена нормативно-правовому регулюванню надання адміністративних послуг МВС щодо видачі свідоцтва про допуск транспортних засобів до перевезення певних небезпечних вантажів. Розглядається процедура, передбачена адміністративними нормами порядку, та порядок видачі свідоцтвами про допуск транспортних засобів до перевезення певних небезпечних вантажів компетентними органами. У статті розглянуто правове регулювання правових підстав використання працівниками поліції технічних засобів фотозйомки, відеозапису на підставі Закону України «Про Національну поліцію». Узагальнено матеріали Єдиного державного реєстру судових рішень щодо винесення судами судових рішень із питань використання технічних пристроїв. Розглянуто законність використання технічних засобів і надання відеодокументів як доказів у судовому процесі України. Проаналізовано питання використання відеозапису, який повинен забезпечити найбільш точну та повну фіксацію фактів, що мають доказове значення.

Стаття присвячена вивченню та обговоренню питань, пов'язаних із використанням технічного обладнання поліцією, зокрема, у процесі фото- та відеофіксації правопорушень. Вона відіграє важливу роль у пошуку злочинців, допомагає в зборі доказів, дослідженні документів та інших речових доказів. Використання відеозапису забезпечує найбільш точне та повне записування фактів, які мають доказове значення. Відеозйомка не замінює фотографію, а доповнює її, дає змогу знімати об'єкти не лише статикою, але й динамікою. Ось чому законодавство Іспанії щодо фото- та відеофіксації в діяльності поліції є одним із безперечних доказів під час розгляду матеріалів правопорушення в суді.

Наголошено, що погодження маршруту руху транспортних засобів під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів здійснюється спільно з Національною поліцією України, що зумовлює погодження руху транспортних засобів конкретними вулицями та дорогами, недопущення проїзду через житлові райони, екологічно чутливі райони, промислові зони з небезпечними об'єктами або дорогами транспортних засобів; вимоги щодо руху та стоянки в разі несприятливих погодних умов, землетрусів, аварій, страйків, громадських заворушень або військових дій; обмеження руху транспортних засобів у певні дні тижня або року.

Ключові слова: *видача свідоцтва, процесуальний порядок, послуги МВС, законодавство.*

The scientific article is devoted to the normative and legal regulation of rendering of services of the Ministry of Internal Affairs concerning the issue of the certificate on the admission of vehicles to the transportation of certain dangerous goods. The procedure stipulated by the administrative norms for the procedure and the procedure for issuing a certificate of admission of vehicles to the carriage of certain dangerous goods, by the competent authorities, is considered.

The article deals with the legal regulation of the legal grounds for the use by police officers of technical means of photography, filming, video recording, on the basis of the Law of Ukraine "On the National Police". The materials of the Unified State Register

© КОНОНЕЦЬ В.П. – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративного права, процесу та адміністратиавної діяльності (Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ)

of Court Decisions concerning the issuance by the courts of rulings on issues related to the use of technical devices are summarized. The legality of the use of technical means and the provision of video documents as evidence in the judicial process of Ukraine is considered. The issue of the use of video recording, which should provide the most accurate and complete fixation of facts that have probative value, is analyzed. The article is devoted to the study and discussion of issues related to the use of technical equipment by the police, in particular, in the process of photo and video fixing for offenses. She plays an important role in the search for criminals and offenders, assists in collecting evidence, exploring documents and other material evidence. The use of video recording ensures the most accurate and complete recording of facts that have probative value. Video shooting does not replace the photo, but complements it, allows you to capture objects not only in statics, but also in dynamics. That is why the legislation of Spain for photo and video fixation in the activities of the police is one of the undisputed evidence when considering the materials of the offense in court.

It is emphasized that the coordination of the route of traffic of vehicles during the road transportation of dangerous goods is carried out jointly with the National Police of Ukraine, which stipulates the coordination of the movement of vehicles with specific streets and roads, preventing passage through residential areas, environmentally sensitive areas, industrial zones with hazardous objects roads of vehicles; traffic and parking requirements in the event of inclement weather, earthquakes, crashes, strikes, public disturbances or hostilities; restricting the movement of vehicles on certain days of the week or year.

Key words: *issuance of certificates, procedural order, MVD services, legislation.*

Вступ. Відповідно до ст. 3 Конституції України «… людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю» [1].

У теорії окреслене питання розглядалося такими науковцями, як: С.Я. Лихова, Л.Г Мачковський, М.І. Мельник, В.О. Навроцький, Є.В. Савкін, А.В. Серебреннікова, М.І. Хавронюк, та іншими вченими-криміналістами. Дослідження цього питання адміністративістами відсутнє, що зумовлює необхідність дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є визначення питання з надання сервісних послуг МВС щодо видачі свідоцтва про допущення транспортних засобів до перевезення визначених небезпечних вантажів.

Досягнення цієї мети передбачає вирішення таких завдань:

– вивчення особливостей надання сервісних послуг МВС щодо видачі свідоцтва про допущення транспортних засобів до перевезення визначених небезпечних вантажів;

– пошук науково обґрунтованих пропозицій і механізмів щодо покращення законодавства.

Результати дослідження. Питання, пов'язані з наданням сервісних послуг МВС щодо видачі свідоцтва про допущення транспортних засобів до перевезення визначених небезпечних вантажів, а також використанням поліцією технічних приладів, зокрема, у процесі здійснення фото- і відеофіксації, а саме – під час порушення правил дорожнього руху, є сьогодні досить актуальними. Використання технічних засобів відіграє велику роль у пошуках злочинців і правопорушників, допомагає збирати докази, досліджувати документи та інші речові докази. І тому потрібно визначити правові підстави, значимість цього питання та взагалі доречність застосування працівниками поліції цих засобів.

Відповідність конструкції спеціалізованих транспортних засобів для перевезення небезпечних вантажів вимогам ДОПНВ підтверджується шляхом видачі свідоцтва про допущення транспортних засобів до перевезення визначених небезпечних вантажів, зразок якого наведено в Додатку 2 до Правил дорожнього перевезення небезпечних вантажів, затверджених Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 4 серпня 2018 року № 656 «Про затвердження деяких нормативно-правових актів з питань дорожнього перевезення небезпечних вантажів», зареєстрованим у Міністерстві юстиції України від 11 вересня 2018 року за № № 1041/32493-1043/32495 або шляхом продовження строку його дії відповідно до підрозділу 9.1.2.3 ДОПНВ.

Свідоцтво видається або продовжується сервісним центром МВС (далі – СЦ) за результатами перевірки відповідності конструкції та спеціального обладнання транспортного засобу вимогам ДОПНВ та Правил дорожнього перевезення небезпечних вантажів.

Власник транспортного засобу, перевізник або уповноважена ним особа має право вільного вибору СЦ для проведення перевірки відповідності конструкції транспортного засобу вимогам ДОПНВ та отримання/продовження Свідоцтва. Обмеження у виборі СЦ, зокрема, від місця реєстрації транспортного засобу не допускається.

Свідоцтво видається (продовжується) на всі транспортні засоби EX/II, EX/III, FL, AT, MEMU категорій N та O, які успішно пройшли обов'язковий технічний контроль, придатні до перевезення небезпечних вантажів і відповідають вимогам частини 9 ДОПНВ, які застосовуються до відповідного типу транспортних засобів з урахуванням перехідних положень, визначених у главі 1.6 та підрозділі 9.2.1.1 ДОПНВ.

Транспортні засоби, якими перевозяться небезпечні вантажі, повинні відповідати вимогам державних стандартів, безпеки, охорони праці та екології, а також у встановлених законодавством випадках мати відповідне маркування і свідоцтво про допущення до перевезення небезпечних вантажів.

Сьогодні перевізники узгоджують із Національною поліцією лише дорожнє перевезення небезпечних вантажів, які належать до вантажів підвищеної небезпеки згідно з Наказом Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження деяких нормативно-правових актів із питань дорожнього перевезення небезпечних вантажів» від 4 серпня 2018 року № 656 [2].

У разі дорожнього перевезення таких вантажів відповідні свідоцтва, згідно із законодавством, видаються територіальними органами Міністерства внутрішніх справ України.

Перевізник небезпечних вантажів – юридична (резидент і нерезидент) або фізична особа (громадянин України, іноземець, особа без громадянства), яка здійснює перевезення небезпечного вантажу, зобов'язаний: розробити та погодити з органами Національної поліції маршрути і режими перевезення небезпечних вантажів; забезпечити своєчасний огляд транспортних засобів територіальними органами Міністерства внутрішніх справ України та отримання відповідного свідоцтва про допуск до перевезення небезпечного вантажу; під час перевезення не відхилятися від узгодженого маршруту, додержуватися безпечних умов руху та постійно контролювати стан транспортного засобу і вантажу.

Щодо перевезень небезпечних вантажів висуваються особливі підвищені вимоги як до самого транспорту, так і до персоналу. Транспортні засоби, позначені інформаційними таблицями небезпечного вантажу, мають бути оснащені ADR-комплектами та додатковими засобами пожежогасіння. (ADR-комплект – комплект додаткового обладнання для транспортного засобу, що перевозить небезпечний вантаж). Включає всі предмети додаткового обладнання, які обов'язково повинні бути на транспортному засобі під час перевезення небезпечного вантажу згідно з вимогами ДОПНВ/ADR (Європейська угода про міжнародне дорожнє перевезення небезпечних вантажів), за винятком противідкатних упорів, елементів маркування та вогнегасників [2].

Погодження маршруту руху транспортних засобів під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів здійснюється спільно з Національною поліцією України, що зумовлює погодження руху транспортних засобів конкретними вулицями та дорогами, недопущення проїзду через житлові райони, екологічно чутливі райони, промислові зони з небезпечними об'єктами або дорогами транспортних засобів; вимоги щодо руху та стоянки в разі несприятливих погодних умов, землетрусів, аварій, страйків, громадських заворушень або військових дій; обмеження руху транспортних засобів у певні дні тижня або року.

Проаналізувавши дані з Єдиного державного реєстру судових рішень, хочу зазначити, що здебільшого, коли витримана процедура застосування відеозйомки правопорушення, є незрозумілою позиція суду, чому саме в порядку ст. 251 КУпАП [5] відеозапис не є доказом? Чому суд не завжди сприймає запис із відеореєстратора як явний факт вчиненого правопорушення, що не потребує додаткової та більшої доказової бази? Насамперед хочеться зауважити, що це є досить складним явищем у судовій діяльності, адже важко однозначно стверджувати взагалі, на яких підставах суд приймає те чи інше рішення, не завжди дотримуючись норм КУпАП. На мою думку, суд під час вирішення справи, а саме – винесення вироку, враховує свої власні переконання щодо цієї справи та діє відповідно до ситуації, що склалася. Тим більше хочу зауважити, що цей факт не є з правового погляду правильним, тому що не відповідає саме таким вимогам, як неупередженість та об'єктивність. Тому для розкриття проблематики з приводу розгляду судами адміністративних справ у частині залучення доказової бази фото- та відеофіксації доцільно розглянути низку винесених постанов судом. Оскільки якщо звернутися до статистики оскарження винесених рішень за ст. 130 КУпАП, то стан її залишається незрозумілим і постійно змінюється, але зріст все одно вбачається.

Враховуючи різноманітний характер і вибраний напрям до проведення суддею судового розгляду, слід зауважити на тому, що вибраний шлях, безперечно, впливає на хід і результати процесу в суді. Найчастіше у вироках чи інших рішеннях суду вбачається неоднозначність під час задоволення чи відмови залучення як доказів результатів фото- чи відеозйомки. В одному випадку у разі відсутності такого виду доказу суддя витребовує залучення або виїмку такого запису, що, власне, затягує час проведення судового процесу. А в інших – навпаки, за наявності необхідного відео заперечує їхній доказовий характер і взагалі відхиляє можливість долучити до справи. Така позиція суддів дуже неоднозначна, незрозуміла і потребує детального вивчення із наукового та практичного поглядів і надалі з формуванням і затвердженням інструкції щодо визначення алгоритму дій під час оцінки відеодоказів для різних категорій справ з урахуванням усіх важливих аспектів, оскільки в окремих випадках допустимість відеозапису може роз'яснити та прискорити розгляд справи із справедливим і законним винесенням вироку судом. За відсутності відповідного носія доказу судовий розгляд може зайти в глухий кут, а в гіршому разі – притягнути до відповідальності невинну особу, що нині трапляється досить таки часто.

Дослідивши Постанову апеляційного суду по справі за № 490/11314/16-п від 24 лютого 2017 р. в м. Миколаїв, хочу акцентувати увагу на тому факті, що суб'єктом вчинення правопорушення є волонтер АТО Степан Панчук, який, перебуваючи у стані алкогольного сп'яніння, двічі був зупинений працівниками поліції.

За результатом першого судового розгляду суд виніс рішення не на користь волонтера, а таке: *«… Визнати винним у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 130 КУпАП, та накласти адміністративне стягнення у виді штрафу у розмірі 600 неоподаткованих мінімумів доходів громадян, що становить 10 200 /десять тисяч двісті/ гривень із позбавлення права керування транспортними засобами строком на 1 /один/ рік. Стягнути з ОСОБА_1 судовий збір у розмірі 320 грн. 00 коп. в дохід держави. У клопотанні громадської організації «УЧАСНИКІВ БОЙОВИХ ДІЙ ОСОБА_4 ОСОБА_2» про передачу матеріалів у справі про притягнення ОСОБА_1 до адміністративної відповідальності за ч. 1 ст. 130 КУпАП на розгляд громадської організації «УЧАСНИКІВ БОЙОВИХ ДІЙ ОСОБА_4 ОСОБА_2» – відмовити».* Але не все так гарно, як здавалося на перший погляд, за результатами розгляду апеляційного подання суд усе ж таки звільнив цю особу від відповідальності: *«… Заслухавши пояснення ОСОБА_1, дослідивши матеріали справи, враховуючи обставини адміністративного правопорушення, характер вчиненого правопорушення та дані про особу, який у вчиненому щиро розкаявся, позитивно характеризується громадською організацією, а також його заняття волонтерською діяльністю, з урахуванням характеру вчиненого правопорушення і особи правопорушника, вважаю за доцільне звільнити його від адміністративної відповідальності та застосувати до нього захід громадського впливу... Передати матеріали справи про притягнення ОСОБА_1 до адміністративної відповідальності за ч. 1 ст. 130, ч. 1 ст. 130 КУпАП на розгляд громадської організації «Всеукраїнський союз ветеранів АТО», що за адресою – м. Пустомити, вул. Кандиби, 5/6. Провадження по справі про притягнення до адміністративної відповідальності ОСОБА_1 – закрити»*[3].

Причиною того можна вважати внесення змін до ст. 130 КУпАП, а саме: оскільки за керування автомобілем у стані сп'яніння одразу передбачене позбавлення права керування строком на 1 рік, то є сенс оскаржувати протоколи патрульної поліції, винесені за ч. 1 ст. 130 КУпАП та постанови судів про притягнення особи до відповідальності за вказаною статтею [4].

Отже, якщо повернутися до аналізу вироків, можна дійти висновку, що є дві причини, за яких суд задовольняє оскарження в повному обсязі – незаконність складення протоколу та клопотання про призначення експертизи відеозапису поліцейських.

Висновки. Для вирішення цієї проблеми прозорості надання адміністративних послуг МВС щодо видачі свідоцтва про допущення транспортних засобів до перевезення вантажів необхідно врегулювати питання щодо ефективності та оперативності роботи національної автоматизованої інформаційної системи, яка досить часто працює з перебоями, та ввести низку нововведень. Зокрема, підвищити кошторис послуги на отримання свідоцтва про допущення транспортних засобів до перевезення вантажів, оскільки висока ціна має відбити бажання у громадян вступати в корупційні зв'язки для отримання такого свідоцтва. Складання теорії і практики має супроводжувати відеозйомка із кількох камер. Інформація про те, хто, коли і кому видав медичну довідку та водійське посвідчення, має бути або публічною, або доступною певним колам осіб. Поліціянти, що приймають іспити, мають отримувати гідну зарплату для зменшення корупційних ризиків у сфері надання адміністративних послуг МВС.

Список використаних джерел:

1.Конституція України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 1996. № 30. Ст. 141. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80.

2.Оскарження постанови по ст. 130 КУпАП. URL: http://pravova-rada.com/ua/296-obzhalovanie-postanovlenija-po-st-130-kuoap.

3.Наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження деяких нормативно-правових актів з питань дорожнього перевезення небезпечних вантажів» від 4 серпня 2018 р. № 656.

4.Наказ Департаменту патрульної поліції НПУ від 3 лютого 2016 р. № 100, яким затверджено «Інструкцію про порядок зберігання, видачі, приймання, використання нагрудних відеокамер (відеореєстраторів) працівниками патрульної поліції та доступ до відеозаписів з них».

5.Наказ Департаменту патрульної поліції НПУ від 24 листопада 2015 р. № 14/1 «Про порядок зберігання, використання відеозапису з відеореєстраторів патрульних».

6.Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. URL: htpp//zakon1.rada.gov.ua.http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/580-19.

УДК 351.741:3.082
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.30

КУЗЬМЕНКО І.Г.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ УПРАВЛІНСЬКИХ КАДРІВ ПОЛІЦІЇ КРАЇН ЄС

У статті проаналізовано досвід організації професійної підготовки управлінських кадрів поліції країн ЄС. Сформовано висновки щодо можливості його використання в удосконаленні системи адміністративно-правового забезпечення професійної підготовки керівних кадрів Національної поліції України. Наголошено, що в європейських країнах систему державного управління у сфері освіти щодо підготовки персоналу для правоохоронних органів утворюють загальнонаціональні (федеральні) закони про поліцію, декрети і укази глав держав і керівників виконавчої влади, а також нормативні акти органів місцевого самоврядування, які містять положення про правовий режим окремих категорій поліцейського персоналу. З'ясовано, що система освітніх установ поліції Великої Британії представлена навчальними центрами, що здійснюють початкову підготовку й підвищення кваліфікації констеблів, сержантів, детективів для регіональних служб поліції (усього їх вісім), навчальними центрами з підготовки співробітників спеціальних підрозділів (підрозділів із боротьби з масовими безпорядками й збройних спеціальних загонів поліції), а також єдиним загальнонаціональним центром із підготовки керівних кадрів поліції – Брамшилль. Визначено, що визначальну роль в організаційному й нормативному регулюванні професійної підготовки управлінських кадрів поліції відіграє організаційно-структурна побудова правоохоронних органів, рівень їхньої централізації або децентралізації, а також їхня компетенція і підвідомчість, а відповідно, і підвідомчість систем професійної підготовки. Зроблено висновок, що європейські системи професійної підготовки управлінських кадрів поліції встановлюють характерну тенденцію, яка полягає в уніфікації національних законодавств, функціональних повноважень і завдань професійного навчання персоналу. В сучасних умовах сьогодення загрози у правоохоронній сфері спонукають до розширення формату співпраці співробітників управлінських кадрів поліції, громад-

© КУЗЬМЕНКО І.Г. – ад'юнкт кафедри публічного управління та адміністрування (Національна академія внутрішніх справ)

ськості, незалежних експертів і науковців різних галузей наук із питань удосконалення професійної підготовки керівних кадрів поліції як суб'єкта забезпечення правопорядку держави.

Ключові слова: *управлінські кадри, зарубіжний досвід, професійна підготовка, організаційно-правове забезпечення, поліція.*

The article analyzes the experience of organizing professional training of EU police officers. The conclusions on the possibility of its use in improving the system of administrative and legal support of professional training of senior personnel of the National Police of Ukraine have been formed. It is emphasized that in European countries the system of public administration in the field of education for training of personnel for law enforcement bodies is formed by the national (federal) laws on police, decrees and decrees of Heads of state and heads of executive power, as well as normative acts of local self-government bodies containing provisions on legal the mode of individual categories of police personnel. It is revealed that the UK Police Training System is represented by training centers providing initial training and refresher training for constables, sergeants, detectives for regional police services (all eight of them), training centers for the training of Special Forces units riots and armed special police units), as well as Bramshill, the only national center for police leadership training. It is determined that the organizational and structural construction of law enforcement agencies, the level of their centralization or decentralization, as well as their competence and responsibility, and, accordingly, the responsibility of professional training systems, play a decisive role in the organizational and regulatory regulation of professional training of managerial police personnel. It is concluded that European systems of professional training for management of police personnel set a characteristic trend, which consists in the unification of national laws, functional powers and tasks of professional training of staff. In the current circumstances, threats to the law enforcement field are pushing for an extension of the cooperation between police officers, the public, independent experts and scientists from various fields of science to improve the professional training of police executives as a subject of law enforcement.

Key words: *management personnel, foreign experience, professional training, organizational and legal support, police.*

Вступ. Від ефективності діяльності органів Національної поліції значною мірою залежить успішність реалізації національних інтересів і стабільність суспільного розвитку. Водночас досягти бажаних результатів неможливо без створення високопрофесійного кадрового корпусу, здатного ефективно вирішувати завдання, поставлені суспільством і державою перед органами Національної поліції України. Стабільне та ефективне функціонування правоохоронних органів є необхідною умовою захисту конституційного ладу, забезпечення законності і правопорядку. З метою розвитку правоохоронної системи України було прийнято Закон України «Про Національну поліцію» № 580 VIII від 2 липня 2015 року [1], тому важливим питанням залишається професійна підготовка управлінських кадрів Національної поліції, а це вимагає докорінного перегляду всієї чинної системи відомчої професійної та освітньої підготовки.

Чинна модель професійної підготовки управлінських кадрів Національної поліції України за багатьма критеріями не відповідає зростаючим потребам суспільства та міжнародним демократичним стандартам. Вимивання професійного ядра, фахова та психологічна неготовність значної частини управлінського складу, недостатнє наукове забезпечення реформаційних процесів як наслідок недооцінки, а іноді й прямого ігнорування досягнень науки, дефіцит практичних рекомендацій щодо використання зарубіжного досвіду в професійній діяльності органів Національної поліції України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам нормативно-правового забезпечення професійної підготовки управлінських кадрів поліції присвячені наукові публікації вітчизняних правознавців різних наукових галузей, зокрема, їх досліджували такі вчені: В.Б. Авєр'янов, М.І. Ануфрієв, А.В. Басов, О.М. Бандурка, А.І. Берлач, О.К. Безсмертний, В.М. Бесчастний, В.Т. Білоус, В.С. Венедіктов, Е.О. Дідоренко, М.М. Дивак, А.В. Дончук, Ю.В. Дубко, О.С. Доценко,

В.В. Доненко, О.А. Зарічанський, В.О. Заросило, І.В. Зозуля, М.І. Іншин, В.В. Коваленко, О.В. Копан, Р.А. Калюжний, Ю.Ф. Кравченко, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Я.Ю. Кондратьєв, Д.П. Калаянов, Н.П. Матюхіна, Є.М. Моїсеєв, В.І. Олефір, Ю.І. Осіпов, О.І. Остапенко, А.В. Сергєєв, В.П. Пєтков, С.В. Пєтков, Г.О. Пономаренко, М.П. Пихтіна, О.С. Проневич, Ю.І. Римаренко, О.П. Рябченко, О.Ю. Синявська, А.А. Стародубцев, В.І, Шакун, В.К. Шкарупа, І.М. Шопіна, О.Н. Ярмиш та інші.

Постановка завдання. Мета статті – розкрити значення використання зарубіжного досвіду як умови вдосконалення організаційно-правового забезпечення професійної підготовки управлінських кадрів Національної поліції України.

Результати дослідження. Виділяючи значний внесок цих учених у розвиток науки, можна зауважити, що дієвої системи професійної підготовки управлінських кадрів органів і підрозділів Національної поліції України створено не було. Досвід країн ЄС у цьому аспекті досконало не вивчений, тому залишаються можливості подальшого використання зарубіжного досвіду. Саме досвід країн ЄС має досить позитивних прикладів, вміле використання яких може адаптувати організаційно-правовий механізм професійної підготовки управлінських кадрів Національної поліції України. Виокремлення недосліджених аспектів загальної проблеми зумовлює актуальність статті та необхідність вивчення зарубіжної практики організаційно-правового забезпечення професійної підготовки управлінських кадрів у діяльності органів Національної поліції України.

Кадрове забезпечення є головним і вирішальним елементом поліцейського апарату. Саме від кадрового забезпечення залежить ефективність усіх правових, організаційних і інших заходів, спрямованих на забезпечення правопорядку.

Говорячи про особливості правового регулювання й управління поліцейським персоналом, потрібно зазначити, що їхнім основним завданням є перетворення його на надійне знаряддя захисту наявної державності й законності. Із цього погляду й варто оцінювати все, що пов'язане з кадровою роботою в поліціях країн ЄС.

Кадрове забезпечення покладено в основу будь-якої стратегії і тактики поліції розвинених країн світу [2, с. 312], таких як Франція, Велика Британія, Італія, Канада, Австрія, Німеччина, які мають довготривалу історію, великий досвід роботи зі злочинністю й охорони публічного порядку та тісні взаємовідносини між собою. Організація підготовки управлінських кадрів країн ЄС змушує враховувати всі здобутки минулого та сучасного, широко розвивати міжнародну кооперацію не лише в питаннях безпосередньо правоохоронної діяльності, але й обміну досвідом керівного персоналу поліцейських органів і підрозділів [3, с. 25].

У багатьох країнах ЄС професійна підготовка управлінських кадрів поліції діє мережа додаткової або післядипломної освіти (підвищення кваліфікації, спеціалізації, удосконалення та перепідготовка управлінських кадрів), яка функціонує як на базі навчальних закладів, так і у формі службової підготовки безпосередньо за місцем несення служби.

Окрім можливості здобути відомчу поліцейську освіту, в країнах ЄС все більше управлінських кадрів відряджаються або самостійно вступають у загальногромадянські університети, інститути та коледжі. Пріоритетом прийняття на керівну посаду в поліції є особи, які вже мають одну або дві вищі освіти і навіть учений ступінь. Відомча професійна підготовка управлінських кадрів поліції ЄС інтегрувалася в загальнонаціональні та міжнародні освітні простори через систему державного ліцензування, атестації та акредитації і функціонує відповідно до загальнодержавних критеріїв і стандартів. Керівники поліції країн ЄС зацікавлені у функціонуванні ефективної системи професійної підготовки управлінських кадрів.

З погляду вдосконалювання кадрового забезпечення роботи органів Національної поліції України відповідний теоретичний і організаційно-правовий досвід має чимало повчального. Значно активізувалося міжнародне співробітництво в професійній підготовці управлінських кадрів поліції. Істотно зросла кількість українських фахівців, які підвищують свій професійний рівень у країнах ЄС, іноземні колеги залучаються до проведення навчальних семінарів з актуальної для Національної поліції України тематики, беруть участь у міжнародних науково-практичних конференціях і розробленні програм з удосконалення підготовки управлінських кадрів правоохоронних відомств.

Необхідно зазначити, що підготовка управлінських кадрів поліції – один із найважливіших складових елементів системи управління.

Процес професійної підготовки управлінських кадрів поліції нерозривно пов'язаний із практикою, а саме навчання здійснюється в процесі практичної діяльності. Практика є ключовим моментом у процесі навчання, що являє собою цикл: навчання – застосування отриманих

знань на практиці – навчання – практика – тест – наступний рівень навчання. На думку Петера Д. Ейзермана, керівника Ради Голландського національного інституту поліції з відбору й навчання, система навчання повинна ґрунтуватися на конструктивній теорії освіти, відповідно до якої навчання на основі справжньої практичної ситуації є найбільш ефективним, оскільки люди здатні на значно більше порівняно з тим, чому вони навчилися в навчальному інституті [4, с. 33].

Вступ у ЄС багатьох країн Центральної й Східної Європи вимагав від них серйозного реформування системи правоохоронних органів. Реформи торкнулися й професійної підготовки управлінських кадрів. Деякі країни повністю сприйняли західну модель, інші залишили елементи чинної раніше системи професійної підготовки. Наприклад, система підготовки управлінських кадрів у Словенії останнім часом зазнала серйозних змін [5]. Чинна система професійної підготовки управлінських кадрів, яка полягала в проходженні навчання у вищій школі протягом чотирьох років, була замінена на більш коротке навчання, схоже на систему підготовки керівних кадрів у країнах ЄС. У цій системі відсутні тверді навчальні плани, обов'язкові для всіх навчальних закладів. Підготовка управлінських кадрів здійснюється єдиним центром державного рівня. Напівцентралізована система поширена у Великій Британії, Федеративній Республіці Німеччина й інших країнах. У межах нової системи професійної підготовки після закінчення курсів із підвищення кваліфікації в поліцейській академії стають управлінцями. Найбільш яскравими прикладами ефективно функціонуючих систем підготовки управлінських кадрів в Європі є британська та німецька моделі.

Система освітніх установ поліції Великої Британії представлена навчальними центрами, що здійснюють початкову підготовку й підвищення кваліфікації констеблів, сержантів, детективів для регіональних служб поліції (усього їх вісім), навчальними центрами з підготовки співробітників спеціальних підрозділів (підрозділів із боротьби з масовими безпорядками й збройних спеціальних загонів поліції), а також єдиним загальнонаціональним центром із підготовки керівних кадрів поліції – Брамшилль.

Управлінські кадри готує Коледж вищого поліцейського складу, що є структурною одиницею Асоціації європейських поліцейських коледжів – Association of European Police Colleges (AEPS) [7]. Рішенням Європейської ради AEPS був створений у 2000 році, однак фактично функціонувати почав з 1 січня 2001 року з тимчасовим місцем перебування в Копенгагені, Данія. Після отримання статусу юридичної особи коледж перебазувався в Брамшилль, Велика Британія. Щорічно коледж формує план навчання для співробітників національних поліцій країн ЄС, Норвегії та Ісландії.

У Коледжі Брамшилль навчаються вищі поліцейські чини: старші інспектори, старші офіцери поліцейських департаментів, фахівці цих департаментів, старші офіцери, а також управлінські кадри інших країн. Відбір кандидатів на навчання в Коледж проводять регіональні поліцейські департаменти. Програма навчання, названа «Програмою лідерства», включає управлінські курси для молодшого середнього й старшого керівного складу поліції. Підготовка старших керівників орієнтована на індивідуальну роботу й передбачає одержання випускниками магістерського ступеня в галузі управління після написання й захисту диплома. Курс навчання триває від 4 до 6 років і тільки 21 тиждень із них слухачі проводять у Коледжі.

Коледж також проводить прискорений курс підвищення кваліфікації за спеціальною програмою, розробленою для офіцерів поліції, що не володіють більшим практичним досвідом, за діяльністю яких можна судити, що вони мають потенціал керівника. Курс призначений для підготовки сержантів і інспекторів, а надалі – й керівників більш високого рівня [6, с. 9].

Поліція Німеччини працює в складі Міністерства внутрішніх справ, яке фактично контролює всі сфери внутрішнього життя країни. Відповідно до цього структуровано національну систему підготовки управлінських кадрів поліції. Законодавчі засади професійної діяльності поліції Німеччини і підготовки управлінських кадрів було розроблено ще в XIX ст. та врегульовано законами кожної із шістнадцяти федеральних земель. Зокрема, у Німеччині професійна підготовка є трирівневою. Перший рівень передбачає підготовку патрульних поліцейських, другий – інспекторів поліції, третій – управлінських кадрів [8, с. 102]. Вимоги до управлінських кадрів на службу в поліції Німеччини різних федеральних земель не надто різняться. Наприклад, щоб стати керівником федеральної землі Баварії, слід мати вищу освіту, досягти 25 років, мати німецьке громадянство, мати належний стан здоров'я, не мати судимостей і фінансових труднощів, відповідати таким критеріям, як: уміння мислити стратегічно, розуміти суть соціальних процесів, правильно добирати та розподіляти обов'язки між найближчими підлеглими, а саме – сприймати свої повноваження як певну місію, спрямовану на зміцнення держави та її престижу.

Проаналізувавши спеціальну літературу [9, с. 25], можна зробити такі висновки, що із загальної кількості працівників поліції Німеччини лише 1%, здобувши відповідну освіту, має право обіймати керівну посаду. До професійної підготовки управлінських кадрів у Німеччині ставляться надзвичайно відповідально. Підготовка одного співробітника із числа керівного складу передбачає щонайменше 3 роки з фінансуванням приблизно 60 тисяч євро [10, с. 32–40]. Професійна підготовка управлінських кадрів поліції спрямована на опанування поліцейськими операціями, лідерство, роль поліції в суспільстві, розвиток людських ресурсів, законодавче забезпечення правоохоронної діяльності та міжнародного співробітництва.

У європейських країнах систему державного управління у сфері освіти щодо підготовки персоналу для правоохоронних органів утворюють загальнонаціональні (федеральні) закони про поліцію, декрети і укази глав держав і керівників виконавчої влади, а також нормативні акти органів місцевого самоврядування, які містять положення про правовий режим окремих категорій поліцейського персоналу. Крім того, правова регламентація професійної підготовки управлінських кадрів у правоохоронній сфері знаходить відображення у відомчих нормативно-правових актах загальнонаціонального (федерального), регіонального (територіального) і місцевого (муніципального) рівнів залежно від підвідомчості освітньої установи, яка провадить професійну підготовку, а також посадового та кваліфікаційного рівнів управлінських кадрів, для яких вона призначена. Ще однією особливістю системи підготовки співробітників правоохоронних органів європейських країн є їхнє тісне міжнародне співробітництво та кооперація. Наприклад, в 90-х роках минулого століття була створена інтегрована система професійної підготовки співробітників правоохоронних органів на основі єдиних європейських стандартів освіти у правоохоронній діяльності. Міждержавна співпраця у правоохоронній сфері здійснюється у форматі міждержавних нормативно-правових актів, таких як «Угода про єдину освіту кандидатів для вищих органів поліцейської виконавчої служби ЄС», «Угода про поліцейську академію управління ЄС», та інших міжнародних договорів [11].

У Законі «Про реформування поліції» Франції, прийнятому в 1985 році, є спеціальний розділ, присвячений підготовці співробітників національної поліції всіх категорій і рангів. У цьому Законі, зокрема, щодо підготовки керівних кадрів передбачається, що комісари поліції після отримання магістерського диплома в будь-якому загальносуспільному університеті Ради Європи повинні пройти курси прискореного поліцейського навчання у Французькій Вищій національній школі в Сен-Сір-о-Мон-д'Ор біля Ліона. Подальші директиви (1999 року) Міністра внутрішніх справ Франції конкретизували сутність організації професійної підготовки комісарів поліції трьох звань: комісарів, головних комісарів і дивізійних комісарів (близько 2000 штатних одиниць).

Визначальну роль в організаційному й нормативному регулюванні професійної підготовки управлінських кадрів поліції відіграє організаційно-структурна побудова правоохоронних органів, рівень їхньої централізації або децентралізації, а також їхня компетенція і підвідомчість, а відповідно, і підвідомчість систем професійної підготовки.

Слід зазначити, що систему норм, які регулюють організацію служби в національних і муніципальних поліцейських формуваннях, правовий стан і професійну підготовку їхніх працівників утворюють, як правило, загальнонаціональні (федеральні) закони про поліцію, декрети й укази очільників держав і керівників виконавчої влади, а також нормативні акти органів місцевого самоуправління, що містять положення про правовий режим окремих категорій поліцейського персоналу.

Окрім того, правова регламентація професійної підготовки управлінських кадрів поліції знаходить своє відображення у відомчих нормативних правових актах загальнонаціонального (федерального), регіонального (територіального) і місцевого (муніципального) рівнів залежно від підвідомчого освітнього закладу, що здійснює професійну підготовку, а також посадового рівня управлінських кадрів, для котрих вона призначена.

Вивчення організації професійної підготовки керівних кадрів поліції за кордоном демонструє високий рівень нормативно-правової регламентації всіх етапів цього процесу, починаючи з добору кандидатів на висування чи на призначення на керівну посаду і завершуючи етапом оцінювання якості навчання та результатів професійної підготовки.

Висновки. Європейські системи професійної підготовки управлінських кадрів поліції встановлюють характерну тенденцію, яка полягає в уніфікації національних законодавств, функціональних повноважень і завдань професійного навчання персоналу. В сучасних умовах сьогодення загрози у правоохоронній сфері спонукають до розширення формату співпраці спів-

робітників управлінських кадрів поліції, громадськості, незалежних експертів і науковців різних галузей наук із питань удосконалення професійної підготовки керівних кадрів поліції як суб'єкта забезпечення правопорядку держави.

Список використаних джерел:

1. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 580 – VIII // *База даних «Законодавство України»* / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19.

2. Брисковська О.М., Овечкіна Л.М. Досвід кадрового забезпечення діяльності поліції зарубіжних країн – один із чинників успішного удосконалення правопорядку. *Науковий вісник НАВС України*. Київ, 2003. № 2. С. 312–319.

3. Програма удосконалення підготовки керівних англійської поліції. *Police*. 1999. С. 25–28.

4. Эйзерман П.Д. Законодательно-правовое обеспечение профессионального обучения полиции // *Подготовка полицейских кадров. Проблемы и пути развития в общеевропейском масштабе* : мат-лы Междунар. науч.-практ. конф. Москва, 2000. С. 33.

5. Пагон М. Изучение реформирования полиции в Словении / по материалам Международной научной конференции. Прага, 2002.

6. Home Affairs Committee Fourth Report of Session 1998–1999 Police Training and Reeruilmunl. London, 1999. P. 9.

7. Зарічанський О.А. Використання зарубіжного досвіду у процесі формування правової культури майбутніх правоохоронців. URL: http://virkafedra.ucoz.ua/el_gurnal/pages/vyp4/vyhovanna/zarichanskij.pdf.

8. Masterstudiengang: Weffentlinche Verwaltung – Polizeimanagement (Publik Administration-Police Management). Modulhanbuch. Munster, 2014. 102 s.

9. Richtlinien die Auswahl und Einstellung von Nachwuchskrften mit der Befuhingung zum Richteramp und Diplomingenieuren (TH/Universitet) fur den huheren Polizeivollzugsdienst im. BGS. Berlin. 2002. 25 s.

10. Ізбаш К.С. Зарубіжний досвід підготовки кадрів поліції в європейських країнах. *Південноукраїнський часопис.* 2013. № 1. С. 36–40.

11. Матеріали досліджень Мілан Пагоня, Бояна Virjent-Новак, Меліта Джуріч, Бранко Lobnikar «Європейська система освіти та підготовка поліцейських кадрів».

УДК 330.123.3; 336.722.32
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.31

НАУМЕНКО С.Г.

ІСТОРІЯ ТА ПЕРЕДУМОВИ ВИНИКНЕННЯ ФОНДУ ГАРАНТУВАННЯ ВКЛАДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена основним засадам створення Фонду гарантування вкладів фізичних осіб: історії та передумовам виникнення, завданням, основним функціям і принципам діяльності. Розкрито необхідність введення страхування вкладів в Україні для створення привабливих умов для вкладників. Розглянуто вимоги, необхідні для участі банків у діяльності Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. Проаналізовано нормативно-правову базу, що регулює діяльність Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. Виокремлено позитивні та негативні сторони Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб». Проаналізовано обсяг фінансових ресурсів Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. Наголошено, що непрогнозована гіпервисока інфляція призводить до зменшення доходів і заощаджень бізнесу, населення і держави, підвищення виробничих витрат, збільшення вартості кредитів та їх обслуговування, зростання процентних ставок унаслідок невизначеності щодо майбутнього рівня цін. Окрім вищезазначених наслідків, інфляція створює несприятливі умови для залучення інвестиційних потоків в економіку країни. Інвесторів приваблює лише одноразове, короткотривале інвестування. Дестабілізація в економічному просторі країні зумовлює відсутність економічного зростання. Визначено, що головною функцією держави та Національного банку України є забезпечення стабільності національної валюти – гривні. Одним із способів економічного зростання в Україні є створення привабливого економічного простору для залучення іноземних інвесторів і гарантування стабільності та надійності вкладників. З'ясовано, що додатковим чинником спокою громадянина, який довірив банку розпоряджатися своїми грошима, є передбачена законодавством гарантія того, що у разі неплатоспроможності банківської установи вкладник отримає компенсацію в розмірі до 200 тис. грн. Саме таким гарантом від імені держави виступає Фонд гарантування вкладів фізичних осіб. Зроблено висновок, що створення такого страхового гандикапу, як Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, в Україні набуває позитивних тенденцій, але для повного усунення негативних факторів на фінансову кредитну сферу та посилення довіри громадян до банківської системи України необхідно продовжувати вдосконалювати систему гарантування вкладів.

Ключові слова: *Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, банківська діяльність, банківська ліцензія, система гарантування вкладів фізичних осіб, страхування депозитів, неплатоспроможність банків.*

The article is devoted to the foundations of the Deposit Guarantee Fund: the history and background of occurrence, tasks, main functions and principles of activity. The necessity of introducing deposit insurance in Ukraine is revealed to create attractive conditions for depositors. Requirements necessary for the participation of banks in the activity of the Fund for the Guaranteeing of Individual Deposits are considered. The normative-legal framework regulating the activity of the Fund for the Guaranteeing of Individual Deposits is analyzed. The positive and negative aspects of the Law of Ukraine "On the system of guaranteeing deposits of natural persons" are singled out. The volume of financial resources of the Guarantee Fund for Individuals Deposits is analyzed. It is emphasized that the unpredictable hypervisor infrastructure, which

© НАУМЕНКО С.Г. – аспірант кафедри фінансового права та фіскального адміністрування (Національна академія внутрішніх справ)

has to reduce revenues and save the right people, using and refining, most often users, using reliable loans and their services, indicate that rates remain uncertain about specific issues. Some of the overwhelming outlook is that inflation creates unpleasant conditions for increasing current flows in an economic country. Investors are only attracted to one-off, short-term investment investments. Destabilization in the economic space, which causes the presence of the economic level. It determined that the main function and the national Bank of Ukraine is the most modern national currency – the hryvnia. One of the most feasible economic outcomes in Ukraine is to create an attractive economic space for attracting foreign investors and guaranteeing depositors' efficiency and reliability. Given that a current human singer who trusts the bank while keeping his or her money is used, this is a guaranteed legal guarantee of the time that you are insolvent, and this warehouse receives compensation of up to UAH 200,000. The same guarantee on behalf holds this fund, guaranteeing the investment of individuals. A proper analysis has been made that created the same insurance handicap as the Guarantee Fund for the introduction of individuals in Ukraine, who have positive trends, but in order to permanently reduce the negative factors of important credit areas and release trust in the civil system of Ukraine, which requires confirmation of the deposit guarantee system.

Key words: *Fund for the Guaranteeing of Individual Deposits, banking, banking license, deposit guaranteeing system, deposit insurance, bank insolvency.*

Вступ. З давніх часів люди намагаються забезпечити своє майбутнє шляхом накопичення та примноження своїх статків і матеріальних благ, шляхом розміщення вкладів і депозитів у банківські установи. Але ціла низка світових фінансово-економічних криз і, як наслідок, криз в Україні унеможливлює формування зростання доходів громадян (фізичних осіб), а інколи навіть призводить до втрати всіх вкладів і, як наслідок, втрати довіри громадян до фінансово-кредитних інституцій. Саме такі негативні наслідки і спонукали до створення Фонду гарантування вкладів фізичних осіб в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. До питань, що торкаються системи гарантування депозитів в Україні, її правового регулювання у своїх працях зверталось велике коло науковців, переважно економістів. Серед них – А.В. Череп, О.В. Коротава, В.І. Огієнко, Л.Д. Кожухов, Я.О. Берназюк, О.Б. Зайчук, А.Г. Пишний, О.М. Синкова, Т.С. Смовженко та інші. Майже ніколи цю тему не досліджували правники.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження передумов створення Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, дослідження його правового статусу та обсягу фінансових ресурсів.

Результати дослідження. У поточному році виповнюється 28 років незалежності нашої країни та 23 роки введення в обіг національної валюти – гривні. За період становлення держави та внаслідок декількох хвиль економічного спаду у громадян України неодноразово підривався авторитет до банківської системи та зростала недовіра до фінансово-кредитних інституцій щодо вкладів і депозитів.

Наприклад, після розпаду Радянського Союзу майже кожний українець був позбавлений права вільно розпоряджатися своїми накопиченнями в Ощадбанку СРСР. З урахуванням економічної нестабільності та інфляційних процесів у країні депозити почали знецінюватися. У жовтні 1996 року Рада прийняла Закон «Про держгарантії поновлення заощаджень громадян України», що фіксує борг у розмірі 131,96 млрд грн і визначає порядок виплати вкладів Ощадбанку СРСР.

Наступним періодом зневіри громадян до банківських установ стала поява в новій державі Україна власної валюти, що мала б внести позитивні зміни в економіку країни, яка щойно з'явилася на карті Європи. На жаль, поява національної валюти супроводжувалася такими негативними процесами, як інфляція та різкі стрибки цін. Такі явища виникали внаслідок відсутності належного контролю формування цін із боку держави та державних органів.

У період становлення гривні, про яку заговорили ще в 1991 році, та як спосіб відмови від радянського карбованця Україна деякий час користуватися тимчасовою валютою купоно-карбованцями. Саме цей період був визначений для країни наявністю «бідняків-мільйонерів». Саме тимчасовий захід із введенням в обіг українського карбованця або купона мав стати буфером для інфляційного удару. Спочатку планувалося існування такої тимчасової валюти до 6 місяців. Але купони-карбованці проіснували в обігу фактично 5 років. Перші гривні були надруковані в

Канаді, але в обігу вони так і не з'явилися, а інфляційні процеси в країні набирали гіпертемпів. Наприклад, у 1992-му найвищим номіналом були 100 карбованців, у 1995-му з'явилася купюра з шістьма нулями і швидко стала такою ж звичною, як і хліб за 100 чи 200 тисяч. Саме через такі стрибки цін гривню довго не наважувались ввести в обіг [1].

За прогнозами політологів та економістів, нова валюта мала стати не просто папірцем, а сильною валютою. Але прогнозам не судилося збутися, оскільки на заваді гривні стала інфляція. Зокрема, починаючи з 1991 року відсоток інфляції в країні становив 391%, у 1993 році ця цифра збільшилася у 26 разів і становила 10 250 %. Зрозуміло, що в такий складний для країни час становлення, в період необхідності збільшення надходжень до бюджету через доходи від капіталу, позитивної тенденції не спостерігалося. В цей період був остаточно підірваний авторитет фінансово-кредитних установ, оскільки дивіденди, нараховані вкладникам за депозити, за лічені місяці перетворювалися на кіпу нічого не вартих папірців.

Зрозуміло, що непрогнозована гіпервисока інфляція призводить до зменшення доходів і заощаджень бізнесу, населення і держави, підвищення виробничих витрат, збільшення вартості кредитів та їх обслуговування, зростання процентних ставок унаслідок невизначеності щодо майбутнього рівня цін. Окрім вищезазначених наслідків, інфляція створює несприятливі умови для залучення інвестиційних потоків в економіку країни. Інвесторів приваблює лише одноразове, короткотривале інвестування. Дестабілізація в економічному просторі країні зумовлює відсутність економічного зростання.

25 серпня 1996 року було прийнято Указ Президента України Леоніда Кучми «Про грошову реформу в Україні», згідно з яким відбувається введення в обіг визначеної чинним законодавством України національної валюти – гривні [2]. Саме відтоді й починається розвиток банківської системи України як складника ринкової інфраструктури та основного елементу ринку депозитних і кредитних ресурсів. У той період стрімко зростає кількість банків, але у зв'язку з недосконалим правовим регулюванням і фінансовими кризами рівень довіри населення до них є низьким, більшість заощаджень зберігалася поза банківськими установами.

Головною функцією держави та Національного банку України є забезпечення стабільності національної валюти – гривні. Одним із способів економічного зростання в Україні є створення привабливого економічного простору для залучення іноземних інвесторів і гарантування стабільності та надійності вкладників.

Тому 10 вересня 1998 року для посилення цієї довіри було прийнято рішення про доцільність створення такої системи гарантування вкладів. Указом Президента України «Про заходи щодо захисту прав фізичних осіб – вкладників комерційних банків» було створено Фонд гарантування вкладів фізичних осіб (далі – Фонд). В той період Україна була однією з перших пострадянських держав, в якій запровадили систему страхування внесків (депозитів). Зокрема, розділом III Указу Президента України «Про заходи щодо захисту прав фізичних осіб – вкладників комерційних банків» джерелами формування коштів Фонду є такі:

– початковий збір із комерційних банків юридичними особами, зареєстрованими в Республіканській книзі реєстрації банків, валютних бірж та інших фінансово-кредитних установ Національного банку України, що мають ліцензію Національного банку України на здійснення операцій із залучення вкладів фізичних осіб;

– регулярні збори з комерційних банків, що сплачують збори до Фонду;

– спеціальні збори з комерційних банків, що сплачують збори до Фонду;

– внесок держави;

– доходи, отримані від інвестування коштів Фонду в державні цінні папери;

– пеня, яка стягується з комерційних банків, що сплачують збори до Фонду, за несвоєчасне або неповне перерахування зборів до Фонду;

– позики комерційних банків, міжнародних фінансових інститутів та іноземних банків;

– інші джерела, не заборонені законодавством України. Внесок держави становить 20 мільйонів гривень і вноситься Національним банком України за кошти його видатків. Збори до Фонду сплачуються комерційними банками – юридичними особами, зареєстрованими в Республіканській книзі реєстрації банків, валютних бірж та інших фінансово-кредитних установ Національного банку України, що мають ліцензію Національного банку України на здійснення операцій із залучення вкладів фізичних осіб.

Сплата зборів зазначеними банками є обов'язковою.

Додатковим чинником спокою громадянина, який довірив банку розпоряджатися своїми грошима, є передбачена законодавством гарантія того, що у разі неплатоспроможності банків-

ської установи вкладник отримає компенсацію в розмірі до 200 тис. грн. Саме таким гарантом від імені держави виступає Фонд гарантування вкладів фізичних осіб.

Цінова стабільність – це збереження купівельної спроможності національної валюти шляхом підтримання в середньостроковій перспективі (від 3 до 5 років) низьких, стабільних темпів інфляції, що вимірюються індексом споживчих цін. Цінова стабільність не передбачає незмінних цін, вона означає помірне їх зростання.

Фонд гарантування вкладів фізичних осіб заснований із метою захисту прав і законних інтересів вкладників банків.

Наприклад, згідно з розділом II «Правовий статус фонду та його керівні органи» ст. 8 Закону України «Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб» (який зараз втратив чинність):

Фонд є державною спеціалізованою установою, яка виконує функції державного управління у сфері гарантування вкладів фізичних осіб.

Фонд є юридичною особою, має відокремлене майно, яке є об'єктом права державної власності і перебуває у його повному господарському віданні.

Фонд є економічно самостійною установою, яка не має на меті одержання прибутку, має самостійний баланс, поточний та інші рахунки в Національному банку України.

Фонд має печатку із своїм найменуванням, веде облік і звітність відповідно до законодавства.

Фонд розпочав свою діяльність 1998 року з підписанням Президентом України Указу «Про заходи щодо захисту прав фізичних осіб – вкладників комерційних банків». Указом, зокрема, було встановлено, що в разі недоступності вкладу в комерційному банку фізичній особі гарантується відшкодування за вкладом, включно з відсотками, у розмірі вкладу, але не більше 500 гривень.

Основним завданням Фонду є, перш за все, забезпечення функціонування системи гарантування вкладів фізичних осіб, виведення неплатоспроможних банків із ринку.

Фонд є єдиним розпорядником коштів, акумульованих у процесі його діяльності.

Фонд має право придбавати та орендувати майно, необхідне для виконання його функцій, у межах кошторису витрат, затвердженого адміністративною радою і погодженого з Міністерством фінансів України та Національним банком України.

Кошти Фонду не включаються до Державного бюджету України.

Надалі адміністративна рада Фонду збільшувала розмір граничної суми відшкодування коштів за вкладами 11 разів. Сьогодні граничний розмір відшкодування коштів за вкладами – 200 000 гривень.

Гарантії Фонду поширюються на фізичних осіб, зокрема фізичних осіб-підприємців.

Усі банки, які мають банківську ліцензію, є учасниками Фонду, окрім АТ «Ощадбанк».

Ще однією ланкою в ланцюгу розвитку системи гарантування вкладів та банківської системи стало прийняття 7 грудня 2000 року Закону України «Про банки і банківську діяльність», який функціонує до сьогодні. Цим законодавчим актом було чітко визначено поняття «банк», «вклад (депозит)» та «кредитор банку», які мають прямий стосунок до функціонування системи гарантування депозитів. Також цим Законом (глава 16) було прописано ліквідацію банків і черговість задоволення вимог кредиторів у разі його неплатоспроможності. 20 вересня 2001 року відбулося прийняття чітко регламентованого Закону України «Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб», який разом із попереднім законом надав поштовх для посилення довіри до банків і бурхливого розвитку вітчизняної банківської системи. Цим Законом встановилися своєрідні засади функціонування Фонду, порядок відшкодування вкладів учасників банків (тимчасових учасників) Фонду у разі відкликання банківської ліцензії та їх ліквідації, а також урегулювалися відносини між Фондом, Кабінетом Міністрів України та Національним банком України. Також новизною цього Закону було зобов'язання банків подавати інформацію про обсяги, порядок відшкодування та види вкладів, що підлягають гарантуванню Фондом. До того ж Фонд гарантування вкладів фізичних осіб отримав право застосування заходів впливу до банку та відкликання банківської ліцензії [3]. Фонд наділявся вузьким колом контрольних функцій і був позбавлений права активно впливати на порушників законодавства. Тобто, на нашу думку, цей Закон значно розширив повноваження Фонду, особливо в частині моніторингу за діяльністю банків.

Таблиця

Динаміка фінансових ресурсів Фонду за 2001–2019 роки, млрд грн.

Дата	Фінансові ресурси, млрд грн
01.01.2001	74,3
01.01.2005	407,0
01.01.2010	4 302,7
01.01.2015	16 872,6
01.01.2016	14 084,4
01.01.2017	15 315,9
01.01.2018	14 354,4
01.01.2019	14 339,2

Проаналізувавши таблицю, ми бачимо, що загальний фінансовий ресурс Фонду гарантування вкладів фізичних осіб з 2001 по 2019 роки збільшився на 174, 3 %, або на 14,264,9 млрд грн. Як ми можемо побачити, спостерігається масштабне збільшення обсягу фінансових ресурсів Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, що свідчить про стабільність фонду.

Станом на 1 квітня 2019 року у реєстрі учасників Фонду гарантування нараховується 77 банків-учасників. Загальна сума коштів, що акумульовані Фондом, станом на 1 квітня 2019 року становить 10 880,374 млн грн. Надходження до Фонду від регулярного збору за січень-березень 2019 року становили 893,04 млн грн.

Загальна сума коштів, отримана вкладниками банків, що були передані в управління Фонду після набрання чинності Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» від 26 лютого 2012 року, у межах виплати гарантованого відшкодування станом на 1 квітня 2019 року становила 89 357,0 млн грн.

Висновки. Отже, аналізуючи викладене, можемо зробити висновок, що створення такого страхового гандикапу, як Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, в Україні набуває позитивних тенденцій, але для повного усунення негативних факторів на фінансову кредитну сферу та посилення довіри громадян до банківської системи України необхідно продовжувати вдосконалювати систему гарантування вкладів.

Список використаних джерел:

1. URL: http://www.fg.gov.ua/231-pres-reliz-fgv/41948-osnovni-pokaznyky-diialnosti-fondu-harantuvannia-vkladiv-fizychnykh-osib-stanom-na-pochatok-bereznia-2019-roku.

2. Закон України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» N 4452-VI від 23 лютого 2012 р.

3. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо відшкодування фізичним особам через систему гарантування вкладів фізичних осіб шкоди, завданої зловживаннями у сфері банківських та інших фінансових послуг» № 1736-VIII від 15 листопада 2016 р.

4. Закон України «Про банки і банківську діяльність» від 7 грудня 2000 р. № 2121-III.

5. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1548-12.

6. URL: http://journals.uran.ua/index.php/2225-6407/article/view/24194.

УДК 342.95 (477)
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.32

НЕСТОР Н.В.

НОРМОТВОРЧІСТЬ, ЕКСПЕРТИЗА, МОНІТОРИНГ ЯК АДМІНІСТРАТИВНІ ФОРМИ КОНТРОЛЮ ТА ПРОЦЕДУРИ ЇХ ЗДІЙСНЕННЯ

У статті автор доводить, що форми (процедури) контролю зокрема та управлінської діяльності взагалі є досить дискусійними поняттями. Адже їхній зміст може бути наповнено авторським тлумаченням і сприйняттям, що буде суттєво відрізнятися у різних науковців, і щодо неоднакових предметів регулювання. Окреслено загальні теоретичні аспекти нормотворчості, експертизи та моніторингу (спостереження, аналізу) як адміністративних форм контролю. Визначено, що експертиза як форма контролю за судом і суддями – це виконання правової оцінки, юридичної експертизи національного законодавства, яке стосується сфери судоустрою та правосуддя, за результатами якої приймається юридично значиме рішення, що має обов'язковий чи факультативний характер, може зумовити втрату чинності правових норм чи зобов'язання держави відкоригувати їхній зміст. Доведено, що спостереження як форма контролю – систематична моніторингово-аналітична функція визначеного або невизначеного законом кола осіб щодо суду та суддів, що полягає в накопиченні, оприлюдненні, передачі третім особам зібраних даних, які стосуються оптимальності структурних зв'язків у судовій системі, систематичне спостереження за дотримання закону суддями, вивчення дисциплінарної практики Вищої ради правосуддя тощо з обмеженою можливістю настання прямих юридичних наслідків для об'єктів контролю. Виокремлено такі види адміністративних процедур, що відповідають моніторингу (спостереженню, аналізу) як формі контролю: 1) спостереження за дотриманням закону суддями у професійній діяльності; 2) спостереження за дотриманням суддями та кандидатами на посаду судді кваліфікаційних та особистісних вимог до особи судді; 3) моніторинг оптимальності структури судоустрою, правового статусу судів, суддів, органів суддівського врядування та самоврядування; 4) моніторинг додержання вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів; організаційно-фінансове забезпечення роботи суду; 5) аналітика дисциплінарної та кваліфікаційної практики органів суддівського врядування. Зроблено висновок, що форми контролю – нормотворчість; експертиза; моніторинг (спостереження, аналіз) та адміністративні процедури, що здійснюються в їхніх межах, у найбільш повному та оптимальному форматі характеризують формалізацію управлінського впливу на судову сферу.

Ключові слова: *контроль, суддя, нормотворчість, експертиза, моніторинг, спостереження, адміністративні форми, адміністративні процедури.*

In the article the author proves that the forms (procedures) of control in particular and of management activity in general are quite debatable concepts. After all, their content can be filled with author's interpretations and perceptions, which will differ substantially from different scholars, and about different subjects of regulation. The general theoretical aspects of rulemaking, expertise and monitoring (observation, analysis) as administrative forms of control are outlined. It is determined that examination as a form of control over the court and judges is the performance of a legal assessment, legal expertise of national law relating to the field of justice and justice, the results of which make a legally significant decision, which is binding or optional, may lead to the loss of validity legal norms or the obligation of the state to correct their content. It is proved that surveillance as a form of control is a systematic monitoring and analytical function of a defined

© НЕСТОР Н.В. – кандидат юридичних наук, здобувач (Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна»)

or undefined circle of persons concerning the court and judges, which consists in the accumulation, disclosure, transfer to the third parties of the collected data concerning the optimality of the structural links in the judicial system, systematic for the observance of the law by the judges, the study of disciplinary practice of the High Council of Justice, etc. with limited possibility of direct legal consequences for the objects of control. The following types of administrative procedures corresponding to monitoring (observation, analysis) as a form of control are distinguished: 1) observing the observance of the law by judges in their professional activities; 2) observing the judges and candidates adherence to the qualification and personal requirements for the judge's personality; 3) monitoring the optimality of the structure of the judiciary, the legal status of courts, judges, judicial and self-government bodies; 4) monitoring compliance with the requirements of the legislation on conflict of interest management; organizational and financial support of the court; 5) analytics of disciplinary and qualification practice of judicial administration bodies. The conclusion is that forms of control are rulemaking; expertise; monitoring (observation, analysis), and the administrative procedures carried out within them, in the most complete and optimal format, characterize the formalization of managerial influence on the judicial sphere.

Key words: *control, judge, rulemaking, examination, monitoring, observation, administrative forms, administrative procedures.*

Вступ. Форми (процедури) контролю зокрема та управлінської діяльності взагалі є досить дискусійними поняттями. Хоча, аналізуючи праці різних учених із цього приводу, доходимо до висновку, що в цьому випадку мова йде не стільки про дискусію чи полеміку, скільки про багатовекторність сприйняття цих категорій. Тобто науковці пропонують різні моделі їх використання у власних дослідженнях, відповідно видозмінюючи їхню юридичну природу та змістовне, понятійне наповнення.

Традиційно в сучасній юридичній науці нормотворчість розглядається як процес пізнання і оцінювання правових потреб суспільства і держави, формування і прийняття нормативно-правових актів уповноваженими суб'єктами в межах відповідних процедур. До цього їх спонукають суспільна проблема, невирішене питання, яке має значення для багатьох людей і для держави загалом [1, с. 146]. Очевидно, що правове регулювання судової сфери має велике значення для суспільства; так само очевидним є його вплив на функціонування судової системи країни.

Виділення такої форми контролю, як експертиза, пов'язано з можливістю третіх осіб, не наділених законодавчими повноваженнями, приймати юридично значимі рішення, під час яких здійснюються професійна оцінка, юридична експертиза положень законодавства. Авторитет висновків експертів, як зазначає В.Г. Гончаренко, надзвичайно високий, оскільки в них зосереджена передова наукова думка і багаторазово перевірений досвід професіоналів [2, с. 2]. Експертне дослідження є системою логічних та інших інструментальних операцій (способів, прийомів) отримання даних для вирішення питання, що поставлено перед експертом (експертною установою) [3, с. 108]. Традиційно експертиза асоціюється з процесом доказування для цілей судочинства. Наприклад, згідно з статтями 68, 69 Кодексу адміністративного судочинства, експертом може бути особа, яка володіє спеціальними знаннями, необхідними для з'ясування відповідних обставин справи. Як експерт із питань права може залучатися особа, яка має науковий ступінь та є визнаним фахівцем у галузі права [4]. Водночас подібна сфера використання не є вичерпною, допускає можливості експертних висновків, досліджень і в інших галузях застосування. Так само широко може трактуватися і коло експертних установ.

Найбільш усіченим із погляду обсягу, сили управлінського впливу є спостереження (моніторинг, аналіз), адже фактично передбачає отримання, фіксування, оприлюднення певних знань чи інформації. Безпосередній вплив на правовий статус суду чи суд є обмеженим. Тому загалом погоджуємося з В.Б. Авер'яновим, яких трактує моніторинг як пасивну форму контролю, пов'язану з відстеженням певної ситуації чи процесу у сфері управління [5, с. 433]; постійне, безперервне спостереження за відповідністю об'єкта контролю стандартам, нормам і правилам, визначеним законодавством, станом реалізації управлінських рішень із метою оцінки поточного і прогнозного (можливого) стану підконтрольного суб'єкта [6, с. 54]. По суті, це є допоміжна форма контролю, здійснення процедур якої зумовлює початок процедур у межах інших форм контролю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі елементи нормотворчої, експертної, спостережної діяльності в правовому статусі суб'єктів контролю розглядаються в загальній теорії адміністративного, конституційного права, предмета правосуддя до судоустрою (це праці таких учених, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, С.В. Бардаш, Ю.П. Битяк, В.В. Галунько, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, А.М. Колодій, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, В.Я. Малиновський, О.М. Музичук, О.В. Шевчук та інші). Водночас ученим, як правило, аналізується або специфіка діяльності певного органу (наприклад, Президента України чи Вищої ради правосуддя), або ж певна адміністративна діяльність як загальноправове явище (наприклад, правотворчість). Тоді як поєднання нормотворчої, експертної, спостережної діяльності з предметом контролю за суддями у фахових дослідженнях практично не представлено.

Постановка завдання. Метою статті є вивчення, характеристика та систематизація нормотворчості, експертизи та моніторингу як адміністративних форм контролю за суддями та процедур їх здійснення.

Результати дослідження. Прийняття нових, зміна чи скасування чинних законів є прерогативою єдиного законодавчого органу України – Парламенту, який виконує цю функцію на пленарних засіданнях. Враховуючи той факт, що для набуття чинності законом потрібне його підписання Президентом (з правом останнього ветувати закон і повернути до Верховної Ради зі своїми зауваженнями), в цій процедурі також бере участь і Глава Держави.

Локальна правотворчість органів суддівського врядування та суддівського самоврядування – можливість зазначених суб'єктів приймати нормативні акти, що є обов'язковими для суддів чи цих органів. Це можуть бути рішення з різних загальноуправлінських чи організаційних питань судової системи (наприклад, рішення Вищої ради правосуддя про затвердження зразка дисциплінарної скарги (скарги щодо дисциплінарного проступку судді або суддів); рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів про затвердження власного регламенту; рішення Ради суддів із питань забезпечення суддівської незалежності, рішення зборів суддів конкретного суду про обрання слідчих суддів і так далі. Натомість правотворчість Конституційного Суду полягає у формуванні правових позицій у процесі вирішення справ за конституційними зверненнями, які фактично є новими правовими нормами, що хоча і не мають прямої дії, проте активно впливають на процес правозастосування, використовуються під час вирішення спірних ситуацій.

Експертне оцінювання регулюючого законодавства як спеціального об'єкта дослідження здійснюється Конституційним Судом України, який формалізує рішення про конституційність законів України (їх відповідність основному закону). Рішення органу конституційної юрисдикції є остаточним і не може бути оскарженим. Встановлений факт неконституційності правової норми зумовлює втрату ними чинності з дня ухвалення відповідного рішення судом або пізнішої дати, зазначеної в рішенні. Експертне дослідження державними та недержавними суб'єктами стосується, як правило, проєктів законів і полягає в оцінці потенційного позитивного ефекту від їх прийняття на судову сферу. Серед таких суб'єктів із міжнародним статусом насамперед варто згадати Венеціанську комісію (Європейську комісію за демократію через право), а також провідні наукові установи – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України, Одеську юридичну академію тощо. Висновки цих суб'єктів мають факультативний характер, водночас володіють репутаційним потенціалом (зокрема, це стосується висновків Венеціанської комісії).

Експертне оцінювання регулюючого законодавства в межах розгляду судових справ проти держави України в Європейському суді з прав людини є побічною процедурою оцінки відповідності національного законодавства європейським принципам функціонування суду під час розгляду заяви конкретного скаржника проти України. За результатами такої оцінки, окрім сформованої правової позиції (тобто лексичного позначення відповідності чи невідповідності певного правового припису європейським засадам функціонування суду), може також прийматися рішення (формуватися подання) до Кабінету Міністрів України про вжиття заходів загального характеру – забезпечення усунення недоліків системного характеру шляхом внесення змін до чинного законодавства та практики його застосування.

Спостереження за дотриманням закону суддями у професійній діяльності, за дотриманням суддями та кандидатами на посаду судді кваліфікаційних та особистісних вимог до особи судді означає постійний процес моніторингу дотримання суддями вимог матеріального та процесуального права під час вирішення судових справ; суддями (кандидатами на їхні посади) – законодавчих вимог до особи судді, зокрема, в частині доброчесності, законності походження майна, відповідності видатків рівню доходів і так далі. При цьому можна стверджувати про тенденцію

своєрідної «спеціалізації» щодо певних форматів такого моніторингу різними суб'єктами. Як правило, учасники судових процесів, фахівці у сфері права, науковці аналізують законність професійної діяльності судді; тоді як громадські активісти, громадські організації моніторять відповідність кваліфікаційним, особистісним критеріям для посади судді.

Моніторинг оптимальності структури судоустрою, правового статусу судів, суддів, органів суддівського врядування та самоврядування від вищезгаданої процедури різниться предметом та об'єктом контролю. Тобто спостерігаються діяльність, статус, зв'язки суддів, а також загальний стан судової системи, дієвість правосуддя, незалежність суду, порядок формування суддівського корпусу, порядок формування та функціонування органів суддівського врядування та самоврядування.

Моніторинг додержання вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів характеризує обов'язок судді (членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів) подавати Раді суддів інформацію про наявність реального чи потенційного конфлікту інтересів та обов'язок останнього органу забезпечити його врегулювання. Тобто в цьому випадку суб'єкт контролю чітко визначений, не може делегувати власних повноважень третій особі.

Організаційно-фінансове забезпечення роботи суду є сукупністю заходів аналізу щодо поточних і майбутніх потреб суду на фінансування оплати праці суддів, створенням належних умов праці (приміщення, канцтовари, офісна та комп'ютерна техніка), розподіл обов'язків між суддями, визначення робочого навантаження на суддю, вирішення інших матеріальних, побутових, господарських, організаційних питань, які виникають у суду як роботодавця щодо судді.

Аналітика дисциплінарної та кваліфікаційної практики органів суддівського врядування є консолідованою, систематизованою, обробленою за вільними критеріями інформацією щодо практики Вищої ради правосуддя (її дисциплінарних палат) по розгляду справ стосовно несумісності, дисциплінарного провадження (зокрема, кількості звільнених суддів за дисциплінарні правопорушення), кваліфікаційного оцінювання Вищої кваліфікаційної комісії суддів. Причому така аналітика може готуватися, оприлюднюватися як самими органами суддівського врядування, так і фізичними чи юридичними особами з використанням у своїх дослідженнях відкритої інформації з цієї проблематики.

Висновки. Нормотворчість – форма контролю, що забезпечує вчасне, професійне, ефективне формування та коригування чинного законодавства в царині судоустрою та правосуддя в цілях зростання його ефективності та відповідності демократичним, правовим засадам функціонування суду. Щодо цієї форми присутні такі адміністративні процедури: 1) прийняття нових, зміна чи скасування чинних законів; 2) локальна правотворчість органів суддівського врядування та суддівського самоврядування, Конституційного Суду України.

Експертиза як форма контролю за судом та суддями – це виконання правової оцінки, юридичної експертизи національного законодавства, яке стосується сфери судоустрою та правосуддя, за результатами якої приймається юридично значиме рішення, яке має обов'язковий чи факультативний характер, може зумовити втрату чинності правових норм чи зобов'язання держави відкоригувати їхній зміст. Присутні такі адміністративні процедури в межах цієї форми контролю: 1) експертне оцінювання регулюючого законодавства (проєктів) як спеціального об'єкта дослідження; 2) експертне оцінювання регулюючого законодавства в межах розгляду судових справ проти держави України в Європейському суді з прав людини.

Спостереження як форма контролю – систематична моніторингово-аналітична функція визначеного або невизначеного законом кола осіб щодо суду та суддів, що полягає в накопиченні, оприлюдненні, передачі третім особам зібраних даних, які стосуються оптимальності структурних зв'язків у судовій системі, систематичне спостереження за дотриманням закону суддями, вивчення дисциплінарної практики Вищої ради правосуддя тощо з обмеженою можливістю настання прямих юридичних наслідків для об'єктів контролю.

Виокремлюємо такі види адміністративних процедур, що відповідають моніторингу (спостереженню, аналізу) як формі контролю: 1) спостереження за дотриманням закону суддями у професійній діяльності; 2) спостереження за дотриманням суддями та кандидатами на посаду судді кваліфікаційних та особистісних вимог до особи судді; 3) моніторинг оптимальності структури судоустрою, правового статусу судів, суддів, органів суддівського врядування та самоврядування; 4) моніторинг додержання вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів; організаційно-фінансове забезпечення роботи суду; 5) аналітика дисциплінарної та кваліфікаційної практики органів суддівського врядування.

Виділені нами форми контролю – нормотворчість; експертиза; моніторинг (спостереження, аналіз) та адміністративні процедури, що здійснюються в їхніх межах, у найбільш повному

та оптимальному форматі характеризують формалізацію управлінського впливу на судову сферу. Водночас ці форми (процедури) значною мірою є орієнтирами для вивчення правового регулювання, правозастосування у сфері контролю за суддями (судом), адже різні елементи механізму нагляду іноді можуть бути одночасно віднесені до різних форм (процедур). До того ж зазначені форми та процедури не є сталими поняттями (явища) – динамізм розвитку суспільства, державотворення, перманентні законодавчі новації можуть зумовлювати їх оновлення та зміни, а так само об'єднання чи поділ наявних форм, переміщення адміністративних процедур з однієї форми до іншої.

Список використаних джерел:

1. Шпак Ю.А. Методологічні підходи до визначення поняття нормотворчості органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія : Юридична*. 2013. № 1. С. 145–152. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvlduvs_2013_1_18.

2. Гончаренко В.Г. Організаційні та правові проблеми судової експертизи в Україні. *Часопис Академії адвокатури України*. 2011. № 1 (10). С. 1–5. URL: http://virtuni.education.zp.ua/info_cpu/sites/default/files/%20%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%97%20%D0%B5%D0%BA%D1%81%D0%BF%D0%B5%D1%80%D1%82%D0%B8%D0%B7%D0%B0.pdf.

3. Копча В.В. Тактика використання спеціальних знань у кримінальному судочинстві. Призначення і проведення судових експертиз. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. Вип. 47. Т. 3. С. 107–114. URL: http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.47/part_3/24.pdf.

4. Кодекс адміністративного судочинства України : Кодекс, Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15.

5. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ, 2002. 668 с.;

6. Бариніна-Закірова М.В. Нотатки про методи урядового фінансового контролю. *Фінансовий контроль*. 2005. № 1. С. 53–60.

УДК 347.73
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.33

ОКСЮТА О.Г.

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА ТА МІСЦЕ СЕРЕД НИХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Мета статті – розглянути правові засади організації адміністративного судочинства та визначити, яке місце серед них належить адміністративно-правовому регулюванню. У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства України надано характеристику правовим засадам організації адміністративного судочинства. Обґрунтовано, що адміністративно-правове регулювання займає домінуюче положення у системі правових засад організації адміністративного судочинства, адже саме норми цієї галузі права містять у собі основні положення відносно учасників таких правовідносин, їхньої компетенції, механізму взаємодії та сфери впливу. Визначено, що положення Закон України «Про державну службу» визначаються принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях. Доведено, що на законодавчому рівні правові засади організації адміністративного судочинства

© ЄРМАКОВА Г.С. – кандидат філософських наук, доцент кафедри історії та теорії держави і права (Міжрегіональна Академія управління персоналом)

більшою мірою втілюють конституційні базиси побудови та функціонування судоустрою в державі, деталізують їх у своїх положеннях та закріплюють нормативні підвалини механізму реалізації останніх. Наголошено, що норми, які регулюють правові відносини у сфері забезпечення адміністративного судочинства, містяться на всіх рівнях, можуть бути представлені у такому порядку: Конституція України, закони, підзаконні нормативно-правові акти. Аналіз норм, що містяться в розглянутих у статті нормативних актах, дав змогу встановити їхню спрямованість на регулювання відносин публічного управління, які виникають із приводу діяльності органів державної влади, наприклад, Вищої ради правосуддя, Державної судової адміністрації України, Служби судової охорони, апаратів судів, канцелярій тощо, та службовців цих органів щодо забезпечення належного функціонування судового сектору держави, зокрема в частині адміністративного судочинства, у зв'язку із чим логічним є висновок про домінування адміністративно-правового регулювання серед правових засад аналізованої частини судочинства.

Ключові слова: *організація, правові засади, адміністративне судочинство, адміністративно-правове регулювання.*

The purpose of the article is to review the legal basis of the organization of administrative justice and to determine which place among them belongs to the administrative and legal regulation. In the article, on the basis of the analysis of scientific views of scientists and norms of the current legislation of Ukraine, the legal foundations of the organization of administrative justice are described. It is substantiated that administrative and legal regulation occupies a dominant position in the system of legal foundations of the organization of administrative justice, because it is the rules of this branch of law that contain the basic provisions concerning the participants of such legal relations, their competence, mechanism of interaction and sphere of influence. It is determined that the provisions of the Law of Ukraine "On Civil Service" define the principles, legal and organizational principles of ensuring public, professional, politically impartial, effective, citizen-oriented civil service that functions in the interests of the state and society, as well as the procedure for the implementation of equal rights by Ukrainian citizens access to public service based on their personal qualities and achievements. It is proved that at the legislative level the legal foundations of the organization of administrative judiciary to a greater extent embody the constitutional bases of building and functioning of the judiciary in the state, detailing them in their provisions and fixing the normative foundations of the mechanism of implementation of the latter. It is emphasized that the rules governing legal relations in the field of administrative justice are contained at all levels can be represented in the following order: Constitution of Ukraine, laws, by-laws. The analysis of the norms contained in the normative acts considered in the article made it possible to establish their focus on regulating the relations of public administration arising from the activity of public authorities, such as the High Council of Justice, the State Judicial Administration of Ukraine, the Judicial Protection Service, the chancery, etc., and officials of these bodies to ensure the proper functioning of the judicial sector of the state, in particular in the part of the administrative judiciary, which makes it logical to conclude that no administrative and legal regulation among the legal bases of the analyzed part of the judiciary.

Key words: *organization, legal framework, administrative justice, administrative and legal regulation.*

Вступ. Сьогодні питання вдосконалення організації адміністративного судочинства потребує ґрунтовних теоретичних досліджень, адже, як свідчить практика, у цій царині існує чимала кількість проблем. Водночас, надаючи юридичну характеристику організації адміністративного судочинства та усім супутнім даній категорії об'єктам, не можна знехтувати дослідженням правових засад у даному контексті. Треба відмітити, що термін «засада» позначає: основа чогось, те головне, на чому ґрунтується, базується що-небудь; вихідне, головне положення, принцип; основа світогляду, правило поведінки; спосіб, метод здійснення чого-небудь [1; 2]. Тож правові

засади – це нормативні акти. Було зроблено такий висновок: правові засади організації адміністративного судочинства – це система правових норм, закріплених у правових актах чинного законодавства України, на підставі яких здійснюється регулювання відносин у сфері організації адміністративного судочинства та які містять у собі основі юридичні положення щодо учасників таких правовідносин, їхньої компетенції, сфери впливу та механізму взаємодії тощо. При цьому ми переконані, що адміністративно-правове регулювання займає домінуюче положення у системі правових засад організації адміністративного судочинства, факт чого буде доведено далі у статті.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання правового регулювання адміністративного судочинства неодноразово потрапляли в поле зору різних науковців. Зокрема, їм приділяли увагу: І.К. Білодід, Д.Н. Ушаков, В.Б. Пчелін, В.І. Бабенко, Н.В. Бабяк, М.М. Глуховеря, С.П. Параниця, О.О. Пунда, А. В. Руденко, Р.П. Кайдашев, О.О. Марченко, Е.Ф. Демський, А.Б. Зеленцов, О.В. Бачун та багато інших. Однак незважаючи на чималу кількість наукових розробок, в юридичній літературі відсутні комплексні дослідження, присвячені правовим засадам організації адміністративного судочинства, що є суттєвою прогалиною на теоретичному та практичному рівнях.

Постановка завдання. Саме тому метою статті є розглянути правові засади організації адміністративного судочинства та визначити, яке місце серед них належить адміністративно-правовому регулюванню.

Результати дослідження. Переходячи безпосередньо до аналізу вищевизначених правових засад, у першу чергу, доречно звернути увагу на Конституцію України. Цей документ виступає основним правовим джерелом на території нашої держави та закріплює в собі вихідні положення будь-якої сфери правового регулювання. Хоча в зазначеному акті законодавства й не міститься прямої згадки про організацію діяльності адміністративного судочинства, в ньому закріплено ряд важливих положень, на основі й на виконання яких приймаються всі інші нормативно-правові акти. У даному випадку мова йде про такі конституційні норми, як: стаття 8 – звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується; стаття 37 – не допускається створення і діяльність організаційних структур політичних партій в органах судової влади; стаття 55 – права та свободи людини і громадянина захищаються судом; кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб; стаття 92 – виключно законами України встановлюються правові засади судоустрою, судочинства та статусу суддів; стаття 124 – правосуддя в Україні здійснюється виключно судами; делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються; юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі; тощо [3; 4]. Таким чином, Конституція України встановлює основоположні юридичні підвалини судової гілки влади в цілому, на підставі та у відповідності до яких здійснюється регулювання організації різновидів судочинства, зокрема адміністративного.

Одразу за Конституцією за ієрархією нормативно-правових актів у системі правових засад організації адміністративного судочинства розташовано Кодекс адміністративного судочинства України. Останній визначає юрисдикцію та повноваження адміністративних судів, встановлює порядок здійснення судочинства в адміністративних судах. Цей документ регулює здебільшого процесуальні питання здійснення судочинства в адміністративних справах, водночас його статті містять окремі організаційні положення, як то принципи провадження адміністративного судочинства, особливості розподілу територіальної та інстанційної юрисдикції тощо [5].

Незважаючи на цільову орієнтацію Кодексу адміністративного судочинства України, організаційні положення Конституції відносно сфери правосуддя втілюються та деталізуються в іншому нормативно-правовому акті, що також виступає правовою засадою організації адміністративного судочинства – Законі України «Про судоустрій і статус суддів». Вказаний Закон визначає організацію судової влади та здійснення правосуддя в Україні, що функціонує на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і забезпечує право кожного на справедливий суд. Відповідно до його положень судова влада в Україні відповідно до конституційних засад поділу влади здійснюється незалежними та безсторонніми судами, утвореними законом. Судову владу реалізовують судді та, у визначених законом випадках, присяжні шляхом здійснення правосуддя в рамках відповідних судових процедур. Суд, здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, забезпечує кожному право 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. Правосуддя в Україні здійснюється виключно судами та відповідно до визначених законом процедур судочинства. Делегування

функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються. Особи, які привласнили функції суду, несуть відповідальність, установлену законом [6].

У положеннях закону зазначається, що систему судоустрою складають: місцеві суди; апеляційні суди; Верховний Суд. Крім того, для розгляду окремих категорій справ відповідно до цього Закону в системі судоустрою діють вищі спеціалізовані суди [6].

У положеннях Закону чітко прописано порядок утворення та ліквідації судів. Так, відповідно до статті 19 суд утворюється і ліквідовується законом. Проект закону про утворення чи ліквідацію суду вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій із Вищою радою правосуддя. Місцезнаходження, територіальна юрисдикція і статус суду визначаються з урахуванням принципів територіальності, спеціалізації та інстанційності. Підставами для утворення чи ліквідації суду є зміна визначеної цим Законом системи судоустрою, необхідність забезпечення доступності правосуддя, оптимізації видатків державного бюджету або зміна адміністративно-територіального устрою [6].

У Розділі IX Закону закріплено положення щодо організаційної забезпечення діяльності українських судів, зокрема, сфери адміністративного судочинства. Так, в Україні діє єдина система забезпечення функціонування судової влади – судів, органів суддівського врядування, інших державних органів та установ системи правосуддя. Стаття 146 вказує, що забезпечення функціонування судової влади передбачає: окреме визначення в Державному бюджеті України видатків на утримання судів не нижче рівня, що забезпечує можливість повного і незалежного здійснення правосуддя відповідно до закону; законодавче гарантування повного і своєчасного фінансування судів; гарантування достатнього рівня соціального забезпечення суддів [6].

Поза увагою не можна залишити такий документ, як Закон України «Про Вищу раду правосуддя». Дана правова засада закріплює положення, які визначають правовий статус органу, в компетенцію якого входить забезпечення судочинства в державі. Зокрема, відповідно до Закону Вища рада правосуддя є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування доброчесного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів [7].

До правових засад організації адміністративного судочинства також можна віднести Закон України «Про державну службу». Його положення визначають принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях. Так, у Законі вказано, що державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби [8]. У контексті організації адміністративного судочинства положення Закону прямо стосуються діяльності державних службовці органів адміністративної юстиції, тобто адміністративних судів, зокрема службовців апаратів цих судів. Тобто закон визначає базові питання здійснення цими службовцями визначених законодавством функцій та порядок проходження служби загалом.

Окремі аспекти організації адміністративного судочинства визначені на рівні таких Законів України, як: «Про забезпечення права на справедливий суд»; «Про виконавче провадження»; «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів»; «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень»; «Про відновлення довіри до судової влади в Україні»; «Про доступ до судових рішень» тощо.

Отже, на законодавчому рівні правові засади організації адміністративного судочинства більшою мірою втілюють конституційні базиси побудови та функціонування судоустрою в державі, деталізують їх у своїх положеннях та закріплюють нормативні підвалини механізму реалізації останніх. Водночас, окрім законодавства, велика кількість правових засад, які стосуються досліджуваної тематики, міститься на підзаконному нормативно-правовому рівні. Ключовою відмінністю подібних документів є те, що їхні положення більш точні та орієнтовані на конкретні питання організації адміністративного судочинства в Україні. Відмітити, наприклад, варто під-

законні документи Вищої Ради Правосуддя, зокрема Положення про Державну судову адміністрацію України. У тексті цього акта вказується, що остання є державним органом у системі правосуддя, який здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади в межах повноважень, установлених законом. Державна судова адміністрація України підзвітна Вищій раді правосуддя в межах, визначених законом. Вона здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади з метою створення належних умов функціонування судів і діяльності суддів [9]. Організаційне забезпечення становлять заходи матеріально-технічного, кадрового, інформаційного, організаційно-технічного характеру, ведення судової статистики, діловодства та архіву суду. Основними завданнями Державної судової адміністрації України є: організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади в межах повноважень, установлених законом; забезпечення належних умов діяльності судів, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національної школи суддів України та органів суддівського самоврядування в межах повноважень, визначених законом; забезпечення виконання рішень про утворення чи припинення (ліквідацію) судів у межах повноважень, визначених законом [9].

У систему правових засад організації адміністративного судочинства входить Положення про автоматизовану систему документообігу суду, яким регулюється правові відносини, пов'язані з функціонуванням зазначеної системи. Остання являє собою сукупність комп'ютерних програм і відповідних програмно-апаратних комплексів, що входять до складу Єдиної судової інформаційної системи, та забезпечують виконання завдань, визначених законодавством, в тому числі таких як: функціонування документообігу суду та органів системи правосуддя; обмін інформацією між ними та з іншими органами державної влади; обмін з єдиною централізованою базою даних судової влади; оприлюднення інформації за допомогою офіційного веб-порталу судової влади України; захист інформації від несанкціонованого доступу тощо [10].

Необхідно наголосити, що в сукупності правових засад організації адміністративного судочинства в Україні мають важливість не тільки підзаконні документи Вищої ради правосуддя, але й нормативні акти Державної судової адміністрації, наприклад, Типове положення про апарат суду, яке визначає порядок організації роботи апарату місцевого, апеляційного, вищого спеціалізованого суду тієї чи іншої сфери судочинства, зокрема адміністративної [11]. Крім того, в документі прописується, яке коло повноважень виконує апарат суду, а саме: створює належні умови діяльності суду для ефективного виконання суддями покладених на них повноважень; здійснює організаційне, інформаційно-довідкове й документальне забезпечення підготовки справ і матеріалів для розгляду суддями; забезпечує ведення журналів (протоколів) судового засідання, фіксування судового процесу (судових засідань) технічними засобами, проведення відеоконференцій; забезпечує надсилання адресатам в установленому порядку копій судових рішень, а також судових повідомлень, повісток і викликів; організовує та забезпечує ведення діловодства в суді, забезпечує підготовку й складання документів відповідно до інструкції з діловодства в суді, інших актів законодавства України; забезпечує належну організацію експедиційної обробки документів; забезпечує ведення, облік, формування, опрацювання, надсилання, друкування, тиражування, використання, зберігання та знищення матеріалів, документів та інших матеріальних носіїв інформації, пов'язаних із діяльністю суду; тощо [11].

Окремі підзаконні нормативно-правові акти Державної судової адміністраторці прямо стосуються сфери організації адміністративного судочинства, як, наприклад, Інструкція з діловодства в адміністративних судах України. Остання закріплює правила ведення діловодства у Вищому адміністративному суді України, апеляційних та окружних адміністративних судах і регламентує порядок роботи з документами з моменту надходження чи створення в суді до знищення в установленому порядку або передачі до державної архівної установи чи архіву суду [12]. Окрім цього, Інструкція встановлює розподіл повноважень щодо діловодства. Так, загальне керівництво службою діловодства (канцелярією) та контроль за станом діловодства в суді здійснює керівник апарату суду, у зв'язку із чим вони мають такі повноваження:

1) забезпечують контроль за станом ведення діловодства, дотриманням вимог цієї Інструкції та складанням, оформленням, проходженням, зберіганням документів у підпорядкованих підрозділах;

2) аналізують процес документування в підпорядкованих підрозділах та скеровують його на засадах збалансованості та достатності, не допускаючи надмірного формалізму в питаннях, які не потребують документального оформлення;

3) здійснюють ознайомлення працівників підрозділу під час призначення на посади з нормативними і методичними документами з питань діловодства [12].

Служба діловодства (канцелярія) та відповідальні особи підрозділів апарату суду здійснюють періодичний аналіз документообігу суду, в разі необхідності готують пропозиції керівникові апарату суду щодо вдосконалення роботи з документами та діловодства суду в цілому [12].

Висновок. Отже, аналіз законодавчого матеріалу дозволив наглядно побачити систему правових засад організації адміністративного судочинства України. Варто наголосити, що норми, які регулюють правові відносини в даній сфері, містяться на всіх рівнях нормативно-правового забезпечення даної сфери та можуть бути представлені в такому порядку: Конституція України, закони, підзаконні нормативно-правові акти. Крім того, аналіз норм, що містяться в розглянутих у статті нормативних актах, дав змогу встановити їхню спрямованість на регулювання відносин публічного управління, які виникають із приводу діяльності органів державної влади, наприклад, Вищої ради правосуддя, Державної судової адміністрації України, Служби судової охорони, апаратів судів, канцелярій тощо, та службовців цих органів щодо забезпечення належного функціонування судового сектору держави, зокрема у частині адміністративного судочинства, у зв'язку із чим логічним є висновок про домінування адміністративно-правового регулювання серед правових засад аналізованої частини судочинства.

Список використаних джерел:

1. Білодід І.К. Словник української мови: в 11 томах. Том 3. 1972.

2. Ушаков Д.Н. Толковы словарь русского языка: в 4 т. Москва : 1935.

3. Конституція України : закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Офіційний вісник України. 2010. № 72/1. Ст. 2598.

4. Пчелін В.Б. Правові засади організації адміністративного судочинства України. Молодий вчений. 2015. № 8(35). С. 103–106.

5. Кодекс адміністративного судочинства: кодекс, закон від 06.07.2005 № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35. Ст. 446.

6. Про судоустрій і статус суддів: закон від 02.06.2016 № 1402-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 31. Ст. 545.

7. Про вищу раду правосуддя : закон від 21.12.2016 № 1798-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2017. ст. 50.

8. Про державну службу : закон від 10.12.2015 № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43.

9. Про затвердження Положення про Державну судову адміністрацію України: рішення, положення від 17.01.2017 № 141/0/15-19. URL : https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr141910-19.

10. Щодо Положення про автоматизовану систему документообігу суду: рішення, положення від 26.11.2010 № 30 // Офіційний веб-портал законодавства України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr030414-10.

11. Про затвердження Типового положення про апарат суду: наказ, положення від 08.02.2019 № 131 // Офіційний веб-портал законодавства України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0131750-19.

12. Про затвердження Інструкції з діловодства в адміністративних судах України: наказ, інструкція від 17.12.2013 №174 // Офіційний веб-портал законодавства України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0174750-13.

УДК 342.9:351.746.1(477)
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.34

ОЛИЦЬКИЙ О.М.

ОЗНАКИ ПІДРОЗДІЛІВ ШВИДКОГО РЕАГУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Стаття присвячена з'ясуванню ознак підрозділів швидкого реагування Державної прикордонної служби України. На підставі аналізу нормативно-правових актів та наукової літератури встановлено, що підрозділам швидкого реагування Державної прикордонної служби України притаманні такі ознаки:

– мета створення, завдання, повноваження, тактика та способи дій, вимоги до кандидатів є відмінними, особливими, рідкісними від аналогічних підстав (умов) для інших підрозділів, які структурно функціонують у Державній прикордонній службі України;

– переважно застосовуються раптово у складних та кризових ситуаціях,

– діяльність спрямована на усунення причин та умов, що посягають на національну й прикордонну безпеку держави;

– застосовуються на будь-якій частині території України, пов'язаній із проходженням лінії державного кордону, отже, відсутня прив'язка до постійного місця розташування підрозділу, на відміну від інших підрозділів, які функціонують на визначеній ділянці відповідальності;

– підвищені вимоги до комплектування підрозділу, зокрема до фізичної, інтелектуальної та психологічної складових частин;

– складна та насичена програма підготовки персоналу, в тому числі практична частина (тренінги), що складає більшість службового часу;

– беруть участь у спеціальних прикордонних операціях;

– спроможність чітко, злагоджено взаємодіяти з основними підрозділами охорони державного кордону і з підрозділами військових формувань, правоохоронних органів України та країн-партнерів;

– спроможність сил та засобів таких підрозділів у протидії злочинності чи іншій загрозі значно перевищує можливості основного підрозділу.

Автором зроблено висновок, що підрозділи швидкого реагування – це структурні підродили Державної прикордонної служби України, призначення яких зумовлене ускладненням обстановки на державному кордоні та необхідністю підсилення основних підрозділів, а методи та способи дій цих підрозділів спрямовані на силову реалізацію службово-бойової діяльності.

Запропоновано розробити та прийняти загальне Положенням про спеціальні підрозділи ДПСУ із чіткою фіксацією переліку цих підрозділів, їхніх завдань, принципів та форм діяльності, визначення місця цих підрозділів у загальній структурі ДПСУ, таким чином визначити їхній правовий статус.

Ключові слова: *Державна прикордонна служба України, підрозділи швидкого реагування, охорона державного кордону, прикордонна безпека.*

The article considers justification of the characteristic features of the rapid response units of the State border guard service of Ukraine. Based on the analysis of the legal acts and scientific literature it was found out that the rapid response units of the State border guard service of Ukraine are characterized by the following features:

– the purpose of creation, tasks, powers, tactics and methods of action, requirements to candidates are different, special, rare from the similar bases (conditions) for other units, which structurally function in the State border guard service of Ukraine;

– they are mainly used in complex and crisis situations,

© ОЛИЦЬКИЙ О.М. – ад'юнкт (Національна академія Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького)

− the activity is aimed at eliminating the causes and conditions that encroach on the national and border security of the state;

− they are used in any part of the territory of Ukraine associated with the state border line, therefore there is no binding to the place of permanent location of the unit, unlike other units that operate in a certain area of responsibility;

− increased requirements for the personnel of the units, in particular the physical, intellectual and psychological component;

− a complex and tough program of personnel training, including the practical part (trainings), which makes up the majority of working time;

− participation in special border guard operations;

− the ability to interact clearly and harmoniously with the main units of the state border protection and with the interacting units of military formations, law enforcement agencies of Ukraine and partner countries;

− ability of forces and means of such units to counteract crime or other threat, which considerably exceeds possibilities of the main units.

The author concluded that rapid response units are structural units of the State border guard service of Ukraine, the purpose of which is grounded by complication of the situation on the state border and the need to strengthen the basic units, and methods and ways of action of these units is directed to force performing of service-combat activity.

It is proposed to develop and adopt a General Regulation on special units of the SBGSU with a clear stating of the list of these units, their tasks, principles and forms of activity, determining the place of these units in the overall structure of the SBGSU, thus determining their legal status.

Key words: *State border guard service of Ukraine, rapid response units, state border protection, border security.*

Вступ. Тривале загострення на сході країни, постійна зміна характеру (військове, злочинно-протиправне), тактики, способів дій порушників прикордонного законодавства зумовлює створення нетипових загроз прикордонній безпеці. Достатньо адаптований до умов сьогодення рівень підготовки усього персоналу Державної прикордонної служби України (далі – ДПСУ) відповідає вимогам її повсякденної оперативно-службової діяльності. Тобто професіоналізм військовослужбовців, що фахово підготовлені для забезпечення прикордонної служби, прикордонного контролю та оперативно-розшукової діяльності, здатен забезпечити виконання основних функцій ДПСУ. Разом із тим у повсякденній діяльності, як показує досвід та історія розвитку прикордонної охорони держави, виникають нестандартні (нештатні) ситуації, які потребують знання, сил та навичок діяти за особливих умов та вирішувати надскладні завдання. Для цього використовуються підрозділи, що виконують спеціальні завдання, безпосередньо призначені та підготовлені для них.

Постановка завдання. Зважаючи на достатньо невеликий термін існування підрозділів спеціального призначення ДПСУ, сьогодні вже є наукові праці, які присвячені різним питанням функціонування даних підрозділів. У цих працях розглянуто математичну модель задачі формування складу транспортної колони прикордонної комендатури швидкого реагування та її програмно-алгоритмічну реалізацію (О.В. Боровик); проаналізовані сучасні погляди на ведення стабілізаційних операцій, які визначають характер завдань прикордонних підрозділів швидкого реагування під час участі у стабілізаційних діях військ (сил) (О.П. Глуздань); розроблені рекомендації щодо організації матеріально-технічного забезпечення дій прикордонного підрозділу швидкого реагування під час загострення воєнно-політичної обстановки (А.С. Курашкевич), обґрунтовані методичні підходи до підготовки тактичних навчань із підрозділами швидкого реагування ДПСУ (В.В. Крутов), запропоновані рекомендації начальнику органу охорони державного кордону щодо планування застосування прикордонного підрозділу швидкого реагування під час загострення воєнно-політичної обстановки (В.В. Лемешко), роль та місце підрозділів спеціального призначення в умовах збройних локальних конфліктів (А.В. Братко) тощо. При цьому поза увагою наукового пізнання залишається дослідження правового статусу, поняття, різновидів, ознак підрозділів спеціального призначення ДПСУ, які призначені для швидкого реагування на загострення обстановки на державному кордоні, що буде здійснено у цьому підрозділі.

Метою статті є здійснення правового аналізу ознак підрозділів швидкого реагування ДПСУ.

Результати дослідження. Сьогодні з урахуванням широкого використання термінів «спеціальний підрозділ», «підрозділ для виконання спеціальних завдань» у законодавстві, у практичній діяльності правоохоронних органів та в повсякденному обігу відзначимо відсутність науково розробленого та законодавчо визначеного підходу до даної термінології.

Ключовим словом у цих термінологічних конструкціях є слово «спеціальний», яке у Словнику української мови розтлумачується як призначений виключно для кого-, чого-небудь; який має особливе призначення; який чимсь виділяється серед інших; не такий, як інші; особливий; який відзначається більшою, ніж звичайно, мірою свого вияву [1, с. 501]. Аналогічне значення терміна «спеціальний» надається у Великому тлумачному словнику сучасної української мови В.Т. Бусела. Крім того, у цьому ж словнику надається трактування поняття «спеціально» як прислів'я до «спеціальний»: поглиблено, професійно, як спеціаліст; із певною метою, з певним наміром, навмисно; тільки виключно [2, с. 1364].

Отже, поняття «спеціальний» чи «призначені спеціально для виконання конкретного завдання» стосуються підрозділів ДПСУ, що наділені окремими від усієї її функціональної системи властивостями, винятковими завданнями, навиками персоналу.

Для спеціальних підрозділів властивий не тільки «здоровий», але і достатньо високий, стійкий морально-психологічний клімат як усього колективу, так і індивідуально кожного його представника, адже нестандартні кризові ситуації завжди є підвищено непередбачувані, потребують психологічної стійкості.

«Спеціального призначення частини і підрозділи» у Юридичній енциклопедії узагальнено як: по-перше, особливі частини і підрозділи, призначені для проведення у кризових ситуаціях чи з початком війни розвідувальних та інших таємних операцій на території іноземної держави або в тилу противника; по-друге, силові підрозділи спецслужб і поліцейських сил, призначені для звільнення заручників, припинення терористичних акцій, ліквідації незаконних збройних формувань і організованих злочинних угруповань [3, с. 585]. У даному контексті наголошується на особливих завданнях спеціальних підрозділів із приборкання чи взяття під контроль надзвичайних кризових ситуацій. Основні повноваження підрозділів спеціального призначення зводяться до того, що вини виконують ті завдання, які виходять за межі повсякденної службової діяльності усього персоналу, що втілюють в життя основне призначення ДПСУ, уособлене в основних видах оперативно-службової діяльності, таких як: прикордонний контроль, прикордонна служба та оперативно-розшукова діяльність.

У разі ускладнення обстановки охорона державного кордону переводиться на посилений режим, для цього за рішенням відповідного командира (начальника) можуть проводитися спеціальні заходи з метою усунення причин та ліквідації наслідків ускладнення обстановки. Основною силою, що здійснює спеціальні заходи, є дії резервів [4, с. 6].

А.В. Братко називає підрозділи, що виконують спеціальні завдання в особливих умовах, зокрема у вирішенні локальних збройних конфліктів, безпосередніми виконавцями [5, с. 47]. Таку позицію науковець пояснює усвідомленням необхідності вирішення локальних конфліктів ефективними діями обмеженого контингенту без використання важкого озброєння [5, с. 48]. Озброїти суперсучасною зброєю можна будь-який підрозділ, як пише автор, а для спеціальних підрозділів це поєднюється з якісним особовим складом. Беззаперечною умовою ефективності дій спецпідрозділу є хороші дані кандидата в підрозділи спецпризначення, фізичні можливості, інтелектуальний потенціал та психічний стан, що дозволять опанувати складну та насичену програму підготовки в порівнянні з іншими підрозділами [5, с. 48]. Ще однією властивістю спеціальних підрозділів є їхня спроможність та можливість діяти у відриві від основних сил, що неможливо без якісної підготовки персоналу цих підрозділів (у тому числі психологічної та тактичної) та адекватного озброєння [5, с. 50].

Сучасні підрозділи спеціального призначення застосовуються в спеціальних заходах залежно від цілей та завдань, таких як:

1) ведення спеціальної розвідки об'єктів противника;

2) ведення спеціальних (спеціальних бойових) дій у тилу противника як у мирний час, так і під час збройного конфлікту;

3) проведення диверсій та організація осередків партизанського руху в тилу противника;

4) проведення спеціальних, психологічних, інформаційних та пошуково-рятувальних операцій;

5) участь у ліквідації наслідків природних та техногенних катастроф;

6) координація проведення військових операцій з іноземними цивільними офіційними особами, цивільними установами країни і міжнародними неурядовими та приватними організаціями;

7) забезпечення безпеки судноплавства;

8) надання допомоги іноземним державам у забезпеченні їхньої внутрішньої безпеки;

9) збір інформації в ході миротворчих операцій [5, с. 50].

Характерною особливістю підрозділів спеціального призначення є їхні завдання та мета створення, що порівнюються із призначенням інших основних підрозділів ДПСУ. Для того щоб визначити якісне місце цих підрозділів, зробимо системний огляд їхнього правового статусу.

Поняття «правовий статус» не є новим у теорії права, але і до сьогодні немає єдиного розуміння його сутності. Так, правовий статус, як його тлумачить Український юридичний термінологічний словник, – це встановлене нормами права положення його суб'єктів, сукупність їхніх прав і обов'язків [6].

Спираючись на позицію А.П. Альохіна [7, с. 106], Д.В. Мандичев під правовим статусом розуміє складну правову конструкцію, що включає такі елементи, як: цілі, завдання, функції, компетенція, організаційний блок елементів та відповідальність [8, с. 112]. Щодо відповідальності, то вона є загальною для всіх структурних підрозділів ДПСУ та їхнього особового складу, тобто настає за невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків чи наказів начальників. Вважаємо, що відповідальність не характеризує в даному випадку статус дослідженого підрозділу.

Для визначення правового статусу державного органу А.Т. Комзюк вважає за необхідне з'ясувати його місце в загальній системі виконавчої влади, рівень і форму його правового регулювання; визначити межі його відання, визначити сферу суспільних відносин, які регулюються даним органом, перелічити об'єкти, йому підпорядковані, з'ясувати коло завдань, на нього покладених, сукупність прав і обов'язків (правомочностей) та його посадових осіб під час виконання покладених на орган функцій, тобто визначити міру, можливої поведінки органу та його посадових осіб під час виконання ними своїх функцій (права), а також міру їхньої обов'язкової поведінки (обов'язки) [9, с. 63].

Існує позиція авторів, які розглядають правовий статус суб'єктів права через їхню правосуб'єктність, тобто включають у правовий статус призначення органів, їхні завдання, функції, компетенцію і повноваження, форми, методи та цілі діяльності [7].

Отже, проаналізовані погляди щодо змісту правого статусу дозволяють нам визначити елементи, які, на наш погляд, можуть розкрити правовий статус підрозділів спеціального призначення ДПСУ, а саме: місце в системі ДПСУ, призначення, завдання і повноваження.

Виходячи із загального розуміння категорії «правовий статус» в юридичній науці, адміністративно-правовий статус – це регламентоване нормами адміністративного права становище, яке характеризується сукупністю прав, обов'язків, гарантій діяльності [10, с. 20]. При цьому Б.М. Ринажевський підкреслює, що у юридичній літературі існують і такі поняття, як «спеціальний правовий статус» [10, с. 18]. Під поняттям «спеціальний» можна розуміти: призначений виключно для кого-, чого-небудь; який має особливе призначення; який чимсь виділяється серед інших; не такий, як інші; особливий; який відзначається більшою, ніж звичайно, мірою свого вияву [10].

ДПСУ має свою структуру, що забезпечує виконання завдань, поставлених перед прикордонним відомством державою [11]. Стаття 6 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» визначає загальну структуру та чисельність ДПСУ. Крім загальної структури, у згаданій вище статті закріплено, що у системі ДПСУ є і підрозділи спеціального призначення [12, ч. 4 ст. 6]. До складу основної оперативно-службової ланки ДПСУ, на яку покладаються охорона певної ділянки державного кордону – прикордонного загону [12, ч. 10 ст. 6], можуть входити прикордонні комендатури, відділи прикордонної служби, прикордонні застави, контрольно-пропускні пункти, відділення прикордонного контролю [12, ч. 3 ст. 10]. В.Л. Зьолка підкреслює, що законодавець використовує словосполучення «можуть входити», а це свідчить про те, що на рівні Закону визначається орієнтовний перелік елементів прикордонного загону. Це, у свою чергу, створює можливості для реформування системи ДПСУ [13, с. 153]. Тим самим надаються можливості своєчасно змінювати чи реформувати структурні підрозділи ДПСУ у зв'язку з наявністю чи відсутністю відповідних загроз у прикордонній сфері, у межах системи органів виконавчої влади які координують діяльність відомства.

Адміністрація ДПСУ, посідаючи визначене місце в системі центральних органів виконавчої влади [14], має статус органу, що реалізує державну політику у сфері захисту державного

кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні [15, п. 1]. АДПСУ є суб'єктом адміністративно-правових відносин як орган держави поряд з іншими (Президент України, органами виконавчої влади тощо) органами. Державний орган створюється для здійснення визначеного виду державної діяльності, який залежить від предмета відання, поставлених завдань та виконуваних функцій. Такий орган, будучи первинною ланкою механізму держави, який внаслідок своєї діяльності реалізує ту чи іншу її функцію, має ряд специфічних ознак, що виокремлюють його серед інших структурних елементів вказаного механізму. Таким чином, підрозділи спеціального призначення ДПСУ продовжують правовий статус АДПСУ, при цьому мають свої відокремлені власні завдання в межах діяльності системи органів охорони державного кордону.

У ст. 6 Закону України «Про державну прикордонну службу України» представлена загальна структура ДПСУ, до якої відносяться:

− центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону;

− територіальні органи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону;

− Морська охорона, яка складається із загонів морської охорони;

− органи охорони державного кордону – прикордонні загони, окремі контрольно-пропускні пункти, авіаційні частини;

− розвідувальний орган центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону [12, ст. 6].

На момент прийняття цього Закону (03.04.2003 р.) прикордонна служба реформувалась у правоохоронний орган в умовах відсутності реальної військової загрози, а також загрози діяльності терористичних угрупувань, тому відсутнє визначення місця підрозділів спеціального призначення у структурі ДПСУ. Це можна пояснити і відсутню (на момент прийняття Закону) такої кількості спецпідрозділів, чисельності спецпризначенців у таких підрозділів, підстав застосування, які існують. За період 2003–2019 рр. їхній склад та якість значно зросли.

Для порівняння: в Законі України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року встановлено, що у складі поліції функціонують спеціальна поліція та поліція особливого призначення [16, п. 5, 6 ч. 3 ст. 13]. У Положенні про загони спеціального призначення Національної гвардії України, затвердженому наказом Міністерства внутрішніх справ України 20 грудня 2018 року № 1036, чітко визначено, що ці загони застосовуються в умовах підвищеного ризику для життя та здоров'я військовослужбовців, що потребує від особового складу високого рівня професійної підготовки. Ці загони призначені для вжиття заходів щодо захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства і держави від злочинних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, оперативного реагування на дії незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій, припинення терористичної діяльності [17, п. 2].

Вважаємо, що підрозділи спеціального призначення мають бути окремим елементом в організаційній структурі ДПСУ, тому ст. 6 Закону України «Про державну прикордонну службу України» потребує доповнення ще однією частиною.

Ще більш суперечливими є положення статті 12. «Підрозділи спеціального призначення» Закону України «Про Державну прикордонну службу України», яка визначає, що у складі центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, територіальних органів центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, органів охорони державного кордону – функціонують підрозділи спеціального призначення: оперативного документування, оперативно-технічні, забезпечення внутрішньої безпеки та власної безпеки. Ці підрозділи здійснюють діяльність у межах одного з видів оперативно-службової діяльності (далі – ОСД), оскільки забезпечують її результативність та керуються нормами Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність». Тому досить дивно, на наш погляд, вважати одну з основних форм діяльності спеціальною, такою, що відрізняється від основних задач, не такою, як інші. Безперечно, кожна із форм ОСД має свої особливості, але вони здійснюються постійно, щоденно, безперервно і спрямовані на дотримання прикордонного законодавства та виконання основних завдань та функцій ДПСУ. Що не скажеш про діяльність спеціальних підрозділів, які застосовуються в разі виникнення кризової ситуації та потребують швидкого реагування, особливих навичок персоналу, їхніх злагоджених дій, спеціального обладнання, зброї, спеціальних засобів тощо. Передбачені у ст. 12 згаданого

закону спеціальні підрозділи не забезпечують усунення чи ліквідацію кризових ситуацій, нейтралізацію диверсантів, терористів, припинення терорист, акцій, ліквідацію незаконних збройних формувань і організованих злочинних угруповань тощо. Тому їх (підрозділи оперативного документування, оперативно-технічні, забезпечення внутрішньої безпеки та власної безпеки) не можна вважати підрозділами спеціального призначення

У нормативних та доктринальних джерелах зустрічаються різні терміни відносно таких спеціальних підрозділів: «підрозділи швидкого реагування», «резерви», «мобільні підрозділи». На нашу думку, загальною об'єднуючою назвою цих підрозділів може бути «підрозділи швидкого реагування ДПСУ», під якими ми розуміємо підрозділи ДПСУ, що володіють спеціальним правовим статусом, призначені для реагування на загострення та ускладнення обстановки на прикордонних територіях, усунення їхніх умов та підстав. Така ж назва застосовується до спеціальних підрозділів у Стратегії розвитку Державної прикордонної служби (до 2020 року) (далі – Стратегія), схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України (від 23.11.2015 № 1189-р) [18]. Зокрема, у Стратегії для формування та забезпечення розвитку підрозділів швидкого реагування передбачається:

1) утворення підрозділів швидкого реагування, оснащення їх сучасними зразками озброєння, військової та спеціальної техніки;

2) нарощування бойової і мобільної спроможності з урахуванням цільового призначення, створення запасів необхідних ресурсів для відновлення боєздатності;

3) удосконалення порядку дій підрозділів швидкого реагування, підвищення рівня їх боєздатності [18].

Висновки. Отже, для підрозділів швидкого реагування ДПСУ характерні такі ознаки:

− мета створення, завдання, повноваження, тактика та способи дій, вимоги до кандидатів є відмінними, особливими, рідкісними від аналогічних підстав (умов) для інших підрозділів, які структурно функціонують у ДПСУ;

− переважно застосовуються раптово у складних та кризових ситуаціях,

− діяльність спрямована на усунення причин та умов, що посягають на національну і прикордонну безпеку держави;

− застосовуються на будь-якій частині території України, пов'язаній із проходженням лінії державного кордону, отже, відсутня прив'язка до постійного місця розташування підрозділу, на відміну від інших підрозділів, які функціонують на визначеній ділянці відповідальності;

− підвищені вимоги до комплектування підрозділу, зокрема до фізичної, інтелектуальної та психологічної складових частин;

− складна та насичена програма підготовки персоналу, в тому числі практична частина (тренінги), що складає більшість службового часу;

− беруть участь у спеціальних прикордонних операціях;

− спроможність чітко злагоджено взаємодіяти з основними підрозділами охорони державного кордону і з підрозділами військових формувань правоохоронних органів України і країн-партнерів;

− спроможність сил та засобів таких підрозділів у протидії злочинності чи іншій загрозі значно перевищує можливості основного підрозділу.

Варто запропонувати розробити та прийняти загальне Положення про спеціальні підрозділи ДПСУ із чіткою фіксацією переліку цих підрозділів, їхніх завдань, принципів та форм діяльності, визначення місця цих підрозділів у загальній структурі ДПСУ, таким чином визначити їхній правовий статус. Це і є перспективою подальших наукових досліджень у даному напрямку.

Список використаних джерел:

1. Словник української мови : в 11 томах. Т. 9, 1978. URL : http://sum.in.ua/s/specialjnyj.

2. Великий тлумачний словник сучасної української мови : / уклад. та голов. ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. VIII, 1728 с.

3. Юридична енциклопедія : в 6 т. / за ред. Ю.С. Шемшученко, та ін. Київ : Укр. енцикл., 1999. Т. 5. : П–С. 736 с.

4. Боровик О.В., Березенський О.І. Базова модель підтримки прийняття рішення начальником відділу прикордонної служби щодо розподілу сил та засобів для організації спостереження в межах ділянки відповідальності. Збірник наукових праць НАДПСУ. Хмельницький : НАДПСУ, 2007. № 42. Ч. 2. С. 6–9.

5. Братко А.В. Роль та місце підрозділів спеціального призначення в умовах збройних локальних конфліктів. *Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної*

служби України. Сер. : Військові та технічні науки. Хмельницький : Вид-во НАДПСУ, 2017. № 4(74). С. 46–57.

6. Правовий статус : Український юридичний термінологічний словник URL : /http://www.marazm.org.ua/document/termin/index.php?file=%CF%F0%E0%E2%EE%E2%E8%E9%20%F1%F2%E0%F2%F3%F1.txt.

7. Алехин А.П. Административная ответственность за правонарушения на транспорте. Москва, 1967. С. 140.

8. Мандичев Д.В. Загальна характеристика адміністративно-правового статусу державної інспекції з контролю якості лікарських засобів. *Вісник Академії митної служби України. Серія : Право*. 2009. № 2(3). С. 108–113.

9. Комзюк В.Т. Адміністративно-правові засоби здійснення митної справи : дис. … канд. юрид. наук. Харків, 2003. 196 с.

10. Ринажевський Б.М. Компетенція та повноваження військової служби правопорядку (служби правопорядку) у ЗСУ. *Право і безпека*. 2010. № 1. С. 15–21.

11. Ляшук Р.М. Визначення змісту поняття «організаційна структура відділів прикордонної служби». *Науковий вісник Херсонського держ. університету. Сер. : Юридичні науки*. Херсон, 2014. № 4. Т. 2. С. 74–76.

12. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 3 квітня 2003 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 27. Ст. 208.

13. Зьолка В.Л. Охорона національних інтересів України у прикордонній сфері (адміністративно-правовий аспект) : монографія. Хмельницький, 2015. 672 с.

14. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 року № 442. *Офіційний вісник України*. 2014. № 74. Ст. 2105.

15. Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України : постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 533. *Офіційний вісник України*. 2014. № 85. Ст. 2390.

16. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради.* 2015. № 40-41. Ст. 379.

17. Положення про загони спеціального призначення Національної гвардії України : наказ Міністерства внутрішніх справ України 20 грудня 2018 року № 1036. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/z0021-19.

18. Про схвалення Стратегії розвитку Державної прикордонної служби України : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 р. № 1189-р. *Урядовий кур'єр*. 2015. № 220.

УДК 342.922:340.134
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.35

ПІНКЕВИЧ Н.С.

ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ

У статті досліджено питання адміністративно-правового регулювання у сфері поводження з відходами. На основі проведеного аналізу визначено, що основна регулювальна роль в адміністративно-правовому регулюванні у сфері поводження з відходами належить нормам екологічного та адміністративного права. У контексті правового регулювання у сфері поводження з відходами розглядаються поняття «адміністративно-правове регулювання», «об'єкт регулювання». Виокремлено й досліджено поняття «поводження з відходами». Установлено, що законодавство України має кілька визначень поняття «поводження з відходами»: 1) дії щодо запобігання утворенню, збиранню, транспортуванню, сортуванню, зберіганню, обробці, переробці, утилізації, видаленню, нейтралізації та захороненню, у т. ч. контроль цих операцій й нагляд за місцями захоронення; поводження з відходами визначається як збирання, транспортування, зберігання, утилізація й утилізація відходів, включаючи подальший моніторинг місць утилізації/захоронення; 2) збирання, транспортування, зберігання, утилізація й утилізація відходів, включаючи подальший контроль за місцями утилізації/захоронення; 3) збирання, транспортування, зберігання, обробка, утилізація відходів, включаючи контроль за цими операціями та нагляд за місцями утилізації/захоронення; 4) заходи, спрямовані на запобігання утворенню відходів, збирання, транспортування, зберігання, обробку, утилізацію, знешкодження, знешкодження та вивезення, включаючи контроль за цими операціями й нагляд за місцями захоронення. Узагальнено, що закон позначає «поводження з відходами» як запобігання утворенню відходів, тоді як регламент – лише прямі дії з поводження з відходами – збирання, транспортування, сортування, зберігання, обробку, переробку, використання, видалення, знешкодження, включаючи контроль за цими операціями й нагляд за місцями захоронення.

Проаналізовано основні поняття у сфері поводження з відходами: «збирання відходів», «розподіл відходів», «поводження з відходами» тощо. Ураховуючи це, уточнюється, що об'єктом адміністративно-правового регулювання у сфері поводження з відходами є правовідносини, що виникають у зв'язку із: 1) запобіганням відходів (у разі здійснення заходів, що вживаються до того, як речовина, матеріал чи продукт стають відходами: а) кількість відходів, у тому числі утворених після переробки продукції або продовження життєвого циклу продукції; б) несприятливий вплив відходів на довкілля та здоров'я людини; в) уміст шкідливих речовин у матеріалах і продуктах); 2) поводження з відходами (збирання, транспортування, сортування, зберігання, утилізація, обробка (переробка), вивезення, знешкодження, контроль за цими операціями й обслуговування місць видалення відходів).

Ключові слова: *відходи, поводження з відходами, утилізація, вторинна сировина, законодавство, об'єкт адміністративно-правового регулювання.*

The article investigates the issues of administrative and legal regulation in the field of waste management. On the basis of the analysis it is defined that the basic regulating role in administrative-legal regulation in the sphere of waste management belongs to norms of ecological and administrative law. In the context of legal regulation in the sphere of waste management the concepts of "administrative and legal regulation", "object of regulation" are considered. The concept of "waste management" is singled out and

© ПІНКЕВИЧ Н.С. – здобувач (Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України)

investigated. It has been established that the legislation of Ukraine has several definitions of the concept of "waste management": 1) actions for preventing waste generation, collection, transportation, sorting, storage, treatment, recycling, utilization, removal, neutralization and disposal, including control of these operations and supervision of disposal sites; waste management is defined as collection, transportation, storage, utilization and disposal of waste, including subsequent monitoring of utilization/disposal sites; 2) collection, transportation, storage, utilization and disposal of waste, including subsequent control over utilization/disposal sites; 3) collection, transportation, storage, treatment, utilization and disposal of waste, including control over these operations and supervising utilization/disposal sites; 4) actions aimed at prevention of waste generation, collection, transportation, storage, treatment, utilization, disposal, neutralization and removal, including control of these operations and supervision of disposal sites. It is summarized that the law refers to "waste management" as the prevention of waste generation, while the regulations – only direct waste management actions – collection, transportation, sorting, storage, processing, treatment, recycling, utilization, removal, neutralization and disposal, including control over these operations and supervision of disposal sites.

The basic concepts in the sphere of waste management are analyzed: "waste collection", "waste distribution", "waste management" and others. With this as a background, it is specified that the object of administrative-legal regulation in the sphere of waste management is the legal relations arising from: 1) waste prevention (in case of implementation of measures taken before the substance, material or product becomes a waste, reduce: a) the amount of waste, including those formed after processing of products or prolongation of the life cycle of products; b) adverse impact of waste on the environment and human health; c) content of harmful substances in materials and products); 2) waste management (collection, transportation, sorting, storage, utilization, treatment (recycling), removal, disposing, control over these operations and maintenance of waste disposal sites).

Key words: *waste, waste management, utilization, secondary raw materials, legislation, object of administrative and legal regulation.*

Вступ. У Концепції Загальнодержавної програми поводження з відходами на 2013–2030 роки, затвердженій Кабінетом Міністрів України, від 3 січня 2013 року № 22-р визнається кризова ситуація, пов'язана з відходами, що утворилася в Україні сьогодні [1]. За офіційними даними, в країні накопичено близько 36 млрд. тонн відходів, або більше як 50 тис. тонн на 1 кв. кілометр території, з яких утилізується лише 30% промислових відходів і 4% побутових відходів [1].

Аналіз правового регулювання у сфері поводження з відходами переконує, що основну регулювальну роль у цій сфері відіграють норми екологічного права, проте не остання роль належить нормам адміністративного права, оскільки вони врегульовують відносини у сфері управління поводження з відходами органами публічного адміністрування, адміністративної відповідальності й інших публічних відносин у сфері поводження з відходами тощо. О.М. Гаврилюк підкреслює, що серед значної кількості галузей права, нормами яких регулюються суспільні відносини у сфері поводження з відходами, важливу роль відіграють норми адміністративного права [2], а В.К. Колпаков відзначає, що «проникнення» адміністративного права у сфери інших галузей права зумовлюється наявністю управлінських відносин у предметі тієї чи іншої галузі права, а адміністративне право охоплює своїм регулятивним впливом надзвичайно широке коло суспільних відносин управлінського типу.

Постановка завдання. Отже, метою дослідження є визначення об'єкта адміністративно-правового регулювання у сфері поводження з відходами.

Результати дослідження. Адміністративно-правове регулювання широко вивчено в науці адміністративного права. В.І. Олефір, Ю.В. Гридасов, А.А. Іванищук, С.О. Короєд писали, що адміністративно-правове регулювання – це цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства й держави [3, с. 245]. П.М. Павлик зазначає, що адміністративно-правове регулювання – це особливий вид правового регулювання, специфічність якого визначається

об'єктом впливу, тобто відносинами, що регулюються адміністративним правом і зумовлені особливостями його норм [4, с. 189]. Н.В. Галіцина робить висновок, що адміністративно-правове регулювання як різновид державного регулювання є механізмом імперативного-нормативного упорядкування організації й діяльності суб'єктів та об'єктів управління й формування стійкого правового порядку їх функціонування [5, с. 9].

На думку В.В. Галунько, Г.О. Пономаренко, В.К. Шкарупи, А.М. Чорної, адміністративно-правове регулювання є спеціальним юридичним механізмом впливу адміністративного права на поведінку й діяльність його суб'єктів та об'єктів. Унаслідок адміністративно-правової регламентації формується юридична основа, визначаються зафіксовані в правових веліннях орієнтири для організації діяльності учасників адміністративно-правових відносин на досягнення фактичних завдань адміністративного права [6, с. 113–114; 7]. О.П. Рябченко вважає, що адміністративно-правове регулювання – це діяльність, яка складається з послідовно змінюваних одна одну в певному порядку дій, а регулювання протікає за певною процедурою, яка також розглядається як форма щодо змісту цієї діяльності [8, с. 81–84]. І.М. Миронець, Д.Є. Андрєєва, К.В. Шустрова вказують, що найбільш поширеним є трактування адміністративно-правового регулювання як цілеспрямованого, упорядковувального, управлінського впливу держави на суспільні відносини [6, с. 113–114].

Незважаючи на певні розбіжності, науковці загалом досягають згоди в тому, що адміністративно-правове регулювання являє собою спеціальний цілеспрямований, упорядкований, управлінський вплив на суспільні відносини за допомогою норм адміністративного права з метою забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства й держави, який здійснюється різноманітними суб'єктами адміністративного права.

За правильним визначенням А.М. Чорної, як і будь-який вид правового регулювання, адміністративно-правове регулювання має свій об'єкт [7].

Об'єкт (лат. objectum – «предмет») – предмет, явище, на які спрямована певна діяльність людини [9, с. 287]. У філософському розумінні об'єктом є матеріальний предмет пізнання і впливу з боку людини (суб'єкта), який існує поза нами й незалежно від нашої свідомості [10]. Об'єктом визначається також те, на що спрямована діяльність дослідника, процес або явище, що породжує проблемну ситуацію й обране для дослідження [11].

До питання об'єкта адміністративно-правового регулювання зверталися в роботах В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.В. Галунько, О.Т. Коломієць, А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, Л.І. Миськів, Л.А. Черниш та інші. Більшість науковців доходить згоди, що об'єктом адміністративно-правового регулювання є об'єкт адміністративних правовідносин [2; 12, с. 245; 13, с. 98].

Правовідносинами в теорії права є врегульовані нормами права суспільні відносини, учасники яких виступають як носії взаємних суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, що забезпечуються державою [13, с. 98]; урегульовані нормами права вольові суспільні відносини, які виражаються в конкретному взаємозв'язку між уповноважувальними й зобов'язальними суб'єктами – носіями суб'єктивних юридичних прав, обов'язків, повноважень і відповідальності, та забезпечувані державою [12, с. 256]. Визначаючи об'єкт адміністративно-правових відносин, необхідно розуміти, на що спрямовані інтереси суб'єктів, з приводу чого останні вступають в адміністративно-правові відносини, оскільки між цими елементами існує нерозривний зв'язок [2; 12, с. 245]. Г.Г. Забарний, Р.А. Калюжний, В.О. Терещук, В.К. Шкарупа вважають, що об'єктом адміністративно-правових відносин є суспільні відносини, що уособлюють характер діяльності окремих суб'єктів права, юридичні наслідки їхньої поведінки, певні правові інтереси, зокрема майнового чи немайнового характеру, тощо [2; 14, с. 20]. Т.О. Коломоєць, Н.О. Армаш та інші пишуть, що об'єктами адміністративних правовідносин є матеріальні й нематеріальні блага, які становлять публічну цінність, і діяння суб'єктів та об'єктів публічного управління, пов'язані із цими благами [2; 15, с. 198].

Отже, для визначення об'єкта адміністративно-правового регулювання у сфері поводження з відходами, необхідно дослідити, які правовідносини у сфері поводження з відходами врегульовуються адміністративно-правовими нормами. При цьому необхідно пам'ятати, що до особливостей адміністративно-правових норм належить такі: 1) закріплення в них відносин щодо управління, державного контролю, нагляду, внутрішньоорганізаційної діяльності; 2) метод впливу на суспільні відносини має імперативний, державно-владний характер; 3) виконання приписів норм гарантується державою за допомогою системи засобів організаційно-роз'яснювального й

суспільно-примусового характеру [16, с. 46]. Для цього нам необхідно проаналізувати поняття «поводження з відходами».

Відповідно до статті 1 Закону про відходи, поводження з відходами являють собою дії, спрямовані на запобігання утворенню відходів, їх збирання, перевезення, сортування, зберігання, оброблення, перероблення, утилізацію, видалення, знешкодження й захоронення, включаючи контроль за цими операціями та нагляд за місцями видалення [17].

Проте це не єдине визначення поводження з відходами, закріплене в національному законодавстві. У Постанові Кабінету Міністрів України «Про впорядкування контролю за транскордонним перевезенням відходів та їх утилізацією/видаленням» від 12 вересня 1997 року № 1016, поводження з відходами визначається як збирання, перевезення, зберігання, утилізація й видалення відходів, включаючи подальший контроль за місцями утилізації/видалення [18]. Згідно з Положенням про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням і Жовтого та Зеленого переліків відходів від 13 липня 2000 року № 1120, поводження з відходами являє собою збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізацію й видалення відходів, включаючи контроль за цими операціями та нагляд за місцями утилізації/видалення [19]. Відповідно до Технічного регламенту з підтвердження відповідності пакування (пакувальних матеріалів) та відходів пакування, затвердженого Наказом Держспоживстандарту України від 24 грудня 2004 року, поводження з відходами – це дії, спрямовані на запобігання утворенню відходів, їх збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізацію, видалення, знешкодження й захоронення, включаючи контроль за цими операціями та нагляд за місцями видалення [20].

Виходячи із цього, констатуємо, що до поводження з відходами українське законодавство зараховує дії, спрямовані на запобігання утворенню відходів, тоді як підзаконні акти про поводження з відходами зараховують до цієї категорії лише безпосередні дії щодо поводження з відходами – збирання, перевезення, сортування, зберігання, оброблення, перероблення, утилізацію, видалення, знешкодження й захоронення, включаючи контроль за цими операціями та нагляд за місцями видалення. Аналогічним чином закріплюється поняття поводження з відходами й в інших нормативно-правових документах у цій сфері [19].

До основних аспектів, що визначають поняття «поводження з відходами», належить запобігання утворенню відходів. Поняття «запобігання утворенню відходів» законодавство України не розкриває, хоча в статті 31 Закону про відходи передбачаються заходи щодо запобігання або зменшення обсягів утворення відходів і стимулювання впровадження маловідходних технологій, обмеження негативного впливу та запобігання негативному впливу відходів на навколишнє природне середовище і здоров'я людини [17], що ситуацію це не вирішує.

Відсутність одного з важливих термінів – запобігання утворенню відходів, що визначає основи поводження з відходами, є суттєвою прогалиною вітчизняного законодавства, на що звертала увагу в роботі Т.Л. Антонова, яка пропонувала визначати запобігання утворенню відходів як здійснення комплексу заходів, які вжиті до того, як речовина, матеріал або продукт перетворюється на сміття, завдяки яким знижується кількість відходів, виключно з повторним використанням продуктів або продовження терміну використання продуктів; небажаний вплив утворених відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини або вміст шкідливих речовин у матеріалах і продуктах [21]. Цілком погоджуючись із позицією авторки щодо необхідності усунення прогалини Закону про відходи стосовно визначення поняття «запобігання утворенню відходів», зазначимо, що в національному законодавстві доцільно вжити визначення, викладене в Директиві Європейського Парламенту й Ради Європейського Співтовариства 2008/98/ЕС (англ. Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives) (далі – Директива 2008/98/ЕС) [22], яка є рамковою директивою поводження з відходами в ЄС.

Адміністративно-правовими нормами у сфері запобігання утворенню відходів урегульовуються відносини, що виникають під час здійснення заходів, ужитих перед тим, як речовина, матеріал або продукт стане відходами, що зменшують: а) кількість відходів, включаючи ті, що утворені після переробки продуктів чи продовження життєвого циклу продуктів; б) несприятливий вплив відходів на довкілля та здоров'я людини; в) уміст шкідливих речовин у матеріалах і продуктах.

Порядок поводження з відходами, що утворилися, розкривається в Законі про відходи через категорії «операції з поводження з відходами», до яких належить збирання, перевезення, зберігання, сортування, оброблення (перероблення), утилізація, видалення, знешкодження й захоронення відходів [17].

Збирання відходів у статті 1 Закону про відходи визначається як діяльність, пов'язана з вилученням, накопиченням і розміщенням відходів у спеціально відведених місцях чи об'єктах, включаючи сортування відходів з метою подальшої утилізації чи видалення [17]. Згідно з Державними санітарними правилами та нормами. 2. Комунальна гігієна. 2.7. Грунт, очистка населених місць, побутові та промислові відходи, санітарна охорона ґрунту. «Гігієнічні вимоги щодо поводження з промисловими відходами та визначення їх класу небезпеки для здоров'я населення». ДСанПіН 2.2.7.029-99», затвердженими Наказом Головного санітарного лікаря України від 1 липня 1999 року № 29, збиранням відходів є діяльність, що пов'язана з вилученням, накопиченням і розміщенням відходів у спеціально відведених місцях чи на об'єктах і включає сортування відходів з метою подальшої утилізації чи видалення [23].

У Директиві 2008/98/ЄС термін «збирання» не застосовується, замість нього використовується поняття «збір» та «роздільний збір» (ст. 3.10). Збором, згідно з нормами зазначеної Директиви, є збирання відходів, включаючи первісне сортування та початкове зберігання відходів з метою транспортування до закладу обробки відходів, а роздільним збором – збирання, коли потік відходів іде окремо за видом і природою, полегшуючи специфічну обробку [22].

Не вдаючись до полеміки стосовно співвідношення слів «збирання» та «збір», оскільки, відповідно до Академічного словника української мови, збирання являє собою: 1) дії за значенням збирати, збиратися; 2) те саме, що збиральництво, а збір – 1) дія за значенням збирати; 2) дія за значенням збирати, збиратися; 3) нагромадження чого-небудь завдяки поступовому збиранню; 4) сума грошей, зібраних з багатьох людей, з багатьох джерел [24], зосередимо увагу на співвідношенні термінів, закріплених у національному та європейському законодавствах.

Головною відмінністю у визначенні збирання відходів є мета їх збирання: в України такою метою є подальша утилізація чи видалення, а в ЄС – транспортування до закладу обробки відходів. Подібне визначення впливає на правовий режим та обов'язки власника відходів. Ураховуючи зазначене, вважаємо доцільним визначення «збирання відходів» у національному законодавстві уніфікувати й викласти відповідно до європейського законодавства.

Необхідно звернути увагу й на визначення «роздільний збір», яке в національному законодавстві не закріплене. Відповідно до статті 3.11 Директиви 2008/98/ЄС, як уже зазначалося, роздільним збором є збирання, коли потік відходів іде окремо за видом і природою, щоб полегшити специфічну обробку [22]. Відсутність чітко визначеного терміна «роздільний збір» у національному законодавстві створює значні проблеми. Наприклад, у Національній стратегії управління відходами в Україні до 2030 року передбачається низка заходів, спрямованих на створення системи роздільного збирання відходів (залучення населення до роздільного збирання побутових відходів і стимулювання такого їх збирання, збільшення охоплення населення послугами збирання та вивезення побутових відходів з подальшим поширенням послуг у селищах і селах, роздільного збирання та зберігання відходів упаковки, встановлення вимог до маркування електричного й електронного обладнання для полегшення процесу роздільного збирання й запобігання його потраплянню до несортованих твердих побутових відходів, роздільне збирання відходів електричного та електронного обладнання, обробку й утилізацію/відновлення роздільно зібраних відходів електричного та електронного обладнання, створення власних пунктів збирання відходів електричного та електронного обладнання, де буде організовано прийом різних фракцій роздільно зібраних відходів електричного та електронного обладнання, зобов'язання виробників щодо забезпечення поводження з відпрацьованими батарейками, батареями й акумуляторами, які включають роздільне збирання відпрацьованих батарейок, батарей та акумуляторів; перероблення роздільно зібраних відпрацьованих батарейок, батарей та акумуляторів тощо), при цьому в законодавстві навіть не визначено, що являє собою роздільне збирання доходів. Тому є нагальна необхідність закріплення визначення поняття «роздільний збір» у вітчизняному законодавстві в редакції, викладеній у Директиві 2008/98/ЄС [22].

Визначення понять «перевезення», «сортування», «зберігання», «утилізація», «оброблення (перероблення)», «видалення», «захоронення» в контексті поняття «відходів» міститься в статті 1 Закону про відходи, де «перевезення» визначається як транспортування відходів від місць їх утворення або зберігання до місць чи об'єктів оброблення, утилізації чи видалення; «сортування» – як механічний розподіл відходів за їх фізико-хімічними властивостями, технічними складниками, енергетичною цінністю, товарними показниками тощо з метою підготовки відходів до їх утилізації чи видалення; «зберігання» – як тимчасове розміщення відходів у спеціально відведених місцях чи об'єктах (до їх утилізації чи видалення); «утилізація» – як використання відходів як вторинних матеріальних чи енергетичних ресурсів; «оброблення (перероблен-

ня)» – як здійснення будь-яких технологічних операцій, пов'язаних зі зміною фізичних, хімічних чи біологічних властивостей відходів з метою підготовки їх до екологічно безпечного зберігання, перевезення, утилізації чи видалення; «видалення» – як здійснення операцій з відходами, що не призводять до їх утилізації; «знешкодження» – як зменшення чи усунення небезпечності відходів шляхом механічного, фізико-хімічного чи біологічного оброблення; «захоронення» – як остаточне розміщення відходів при їх видаленні в спеціально відведених місцях чи на об'єктах так, щоб довгостроковий шкідливий вплив відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини не перевищував установлених нормативів [17].

У Директиві 2008/98/ЄС усі вищеперераховані операції визначаються як «управління відходами» (ст. 3.9), а саме «управління відходами – збір, перевезення, утилізація та ліквідація відходів, включаючи нагляд за цими операціями та догляд за місцями захоронення відходів, включаючи дії брокерів чи дилерів» [17]. Уважаємо за доцільне запровадити цей термін і в національне законодавство шляхом унесення змін до статті 1 Закону про відходи.

Поняття «контроль за поводженням з відходами та нагляд за місцями видалення» національне законодавство не визначає, проте, згідно з п. «е» Закону про відходи, до повноважень Автономної Республіки Крим у сфері поводження з відходами належить контроль за виконанням на території Автономної Республіки Крим загальнодержавних програм і програм поводження з відходами, а відповідно до п. «ж» – контроль за дотриманням законодавства підприємствами, установами, організаціями та громадянами, які здійснюють діяльність у сфері поводження з відходами на території Автономної Республіки Крим [17]. Крім цього, згідно з п. «г» статті 21 цього ж Закону, до повноважень органів місцевого самоврядування належить затвердження місцевих і регіональних програм поводження з відходами та контроль за їх виконанням, а в статті 37 визначається, що контроль у сфері поводження з відходами здійснюють центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику зі здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення й охорони природних ресурсів, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад, громадські інспектори з благоустрою населених пунктів [17]. Отже, контроль у сфері поводження з відходами являє собою діяльність відповідних суб'єктів із забезпечення нагляду за дотриманням установлених законодавством вимог у сфері поводження з відходами.

Аналіз терміна «управління відходами», закріпленого в Директиві 2008/98/ЄС, переконує, що контроль у сфері поводження з відходами охоплюється вищевказаним поняттям. Адміністративно-правовим нормами у сфері управління з відходами врегульовуються відносини щодо управління відходами (їх збирання, перевезення, сортування, зберігання, утилізація, оброблення (перероблення), видалення, захоронення, а також контроль за цими операціями та догляд за місцями захоронень відходів).

Висновки. Отже, об'єктом адміністративно-правового регулювання у сфері поводження з відходами є правовідносини, що виникають щодо:

– запобігання утворенню відходів (під час здійснення заходів, ужитих перед тим, як речовина, матеріал або продукт стане відходами, що зменшують: а) кількість відходів, включаючи ті, що утворені після переробки продуктів чи продовження життєвого циклу продуктів; б) несприятливий вплив відходів на довкілля та здоров'я людини; в) уміст шкідливих речовин у матеріалах і продуктах);

– управління відходами (їх збирання, перевезення, сортування, зберігання, утилізації, оброблення (перероблення), видалення, захоронення, контролю за цими операціями та догляд за місцями захоронень відходів).

Список використаних джерел:

1. Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми поводження з відходами на 2013–2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 січня 2013 р. № 22-р.

2. Гаврилюк О.М. Адміністративно-правове регулювання поводження з побутовими відходами : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / НДІ публіч. права. Київ, 2017. 206 с.

3. Адміністративне право України : підручник : у 2 т. Херсон, 2013. Т. 1 : Загальне адміністративне право. Академічний курс / В.В. Галунько, В.І. Олефір, Ю.В. Гридасов, А.А. Іванищук, С.О. Короєд ; Відкритий міжнар. ун-т розв. людини «Україна». 393 с.

4. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина: навчальний посібник / І.О. Ієрусалімова, І.О. Ієрусалімов, П.М. Павлик, Ж.В. Удовенко. Київ : Знання, 2007. 223 с.

5. Адміністративно-правові засади процедури створення та функціонування товариств з обмеженою відповідальністю в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2010. 20 с.

6. Галунько В.В., Пономаренко Г.О., Шкарупа В.К. Теорія держави і права : навчальний посібник. Херсон : ВАТ «ХМД», 2010. 280 с.

7. Чорна А. Підприємницька діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Підприємництво, господарство і право.* 2017. № 5. С. 128–132.

8. Рябченко О. Зміст державного регулювання господарської діяльності. *Право України.* 2006. № 1. С. 81–84.

9. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 2001. Т. 3 : П–С. 736 с.

10. Словник іншомовних слів / за редакцією члена-кореспондента АН УРСР О.С. Мельничука. 1-е вид. Київ : Головна редакція «Українська радянська енциклопедія» (УРЕ), 1974. 776 с.

11. Довідник здобувача наукового ступеня: 36. нормат. док. та 58 інформ. матеріалів з питань атестації наук, кадрів вищої кваліфікації / упоряд. Ю.І. Цеков ; передмова до 3-го, 2-го і з переднього сл. до 1-го вид. Р.В. Бойка. 3-тє вид., випр. і допов. Київ: Ред. «Бюл. Вищої атестац. коміс. України» ; Толока, 2004. 69 с.

12. Адміністративне право України : академічний курс / В.Б. Авер'янов та ін. ; відп. ред. В.Б. Авер'янов ; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. Київ : Юридична думка, 2007. Т. 1 : Загальна частина. Київ : Б. м. : б.в., 2007. 591 с.

13. Правознавство : підручник / А.І. Берлач, Д.О. Карпенко, В.С. Ковальський, А.М. Колодій, А.Ю. Олійник, О.О. Підопригора ; за ред. В.В. Копєйчикова, А.М. Колодія. Київ : Юрінком Інтер, 2004. – 752 с.

14. Забарний Г.Г., Калюжний Р.А., Шкарупа В.К. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : Вид. ПАЛИВОДА А.В., 2005. 368 с.

15. Адміністративне право : підручник / Т.О. Коломоєць, Н.О. Армаш та ін. ; за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Київ : Істина, 2010. 362 с.

16. Адміністративне право: загальна частина : навчальний посібник / С.М. Алфьоров, С.В. Ващенко, М.М. Долгополова, А.П. Купін. Київ : Центр учбової літератури, 2011. 216 с.

17. Про відходи : Закон України від 5 березня 1998 р. № 187/98-VR. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/187/98-%D0%B2%D1%80.

18. Про впорядкування контролю за транскордонним перевезенням відходів і їх утилізацією/видаленням : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 вересня 1997 р. № 1016 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1016-97-%D0%BF.

19. Про затвердження Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням і Жовтого та Зеленого переліків відходів : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 липня 2000 р. № 1120. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1120-2000-%D0%BF.

20. Про затвердження Технічного регламенту з підтвердження відповідності паковання (пакувальних матеріалів) та відходів паковання : Наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 24 грудня 2004 р. № 289. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/z0095-05.

21. Антонова Т.Л. Загальна характеристика операцій поводження з відходами в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція».* 2017. Вип. 25. С. 26–29.

22. Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives (Text with EEA relevance). URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2008/98/2018-07-05.

23. Про затвердження «ДЕРЖАВНІ САНІТАРНІ ПРАВИЛА ТА НОРМИ 2. Комунальна гігієна. 2.7. Грунт, очистка населених місць, побутові та промислові відходи, санітарна охорона грунту. «Гігієнічні вимоги щодо поводження з промисловими відходами та визначення їх класу небезпеки для здоров'я населення» ДСанПіН 2.2.7.029-99 : Постанова Головного державного санітарного лікаря України від 1 липня 1999 р. № 29. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0029588-99?lang=ru.

24. Словник української мови : в 11 т. / АН Української РСР, Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні ; редкол. : І.К. Білодід (голова) та ін. Київ : Наукова думка, 1970. 1980.

УДК 342.951:351.74
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.36

ПРАВОТОРОВА О.М.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ОХОРОНА ЗДОРОВ'Я: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

У статті ми на основі чинного законодавства й поглядів учених на цю проблематику визначимо певні особливості адміністративно-правової охорони здоров'я, а також розкриємо специфіку запобігання захворюванням і створення публічною адміністрацією сприятливих умов для відновлення працездатності населення.

Адміністративно-правова охорона існує через систему адміністративно-правових норм, водночас доведено, що вона не може з погляду гносеології права існувати в таких вузьких рамках, визначених державою, вона відображає об'єктивні суспільні відносини, захищає найбільш важливі цінності, які в певний відрізок часу можуть ще не знайти формального оформлення в джерелах адміністративного права, забезпечується на основі адміністративно-правових норм і разом із тим регулюється нормами адміністративного права, які встановлюються не тільки державою, хоча нею насамперед.

Доведено, що для України найбільш слушною є бюджетно-страхова концепція охорони здоров'я, згідно з якою фінансування відбувається за рахунок коштів страхових фондів (60–70%) і коштів державного й місцевих бюджетів, а адміністративно-правовими аспектами забезпечення є питання соціального медичного страхування, справедливого розподілу державних і комунальних коштів, виділених на охорону здоров'я, моніторинг та аналіз здоров'я, питання доступності й ефективності невідкладної медичної допомоги.

Ключові слова: *адміністративно-правова охорона, адміністративно-правовий захист, здоров'я, адміністративно-правові норми, здоров'я населення, медичні послуги, концепції охорони здоров'я, медичне право.*

In this article, based on the current legislation and the views on this issue, scientists will identify certain features of administrative and legal health care, as well as reveal the specifics of preventing diseases and creating favorable conditions for public administration to restore the health of the population.

It is concluded that administrative-legal protection exists through a system of administrative-legal norms, and at the same time it is proved that it can not, from the point of view of epistemology of law, exist in such narrow limits as the state determines, it reflects objective social relations, protects the most important values, Which during this period of time may not yet find the formal registration in the sources of administrative law, is provided on the basis of administrative law and simultaneously governed by the norms of administrative law, which will establish not only the state, although it primarily.

It is proved that for Ukraine the most appropriate is the budget-insurance concept of health care, according to which financing takes place at the expense of funds of insurance funds (60–70%) and funds of state and local budgets, when the administrative-legal aspects of securing of which is the question of social Health insurance, the equitable distribution of public and communal resources allocated to health care, monitoring and analysis of health, accessibility and effectiveness of emergency medical care.

Key words: *administrative and legal protection, administrative and legal protection, health, administrative and legal norms, public health, medical services, health concepts, medical law.*

© ПРАВОТОРОВА О.М. – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного і господарського права та правоохоронної діяльності (Херсонський державний університет)

Вступ. Багато видатних учених, філософів, мислителів у різні часи від давніх-давен задумувалися над тим, що ж усе-таки є здоров'я. Однозначного, повного визначення так і немає до наших часів. У науковій статті ми розкриємо аспекти цього багатогранного і складного поняття, а також звернемо увагу на проблематику адміністративно-правової охорони здоров'я в сучасній Україні.

Через призму низької тривалості життя, стрімкого поширення СНІДу, туберкульозу та інших важких хвороб, зниження рівня народжуваності, високого рівня смертності проблематика адміністративно-правової охорони здоров'я в Україні видається особливо актуальною.

Діяльність держави у сфері охорони здоров'я населення спрямована на збереження та зміцнення здоров'я як кожної людини окремо, так і членів суспільства загалом і визнається одним із пріоритетних напрямів державної політики [1, с. 3].

Для українських реалій проблематика здоров'я суспільства та громадян особливо актуальна, адже екологічний фон у нашій державі надзвичайно несприятливий, що актуалізує усвідомлення необхідності й важливості культивування як медичних, так і соціальних технологій формування, збереження, реабілітації та збагачення здоров'я як окремої людини, так і всього суспільства [2, с. 93].

На жаль, із наявністю численних проблем у цій сфері, із незадовільним функціонуванням системи охорони здоров'я населення погоджуються всі і стикався майже кожний. Усі констатують необхідність їх вирішення, проте до цієї проблематики варто підходити комплексно разом із появою висококваліфікованих кадрів у цій сфері, викоріненням корупції тощо.

Певні теоретичні та практичні проблеми, а також перспективи розвитку адміністративно-правової охорони здоров'я досліджено в працях Н. Андріїшиної, Т. Бахтеєвої, З. Гладуна, Т. Грузєва, М. Золотарьової, С. Козуліної, Н. Кризіної, В. Курінного, В. Лехан, В. Маринець, О. Міщенко, М. Мниха, П. Лівака, З. Надюка, С. Пєткова, М. Пономаренко, Я. Радиша, Л. Руснак, І. Сенюти, З. Скалецької, В. Стеценко, В. Чернадчука й інших.

Варто вказати також на те, що ці вчені розкрили лише окремі аспекти адміністративно-правової охорони здоров'я, вони досліджували інші більш широкі або суміжні суспільні відносини, на жаль, у цій сфері суспільних відносин (адміністративно-правової охорони здоров'я) існує низка невирішених проблем.

Постановка завдання. У статті ми на основі чинного законодавства та поглядів на цю проблематику вчених визначимо певні особливості адміністративно-правової охорони здоров'я, а також розкриємо специфіку запобігання захворюванням і створення публічною адміністрацією сприятливих умов для відновлення працездатності населення.

Результати дослідження. Ознакою демократичної держави є конституційне закріплення прав і свобод людини як найвищої цінності та їх відповідність міжнародним нормам права. Статтею 3 Конституції України проголошено, що здоров'я людини – одна з найвищих соціальних цінностей держави [3, с. 3].

Конституцією України задекларовано обов'язок держави створювати умови ефективного й доступного для всіх громадян медичного обслуговування. У державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога, за нормами Конституції України, надається безоплатно; чинна мережа таких закладів не може бути скорочена. Держава сприяє розвиткові лікувальних закладів усіх форм власності [3, с. 3].

Ми будемо виходити з положень, запропонованих професором З. Гладуном, що здоров'я населення – це соціальний феномен, який характеризує рівень соціального прогресу розвитку держави й охороняється нею правовими та організаційно-правовими методами, в іншому разі провідна роль належить нормам адміністративного права.

Аналізуючи різні моделі охорони здоров'я, дослідимо Бевериджевську концепцію, за якою пріоритетного значення у фінансуванні охорони здоров'я набувають кошти державного та місцевих бюджетів; бюджетно-страхову концепцію, згідно з якою фінансування охорони здоров'я відбувається переважно за рахунок коштів страхових фондів; приватно-страхову американську модель, коли фінансування медичних послуг за рахунок коштів громадян і суб'єктів господарювання здійснюється безпосередньо або через систему приватних страхових компаній і муніципальної системи.

Аристотель визначав здоров'я людини як щастя. Найбільше щастя полягає в мудрості. Людське щастя розкривається в розсудливості та цнотливості. Насолода людини – у діяльності, а фізичний стан, у якому ми не відчуваємо болю, який не заважає виконувати функції нашого щоденного життя, – брати участь в управлінні, митися, пити й їсти, робити все, що ми хочемо

[2, с. 16; 4, с. 128]. Г. Гегель зазначав, що здоров'я – це «пропорційність організму між його наявним буттям. Воно полягає в рівномірному відношенні органічного та неорганічного, коли для організму немає нічого неорганічного, чого він не спроможний був би подолати» [2, с. 16; 4, с. 129].

На слушний погляд З. Гладуна, охорона здоров'я відіграє надзвичайно важливу роль у забезпеченні життєдіяльності будь-якого суспільства [5, с. 57]. Характер і зміст охорони здоров'я на різних етапах суспільного розвитку визначався такими істотними факторами, як спосіб виробництва, ступінь розвитку продуктивних сил, розвиток науки й техніки загалом і медичної науки зокрема. Значення охорони здоров'я в сучасному суспільстві набуває особливої ваги з таких причин: політичної, економічної, соціально-демографічної, індустріально-технологічної [5, с. 57].

У працях З. Гладун визначає систему охорони здоров'я як складний соціальний феномен, який можна розглядати як визначальний чинник рівня людського розвитку суспільства та його прогресу, соціальної політики держави та її національної безпеки. Разом із цим ефективна діяльність системи охорони громадського здоров'я забезпечує як певний рівень здоров'я населення, так і збереження генофонду нації, норми екологічного співіснування в навколишньому середовищі, що загалом сприяє конкурентоспроможності й економічній оптимізації суспільства [5, с. 57].

Відповідно до визнання здоров'я найбільшою соціальною цінністю, в сучасних розвинених країнах діють різноманітні моделі системи охорони здоров'я, за стан якої несе відповідальність держава, що здійснює загальне керівництво нею. Така державна політика має забезпечувати рівні можливості всім членам суспільства щодо доступу до отримання послуг з охорони здоров'я та медичної допомоги. І тільки в деяких країнах, зокрема в США, значну роль в охороні здоров'я відіграють приватні медичні заклади й медичні працівники приватної практики, що надають допомогу в межах добровільного медичного страхування. Це призводить до того, що тільки 60% населення держава забезпечує необхідною медичною допомогою, а майже 40% не мають доступу до медичного обслуговування [5, с. 57–58].

Державна політика у сфері охорони здоров'я включає політичні, організаційні, економічні, правові та суто медичні заходи [5, с. 57–58].

Охорона здоров'я народу є найважливішим завданням держави, одним із напрямів, що визначають його соціальну політику. Сьогодні немає жодної країни, де б ця проблема не була гострою. Навіть в економічно стійких державах змушені вирішувати безліч питань, пов'язаних із оптимізацією медичної допомоги населенню [6, с. 57–58].

У праці Я. Бездуган доречно визначено, що охорона здоров'я – це сукупність інституцій, установ, організацій, окремих осіб, діяльність яких спрямована на збереження й охорону людського здоров'я, відновлення та покращення здоров'я в разі потреби, на досягнення людського довголіття і примноження людського капіталу. Медична послуга в умовах ринкової економіки виступає як споживча вартість, як форма безпосередньої діяльності виробника – медичного працівника, а охорона здоров'я – структурний підрозділ суспільного виробництва, функціональна роль якого полягає в наданні суспільству споживчої вартості у вигляді як індивідуального здоров'я, так і здоров'я суспільства загалом. Медичні послуги не є суто суспільним благом, тому їх надання може забезпечуватися за рахунок не лише держави, а й інших альтернативних джерел фінансування [7, с. 11].

У працях О. Солдатенко зазначає, що в системі прав, які забезпечують природне існування людини, особливе місце посідає право на охорону здоров'я, яке визнається одним із пріоритетних напрямів державної політики та одним із основних факторів національної безпеки країни. Право на охорону здоров'я є соціально-економічним, реалізація якого забезпечується системою державного фінансування соціально-економічних, медико-санітарних та оздоровчо-профілактичних програм. Воно закріплене в Конституції України, в Основах законодавства України про охорону здоров'я й інших прийнятих відповідно до цих документів законодавчих актах, які регулюють суспільні відносини у сфері охорони здоров'я [8, с. 17].

Право громадян на охорону здоров'я найбільш повно у світовому масштабі врегульоване в документах ООН і її спеціалізованих установ – ВООЗ і МОП, а в Європейському регіоні – Ради Європи та Європейського регіонального бюро ВООЗ відповідно. У наукових працях О. Солдатенко наголошується, що право людини на охорону здоров'я є певною мірою публічним (соціальним), але воно належить також і до приватного (індивідуального) її права [8, с. 17].

У працях П. Лівак, який розглядав дещо суміжну з нами проблематику правового забезпечення фінансування охорони здоров'я в Україні, удосконалив сутність поняття «охорона здоров'я», яке визначене як сукупність правил політико-правового, фінансово-економічного, соціально-культурного, науково-організаційного, медичного, протиепідеміологічного й санітарно-

гігієнічного характеру, спрямованих на збереження та зміцнення фізичного й психічного здоров'я людини, підтримку її тривалого активного життя та надання їй медичної допомоги [9, с. 6].

П. Лівак, ураховуючи особливості сфери охорони здоров'я, у працях підтримує думку багатьох учених про виділення в системі права нової галузі – медичного права – і прийняття Медичного кодексу України, який би регулював фінансово-економічні, соціально-політичні, організаційні, кадрові та інші відносини між суб'єктами різних форм власності системи пацієнт-лікар-суспільство-держава в наданні медичної допомоги населенню. У цьому кодексі має бути визначено структуру вказаної сфери, особливості її фінансування, характерні риси бюджетно-страхової моделі медицини в умовах дії законів ринку та функціонування обов'язкового медичного страхування. Також, на його думку, необхідно запровадити державні медичні стандарти з надання медичної допомоги й уведення нових протоколів лікування хворих, у яких варто обґрунтувати більш чіткі критерії вимог до обсягу та якості медичних послуг зі ступенем їх деталізації, достатньої для оцінювання вартості витрат на діагностику й лікування, що сприятиме фінансуванню конкретних пацієнтів з відповідними хворобами [9, с. 18].

Також З. Гладун вдало зазначає, що реформування відносин у сфері охорони здоров'я неможливе без використання адміністративно-правових засобів регулювання. Зокрема, перспективним є дослідження методів адміністративно-правового регулювання відносин у цій сфері, а саме поєднання імперативного й елементів диспозитивного методів і формування на цій основі універсального методу адміністративного права, який поєднує в собі риси як першого, так і другого [10, с. 109].

На підтримку поглядів З. Гладуна, у свою чергу, Н. Зінченко досить слушно зазначає, що, поставивши за мету формування й удосконалення здоров'я людини, суспільство (якщо воно прогресивне або позиціонує себе як таке) має забезпечити єдність медичного та соціального чинників цього процесу. Процеси формування, збереження, реабілітації, збагачення здоров'я людини мають здійснюватися й на основі генотипної інформації, і на основі соціальної інформації, завдяки чому стане можливим використання прогресивних технологій, що забезпечують сталий розвиток людського організму [2, с. 93].

Подальше вдосконалення медичного забезпечення населення України в нових соціально-економічних умовах нерозривно пов'язане з необхідністю створення принципово нового, адаптованого до сьогодення нормативно-правового забезпечення галузі охорони здоров'я та підвищення дієвості державної політики в галузі охорони здоров'я [6, с. 26].

На слушний погляд Л. Руснак, право на охорону здоров'я є об'єктом значної кількості законодавчих і нормативних актів не лише вітчизняного, а й міжнародного та європейського рівня, підтверджує значущість ролі соціальної функції держави у сфері охорони здоров'я та визнання всіма державами світу інтересу громадян у збереженні та зміцненні свого здоров'я. З огляду на необхідність удосконалення законодавства України в перспективі, з метою приведення його до норм міжнародних правових стандартів, саме й потрібно прагнути переходу від публічного до змішаного типу системи охорони здоров'я, що спонукає до постановки актуального питання про види та регулювання механізмів її фінансування, але це питання є предметом окремого дослідження [11, с. 60–61].

Сьогодні система охорони здоров'я в Україні нагально потребує послідовних і глибоких інституціональних і структурних перетворень, спрямованих на поліпшення здоров'я населення та задоволення його справедливих потреб у медичній допомозі. Провідними напрямами перетворень у системі охорони здоров'я України визначено: 1) підвищення ефективності функціонування системи охорони здоров'я; 2) підвищення якості медичного обслуговування; 3) підвищення доступності ліків; 4) запровадження соціального медичного страхування; 5) запровадження професійного менеджменту; 6) моніторинг та аналіз здоров'я, доступності й ефективності медичної допомоги [10, с. 105].

Спосіб фінансування охорони здоров'я є однією з ключових детермінант здоров'я та благополуччя населення. Одним із головних завдань систем охорони здоров'я на сучасному етапі розвитку є забезпечення мобілізації ресурсів так, щоб гарантувати населенню справедливий доступ до основних медичних послуг [10, с. 105].

Виокремлюють такі базові моделі фінансування охорони здоров'я: державну, основану на бевериджевській концепції, що фінансується переважно (до 90%) із бюджетних джерел (системи, що фінансуються за рахунок оподаткування). Оплату медичних послуг здійснюють з основних прибутків держави. Виділення фінансування на всі здійснювані послуги розглядають як частину процесу планування загальних урядових витрат. За першою формою фінансуються, наприклад, системи охорони здоров'я Великої Британії, Канади, Ірландії [12, с. 179; 13].

Бюджетно-страхова (бісмарківська концепція) фінансується за рахунок цільових внесків підприємців, трудящих громадян і субсидій держави (системи соціального страхування). Медичні послуги оплачуються за рахунок внесків у фонд охорони здоров'я. Найпростішим є внесок, який робить наймач і працівник. Внески залежать від платоспроможності, а доступ до послуг – від потреби. Медичний фонд (або фонди) зазвичай не залежний від держави, але діє в рамках законодавства. За соціального страхування гарантується право на точно зумовлені види послуг і встановлюються такі частки внесків і на такому рівні, які дають гарантію використання такого права. Фінансування з позабюджетних фондів медичного страхування переважає в Німеччині (78%), Італії (87%), Франції (71%), Швеції (91%), Японії (73%) та інших країнах [12, с. 179; 13].

Приватнопідприємницька фінансується за рахунок реалізації платних медичних послуг, а також за рахунок коштів добровільного медичного страхування. Населення, що страхується, виплачує премію страхувальнику, сума якої визначається очікуваною середньою вартістю послуг, що надаються ним, причому особи, схильні до більшого ризику, платять більше. Пряма оплата послуг пацієнтами не належить до страхування. Пацієнти сплачують медичні послуги відповідно до тарифів. Така система діє в таких країнах, як США, Південна Корея, Нідерланди [12, с. 179; 13].

Ми повністю погоджуємося з поглядами М. Буткевича, що необхідно володіти всією інформацією про світові тенденції розвитку страхових медичних послуг розвинених країн з метою прогнозування тих тенденцій, які на нас чекають у майбутньому. Але всі намагання мінімізувати помилки і промахи під час реформування цієї галузі будуть марними без належної підтримки держави. Розроблені закони в галузі медичного страхування мають ретельно перевірити вітчизняні та зарубіжні спеціалісти, які набули певного досвіду в практичному медичному страхуванні. Отже, медичне страхування має бути обов'язковим. Медичне страхування населення призведе до зростання сильної та здорової нації, як наслідок, сильної та ефективної економіки [12, с. 183].

У працях Г. Коцюбенко підтримує погляди М. Буткевича й досить слушно зазначає, що перехід цілком бюджетного фінансування закладів охорони здоров'я до медичного страхування є необхідним складником ринкових перетворень. Запорукою дієвості цієї моделі фінансового забезпечення має стати ефективний механізм функціонування медичного страхування. Доцільним у подальшому є розроблення схем і механізмів медичного страхування для українських реалій функціонування економіки [14, с. 222].

З урахуванням тенденцій розвитку добровільного медичного страхування в Україні та досвіду фінансування медицини в іноземних країнах Г. Коцюбенко слушно зазначає, що для прискорення процесу переходу фінансового забезпечення закладів охорони здоров'я на основу медичного страхування доцільним буде прийняття законодавчих актів у сфері обов'язкового медичного страхування з чітким визначенням джерел фінансування, а саме: здійснення обов'язкового медичного страхування за рахунок коштів громадян – фізичних осіб і суб'єктів підприємницької діяльності; унесення змін до податкового законодавства з метою виведення страхових платежів на медичне страхування з доходу, що підлягає оподаткуванню; переведення функціонування закладів охорони здоров'я на комерційні засади [14, с. 222].

У ракурсі дослідження варто звернутися до точки зору З. Гладуна, що норми адміністративного права посідають домінуюче місце серед інших правових норм, які регулюють відносини у сфері охорони здоров'я населення. Саме тому механізм адміністративно-правового регулювання цих відносин є важливим складником формування й реалізації державної політики в цій сфері, а дослідження норм адміністративного права, які діють у цій сфері, і відповідних правовідносин є перспективним напрямом правових досліджень щодо формування в Україні нової комплексної галузі права – медичного права [15].

На слушний погляд Я. Шатковського, сьогодні в Україні точаться дискусії з приводу доцільності запровадження системи обов'язкового медичного страхування як засобу поліпшення системи фінансування медичної допомоги населенню. Крім фінансового компонента, цей вид медичного страхування спрямовано на організацію надання медичної допомоги; захист прав пацієнта (у системі медичного страхування – застрахована особа); упровадження медичних стандартів; ефективність реалізації контролю якості медичної допомоги; упорядкування системи державних гарантій громадянам України в системі медичної діяльності тощо [16, с. 3].

Я. Шатковський слушно зазначає, що загальнодоступність медичної допомоги полягатиме в можливості рівного доступу громадян до ресурсів і можливостей медицини незалежно від місця проживання, матеріального статку, соціального стану [16, с. 4].

Висновки. Адміністративно-правова охорона існує через систему адміністративно-правових норм, водночас доведено, що вона не може з погляду гносеології права існувати в таких

вузьких рамках, визначених державою, вона відображає об'єктивні суспільні відносини, захищає найбільш важливі цінності, які в певний відрізок часу можуть ще не знайти формального оформлення в джерелах адміністративного права, забезпечується на основі адміністративно-правових норм і разом із тим регулюється нормами адміністративного права, які встановлюються не тільки державою, хоча нею насамперед.

Розглядаючи адміністративно-правову охорону здоров'я в Україні як надзвичайно важливу сферу суспільного життя, варто акцентувати, що для дієвої системи охорони здоров'я потрібно насамперед прийняти низку законодавчих актів, реформувати деякі аспекти податкової сфери, зацікавленість лікарів у пацієнтах, що також має відігравати дуже важливу роль у сучасній медицині. Поки лікарі не будуть зацікавлені, щоб пацієнти прийшли лікуватися саме до них, нам, на жаль, не варто чекати позитивних зрушень і покращень у цій сфері. Принцип, що «гроші ходять за пацієнтом», має бути основним для трансформації сучасної системи охорони здоров'я. Значущим є також аналіз зарубіжного досвіду щодо базових моделей фінансування охорони здоров'я, адже ми повинні брати найкраще з іноземного досвіду та застосовувати в нашій країні, але з урахуванням національної специфіки.

Адміністративно-правова охорона здоров'я в Україні потребує комплексного підходу, змін у суспільстві щодо цього важливого напряму, від якого залежить майбутнє нашої нації, потребує рішучих кроків з боку влади щодо всієї системи медичного забезпечення, реформування процесу надання медичних послуг, проведення так званої «медичної реформи», про яку вже так давно говорять, уведення страхової медицини, зміни законодавства в цій сфері тощо.

Для України найбільш слушною є бюджетно-страхова концепція охорони здоров'я, згідно з якою фінансування відбувається за рахунок коштів страхових фондів (60–70%) і коштів державного й місцевих бюджетів, а адміністративно-правовими аспектами її забезпечення є питання соціального медичного страхування, справедливого розподілу державних і комунальних коштів, виділених на охорону здоров'я, моніторинг та аналіз здоров'я, питання доступності й ефективності невідкладної медичної допомоги.

У такому разі питання підвищення доступності та якості надання медичних послуг, запровадження професійного менеджменту, доступності ліків стають питаннями приватного права, а проблематика соціального медичного страхування та справедливого розподілу державних і комунальних коштів, виділених на охорону здоров'я, моніторинг та аналіз здоров'я, доступності й ефективності швидкої медичної допомоги визначаються нормами адміністративного права.

Адміністративно-правові аспекти охорони здоров'я – це створення спеціальною публічною адміністрацією належних умов для запобігання захворюванню населення і сприятливих умов для медичного персоналу щодо відновлення здоров'я людей, яке здійснюється на основі реалізації бюджетно-страхової медицини за принципом «гроші ходять за пацієнтом».

Список використаних джерел:

1. Коваль А.М. Статус пацієнта: адміністративно-правове-регулювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний університет Державної податкової служби України. Ірпінь, 2011. 24 с.

2. Зінченко Н.О. Здоров'я людини як медико-соціальна проблема. «*Теоретико-правові засади формування сучасного медичного права в Україні*» : збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції (Полтава, 27 листопада 2015 р.). Полтава, 2015. Т. 1. С. 92–93.

3. Солдатенков О.В. Правове регулювання видатків на реалізацію конституційного права громадян на охорону здоров'я в Україні та країнах Центральної Європи : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2010. 47 с.

4. Красицкая Л.В. Историко-правовой аспект регулирования медицинской деятельности. *Актуальные проблемы правового регулирования медицинской деятельности* : материалы 1-й Всерос. науч.-практ. конф. (Москва, 16 мая 2003 г.). М. : [б. в.], 2003. С. 127–130.

5. Гладун З.С. Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно-правові проблеми формування і реалізації) : монографія. Тернопіль : Економічна думка, 2005. 460 с.

6. Ляхова Н.О. Державна політика щодо реалізації права громадян на медичну допомогу в Україні. *Теоретико-правові засади формування сучасного медичного права в Україні :* збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції (Полтава, 27 листопада 2015 р.). Полтава, 2015. Т. 1. С. 24–26.

7. Буздуган Я.М. Правові та організаційні основи фінансового забезпечення охорони здоров'я в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2009. 18 с.

8. Солдатенков О.В. Правове регулювання видатків на реалізацію конституційного права громадян на охорону здоров'я в Україні та країнах Центральної Європи : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2010. 47 с.

9. Лівак П.Є. Правове забезпечення фінансування охорони здоров'я в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний університет Державної податкової служби України. Київ, 2009. 18 с.

10. Гладун З.С. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері охорони здоров'я за законодавством України. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2014. № 1 (76). С. 103–111.

11. Руснак Л.М. Адміністративно-правове забезпечення права на охорону здоров'я в Україні: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 / Університет «Україна». Київ, 2016. 207 с.

12. Буткевич М.М. Досвід медичного страхування у зарубіжних країнах. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2011. Вип. 21.10. С. 178–184.

13. Заруба О.Д. Страхова справа : підручник. Київ : Тов. «Знання», 1998. 321 с.

14. Коцюрубенко Г.М. Розвиток медичного страхування в Україні. *Вісник соціально-економічних досліджень*. 2009. № 35. С. 217–222.

15. Гладун З. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері охорони здоров'я населення. Міжнародні науково-практичні конференції за різними юридичними напрямками. 2006. URI: http://www.lex-line.com.ua/?language=ua&go=full_article&id=27.

16. Шатковський Я.М. Стандартизація у системі обов'язкового медичного страхування в Україні (адміністративно-правовий аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2009. 20 с.

УДК 342.55
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.37

РОМАНЕНКО М.В.

ОХОРОНА НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА ЯК ФУНКЦІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті розглядається питання визначення повноважень органів місцевого самоврядування щодо збереження навколишнього природного середовища, з огляду на те що сьогодення України характеризується загрозливим станом довкілля нашої країни, який, у свою чергу, зобов'язує політиків, науковців і громадськість зосередити максимум уваги на екологічному аспекті суспільних процесів. Автор акцентує увагу на тому, що життєздатне навколишнє середовище здатне впливати на подальше існування нашого суспільства, тому суспільство, а також населення окремих територій має залучатися до формування дієздатних заходів щодо забезпечення екологічної безпеки. Саме місцевому населенню в більшому обсязі доступна інформація про реальну екологічну ситуацію на території його проживання. Дослідження діяльності органів місцевого самоврядування у збереженні довкілля і шляхів вирішення пов'язаних із цим проблем є актуальним безпосередньо в Україні. Автор доводить, що стан навколишнього середовища впливає не тільки на сьогоденний розвиток і можливості виходу з екологічної кризи, а й на загальне існування українського суспільства, оскільки нинішні негативні антропотехногенні навантаження на довкілля можуть призвести до незворотних наслідків. Місцевий рівень інституційної системи охорони навколишнього природного середовища включає органи місцевого самоврядування (рада, голова відповідної ради, виконавчі органи ради), місцеві державні адміністрації й територіальні підрозділи відповідних

© РОМАНЕНКО М.В. – старший викладач кафедри правового забезпечення господарської діяльності (Харківський національний університет внутрішніх справ)

центральних органів виконавчої влади. Також проаналізовано умови реалізації органами місцевого самоврядування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища. Визначається, що сферу охорони навколишнього природного середовища варто вважати за предмет дослідження різних галузей науки. Актуальність зазначеної теми зумовлена наявним питанням сучасного стану законодавчого та нормативно-правового забезпечення управління екологічною сферою на місцевому рівні. Автор акцентує на тому, що державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища потрібно спрямувати на більш продуктивне сприяння сталому розвитку держави.

Ключові слова: *державне управління, органи місцевого самоврядування, державна політика, охорона навколишнього природного середовища, екологічна галузь.*

The article deals with the issue of determining the powers of local self-government bodies regarding the preservation of the natural environment, given that Ukraine's present is characterized by a threatening state of the environment of our country, which, in its turn, obliges politicians, scholars and the public to focus on the environmental aspect of social processes. The author focuses on the fact that a viable environment can influence the further existence of our society, therefore, society, and in the case of population of certain territories, should be involved in the formation of effective measures to ensure environmental safety. It is the local population that has more information about the real ecological situation on the territory of their residence. The article should be considered important because the research of the problems of local self-government in preserving the environment and ways of their solution, directly in Ukraine, and publications on the given topic is very small in the present state. In the article, the author argues that the state of the environment depends not only on the current development and the possibility of emerging from the environmental crisis, but the general existence of Ukrainian society in general, since the current negative anthropogenic environmental pressures can lead to irreversible consequences. The local level of the institutional system for the protection of the environment includes local governments (council, chairman of the relevant council, executive bodies of the council), local state administrations and territorial subdivisions of relevant central executive bodies. The article also provides an analysis of the conditions for the implementation of state policy in the field of environmental protection by local government bodies. The author determines that the scope of environmental protection should be considered as a subject of research various branches of science. The urgency of this topic is due to the existing issues of the current state of legislative and regulatory provision of management of the environmental sphere at the local level. The author emphasizes that the state policy in the field of environmental protection should be directed at the pain of productive promotion of sustainable development of the state.

Key words: *public administration, local government, state policy, environmental protection, environmental sector.*

Вступ. Для сучасної України характерним є забезпечення сталого природокористування й охорони навколишнього природного середовища як найбільш важливого завдання держави та суспільства. Складним є те, що навіть у разі врахування багатьох питань з використання природних ресурсів у законодавчій і нормативній базі нашої країни ситуація навколо екологічного стану залишається складною.

Вивченням і дослідженням теоретико-методологічних засад державного регулювання екологічної політики на сучасному етапі займалися такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як Г. Атаманчук, Б. Данилишина, В. Кравців, Н. Малиш, М. Пилипчук, М. Хилько й ін. Насамперед питання охорони навколишнього середовища як функції органів місцевого самоврядування розглядали такі українські вчені, як П. Біленчук, В. Вакуленко, Н. Нижник та ін. Роботи зазначених авторів відображають низку аспектів державного управління, стану реформування галузі охорони довкілля й рівня раціональності використання природних ресурсів.

Постановка завдання. Метою статті є всебічне дослідження та аналіз умов реалізації органами місцевого самоврядування державної політики в сфері охорони природного навколишнього природного середовища.

Актуальність статті зумовлено тим, що навіть у разі неодноразового прийняття законів і постанов Верховною Радою та Кабінетом Міністрів України з питань охорони навколишнього природного середовища ці закони ставали мало дієвими за умови соціально-економічної й фінансової кризи в державі, а також відсутності узгодженості в діях органів, уповноважених на здійснення державної екологічної політики, серед яких й органи місцевого самоврядування.

Результати дослідження. Закон України «Про органи місцевого самоврядування» статтею 2 визначає поняття місцевого самоврядування, згідно з яким місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції й законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні й обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст[2].

Місцевий рівень із погляду системи охорони навколишнього природного середовища представлено сільськими, селищними, міськими радами та їх виконавчими органами; районними й обласними радами, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст; районними у містах радами та їх виконавчими органами місцевими адміністраціями й територіальними підрозділами відповідних центральних органів виконавчої влади, які наділені різними за статусом повноваженнями, що впливає на можливість забезпечення реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища в повному обсязі. До місцевого рівня інституційної системи охорони навколишнього природного середовища зараховано як органи місцевого самоврядування, тобто місцеві ради, сільські, селищні, міські, районні, серед яких сьогодні виділяють як окрему групу органи місцевого самоврядування – обласні ради, так і місцеві державні адміністрації як органи загальної компетенції, територіальні підрозділи відповідних органів виконавчої влади [2].

Найбільш важливу роль відіграють органи місцевого самоврядування та державні органи місцевої влади як такі, що витримують головне навантаження під час формування й реалізації екологічної політики держави.

Метою державної екологічної політики є досягнення доброго стану довкілля шляхом запровадження екосистемного підходу до всіх напрямів соціально-економічного розвитку України з метою забезпечення конституційного права кожного громадянина України на чисте й безпечне довкілля, упровадження збалансованого природокористування та збереження й відновлення природних екосистем [5]. Відповідно до Основної стратегії державної екологічної політики України до 2030 року, затвердженої Верховною Радою України, першопричинами екологічних проблем України є підпорядкованість екологічних пріоритетів економічній доцільності; неврахування наслідків для довкілля в законодавчих і нормативно-правових актах; переважання ресурсо- та енергоємних галузей у структурі економіки зі здебільшого негативним впливом на довкілля, що значно посилюється через неврегульованість законодавства під час переходу до ринкових умов господарювання; фізичне та моральне зношення основних фондів у всіх галузях національної економіки; низький рівень розуміння в суспільстві пріоритетів збереження довкілля й переваг збалансованого (сталого) розвитку, недосконалість системи екологічної освіти та просвіти; незадовільний рівень дотримання природоохоронного законодавства й екологічних прав та обов'язків громадян; незадовільний контроль за дотриманням природоохоронного законодавства й незабезпечення невідворотності відповідальності за його порушення; недостатнє фінансування з державного та місцевих бюджетів природоохоронних заходів, фінансування таких заходів за залишковим принципом.

Доцільним буде окремо виділити неефективність системи державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища й регулювання використання природних ресурсів, зокрема неузгодженість дій центральних і місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, а також незадовільний стан системи державного моніторингу навколишнього природного середовища.

Низка повноважень у галузі охорони навколишнього природного середовища, зазначених у частині 2 статті 143 Конституції України, належать районним та обласним радам, що є органами

місцевого самоврядування. Вони є представниками спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ і міст. Так, за статтею 143 Основного Закону України, районним та обласним радам надано можливість вирішення інших питань, що зараховані законом до їхньої компетенції, які виходять за межі колективних потреб і запитів однієї територіальної громади.

Безпосередні повноваження органів місцевого самоврядування щодо охорони навколишнього природного середовища визначено статтею 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яким до власних (самоврядних) повноважень органів місцевого самоврядування зараховано підготовку й унесення на розгляд ради пропозицій щодо встановлення ставки земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, вилучення (викупу), а також надання під забудову та для інших потреб земель, що перебувають у власності територіальних громад; визначення в установленому порядку розмірів відшкодувань підприємствами, установами й організаціями незалежно від форм власності за забруднення довкілля та інші екологічні збитки; установлення платежів за користування комунальними й санітарними мережами відповідних населених пунктів; підготовка й подання на затвердження ради проектів місцевих програм охорони довкілля, участь у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля; підготовка та внесення на розгляд ради пропозицій щодо прийняття рішень про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення й інших територій, що підлягають особливій охороні; унесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом, підготовка й унесення на розгляд ради пропозицій щодо прийняття рішень про оголошення в місцях масового розмноження та вирощування потомства дикими тваринами «сезону тиші» з обмеженням господарської діяльності й добуванням об'єктів тваринного світу тощо[2].

До делегованих повноважень належать здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням та охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного й місцевого значення, відтворенням лісів; координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів; погодження клопотань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення; ужиття необхідних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій відповідно до закону, інформування про них населення, залучення в установленому законом порядку до цих робіт підприємств, установ та організацій, а також населення; здійснення контролю за діяльністю суб'єктів підприємницької діяльності у сфері поводження з відходами тощо[2].

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» у статті 19 також зараховує до компетенції органів місцевого самоврядування значну кількість повноважень у галузі охорони навколишнього природного середовища, серед яких – здійснення реалізації рішень відповідних рад; координування діяльності підприємств, установ та організацій, розташованих на території відповідно села, селища, міста, незалежно від форм власності й підпорядкування; організацію розроблення місцевих екологічних програм; затвердження з питань охорони навколишнього природного середовища для підприємств, установ та організацій лімітів використання природних ресурсів, лімітів скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище в межах, відповідно, села, селища, міста; організацію, збирання, переробку, утилізацію й захоронення відходів на своїй території; формування й використання місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища в складі місцевих бюджетів; погодження поточних і перспективних планів роботи підприємств, установ та організацій з питань охорони навколишнього природного середовища й використання природних ресурсів; забезпечення систематичного та оперативного інформування населення, підприємств, установ, організацій і громадян про стан навколишнього природного середовища, захворюваності населення; організацію екологічної освіти й екологічного виховання громадян тощо [6]. Окрім цього, у частині 3 статті 2 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» визначено органи місцевого самоврядування суб'єктами оцінювання впливу на довкілля та надано їм повноваження й у цьому напрямі [7].

Найбільш об'єктивна та повна інформація про реальну екологічну ситуацію на території їх проживання доступна населенню, водночас саме населення певної території найбільш зацікавлено в безпечному існуванні та покращенні стану навколишнього природного середовища. Безпосередніми представниками територіальних громад є органи місцевого самоврядування сільські, селищні й міські ради. Найпоширеніша форма безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення – реалізація прав територіальних громад на проведення не рідше ніж один раз на рік громадських слухань, під час яких порушуються питання сплати за користування

природними ресурсами, про реалізацію заходів щодо охорони довкілля й багато інших питань рівня місцевого самоврядування, під час обговорення яких існує можливість висвітлення реального стану довкілля, з'ясування актуальних проблем і завдань задля можливості ефективного зосередження на їх вирішенні [1, с. 158–166].

Доречно в роботі В. Тюн відокремлює принципи реалізації органами місцевого самоврядування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, а саме: пріоритетність світових і загальнонаціональних інтересів у галузі охорони довкілля й використання природних ресурсів, а також урахування інтересів регіонів, районів, міст, селищ і сіл; стимулювання зусиль територіальних громад щодо забезпечення власного екологобезпечного розвитку, передбачає систему стимулів і заохочень громад здійснювати ефективну екологічну політику, забезпечувати плідну співпрацю із суб'єктами господарювання, громадськістю задля досягнення спільної мети – сталого розвитку охорони навколишнього природного середовища; пріоритетність новітніх технологій у господарській та іншій діяльності; відповідальність держави й керівників державних органів влади за вплив на розвиток країни та екологічну ситуацію в містах; обов'язковість додержання екологічних законів гармонізації співіснування людини, суспільства та природи; поєднання екологічного, соціального й економічного складників у ході здійснення господарської, інноваційної та іншої діяльності; упровадження ресурсозберігаючих, екологічно безпечних, маловідходних і безвідходних технологій у галузі економіки міст [3, с. 234].

Висновки. Підсумовуючи, варто наголосити на тому, що принципи державного управління процесами охорони навколишнього природного середовища сталого розвитку, крім принципів державної екологічної політики, мають включати також принципи її реалізації. Ці принципи мають визначати зміст екологічної політики на місцях, адже саме місцева влада найповніше може врахувати екологічні інтереси населення відповідної території.

Отже, можна резюмувати, що для підвищення ефективності роботи органів місцевого самоврядування у сфері екологічної політики України необхідно більш чітко визначити функції й повноваження органів місцевого самоврядування та їх відповідальність за прийняття рішення, адже саме рішучі дії в цьому напрямі поєднані з узгодженням нормативно-правових актів в екологічній галузі на місцевому, регіональному та державному рівнях матимуть вагоме значення у вирішенні питань охорони навколишнього середовища на загальнодержавному рівні.

Список використаних джерел:

1.Медведєва М. Проблема ефективності міжнародно-правових норм у галузі охорони навколишнього середовища. *Публічне право.* 2017. № 4. С. 158–166.

2.Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 1997. № 24. Ст. 170

3.Світова програма дій Порядок денний на XXI століття. URL: https:// uk.wikipedia.org.

4.Тюн В.М. Адміністративно-правові засади наглядової діяльності правоохоронних органів України у сфері охорони природи : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2016. 234 с.

5.Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28 лютого 2019 № 2697-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19.

6.Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 1991. № 41. Ст. 546.

7.Про оцінку впливу на довкілля : Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 2017. № 29. Ст. 315.

УДК 342.565
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.38

САВИЦЬКИЙ Я.Ф.

ЩОДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ АПЕЛЯЦІЙНИХ ГОСПОДАРСЬКИХ СУДІВ В УКРАЇНІ

Стаття присвячена формулюванню визначення концепту «адміністративно-правовий статус апеляційних господарських судів в Україні». Визначено, що це сукупність загальних, спеціальних і специфічних складників, що характеризують апеляційний судовий орган господарської спеціалізації з об'єктивної та суб'єктивної сторін, розкриваючи при цьому його місце та значення в системі судових органів такого ж рівня з наданням можливості його виокремлення як окремої структурної одиниці з власним функціональним призначенням і соціальною метою. Визначено, що адміністративно-правовий статус апеляційних господарських судів в Україні є потрійним: загальний – коло елементів, що є спільними для всіх судових органів такого ж рівня; спеціальний – інстанційна спеціалізація аналізованих суб'єктів, що вирізняє їх від судових органів такого ж рівня; специфічний – сукупність закріплених адміністративною нормою засад та організаційно-функціональних правил діяльності апеляційного судового органу, що розкривається специфікою діяльності працівників його апарату й організаційно-структурною його побудовою зокрема. З'ясовано, що в межах адміністративно-правового статусу апеляційних господарських судів в Україні доцільно виділяти об'єктивну та суб'єктивну його характеристики, різниця між якими полягає в деперсоніфікації як абстрактного суб'єкта, наділеного певними ознаками, чи, навпаки, у конкретизації суб'єкта, за яким закріплено коло правоможливостей. Відповідно, до об'єктивних характеристик належать загальні, спеціальні та частково специфічні структурні частини аналізованого адміністративно-правового статусу, а до суб'єктивних – специфічні, але тільки ті, що безпосередньо стосуються специфіки діяльності працівників апарату апеляційних господарських судів. Зроблено висновок, що адміністративно-правового статус апеляційних господарських судів в Україні – це сукупність загальних, спеціальних і специфічних складників, що характеризують апеляційний судовий орган господарської спеціалізації з об'єктивної та суб'єктивної сторін, розкриваючи при цьому його місце та значення в системі судових органів такого ж рівня з наданням можливості його виокремлення як окремої структурної одиниці з власним функціональним призначенням і соціальною метою.

Ключові слова: *адміністративно-правовий статус, апеляційний господарський суд, апеляція, правове становище, правовий статус, статус, суд, судова влада.*

The article devoted formulation of definition of "administrative and legal status of the appellate courts in Ukraine". It is determined that this is a set of common, special and specific components that characterize an appellate judicial body of economic specialization from an objective and subjective side, revealing its place and importance in the system of judicial bodies of the same level with the possibility of its separation as a separate structural unit with its own functional purpose and social purpose. It is determined that the administrative and legal status of commercial courts of appeal in Ukraine is threefold: general – a range of elements common to all judicial bodies of the same level; special – Instance specialization of the analyzed subjects, which distinguishes them from the judicial bodies of the same level; specific – a set of principles and organizational and functional rules of appeal of a court of appeal fixed by an administrative norm, which is revealed by the specific activity of the employees of its apparatus and its organizational and structural construction in particular. It is found out that within the administrative and legal status of economic courts of appeal in

© САВИЦЬКИЙ Я.Ф. – здобувач (Науково-дослідний інститут публічного права)

Ukraine, to distinguish its objective and subjective characteristics, the difference between them is to depersonify as an abstract subject endowed with certain features or vice versa to specify the entity under which it is assigned, circle the right options. Accordingly, the objective characteristics include general, special and partially specifc structural parts of the analyzed administrative legal status, and subjective – specific, but only those that directly relate to the specific activity of employees of the Appellate Commercial Court apparatus. It is concluded that the administrative and legal status of economic courts of appeal in Ukraine is a set of general, special and specific components that characterize the judicial body of economic specialization from objective and subjective parties, while revealing its place and importance in the system of judicial bodies, of the same level with the possibility of its isolation as a separate structural unit with its own functional purpose and social purpose.

Key words: *administrative and legal status, appeal, court, economic court, judicial authority, legal status, status.*

Вступ. Входження України в європейський і світовий простір викликає потребу у відповідних перетвореннях у всіх сферах суспільного життя, адаптації основних державних інституцій до найкращих світових зразків. Насамперед це стосується саме судової системи, адже суд відіграє в житті будь-якої держави важливу роль, а в правовій країні правильно влаштований суд виконує нову важливу функцію – міцного гаранта прав громадянина, що проголошуються її конституцією. Сьогодні суд – це універсальний інститут, створений у державі для врегулювання конфліктних ситуацій [1, с. 45–46].

Актуальність розгляду адміністративно-правового статусу апеляційних господарських судів в Україні зумовлена першочергово динамічними змінами судоустрійного законодавства, упровадженням новітньої судової реформи, існуванням практичних прогалин у цій сфері, що мають наслідком неналежне забезпечення громадянам і господарюючим суб'єктам захисту їхніх прав і загалом відновлення соціальної та економічної справедливості.

З теоретичного погляду аналіз концептуальних дефініцій, що становлять основу наукової думки стосовно адміністративно-правового статусу особи, в тому числі публічного органу, що реалізовує певний напрям державної політики, і виокремлення власного підходу до розуміння аналізованого явища закладають фундамент для подальших наукових пошуків у тому числі з метою виокремлення шляхів оптимізації діяльності апеляційних господарських судів в Україні.

Адміністративна наука має досить масштабний обсяг теоретичних напрацювань учених стосовно конструкції «адміністративно-правовий статус». Ця категорія розглядається вченими-адміністративістами з усіх боків і в різних сферах життєдіяльності суспільства. Зокрема, фундаментальний вклад для розвитку юридичної науки в цьому аспекті здійснили такі вчені, як В. Авер'янов, В. Бевзенко, Ю. Битяк, В. Галунько, Т. Коломоєць, Т. Кравцова, Р. Мельник і багато інших. Окремі аспекти адміністративно-правового статусу органів судової влади досліджували такі вчені, як М. Вишневський, А. Іванищук, Р. Ігонін, С. Ківалов, В. Кузьмишин, В. Куценко, С. Рудниченко, В. Салім, А. Тарнавська, О. Харитонова, М. Шатерніков та інші. Проте спеціалізовано представлена до розгляду нами тематика не була предметом наукових пошуків усіх вищезазначених дослідників.

Постановка завдання. Мета статті – сформулювати визначення концепту «адміністративно-правовий статус апеляційних господарських судів в Україні».

Результати дослідження. Адміністративно-правовий статус – це сукупний термін, який із-поміж власних специфічних особливостей наділений низкою ознак, що мають похідний характер. Тобто з метою визначення поняття адміністративно-правового статусу апеляційних господарських судів в Україні першочергово необхідно з'ясувати термінологічні та сутнісні характеристики категорій, від яких, власне, він походить.

Зокрема, поняття «статус» у Словнику іншомовних слів у перекладі з латинської означає «положення, стан кого-небудь чи чого-небудь» [2, с. 634; 3, с. 19]. В усталеному розумінні статус – абстрактний багатозначний термін, у загальному змісті означає сукупність стабільних значень параметрів об'єкта або суб'єкта. Зі спрощеного погляду статус об'єкта або суб'єкта – це його стан або позиція, ранг у будь якій ієрархії, структурі, системі [4]. У науковій літературі надається таке енциклопедичне визначення: правове становище (сукупність прав та обов'язків) фізичної або юридичної особи [5, с. 626; 6; с. 326].

Щодо органів державного управління в Україні це поняття в системі нормативно-правових актів використовується досить широко. Наприклад, поняття «статус» використовується під час окреслення обов'язків, прав і повноважень як окремих органів державного управління, так і відповідних посадових осіб, щодо яких законами або нормативно-правовими актами такі обов'язки, права й повноваження визначаються [7, с. 82]. Щодо останніх свідчать праці В. Авер'янова, Н. Армаш, М. Бояринцева [8; 9; 10] та інших [6, с. 326].

Відповідно, аналізована категорія має щонайменше декілька змістових трактувань залежно від різновиду правовідносин, у яких він використовується. Більше того, вона є історично сформованою та модернізованою під впливом зміни суспільно-політичних процесів у світі й нині наділена соціологічним чинником інтерпретування [11, с. 48].

Наприклад, поняття соціального статусу спочатку означало правове становище юридичної особи [12, с. 7]. У широкий науковий ужиток це поняття введено відомим німецьким соціологом Максом Вебером, який визначав статус, клас і владу як основні виміри соціальної стратифікації [13, с. 305, 927–937]. Відповідно, соціальний статус – соціальна позиція людини в межах групи або спільноти, яка пов'язана з її певними правами й обов'язками. Саме за допомогою поняття «статус» ми ідентифікуємо один одного в різних соціальних структурах [14, с. 151; 15, с. 335].

Доволі часто в науковій літературі тотожними виявляються поняття «правовий статус» і «юридичний статус». Точніше, мова йде про використання в науковому слововжитку недиференційованого поняття «правовий статус»; саме цим поняттям позначають явище «юридичний статус». Останній регламентується тим обсягом можливостей і свободи, які суспільство й держава можуть реально гарантувати індивіду. Юридичний статус особи як поняття відображає лише те, що притаманне кожному громадянинові держави, залишаючи неврахованим усе приватне або групове. Юридичний статус особи – це сукупність прав, обов'язків, законних інтересів, гарантій їх реалізації, що закріплені в законодавстві й характеризують особу як суб'єкта права [16, с. 26].

Як бачимо, категорії «соціальний статус» і «юридичний статус» концептуально стосуються саме громадянина або особи в розумінні попереднього терміна.

Зазначаючи про правовий статус як категорію, що може стосуватися державних органів та апеляційних господарських судів зокрема, необхідно відмітити, що в юридичній енциклопедії це поняття трактується як «сукупність прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб. В Україні визначається Конституцією, законами та іншими нормативно-правовими актами, міжнародними договорами, ратифікованими Верховною Радою України. Правовий статус фізичної особи визначають насамперед конституційні права, свободи та обов'язки людини і громадянина. Правовий статус юридичних осіб визначається через їх компетенцію, тобто права і обов'язки цих осіб, зафіксовані в чинному законодавстві… Від повноти юридичної фіксації повноважень даних юридичних осіб залежить ефективність їхньої діяльності» [17; 18, с. 108]. Відповідно, цей термін має двозначне трактування залежно від особи та місця, у якій ієрархічній системі вона знаходиться.

Деякі науковці відстоюють позицію про доцільність розмежування понять «правовий статус» і «правове становище». Так, М. Вітрук, відокремлюючи правове становище від правового статусу, характеризує становище як більш широке поняття, й наводить такі його елементи: правовий статус, громадянство, правосуб'єктність, юридичні гарантії. Він наполягає, що правове становище – це узагальнена категорія, що розкриває всі елементи закріпленого в праві стану особи, які перебувають між собою у визначених зв'язках і в соціальному плані зумовлені тим місцем, яке особа посідає в системі суспільних відносин [19, с. 10–11, 40]. На думку О. Харитонової, навпаки, правовий статус асоціюється зі стабільним правовим станом суб'єкта, а правове становище змінюється залежно від правовідносин, у яких він бере участь [20, с. 71; 21, с. 36]. Окремо варто зазначити про існування ще однієї окремої думки щодо аналізованої проблематики: категорія «правовий статус» стосується особи, тоді як «правове становище» – публічного органу влади [11, с. 50].

Проте, як зазначає А. Зубко, гра термінологією не впливає на загальну сутність розуміння. Тому правовий статус він визначає через сукупність юридично закріплених варіацій становища суб'єкта в державі та суспільстві, зумовлених комплексом прав та обов'язків. Швидше за все для уникання наукових обговорень і «термінологічної гри» законодавець переважно апелює категорією «статус» без уточнення галузевої належності. Ми долучаємося до думки тих науковців, які вважають, що в подібних випадках доцільніше застосувати категорію «адміністративно-правовий статус», який є різновидом попереднього з усіма властивими йому загальними ознаками й окремо наділений власною специфікою, зумовленою галузевою належністю [11, с. 49–50; 22, с. 85].

До речі, правовий статус є ширшим за значенням від аналізованого. Конституційні засади, на яких базується правовий статус, впливають на встановлення принципів правового статусу в усіх галузях права, зокрема й адміністративного. Крім цього, на зміст адміністративно-правового статусу також впливають норми інших галузей права та норми міжнародного права [23, с. 195; 24, с. 57].

З приводу поняття адміністративно-правового статусу особи, що зустрічаються в науковій літературі, можна виокремити два основні підходи. Першого дотримується більшість науковців. Він полягає в тому, що поняття адміністративно-правового статусу розкривається через характеристику його елементів. Інша частина науковців детально розглядає зміст адміністративно-правового статусу через компетенцію [25, с. 33].

Наприклад, адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють публічне адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС, М. Рівіс трактує як правове становище різних за своєю природою публічних суб'єктів (органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, представників Державної митної та державної прикордонної служб на пропускних пунктах), яке розкривається через сукупність юридичних засобів (завдань, повноваження, відповідальності) з метою досягнення такого стану, коли зовнішній кордон України з ЄС стане прозорим і безбар'єрним як у фізично-технічному, так і формально-правовому розуміннях [26, с. 93–94]. Досліджуючи адміністративно-правовий статус Державної судової адміністрації (далі – ДСА) України як суб'єкта забезпечення модернізації системи судової влади, С. Рудниченко визначає його як сукупність конституційних та адміністративних норм і принципів, що породжують існування юридичних засобів, за допомогою яких з'являється змога відокремити ДСА України від інших суб'єктів публічного адміністрування в цій сфері й з'ясувати його значення під час забезпечення модернізації системи судової влади шляхом надання їй усього потрібного для здійснення правосуддя суддями та надання якісних адміністративних послуг у системі судової влади [27, с. 51]. Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюють адміністративно-правове регулювання діяльності апарату суду в Україні, на думку М. Вишневського, є теоретичною категорією, що розкриває особливості функціонування внутрішнього та зовнішнього рівнів публічної адміністрації в цій сфері, репрезентуючи при цьому особливості їх владно-розпорядчого, регулювального впливу на діяльність апарату суду в Україні за допомогою сукупності взаємопов'язаних і взаємозалежних елементів, що загалом розкриває їх значення та роль у процесі функціонування останнього [22, с. 87]. Зокрема, В. Куценко адміністративно-правовий статус ДАС визначає як цілісну, структуровану, загальну, універсальну категорію, що характеризує роль ДАС у здійсненні нею її адміністративної діяльності на основі норм адміністративного права [24, с. 57].

Більш спеціалізовано до предмета дослідження доречним є наведення думки В. Саліма, який під адміністративно-правовим статусом господарського суду розуміє сукупність закріплених нормами адміністративного права кола повноважень, якими наділений господарський суд для виконання покладених на нього державою завдань, що реалізуються як під час господарського процесу, так і поза ним [28, с. 135–136]. Натомість М. Шатерніков адміністративно-правовий статус господарських судів розглядає як установлену в нормах адміністративного права сукупність ознак, що з урахуванням завдань, функцій і повноважень цих органів визначає їхнє правове становище серед інших суб'єктів адміністративно-правових відносин [29, с. 64].

Як бачимо, більшість зазначених науковців акцентує увагу, що адміністративно-правовий статус визначає правове становище суб'єкта в певній ієрархічній структурі. Фактично в їхньому розумінні домінує змістове означення категорії «статус» із доданням галузевого правового чинника – адміністративних норм, де й варто шукати відповідні елементи, що формують його зміст.

Доречно вказати, що окремі дослідники наголошують на тому, що не можна ототожнювати поняття адміністративно-правового статусу органу й адміністративно-правовий статус посадових осіб цих органів. Так, наприклад, А. Головін визначає адміністративно-правовий статус міліції громадської безпеки як урегульоване сукупністю норм адміністративного права її юридичне становище щодо реалізації компетенції апарату, служб і підрозділів з охорони правопорядку, забезпечення прав і свобод громадян і безпеки в суспільстві [30], а адміністративно-правовий статус працівника міліції громадської безпеки як зумовлену реальними суспільними відносинами сукупність спеціальних юридичних прав, обов'язків і законних інтересів працівників, пов'язану із завданнями й функціями повсякденної службової діяльності та їхнім соціальним призначенням [31; 32, с. 33].

Однак указаний науковець, визначаючи аналізовані категорії, досліджував особливості діяльності органу виконавчої влади. У нашому випадку мова йде про апеляційний господарський

суд, єдиний судовий орган в системі судової влади й унікальну особливу форму організації державної установи, яка виконує спеціалізовану суспільно необхідну функцію – реалізовує основоположне завдання держави щодо забезпечення громадян і суб'єктів господарської діяльності захистом, безпекою та є гарантом відновлення справедливості. На наш погляд, суд можна розглядати з багатьох позицій, однак у будь-якому разі основне його призначення реалізовує суддя. Невід'ємними його структурними елементом також є апарат відповідного суду, зокрема його працівники. Тобто належне здійснення правосуддя передбачає злагоджену, хоча й відокремлену роботу працівників апеляційного судового органу господарської спеціалізації – суддів та організаційного персоналу, оскільки існувати окремо один від одного вони не можуть. Наявна чітка взаємозалежність, хоча й існує їх роздільність і функціональна незалежність. Зокрема, судді не можуть впливати на процеси діяльності апарату суду, так й останні – на суддів. Фактично увесь апарат працює на благо й задля реалізації посадових обов'язків суддів.

У зв'язку з цим є сенс стверджувати, що адміністративно-правовий статус апеляційних господарських судів в Україні є потрійним: 1) загальний – коло елементів, що є спільними для всіх судових органів такого ж рівня; 2) спеціальний – інстанційна спеціалізація аналізованих суб'єктів, що вирізняє їх від судових органів такого ж рівня; 3) специфічний – сукупність закріплених адміністративною нормою засад та організаційно-функціональних правил діяльності апеляційного судового органу, що розкривається специфікою діяльності працівників його апарату й організаційно-структурною його побудовою зокрема. При цьому останню структурну частину можна було уважати підвидом загальної, так як основні правила забезпечення суддівської діяльності є єдиними. Однак, на нашу думку, у зв'язку з тим що кожна апеляційна господарська установа на власний розсуд розпоряджається наданими їй ресурсами, має власні, відмінні від інших судових органів, запити для забезпечення судовою адміністрацією й загалом може мати доречну до своїх потреб штатну структуру та організаційну побудову, є сенс виокремити її у відносно самостійну частину.

Отже, ми пропонуємо в межах адміністративно-правового статусу апеляційних господарських судів в Україні виділяти об'єктивну й суб'єктивну його характеристики, різниця між якими полягає в деперсоніфікації як абстрактного суб'єкта, наділеного певними ознаками, чи, навпаки, у конкретизації суб'єкта, за яким закріплено коло правоможливостей. Відповідно, до об'єктивних характеристик належать загальні, спеціальні та частково специфічні структурні частини аналізованого адміністративно-правового статусу, а до суб'єктивних – специфічні, але тільки ті, що безпосередньо стосуються специфіки діяльності працівників апарату апеляційних господарських судів.

Висновки. Усе вищенаведене дає можливість резюмувати, що адміністративно-правовий статус апеляційних господарських судів в Україні – це сукупність загальних, спеціальних і специфічних складників, що характеризують апеляційний судовий орган господарської спеціалізації з об'єктивної та суб'єктивної сторін, розкриваючи при цьому його місце й значення в системі судових органів такого ж рівня з наданням можливості його виокремлення як окремої структурної одиниці з власним функціональним призначенням і соціальною метою.

Список використаних джерел:

1. Кузьмишин В. Судова реформа в Україні: які досягнення маємо на сьогодні та що потрібно для того, аби реформа була дієвою. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2012. № 4. С. 45–49.

2. Мельничук О.С. Словник іншомовних слів. Київ, 1974. 826 с.

3. Макарчук В.В. Поняття «правовий статус особи» в теоретично-правовій літературі. *Право.ua.* 2015. № 3. С. 18–22.

4. Перекладаємо слово статус. *Словотвір*. 2017. URL: https://slovotvir.org.ua/words/status.

5. Шемшученко Ю.С. Юридична енциклопедія : у 6 т. Київ : Укр. енцикл., 2003. Т. 5 : П-С.

6. Харенко О.О. Адміністративно-правовий статус центрального органу виконавчої влади: проблема змісту. *Актуальні проблеми держави і права.* 2011. Вип. 60. С. 325–330.

7. Гудима Н. Проблема статусу центральних органів виконавчої влади у реформуванні державного управління. *Європейські перспективи*. 2010. № 4.

8. Бояринцев М. Адміністративно-правовий статус громадян: до питання про склад елементів. *Право України*. 2002. № 8.

9. Армаш Н. Особливості адміністративно-правового статусу керівників органів виконавчої влади, що обіймають посади державних політичних діячів. *Право України*. 2006. № 10. С. 71–74.

10. Авер'янов В.Б. Державне управління в Україні. Київ, 1999. 266 с.

11. Зубко А.О. Адміністративно-правовий статус Департаменту міжнародних спорів Міністерства юстиції України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2019. 211 с.

12. Сапов В.В. Статус социальной теории. Современная западная социология : словарь. Москва : Политиздат, 1990. С. 331–332.

13. Weber M. Economy and Society. An Outline of Interpretive Sociology. Berkeley : Univ. of California Press, 1978. In 2 vol. 1470 p.

14. Социология : учебник / Ю.Г. Волков, В.И. Добреньков, В.Н. Нечипуренко, А.В. Попова. 2-е изд., испр. и доп. Москва : Гардарики, 2003. 512 с.

15. Горбачова Н.І. Соціальний статус і соціальна роль як базові поняття соціальної структури. *Вісник Житомирського державного університету імені Івана Франка*. 2013. Вип. 1. С. 234–237.

16. Тарнавська А.Н. До питання про юридичний статус особи. *Адвокат*. 2009. № 3. С. 26–29.

17. Шемшученко Ю.С. Юридична енциклопедія : у 6 т. Київ : Укр. енцикл., 1998.

18. Чумак О.О. Адміністративно-правовий статус державного виконавця. *Публічне право*. 2013. № 1. С. 107–113.

19. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. Москва : Норма, 2008. 210 с.

20. Кивалов С.В. Административное право Украины : учебник. Харьков : Одиссей, 2004. 880 с.

21. Ківалов С.В., Харитонова О.І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії) : монографія. Одеса : Юридична література, 2004. 324 с.

22. Вишневський М.В. Адміністративно-правове регулювання діяльності апарату суду в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2019. 219 с.

23. Сердюк В.І. Адміністративно-правовий статус громадян України як різновид правового статусу. *Міжнародно-правове забезпечення стабільності та безпеки суспільства :* матеріали Науково-теоретичної конференції викладачів, аспірантів та студентів юридичного факту, м. Суми, 25 травня 2013 р. / ред. кол. : А.М. Куліш, М.М. Бурбика, та ін. Суми : СумДУ, 2013. С. 195–196.

24. Куценко В.Д. Адміністративно-правовий статус Державної судової адміністрації України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / НДІПП. Київ, 2016. 223 с.

25. Гумін О.М. Адміністративно-правовий статус особи: поняття та структура. *Наше право*. 2014. № 5. С. 32–37.

26. Рівіс М.М. Публічне адміністрування транскордонного співробітництва України та країн-учасниць ЄС : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2018. 217 с.

27. Рудниченко С.М. Адміністративно-правове регулювання діяльності державної судової адміністрації України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / НДІПП. Київ, 2017. 226 с.

28. Салім В.В. Поняття і зміст адміністративно-правового статусу господарських судів. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія».* 2017. Вип. 4. С. 128–137.

29. Шатерніков М.І. Адміністративно-правовий статус господарських судів: сутність і зміст. *Право і Безпека*. 2016. № 2. С. 60–64.

30. Головін А.П. Адміністративно-правове регулювання діяльності міліції громадської безпеки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. акад. внутр. справ України. Київ, 2004. 20 с.

31. Санжарук Т.О. Правовий статус як властивість індивідуального суб'єкта права та компетенція як властивість колективного суб'єкта права. *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. Вип. 25. С. 122–128.

32. Катрич Д.К. Адміністративно-правовий статус Національної поліції України: поняття і зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право».* 2016. Вип. 36 (2). С. 31–35.

УДК 342.56
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.39

ЗИРІН Б.О.

ПОНЯТТЯ Й ОСНОВНІ ЕЛЕМЕНТИ ФІЗКУЛЬТУРНО-ОЗДОРОВЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті досліджується поняття «фізкультурно-оздоровча діяльність», аналізуються його основні елементи, такі як сфери діяльності, суб'єкти діяльності, мета діяльності, заходи й послуги. Автор доходить висновку, що суб'єктів фізкультурно-оздоровчої діяльності можна класифікувати залежно від сфери їхньої діяльності, а саме на осіб: а) які створюють умови для фізкультурно-оздоровчої діяльності; б) для яких створюють умови; в) хто надає послуги. З'ясовано, що фізкультурно-оздоровча діяльність спрямовується в таких основних сферах: в освітній; за місцем проживання та відпочинку громадян; за місцем роботи. Фізкультурно-оздоровча діяльність упроваджується в навчально-виховну сферу, але разом із фізичним вихованням дітей і молоді з урахуванням їхнього стану здоров'я, рівня психічного та фізичного розвитку. Визначено, що держава на законодавчому рівні встановила сфери свого впливу для врегулювання й упровадження фізкультурно-оздоровчої діяльності серед різних верств населення з метою реалізації права громадян на зайняття фізичною культурою і спортом незалежно від соціального й майнового стану, походження, віросповідання, расової та національної належності, статі, освіти, роду й характеру занять, місця проживання та інших обставин. Установлено, що фізкультурно-оздоровчі заходи – це заходи, що здійснюються суб'єктами фізкультурно-оздоровчої та спортивної діяльності для залучення різних груп населення до занять фізичною активністю (фізичною культурою і спортом) з метою покращення здоров'я або досягнення певного спортивного результату й/або пропагування здорового способу життя. Зроблено висновок, що держава та інші суб'єкти, що створюють умови для фізкультурно-оздоровчої діяльності, здійснюють адміністративно-правове регулювання зі спеціальною метою – з метою покращення здатності людини ефективно працювати, насолоджуватися вільним часом, бути здоровим, чинити опір гіпокінетичним хворобам і протистояти надзвичайним ситуаціям.

Ключові слова: *фізкультурно-оздоровча діяльність, суб'єкти, сфера діяльності, заходи, послуги.*

The article explores the concept of "fitness activities" analyzes its basic elements such as areas of activity, subjects of activity, purpose of activity, means and services. The author concludes that the subjects of sports and fitness activities can be classified depending on the scope of their activities, namely, individuals: a) create conditions for sports and fitness activities; b) for which they create conditions; c) who provides the services. It is found out that physical and health activity is directed in the following main areas: in the educational; at the place of residence and rest of citizens; at the place of work. Physical and health activities are implemented in the educational sphere, but together with the physical education of children and young people, taking into account their health status, level of mental and physical development. It is determined that the state at the legislative level has established the spheres of its influence to regulate and introduce physical activity among different segments of the population in order to realize the right of citizens to engage in physical culture and sports regardless of social and property status, origin, religion, race, nationality gender, education, type and nature of occupation, place of residence and other circumstances. It is established that physical and health measures are measures carried out by subjects of physical and health and sports activity in order to involve different groups of people in physical activity (physical culture and sports) for the purpose of improving health or achieving a certain sports result and/or

© ЗИРІН Б.О. – слухач аспірантури (Міжрегіональна Академія управління персоналом)

promoting a healthy lifestyle. It is concluded that the state and other entities that create conditions for physical and fitness activities carry out administrative and legal regulation with a specific purpose – in order to improve the person's ability to work effectively, enjoy free time, be healthy, resist hypokinetic diseases and resist extraordinary diseases situations.

Key words: *fitness and fitness activities, subjects, field of activity, events, services.*

Вступ. Фізкультурно-оздоровча діяльність є важливим засобом підвищення соціальної і трудової активності людей, задоволення їхніх моральних, естетичних і творчих запитів, життєво важливої потреби взаємного спілкування, для розвитку дружніх стосунків між народами і зміцнення миру. Сама мета гармонійного (всебічного) розвитку особистості є продуктом історії розвитку людства. Але умови для її реалізації особистість одержує лише на певному етапі історичного розвитку. Усебічний розвиток людині необхідний для того, щоб мати можливість брати участь у всіх напрямах діяльності (професійній, громадській, спортивній, художній тощо). Для цього потрібно розвинути структуру особистості, зробити її комунікативною, здатною до перетворювальної художньої діяльності, сформувати ціннісні орієнтації. Це можливо за умови різноманітності змісту, форм і способів діяльності людини та їх оптимального поєднання в процесі її культурного розвитку [1].

Постановка завдання. Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії права, теорії адміністративного права, думок учених-правників щодо цієї проблематики й чинного законодавства з'ясувати зміст і сформувати поняття та основні елементи фізкультурно-оздоровчої діяльності.

Результати дослідження. Фізкультурно-оздоровча діяльність – це *сукупність заходів і послуг, які врегульовані адміністративно-правовими процедурами, що поєднують у собі публічно-правові інтереси суб'єктів сфери фізичної культури і спорту, які проводяться/надаються з метою покращення здатності людини ефективно працювати, насолоджуватися вільним часом, бути здоровим, чинити опір гіпокінетичним хворобам і протистояти надзвичайним ситуаціям*.

Виходячи з визначення, виокремимо основні структурні елементи поняття «фізкультурно-оздоровча діяльність». Воно складається з таких елементів: а) сфери діяльності; б) суб'єктів діяльності; в) мети діяльності; г) заходів; д) послуг.

Спочатку коротко проаналізуємо *сфери фізкультурно-оздоровчої діяльності*. Сфера діяльності – це галузь фізичного або духовного життя, діяльності людини чи суспільства; галузь знання, виробництва, мистецтва тощо [2, с. 1220]. Тенденції мобільності й динамічності розвитку суспільства, суспільних відносин, права та законодавства загалом стосуються всіх без винятку світових держав, у т. ч. й України, для якої відправною точкою бурхливого розвитку різних сфер суспільної життєдіяльності можна справедливо вважати здобуття та проголошення її незалежності. Указане пов'язується з істотною й різнобічною зміною ідеології світогляду людини, що створило передумови для перегляду вже наявних і розроблення й упровадження нових теорій, концепцій і підходів у всіх сферах людського буття, у т. ч. тих, що стосуються концептуальної зміни акцентів у правовій системі нашої держави [3].

У Законі України «Про фізичну культуру і спорт» у другому розділі розкриваються сфери, які сьогодні є найбільш важливі для держави. Держава в особі уповноважених нею органів публічного адміністрування створює необхідні умови для підготовки наукових і викладацьких кадрів, розвитку наукових досліджень у галузі фізичної культури і стимулює впровадження їх у суспільну практику [4].

Відповідно до вказаного Закону, фізкультурно-оздоровча діяльність спрямовується в таких основних сферах: а) в освітній; б) за місцем проживання та відпочинку громадян; в) за місцем роботи. Фізкультурно-оздоровча діяльність упроваджується в навчально-виховну сферу, але разом із фізичним вихованням дітей і молоді, ураховуючи при цьому їхній стан здоров'я, рівень психічного та фізичного розвитку.

Крім того, зазначена діяльність здійснюється стосовно таких категорій осіб: а) військовослужбовців (Збройних сил України, органів внутрішніх справ, інших військових формувань); б) з інвалідністю; в) які перебувають у місцях попереднього ув'язнення й в установах виконання покарань; г) сільського населення.

Отже, держава на законодавчому рівні встановила сфери свого впливу для врегулювання та впровадження фізкультурно-оздоровчої діяльності серед різних верств населення з метою реалізації права громадян на зайняття фізичною культурою і спортом незалежно від соціального й

майнового стану, походження, віросповідання, расової та національної належності, статі, освіти, роду й характеру занять, місця проживання та інших обставин

Більш детально особливості адміністративно-правового регулювання вищезазначених сфер фізкультурно-оздоровчої діяльності будуть розкрито у наступному розділі нашого дослідження.

Наступний елемент фізкультурно-оздоровчої діяльності – *це особи, які організовують, беруть участь, контролюють зазначену діяльність, тобто суб'єкти.* Суб'єкти сфери фізичної культури і спорту – фізичні або юридичні особи, які здійснюють свою діяльність з метою розвитку фізичної культури і спорту. Суб'єктами сфери фізичної культури і спорту є фізичні особи, які займаються фізичною культурою і спортом, у тому числі спортсмени; фахівці сфери фізичної культури і спорту; заклади фізичної культури і спорту; відповідні органи влади [4]. Як ми вже зазначали вище, у Закон України «Про фізичну культуру і спорт» необхідно внести зміни щодо визначення терміна «суб'єкти сфери фізичної культури і спорту» й викласти його в такій редакції: «*суб'єкти фізкультурно-оздоровчої та спортивної діяльності – це фізичні або юридичні особи, які здійснюють свою діяльність з метою покращення здатності людини ефективно працювати, насолоджуватися вільним часом, бути здоровим, чинити опір гіпокінетичним хворобам і протистояти надзвичайним ситуаціям. Суб'єктами сфери фізкультурно-оздоровчої та спортивної діяльності є особи, які займаються або надають послуги з оздоровлення, фізичної активності, у тому числі спортсмени; фахівці сфери фізичної культури і спорту; заклади фізичної культури і спорту; відповідні органи публічного адміністрування.*

Суб'єктів фізкультурно-оздоровчої діяльності можна класифікувати залежно від сфери їхньої діяльності, а саме на такі: а) які створюють умови для фізкультурно-оздоровчої діяльності; б) для яких створюють умови; в) хто надає послуги.

У свою чергу, група суб'єктів, які створюють умови для фізкультурно-оздоровчої діяльності, поділяється на: а) державу; б) органи публічного адміністрування; в) громадські організації (громадські організації фізкультурно-спортивної спрямованості; організації осіб з інвалідністю тощо); г) власники підприємств, установ, організацій.

Група суб'єктів, для яких створюють умови для заняття фізкультурно-оздоровчою діяльністю, поділяється на: а) населення країни; б) працівників і членів їхніх сімей; в) дітей і молодь; г) учнів і студентів; д) військовослужбовців; е) осіб з інвалідністю; є) громадян, які перебувають у місцях попереднього ув'язнення й в установах виконання покарань; ж) сільське населення тощо.

Група суб'єктів фізкультурно-оздоровчої діяльності, що надає послуги: а) педагогічні колективи; б) фахівці фізичного виховання; в) власники фізкультурно-оздоровчих і спортивних споруд, спеціальних приміщень для занять фізкультурою і спортом і фізкультурно-оздоровчого і спортивного інвентарю або уповноважені ними органи; г) адміністрація фізкультурно-оздоровчих і спортивних споруд; д) організатор спортивного заходу або занять фізичною культурою тощо.

Наступний елемент – *це фізкультурно-оздоровчі заходи.*

Фізкультурно-оздоровчі заходи – заходи, що здійснюються організаторами фізкультурно-оздоровчих заходів для залучення різних груп населення до занять фізичною культурою [4]. Загальна мета фізкультурно-оздоровчих заходів полягає в тому, щоб покращити здоров'я, оптимізувати фізичний розвиток населення. Ці заходи також спрямовані на створення певного життєвого тонусу та зниження стомлення від розумової роботи.

Різні види заходів регламентуються різними нормативно-правовими актами. Наприклад, якщо фізкультурно-оздоровчі заходи проводяться власниками для своїх працівників і членів їхніх сімей, то порядок створення й використання матеріальної бази для занять фізичною культурою, фінансування, забезпечення спеціалістами для індивідуальних і колективних занять визначаються законодавчими, іншими нормативними актами та колективними договорами [4]. Якщо зазначені заходи проводяться у вищих навчальних закладах, то вони здійснюється на підставі вимог державного стандарту, галузевих стандартів і стандартів вищої освіти вищих навчальних закладів, затверджених у встановленому законодавством порядку [5], тощо.

Спортивне змагання за своєю сутністю є одним із різновидів спортивного заходу, а за своєю формою є зовнішнім вираженням реалізації суб'єктами фізкультурно-оздоровчої та спортивної діяльності своєї спортивної правосуб'єктності й водночас формою спортивної діяльності взагалі. Аналіз сутності цього поняття наводить на думку, що спортивне змагання є складною за змістом і сутністю категорією, що включає в себе комплекс юридичних, економічних і соціальних елементів. А.М. Апаров дає таке визначення цього поняття: спортивне змагання – це система створюваних організатором відповідного спортивного заходу правових, економічних та організа-

ційних заходів, спрямованих на ефективну, точну й повну реалізацію затвердженого регламенту (положення) змагання та забезпечення умов його проведення з урахуванням дотримання прав та інтересів учасників змагання, його організаторів, глядачів та інших осіб (у т. ч. заходи, що є необхідними для забезпечення нормального ходу змагання й забезпечення їх виконання), що виявляються в суперництві, змаганні, боротьбі спортсменів за певні блага з метою досягнення завдяки власним досягненням переваг перед іншими спортсменами, тобто з метою досягнення певного спортивного результату, кращого від спортивного результату інших спортсменів [3, с. 14].

Отже, *фізкультурно-оздоровчі заходи – це заходи, що здійснюються суб'єктами фізкультурно-оздоровчої та спортивної діяльності для залучення різних груп населення до занять фізичною активністю (фізичною культурою і спортом) з метою покращення здоров'я або досягнення певного спортивного результату й/або пропагування здорового способу життя*.

Фізкультурно-оздоровчі послуги охоплюють фізичну активність; здавання спортивних споруд в оренду; консультаційні послуги. Пропонування послуг, пов'язаних із фізичною активністю, включає в себе розроблення, розвиток і впровадження фізкультурно-оздоровчих програм. Причому в одному випадку клуб, центр може сам вибирати вид фізичної активності, а в іншому – клієнти диктують, що конкретно вони хочуть. Вид фізичної активності, спортивно-оздоровча програма багато в чому залежать від типу клубу. Вони бувають громадськими й комерційними. Перші отримують фінансування на національному, регіональному та муніципальному рівнях. Другі фінансуються приватним капіталом, і їхня діяльність залежить від власника клубу [6].

Забезпечення необхідними спортивними спорудами є другим видом фізкультурно-оздоровчих послуг. Часто спортивні споруди орендують, тоді вони стають видом послуг. Сфера консультаційних послуг. Консультанти працюють і на спортивних спорудах, і в оздоровчих центрах. Вони допомагають клієнтам у виборі необхідного для них залежно від віку й рівня фізичної підготовленості типу оздоровчої програми, визначити інтенсивність занять, навчають азів самоконтролю тощо [6].

Визначення основних тенденцій розвитку ринку фізкультурно-оздоровчих послуг вимагає уточнення трактувань основних складників цієї категорії. Так, основні спортивно-оздоровчі послуги – це такі, за яких людина залежно від мети, що переслідується (оздоровлення, відпочинок, реабілітація, фізична досконалість), безпосередньо залучена в процес занять фізичною активністю [7]. Супутні фізкультурно-оздоровчі послуги – послуги, які являють собою створення можливостей (тимчасового комфорту) для людини в її заняттях фізичною активністю, у її активному відпочинку. Наприклад, надання зручного обслуговування протягом усього періоду відвідування спортивних споруд, послуги тимчасового зберігання особистих речей людини (гардероб, роздягальня, камера зберігання) тощо [8].

Сервісні фізкультурно-оздоровчі послуги – це послуги, за яких під час безпосереднього процесу їх надання участь людини менш активна (під час масажу – пасивна) або які проходять без її участі. Наприклад, послуги зі складання індивідуальної програми занять, консультування з питань фізичного та психологічного стану людини, що займається, тощо. Спортивна послуга є складником фізкультурно-оздоровчих послуг тільки тоді, коли вона безпосередньо пов'язана з руховою активністю людини. Розрізняють спортивну послугу «для себе» – послугу, що задовольняє фізкультурно-оздоровчі потреби людини в її індивідуальній або командній руховій активності в змаганнях; спортивну послугу «для вищих досягнень» – послугу, що задовольняє масову потребу глядачів у спостеріганні за спортивно-видовищним процесом (дією, заходом) [7].

У Європі «культ здоров'я» давно має підтримку держави та відповідне фінансування. В Україні сфера фізкультурно-оздоровчої діяльності також стрімко розвивається, але до «європейського рівня» нам ще далеко. Труднощі, з якими стикаються у сфері надання фізкультурно-оздоровчих послуг:

– недосконалість системи управління й недостатній рівень державної підтримки галузі;

– відсутність національних стандартів якості фізкультурно-оздоровчих і спортивних послуг і системи їх добровільної сертифікації;

– відсутність атестації та загальнодержавної сертифікації фізкультурно-оздоровчих закладів незалежно від форми власності й відомчої належності;

– різке зростання цін на послуги;

– диспропорції в доступності на послуги різним групам населення країни;

– не сформований в Україні «культ здоров'я» [9].

Отже, *фізкультурно-оздоровча послуга – це діяльність із надання матеріальних чи нематеріальних благ споживачеві для задоволення його потреб у фізичній активності (фізичній культурі і спорті) з метою покращення здоров'я і пропагування здорового способу життя*.

Висновки. Отже, держава та інші суб'єкти, що створюють умови для фізкультурно-оздоровчої діяльності, здійснюють адміністративно-правове регулювання зі спеціальною метою – з метою покращення здатності людини ефективно працювати, насолоджуватися вільним часом, бути здоровим, чинити опір гіпокінетичним хворобам і протистояти надзвичайним ситуаціям.

Список використаних джерел:

1. Мартинюк О.В. Фізкультура і спорт у сучасному суспільстві. 2019. URL: https://vseosvita.ua/library/fizicna-kultura-i-sport-u-sucasnomu-suspilstvi-117729.html.

2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2001. 1440 с.

3. Апаров А.М. Концепція спортивного права: огляд ключових аспектів. *Вісник ОНУ ім. І.І. Мечникова. Серія «Правознавство»*. 2017. Т. 22. Вип. 1 (30). С. 6–19.

4. Про фізичну культуру і спорт : Закон України від 24.12.1993 № 3808-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3808-12.

5. Про затвердження Положення про організацію фізичного виховання і масового спорту у вищих навчальних закладах : Наказ Міністерства науки і освіти України від 11.01.2006 № 4. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0249-06/ed20060321/find?text=%D0%F3%F5%EE%E2%E0+%28%F4%B3%E7%E8%F7%ED%E0%29+%E0%EA%F2%E8%E2%ED%B3%F1%F2%FC.

6. Марчук В., Марчук О. Особливості маркетингу фізкультурно-оздоровчих послуг. *Фізичне виховання, спорт і культура здоров'я у сучасному суспільстві :* збірник наукових праць. 2009. № 3. С. 16–18.

7. Черданцева І.Г., Ібрагімова Л.С., Ібрагімов Е.Ю. Теоретичні аспекти реалізації маркетингової конценції на ринку спортивно-оздоровчих послуг. *Збірник наукових праць ЧДТУ. Серія «Економічні науки».* 2018. Вип. 49. С. 59–67.

8. Ищенко А.А., Мищенко И.А. Проектный менеджмент в организации деятельности предприятий, оказывающих спортивно-оздоровительные услуги населению. *Модели управления в рыночной экономике :* сборник научых трудов / общ. ред. Ю.Г. Лысенко ; Донецкий нац. ун-т. Донецк : ДонНУ, 2002. Спец. выпуск. С. 334–340.

9. Саранчук О.В., Діброва Т.Г. Особливості просування спортивних послуг на споживчому ринку. URL: http://pidruchniki.com/12720712/menedzhment/osoblivosti_poslugi_spetsifichno go_vidu_tovaru.

УДК 347.73
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.40

СОФ'ЇН М.І.

ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЯК КЛЮЧОВІ СУБ'ЄКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства України розглянуто сутність та призначення окремих центральних органів виконавчої влади як суб'єктів реалізації фіскальної політики. Доведено та обґрунтовано, що серед міністерств України як представників центральних органів виконавчої влади провідну роль у реалізації фіскальної політики в Україні відіграють Мінекономрозвитку і Мінфін. З'ясовано, що єдність системи центральних органів державної влади базується на принципах цілісності України, розмежуванні предметів відання між органами державної впади й водночас на їх взаємозв'язку один з одним, взаємодії та взаємозалежності, тобто між ними існує щільний організаційно-правовий зв'язок. Визначено, що повноваження Мінфіну при реалізації фіскальної політики в Україні представлено таким чином: формування правових засад реалізації фіскальної політики в Україні; здійснення контрольної діяльності у сфері реалізації фіскальної політики в Україні; запобігання та протидія правопорушенням у сфері реалізації фіскальної політики в Україні; здійснення інформаційного й аналітичного забезпечення діяльності з реалізації фіскальної політики в Україні; взаємодія з іншими суб'єктами реалізації фіскальної політики та міжнародними організаціями. Наголошено, що Мінфін запобігає та протидіє легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом; забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства; застосовує санкції до суб'єктів первинного фінансового моніторингу тощо. Зроблено висновок, що провідна роль Мінекономрозвитку і Мінфіну зумовлена їх призначенням щодо здійснення заходів із формування та реалізації найбільш важливих напрямів фіскальної політики. Так, напрямками реалізації вищенаведеними суб'єктами фіскальної політики в Україні слід вважати формування правових засад функціонування суспільних відносин, проведення контрольних заходів у їх межах, здійснення інформаційного, аналітичного та кадрового забезпечення. Обидва з зазначених суб'єктів здійснюють взаємодію та співпрацю з міжнародними організаціями та вітчизняними суб'єктами реалізації фіскальної політики, а також запобігають і протидіють правопорушенням, що вчиняються в даній сфері суспільних відносин.

Ключові слова: *центральні органи виконавчої влади, суб'єкт, реалізація, фіскальна політика України, Мінекономрозвитку, Мінфін.*

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists and norms of the current legislation of Ukraine, the essence and appointment of certain central executive bodies as subjects of implementation of fiscal policy are considered. It is proved and grounded that the Ministry of Economic Development and Finance and the Ministry of Finance play a leading role in the implementation of fiscal policy in Ukraine among the ministries of Ukraine as representatives of central executive authorities. It is found that the unity of the system of central bodies of state power is based on the principles of the integrity of Ukraine, the separation of subjects of responsibility between the bodies of state decline and at the same time on their interconnection with each other, interaction and interdependence, that is, between them there is a close organizational and legal connection. It is determined that the powers of the Ministry of Finance in the implementation

© СОФ'ЇН М.І. – кандидат юридичних наук, докторант (Науково-дослідний інститут публічного права)

of fiscal policy in Ukraine are presented as follows: formation of legal bases for the implementation of fiscal policy in Ukraine; carrying out control activities in the field of fiscal policy implementation in Ukraine; prevention and counteraction of offenses in the field of fiscal policy implementation in Ukraine; implementation of informational analytical support of activities on implementation of fiscal policy in Ukraine; interaction with other fiscal policy-makers and international organizations. It is emphasized that the Ministry of Finance prevents and counteracts the legalization (laundering) of proceeds of crime; ensures the formation and implementation of state policy in the field of combating offenses in the application of tax and customs legislation; apply sanctions to the entities of the initial financial monitoring; etc. It is concluded that the leading role of the Ministry of Economic Development and the Ministry of Finance is due to their appointment to implement measures to formulate and implement the most important areas of fiscal policy. Thus, the directions of implementation of the above-mentioned subjects of fiscal policy in Ukraine should be considered the formation of legal bases of functioning of the data of public relations, carrying out control measures within their limits, implementation of information analytical and personnel support. Both of these entities interact and cooperate with international organizations and domestic entities implementing fiscal policy, as well as prevent and counter the offenses that occur in this area of public relations.

Key words: *central bodies of executive power, subject, implementation, fiscal policy of Ukraine, Ministry of Economic Development, Ministry of Finance.*

Вступ. Формування та реалізація фіскальної політики є важливим і складним процесом, здійснення якого прямо залежить від роботи уповноважених органів державної влади. У фахових юридичних джерелах сутність органів державної влади розкривають як організаційно та структурно виділену частину державного механізму, яка наділена в установленому законодавством порядку державно-владними повноваженнями, правовими та матеріальними засобами для виконання завдань і функцій, які покладені на ці органи [1, с. 184]. Із цього випливає, що, визначаючи роль і призначення окремо взятого органу державної влади, слід враховувати особливості закріплення його правового статусу в положеннях чинного національного законодавства, а також наявність у нього державно-владних повноважень, спрямованих на реалізацію фіскальної політики держави, що характеризує його як суб'єкт даних правовідносин. Важливим суб'єктом (групою суб'єктів) реалізації фіскальної політики в Україні є центральні органи виконавчої влади. Саме ці органи державної влади відіграють провідну роль у реалізації фіскальної політики в Україні. Як зазначають у фахових юридичних джерелах, центральні органи державної влади – це ті органи держави, повноваження та діяльність яких поширюються на всій території держави, а також на тих її громадян, які перебувають за межами країни. Єдність системи цих органів базується на принципах цілісності України, розмежуванні предметів відання між органами державної впади й водночас на їх взаємозв'язку один з одним, взаємодії та взаємозалежності, тобто між ними існує щільний організаційно-правовий зв'язок [2, с. 153].

Окремі проблемні питання щодо суб'єктного складу фіскальної політики у своїх наукових працях розглядали В.Л. Андрущенко, О.В. Зварич, Є.О. Балацький, Н.С. Педченко, С.В. Каламбет, В.Ю. Стрілець, А.Л. Коломієць, І.Г. Лук'яненко, С.С. Мошкова, А.Д. Мельник та багато інших учених. Однак, попри чималу кількість наукових розробок, в юридичній літературі відсутнє комплексне дослідження, присвячене сутності та призначенню окремих Центральних органів виконавчої влади як суб'єктів реалізації фіскальної політики в Україні.

Постановка завдання. Мета статті – розглянути сутність та призначення окремих Центральних органів виконавчої влади як суб'єктів реалізації фіскальної політики в Україні.

Результати дослідження. Починаючи наукове дослідження, відзначимо, що правовий статус Центральних органів виконавчої влади як суб'єктів реалізації фіскальної політики в Україні визначено на рівні Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року. У ст. 1 зазначеного акта встановлено, що систему центральних органів виконавчої влади складають міністерства України й інші центральні органи виконавчої влади. При цьому міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, а інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики [3], а тому в як першу підгрупу зазначеної групи суб'єктів реалізації фіскальної політики в Україні слід розглядати саме міністерства України.

Відповідно до аналізу змісту Розділу II «Міністерства» Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України. Міністерство очолює міністр України, який є членом Кабінету Міністрів України [3]. Перелік, а також офіційні назви міністерств України наведено в Положенні «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 року № 442. З аналізу положень даного нормативно-правового акта випливає, що сьогодні в нашій державі функціонує 19 міністерств [4]. З упевненістю можна стверджувати, що майже кожне з міністерств відіграє певну роль і має значення в реалізації фіскальної політики в Україні. Визначення аспектів функціонування всіх міністерств України в контексті досліджуваного питання є неможливим з огляду на встановлені вимоги до представленої наукової роботи. Саме тому стисло наведемо основні положення щодо правового статусу міністерств України, які відіграють найважливішу роль у діяльності з реалізації фіскальної політики в Україні. Такий правовий статус закріплений на рівні відповідної постанови Кабінету Міністрів України.

Отже, як один з провідних суб'єктів реалізації фіскальної політики в Україні слід розглядати Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (Мінекономрозвитку). Правовий статус даного суб'єкта визначено в Положенні «Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України», затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 459. З аналізу приписів вищенаведеного нормативно-правового акта випливає, що Мінекономрозвитку є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику економічного розвитку й торгівлі, державну промислову політику, державну військово-промислову політику, державну інвестиційну політику, державну зовнішньоекономічну політику, управління об'єктами державної власності, політику розвитку підприємництва, державно-приватного партнерства, державних і публічних закупівель; забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державної статистики, державного матеріального резерву, експортного контролю; реалізує формування державної політики у сфері захисту прав споживачів, державної політики з контролю за цінами, державної регуляторної політики та державної політики з питань ліцензування, дозвільної системи, нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності; забезпечує реалізацію державної політики у сфері організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності [5].

У контексті наведених позицій слід зазначити, що задля виконання покладених на Мінекономрозвитку завдань чинне національне законодавство [5] наділяє даний суб'єкт реалізації фіскальної політики в Україні значним обсягом (більше 250 пунктів) повноважень. Аналіз таких повноважень дозволяє згрупувати їх з урахуванням окремих напрямів реалізації Мінекономрозвитку фіскальної політики в Україні:

1) визначення правових засад функціонування правовідносин у сфері реалізації фіскальної політики в Україні. Мінекономрозвитку узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України й у встановленому порядку вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів України; розробляє проєкти законів та інших нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції; розробляє в межах повноважень, передбачених законом, пропозиції щодо вдосконалення бюджетного та податкового законодавства; розробляє в межах повноважень, передбачених законом, проєкти нормативно-правових актів у сфері інвестиційної діяльності, в тому числі з управління державними інвестиційними проєктами тощо;

2) здійснення інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності з реалізації фіскальної політики в Україні. Мінекономрозвитку здійснює аналіз стану та тенденцій економічного розвитку; готує плани і програми, складає прогнози розвитку економіки; здійснює аналіз стану конкурентоспроможності національної економіки, а також аналіз впливу інструментів валютно-курсової, грошово-кредитної політики на розвиток економіки, розробляє пропозиції щодо підвищення ефективності їх використання для досягнення економічного зростання; складає прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим бюджетні періоди; проводить економічну оцінку проєкту Державного бюджету України; готує висновки щодо економічної доцільності та можливого обсягу виділення коштів з резервного фонду державного бюджету та проєкти відповідних рішень Кабінету Міністрів України; формує єдину інформаційну систему для забезпечення реалізації державної політики у сфері розвитку малого та середнього підприємництва тощо;

3) здійснення контролю у сфері реалізації фіскальної політики України. Мінекономрозвитку виконує повноваження суб'єкта державного фінансового моніторингу щодо товарних та інших бірж, що проводять фінансові операції з товарами; проводить моніторинг та аналіз ефективності використання державної підтримки інвестиційної діяльності; проводить моніторинг ефективності діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування у сфері державно-приватного партнерства; здійснює щороку підготовку та подання до Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Рахункової палати звіту, який містить аналіз функціонування системи публічних закупівель; проводить в установленому порядку антидемпінгові, антисубсидиційні та спеціальні розслідування тощо;

4) здійснення кадрового забезпечення правовідносин у сфері реалізації фіскальної політики в Україні. Мінекономрозвитку формує державне замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних і робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів, здійснює координацію робіт державних замовників щодо його розміщення та виконання; організовує навчання та підвищення кваліфікації працівників регіональних центрів тощо;

5) здійснення взаємодії з міжнародними організаціями й оцінки їх впливу на реалізацію фіскальної політики в Україні. Мінекономрозвитку проводить аналіз діяльності Світової організації торгівлі (далі – СОТ), пріоритетів і шляхів розвитку співробітництва України в рамках СОТ, вирішує проблемні питання співробітництва України в рамках СОТ, виявляє їх вплив на торговельну політику України та подає Кабінетові Міністрів України узагальнені пропозиції щодо інституціонального формату участі України в СОТ; забезпечує взаємодію центральних органів виконавчої влади з питань виконання зобов'язань України, взятих у рамках вступу до СОТ, приведення законодавства України у відповідність до угод СОТ, проводить експертизу проєктів нормативно-правових актів на відповідність до угод СОТ і зобов'язань України як члена СОТ, проводить моніторинг виконання Україною й іншими членами СОТ положень угод СОТ і забезпечує захист прав та інтересів України в торговельно-економічній сфері з використанням механізму СОТ; здійснює координацію проведення переговорів між Україною й іншими державами щодо укладення угод про вільну торгівлю, а також щодо підготовки економічних обґрунтувань таких угод; забезпечує участь представників України в роботі Економічної ради СНД та Ради глав урядів СНД; готує пропозиції щодо стратегії економічного співробітництва України з державами-учасницями СНД; веде облік іноземних компаній, які застосовують до України обмежувальну ділову практику або несумлінно виконують зобов'язання перед Україною й українськими партнерами; забезпечує виконання завдань і заходів, спрямованих на розвиток економічного співробітництва з державами-членами Організації Північноатлантичного договору [5] тощо.

Окрім наведеного вище, до даної групи суб'єктів реалізації фіскальної політики в Україні слід віднести Міністерство фінансів України (Мінфін). Правовий статус даного органу державної влади визначено на рівні Положення «Про Міністерство фінансів України» від 20 вересня 2014 року № 375. Як випливає з аналізу вищенаведеного нормативно-правового акта, Мінфін є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування й реалізує державну фінансову та бюджетну політику, державну політику у сфері державного пробірного контролю, бухгалтерського обліку й аудиту, випуску та проведення лотерей, а також забезпечує формування й реалізацію державної політики у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства, державного внутрішнього фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або протидії фінансуванню тероризму, забезпечує формування державної політики у сфері організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності та проводить формування й реалізацію єдиної державної податкової й митної політики, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску, державної політики у сфері видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, їх обігу та обліку [6].

Як і розглянутий вище суб'єкт реалізації фіскальної політики в Україні, Мінфін задля виконання поставлених перед ним завдань наділений значним обсягом повноважень у досліджуваній сфері суспільних відносин, а тому такі повноваження слід розглядати відносно окремих напрямів реалізації Мінфіном фіскальної політики в Україні, що може бути представлено так:

1) формування правових засад реалізації фіскальної політики в Україні. Мінфін узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та в установленому порядку вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів України; розробляє проєкти законів та інших нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції; погоджує проєкти законів, які надходять на погодження від інших міністерств і центральних органів виконавчої влади, готує в межах повноважень, передбачених законом, висновки та пропозиції до проєктів законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, та проєктів законів, внесених на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи, нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; готує в межах повноважень, передбачених законом, зауваження та пропозиції до прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президентові України; здійснює нормативно-правове регулювання у фінансовій, бюджетній, податковій, митній сферах, у сфері адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування; здійснює заходи з підготовки до імплементації у національне законодавство рекомендацій Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) у сфері оподаткування, а також рекомендацій щодо обміну фінансовою інформацією в податкових цілях; розробляє разом з іншими центральними органами виконавчої влади проєкт Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період; розробляє в установленому порядку проєкт закону про Державний бюджет України на відповідний рік та готує відповідні матеріали, що додаються до нього; вносить у встановленому порядку пропозиції щодо щорічного перегляду ставок податків і зборів тощо;

2) здійснення контрольної діяльності у сфері реалізації фіскальної політики в Україні. Мінфін реалізує державну політику у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства; здійснює державний внутрішній фінансовий контроль; забезпечує формування державної політики у сфері організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності; здійснює оперативний облік державного та гарантованого державою боргу; веде реєстр державних гарантій; здійснює координацію організації проведення аудиту та контролю за виконанням в Україні спільних операційних програм прикордонного співробітництва; здійснює ліцензування діяльності суб'єктів господарювання; здійснює внутрішній контроль та аудит на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери його управління тощо;

3) запобігання та протидія правопорушенням у сфері реалізації фіскальної політики в Україні. Мінфін запобігає та протидіє легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом; забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства; застосовує санкції до суб'єктів первинного фінансового моніторингу тощо;

4) здійснення інформаційного аналітичного забезпечення діяльності з реалізації фіскальної політики в Україні. Мінфін здійснює прогнозування й аналіз доходів бюджету; складає й уточнює прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди; забезпечує управління фіскальними ризиками; проводить разом з іншими органами виконавчої влади аналіз фінансово-економічного стану держави, перспектив її подальшого розвитку; розробляє в установленому порядку прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди; інформує громадськість про економічні та фіскальні цілі держави; здійснює підготовку аналітичних матеріалів до закону про Державний бюджет України тощо;

5) взаємодія з іншими суб'єктами реалізації фіскальної політики та міжнародними організаціями. Мінфін організовує і налагоджує співробітництво з Міжнародним валютним фондом та іншими міжнародними фінансовими організаціями; здійснює організаційне й аналітичне забезпечення діяльності представника України в Асамблеї Вкладників Фонду Східноєвропейського партнерства з енергоефективності та довкілля; вносить в установленому порядку пропозиції стосовно участі України в діяльності міжнародних фінансових організацій, призначення представників України в таких організаціях та визначення національних координаторів із співробітництва з ними; готує та надсилає іноземним державам, банкам і міжнародним фінансовим організаціям офіційні звернення щодо спільної підготовки інвестиційних проєктів; укладає договори з підприємствами, установами й організаціями, які беруть участь у реалізації спільних з міжнародними фінансовими організаціями, іноземними державами, банками, іншими фінансовими установами та ЄС проєктів; бере участь у переговорах з делегаціями урядів інших держав щодо підготовки проєктів міжнародних договорів України про уникнення подвійного оподаткування та запобігання податковим ухиленням тощо [6].

Висновок. Отже, серед міністерств України як представників центральних органів виконавчої влади провідну роль у реалізації фіскальної політики в Україні відіграють Мінекономрозвитку і Мінфін. Така роль даних суб'єктів зумовлена їх призначенням щодо здійснення заходів із формування та реалізації найбільш важливих напрямів фіскальної політики. Так, напрямами реалізації вищенаведеними суб'єктами фіскальної політики в Україні слід вважати формування правових засад функціонування суспільних відносин, проведення контрольних заходів у їх межах, здійснення інформаційного, аналітичного та кадрового забезпечення. Обидва суб'єкти здійснюють взаємодію та співпрацю з міжнародними організаціями та вітчизняними суб'єктами реалізації фіскальної політики, а також запобігають і протидіють правопорушенням, що відбуваються в даній сфері суспільних відносин.

Список використаних джерел:

1. Перепелиця М. Теоретичні основи правового статусу владних суб'єктів фінансового права. *Вісник Академії правових наук України.* 2007. № 4 (51). С. 182–190.

2. Чехович Т.В. Державна влада як інститут конституційного права України : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2005. 218 с.

3. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2011. № 38. Ст. 1696.

4. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 р. № 442. *Офіційний вісник України.* 2014. № 74. Ст. 2105.

5. Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 459. *Офіційний вісник України.* 2014. № 77. Ст. 2183.

6. Положення про Міністерство фінансів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 375. *Офіційний вісник України.* 2014. № 69. Ст. 1936.

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.41

ЧЕКОМАСОВА Н.Б.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ТА ПРИВАТНИХ УСТАНОВ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ В БУДІВЕЛЬНІЙ ГАЛУЗІ

У статті проаналізовано зарубіжний досвід діяльності органів публічної адміністрації та приватних установ щодо здійснення контролю у будівельній галузі. Визначено недоліки та прорахунки у систематизації будівельного законодавства та здійсненні контрольно-наглядових процедур у будівництві. Запропоновано подальші кроки кодифікації будівельного законодавства шляхом прийняття будівельного кодексу. З урахуванням зарубіжного досвіду розмежовано повноваження органів публічної влади та приватних інституцій щодо здійснення контролю та нагляду у будівництві. Обґрунтовано необхідність розширення повноважень працівників поліції у будівельній галузі щодо виявлення об'єктів самочинного будівництва на початкових етапах будівельного процесу та інших правопорушень у будівельній галузі, інформування працівників Інспекції державного архітектурно-будівельного нагляду та контролю при виявленні об'єктів самочинного будівництва та інших правопорушень у будівельній галузі, прийняття участі у забезпеченні безпеки працівників органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду під час здійснення перевірки, вжиття заходів для визначення особи забудовника та встановлення місця його знаходження. Сформульовано такі різновиди здійснення архітектурно-будівельного контролю та нагляду: 1) державний контроль здійснюється

© ЧЕКОМАСОВА Н.Б. – здобувач (Науково-дослідний інститут публічного права)

безпосередньо суб'єктами публічної адміністрації; 2) державно-приватний контроль здійснюється державними органами та приватними організаціями; 3) державно-страховий нагляд передбачає контроль з боку державних органів та обов'язкове страхування з попередньою перевіркою представника страхової компанії та незалежної приватної структури, уповноваженої на здійснення контролю у будівельній галузі. Зроблено висновок про необхідність запровадження публічно-сервісної державної політики у будівельній галузі, яка має відігравати важливу роль на етапі отримання адміністративних послуг та здійснення контрольно-наглядової діяльності (за прикладом досвіду Республіки Польща, де повноваження з надання адміністративних послуг віднесені до компетенції архітектурно-будівельної адміністрації, а контрольно-наглядові – до архітектурно-будівельної інспекції).

Ключові слова: *контроль, нагляд, архітектурно-будівельний контроль, органи публічної адміністрації, приватні установи, будівництво, містобудування.*

The article analyzes the foreign experience of the activities of public administration bodies and private institutions in exercising control in the construction industry. Deficiencies and failures in the systematization of construction legislation and the implementation of control and supervisory procedures in construction are identified. Proposed further steps for the codification of construction legislation through the adoption of a building code. Considering foreign experience, the powers of public authorities and private institutions to exercise control and supervision in construction are delimited. The necessity of expanding the powers of police officers in the construction industry is substantiated with regard to identification of objects of self-constructed construction at the initial stages of the construction process and other offenses in the construction industry, informing the employees of the State Architectural and Construction Supervision and Control in the detection of objects of self-constructed construction and other offenses in the construction industry, taking part in ensuring the safety of architectural and construction control and supervision workers during the inspection, taking measures to identify the identity of the builder and determine his whereabouts. The following types of architectural and construction control and supervision are formulated: 1) state – carried out directly by the subjects of public administration; 2) public-private – carried out by state bodies and private organizations; 3) state insurance – provides for control by public authorities and compulsory insurance, with prior inspection by a representative of the insurance company and an independent private entity authorized to exercise control in the construction industry. It is concluded that the need to introduce public-service state policy in the construction industry, significant importance, at the stage of receiving administrative services and control activities, based on the experience of the Republic of Poland, where the authority to provide administrative services are within the competence of architectural and construction administration and control and supervision to the architectural and construction inspection.

Key words: *control, supervision, architectural and construction control, public administration bodies, private institutions, construction, urban planning.*

Вступ. Ратифікувавши Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Україна поставила перед собою низку стратегічних завдань, які спрямовані на забезпечення поваги до спільних цінностей і прогресу в зближенні з ЄС в політичній, економічній та правовій сфері [1]. Вирішення цих завдань передбачає реалізацію цілого комплексу організаційно-правових заходів у будівельній галузі, пов'язаних з приведенням будівельного законодавства у відповідність з положеннями права ЄС, стандартизацією та сертифікацією будівельної продукції, впровадженням прозорих адміністративних процедур, створенням системи дієвого архітектурно-будівельного контролю та нагляду, громадського контролю, узгодженням повноважень національних суб'єктів публічної адміністрації тощо.

З метою приведення законодавства у будівельній галузі у відповідність з положеннями правового регулювання ЄС розроблено проєкт Концепції публічного управління у сфері містобудівної діяльності [2].

Формуючи структуру та змістовне наповнення Концепції через порівняння ключових положень законодавства у сфері здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду в Україні та європейських країнах, експерти у будівельній галузі виокремлюють низку недоліків, які суттєво впливають на якість здійснення такого контролю суб'єктами публічної адміністрації та іншими громадськими інституціями. Проаналізуємо окремі дискусійні питання та визначимо шляхи їх вирішення в інших зарубіжних країнах.

Зарубіжний досвід здійснення контрольно-наглядових процедур у будівельній галузі залишається предметом сучасних наукових досліджень. Зокрема, проблемами розкриття змісту та особливостей зарубіжного досвіду, визначенням його місця і ролі у вдосконаленні контрольно-наглядових процедур у будівельній галузі займалися Т.О. Байрачна, О.Ю. Дрозд, О.В. Джафарова, І.М. Миронець, В.О. Резніченко, К.Р. Резворочив, Ю.Я. Самагальська, Б.М. Семенко, Є.Ю. Соболь, О.В. Стукаленко, О.В. Кудрявцев, О.С. Шатрава, А.П. Хряпинський та інші.

Постановка завдання. Метою дослідження є аналіз зарубіжного досвіду здійснення контролю у будівельній галузі та визначення шляхів його впровадження в Україні.

Результати дослідження. Головною проблемою є відсутність кодифікованого законодавства в будівельній галузі України. Сьогодні діє значна кількість нормативно-правових актів, які регламентують порядок здійснення архітектурно-будівельного контролю та нагляду, у результаті чого маємо неузгодженість повноважень між суб'єктами його здійснення, невідповідність низки підзаконних актів положенням будівельного законодавства, низку дискреційних повноважень суб'єктів здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду, неефективність державного та громадського контролю за суб'єктами здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Посилаючись з цього приводу на зарубіжний досвід, слід зазначити, що сьогодні в низці країн впроваджене кодифіковане будівельне законодавство. У Великій Британії діє Будівельний закон 1984 року, Чехії – Будівельний статут 1958 р., Норвегії – Будівельний кодекс 1987 р., Австрії − Національні будівельні кодекси тощо.

Проаналізуємо положення будівельного законодавства в окремих країнах через призму діяльності публічної адміністрації у будівельній сфері в частині деталізації положень здійснення нагляду та контролю.

Правове регулювання діяльності публічної адміністрації у будівельній сфері та сфері здійснення архітектурно-будівельного контролю в Німеччині закріплене у Будівельному кодексі, федеральних законах, федеральних законах земель, постановах, формулярах, а також у відповідній судовій практиці. Зазначений зарубіжний досвід акцентує увагу на адміністративному підході до становлення будівельного права і зосередженні в його межах взаємовідносин між публічними адміністраціями та юридичними і фізичними особами, що виникають у будівельній галузі [3, с. 33]. Побудова законодавства здійснюється за ієрархічною системою з урахуванням юридичної сили правових актів та з використанням судової практики.

Сьогодні базовий нормативний масив стандартів, технічних регламентів, технічних умов, будівельних норм і правил США закріплений в Міжнародному будівельному кодексі (International Building Code). У межах кодексу регулюється порядок здійснення будівельної діяльності, встановлюються мінімальні стандарти проєктування і спорудження будівель, а також забезпечення їх якості та безпеки тощо [3, с. 337].

У Канаді діє сукупність кодифікованих актів. Суттєві кроки спрямовані на енергоефективність будівельної галузі. Це визначено у Національному енергетичному кодексі для будівництва. У свою чергу питання вентиляції, водопостачання будівельних приміщень закріплені у Національному сантехнічному кодексі, на що робиться акцент під час здійснення інспекційних перевірок [3, с. 246–247; 4, с. 45–49].

Усе зазначене вказує на необхідність кодифікації будівельного законодавства в частині розроблення Будівельного кодексу України, в межах якого буде визначене правове підґрунтя будівельного процесу та будуть окреслені ключові напрями здійснення архітектурно-будівельного контролю та нагляду.

Водночас важливу сходинку в системі реалізації архітектурно-будівельного контролю займають державні та громадські інституції, які уповноважені на здійснення контролю за інспекційними органами. Неефективність державного та громадського контролю за здійсненням повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування у сфері здійснення архітектурно-будівельного контролю породжує численні зловживання з боку інспекційних органів [2].

Аналізуючи з цього приводу досвід зарубіжних країн, ми визначили різні види здійснення архітектурно-будівельного контролю: 1) контроль у сфері містобудування здійснюється винятково органами державної влади (Ірландія, Російська Федерація, Республіка Білорусь); 2) контроль у сфері містобудування здійснюється органами державної влади, однак частина їхніх контрольних повноважень делегована приватним незалежним спеціалізованим установам чи експертам (Австрія, Хорватія, Ісландія, Норвегія, Словенія, Чеська Республіка, Естонія, Норвегія, Іспанія, Швеція, Німеччина, Франція); 3) контроль у сфері містобудування пов'язаний із системою обов'язкового страхування, що забезпечує прозорість здійснення контрольних функцій, а також гарантує безпеку й надійність будівельних споруд (Бельгія, Данія, Естонія, Франція, Ісландія, Ірландія, Іспанія) [5, с. 109].

З метою більш детального з'ясування специфіки здійснення архітектурно-будівельного контролю, визначення суб'єктного складу органів, відповідальних за його організацію та проведення, виділяємо нагальну необхідність дослідити досвід окремих зарубіжних країн у цьому напрямі.

Якщо розглядати досвід окремих країн світу, то досить цікавою з цього приводу є система архітектурно-будівельного контролю *Франції*. Контроль відбувається з боку органів державної влади та третіх осіб, приватних суб'єктів. Наприклад, на центральному рівні формує державну політику у сфері здійснення архітектурно-будівельного контролю Міністерство будівництва, транспорту та туризму. Впровадження державної політики на місцях відводиться центральним та місцевим органам влади залежно від рівнів управління (комуна, департамент, регіон, центр). Третіми особами виступають приватні фірми, які наділені окремими контрольними повноваженнями у будівельній галузі [6, с. 155]. Отже, місцеві органи влади надають дозвільні документи на будівництво і проводять обмежену перевірку на відповідність до державних вимог. Це стосується аспектів містобудування. Інспекції та перевірка приватними інспекційними органами відіграють важливу роль у контролі за дотриманням державних вимог щодо приватного будівництва та будівництва незначної складності [7].

Проаналізуємо більш детально діяльність суб'єктів, які наділені контрольними повноваження у будівельній галузі.

Контроль за дотриманням правил будівництва (КПД) є місією судової поліції. Контроль судової поліції дозволяє спостерігати за моніторингом застосування будівельних правил суб'єктами будівництва шляхом виявлення проблемних аспектів та їх усунення, попередження правопорушень у будівельній галузі. Таким чином, контроль за дотриманням правил будівництва є інструментом судової поліції, що обслуговує якість будівель.

Генеральний директорат з питань планування житлового будівництва та природокористування (DGALN) організовує контроль на інституційному рівні та здійснює моніторинг умов впровадження та ефективності технічної політики шляхом національного контролю за дотриманням будівельних правил.

Центр досліджень та експертизи з питань ризиків для навколишнього середовища, мобільності та розвитку (Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement – Cerema) відповідає за проведення контролю за будівництвом та використанням методів будівництва всієї галузі на відомчому рівні відповідно до реалізації регіональної політики якості будівництва. Контролери – це агенти державного Центру досліджень та експертизи з питань ризиків для навколишнього середовища, мобільності та розвитку (деконцентровані служби або місцеві органи влади).

Водночас із загальним будівельним контролем вагоме значення має здійснення технічного контролю приватними компаніями за ініціативи власника забудови. Технічний контроль у Франції здійснюється приватними компаніями з метою запобігання та виявлення технічних небезпек (тобто запобігання виникненню ризику помилок, допущених усіма фахівцями, які беруть участь у проєкті).

Систему регулювання будівництва у Франції можна охарактеризувати як систему обов'язкового страхування у поєднанні з контролем з боку третіх сторін приватного сектора, яка була впроваджена урядом і частково систематизована в Кодексі з питань житла та будівництва.

Отже, контроль у будівельній галузі Франції на всіх рівнях (від центрального до місцевого) уповноважені здійснювати такі суб'єкти: Міністерство будівництва, транспорту та туризму, центральні та місцеві органи влади, судова поліція, Генеральний директорат з питань планування житлового будівництва та природокористування (DGALN), Центр досліджень та експертизи з питань ризиків для навколишнього середовища, мобільності та розвитку; контрольні офіси

(приватні компанії) [8]. Франція є державою зі змішаною формою здійснення архітектурно-будівельного контролю.

Водночас, аналізуючи досвід *Великобританії*, слід зазначити, що Міністерство житлово-комунального господарства і місцевого самоврядування є відповідальним міністерством контролю за будівництвом. Міністерство видає затверджені документи про способи дотримання будівельних норм, які включають загальне керівництво щодо очікуваних характеристик матеріалів і будівельних робіт для дотримання будівельних норм, практичні приклади і рішення про те, як домогтися відповідності для найбільш поширених будівельних ситуацій [9].

У структурі Міністерства діє Консультативний комітет будівельних правил, діяльність якого полягає у наданні незалежних експертних консультацій, пов'язаних з будівельними нормами, які стосуються практичної діяльності інших міністерств та їх службовців. Водночас окремі консультації щодо дотримання будівельного законодавства та здійснення контролю можуть здійснюватися через службовців Департаменту у відділі будівельних правил та стандартів. Комітет є важливим інструктором у вирішенні політичних та технічних питань, що безпосередньо впливають на будівельну індустрію, і, як правило, надає консультації перед тим, як Департамент проводить офіційні консультації з громадськістю. Однак Комітет також допомагає Департаменту у розробці детальних пропозицій щодо здійснення контролю у будівництві через свої робочі групи [10, с. 7]. Отже, завдяки злагодженій діяльності Консультативного комітету будівельних правил та окремого Відділу будівельних правил та стандартів Департаменту відбувається налагодження роботи з громадськістю з приводу здійснення контролю у будівельній галузі як з боку державних інституцій, так і з боку громадськості.

Консультативний комітет з питань будівельних правил (BRAC) є статутним дорадчим органом, який надає консультації з питань будівельного контролю або суміжних питань, наприклад, здоров'я та безпеки, добробуту та зручності людей у будівлях та навколо них, а також з питань збереження енергії та стійкості будівель. Членство в BRAC складається з незалежних волонтерів, призначених завдяки їхньому досвіду в будівельному секторі. Члени призначаються на трирічний термін і можуть служити максимум 3 строки. Комітет нараховує 10 членів. Станом на лютий 2019 р. в комітеті було 7 позицій [10]. З практичного погляду діяльність зазначеного Комітету є вагомим прикладом співпраці органів публічної влади та громадських інституцій, де проміжною ланкою виступають члени Комітету.

Таким чином, Консультативний комітет з питань будівельних правил (BRAC) є статутним дорадчим органом, який надає консультації з питань будівельного контролю або суміжних питань. Він структурно представлений 7 підкомітетами, до складу яких входять 10 незалежних волонтерів, призначених завдяки їхньому досвіду в будівельному секторі.

Зазначений досвід діяльності Комітету заслуговує на відповідну схвальну оцінку з подальшою можливістю створення відповідного дорадчо-консультативного, координаційного та контрольного органу в Україні.

Реалізуючи окремі контрольні повноваження, Консультативний комітет з питань будівельних правил (BRAC) взаємодіє з командами місцевих органів управління будівлею в Англії та Уельсі. Місцева влада має загальний обов'язок контролювати та здійснювати перевірки дотримання суб'єктами будівельних правил, якщо тільки контроль не закріплений за конкретним затвердженим інспектором. Тут відбувається розмежування повноважень органів місцевої влади та затверджених інспекторів.

У цьому контексті ситуація у Великій Британії має низку особливостей, яких немає у вітчизняному законодавстві. Ці особливості стосуються отримання дозволу на будівництво та подальшого контролю на всіх його стадіях. Адміністративні процедури, пов'язані з отриманням дозволу на будівництво, реалізуються в межах диспозитивного методу, де у замовника є право вибору контролюючого органу, до якого він повинен звернутися з метою отримання дозволу на будівництво та подальшого контролю будівельного процесу на об'єкті.

Отже, органами контролю за будівництвом можуть бути такі інституції [12]:

1) відділ контролю будівництва місцевої адміністрації;

2) затверджений інспектор (служба приватного сектору уповноважених інспекторів).

Здійснення архітектурно-будівельного контролю в Великій Британії має змішаний характер (державні органи, приватні органи, громадськість).

Дещо схожою з британською є система управління будівництвом Данії. Місцеві органи влади видають дозволи на будівництво, перевіряють конструкції та будівництво на відповідність до будівельних правил. Тут відсутні форми контролю приватного будівництва [7]. Графства в країні є апеляційними радами у справах, охоплених будівельними нормами.

Таким чином, за формування державної політики з питань контролю та нагляду у будівельній галузі Данії відповідає Міністерство з питань житлово-комунального господарства, Національне агентство з питань будівництва та житлового будівництва, а за її реалізацію − місцеві органи влади. При цьому за центральними органами влади залишаються повноваження з приводу розгляду апеляцій, які подаються суб'єктами будівництва на дії органів державної влади на місцях.

Досліджуючи досвід окремих країн ЄС, слід звернутися до досвіду Республіки Польща, де розгалуження повноважень органів публічної влади здійснюється залежно від напрямів діяльності – публічно-сервісного та контрольно-наглядового. Це мінімізує виникнення корупційних ризиків.

Сьогодні в Україні однією із ключових проблем є наявність корупційних ризиків, зумовлених процедурами отримання адміністративних послуг у будівельній галузі та здійснення контролю за дотриманням ліцензійних та дозвільних умов. З огляду на це досвід Республіки Польща у будівельній галузі має вагоме значення та є перспективним у контексті запозичення його окремих напрацювань.

Висновки. Проаналізований досвід окремих зарубіжних країн дає підстави визначити такі різновиди здійснення архітектурно-будівельного контролю та нагляду: 1) державний контроль здійснюється безпосередньо суб'єктами публічної адміністрації (органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування); 2) державно-приватний контроль здійснюється державними органами та приватними організаціями; 3) державно-страховий нагляд передбачає контроль з боку державних органів та обов'язкове страхування з попередньою перевіркою представника страхової компанії та незалежної приватної структури, уповноваженої на здійснення контролю у будівельній галузі.

Проведене дослідження зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання здійснення контролю та нагляду у будівельній галузі дає підстави виокремити такі його особливості, які можуть бути впроваджені в Україні:

1) враховуючи досвід Німеччини, Великобританії, Австрії, Франції, США, ми обґрунтували необхідність систематизації будівельного законодавства шляхом його кодифікації в частині прийняття Будівельного кодексу, в межах окремої глави якого слід чітко визначити контрольно-наглядові процедури;

2) ми вважаємо, що у Австрії, Норвегії, Швеції, Франції тощо Україна має запозичити досвід делегування окремих контрольних повноважень виконавчих органів з питань державного архітектурно-будівельного контролю приватним незалежним спеціалізованим установам чи експертам, що дасть можливість розвантажити суб'єкти архітектурно-будівельного контролю, а також вплине на підвищення якості отримання адміністративних послуг у будівельній галузі;

3) враховуючи досвід Франції, ми обґрунтували необхідність розширення повноважень працівників поліції у будівельній галузі щодо таких питань: 1) виявлення об'єктів самочинного будівництва на початкових етапах будівельного процесу та інших правопорушень у будівельній галузі; 2) інформування працівників Інспекції державного архітектурно-будівельного нагляду та контролю у разі виявлення об'єктів самочинного будівництва та інших правопорушень у будівельній галузі; 3) приймання участі у забезпеченні безпеки працівників органів архітектурно-будівельного контролю та нагляду під час здійснення перевірки; 4) вжиття заходів для визначення особи забудовника та встановлення місця його знаходження;

4) враховуючи досвід діяльності Консультативного комітету з питань будівельних правил Великобританії (BRAC), ми обґрунтували необхідність створення відповідного дорадчо-консультативного, координаційного та контрольного органу в Україні.

5) ми виявили, що під час запровадження публічно-сервісної державної політики у будівельній галузі вагоме значення на етапі отримання адміністративних послуг та здійснення контрольно-наглядової діяльності має досвід Республіки Польща, де повноваження з надання адміністративних послуг віднесені до компетенції архітектурно-будівельної адміністрації, а контрольно-наглядові – до архітектурно-будівельної інспекції;

6) ми виявили, що з метою уникнення корупційних ризиків у будівельній галузі в Великобританії запроваджене право вибору контролюючого органу, яке надається суб'єкту містобудування в частині звернення для отримання дозволу на будівництво та подальшого контролю за будівельним процесом на об'єкті.

Список використаних джерел:

1. Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 р. № 847-р. *Урядовий кур'єр*. 2014. № 185.

2. Концепція публічного управління у сфері містобудівної діяльності : аналітична записка. Київ, 2019. 369 с.

3. Стукаленко О.В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі: теоретико-правові та праксеологічні засади : дис. … докт. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2016. 500 с.

4. APEC Building Codes, Regulations, and Standards. Minimum, Mandatory and Green. APEC Sub-committee on Standarts and Conformence, 2013. 227 s.

5. Савіцький Р.Є. Зарубіжний досвід здійснення архітектурно-будівельного контролю та можливості його впровадження в Україні. *Visegrad journal on human rights.* 2015. 3/2. С. 106–110.

6. Слончак В.В. Нагляд та контроль за виконанням законодавства у будівельній галузі: міжнародний досвід. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 3. С. 154–156.

7. Visscher H. BUILDING CONTROL IN FIVE EUROPEAN COUNTRIES. Delft University Press. 1993. URL: file:///C:/Users/Jetro/Downloads/8501_467_G.pdf. Ст. 52.

8. Code de la construction et de l'habitation. Article L151-1. Modifié par LOI n°2018–1021 du 23 novembre 2018. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do?cidTexte=LEGITEXT000006074096&idArticle=LEGIARTI000006824360&dateTexte=&categorieLien=cid.

9. Інформаційна сторінка з сайту уряду Великобританії. URL: https://www.gov.uk/government/collections/approved-documents.

10. Довідник для членів Консультативного комітету будівельних правил. 23 р. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/721530/180629_BRAC_membershandbook_2018.pdf.

11. Інформаційна сторінка Консультативного комітету з питань будівельних правил Великобританії. URL: https://www.gov.uk/government/organisations/building-regulations-advisory-committee/about.

12. Building control. Department for Communities and Local Government. 2019. URL: https://www.planningportal.co.uk/info/200128/building_control.

УДК [351.741:004] (477)
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.42

ШЕВЧУК Г.В.

ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕПАРТАМЕНТУ КІБЕРПОЛІЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано особливості Департаменту кіберполіції Національної поліції України. Визначено, що Департамент кіберполіції Національної поліції України є міжрегіональним територіальним органом Національної поліції України, що входить до складу кримінальної міліції Національної поліції та відповідно до законодавства України забезпечує здійснення державної політики у сфері протидії кіберзлочинності, організовує та здійснює оперативно-розшукову діяльність. Підкреслюється, що особливістю кіберполіції є здійснення заходів щодо боротьби з кіберзлочинністю. Визначено, що остання в узагальненій формі є злочином у так званому віртуальному просторі. Специфіка цього виду злочину полягає в тому,

© ШЕВЧУК Г.В. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри поліцейського права (Національна академія внутрішніх справ)

що підготовка та вчинення злочину здійснюється, коли злочинець практично не віддаляється від робочого місця за комп'ютером, а вчинення таких злочинів є доступним широкому колу осіб, оскільки комп'ютерна техніка постійно дешевшає. Такі злочини можуть бути вчинені з будь-якого місця і в будь-якому населеному пункті, а предмети злочинного нападу можуть бути за тисячі миль від винного. Крім того, під час здійснення слідчих дій досить важко виявити, зафіксувати та вилучити криміналістичну інформацію, щоб використовувати її надалі як доказ. Все це, звісно, є перевагою для кіберзлочинців. Підкреслюється, що особливість кіберполіційної діяльності пов'язана з визначенням її основних завдань та функцій. Зокрема, до завдань кіберполіції належать такі: реалізація державної політики у сфері протидії кіберзлочинності; інформування населення заздалегідь про появу новітніх кіберзлочинів; впровадження програмних засобів для систематизації та аналізу інформації про кіберінциденти, кіберзагрози та кіберзлочинність; протидія кіберзлочинності. Зроблено висновок, що діяльність Департаменту кіберполіції Національної поліції України потребує вдосконалення законодавства та врегулювання конфліктів у законі. Також доцільно визначити правову основу діяльності, принципи, повноваження, компетенцію, виявити особливості моніторингу кіберзагроз, визначити механізми взаємодії з приватним сектором у створенні автоматизованих інформаційних систем та масивів даних для потреб оперативного реагування та розслідування кіберзлочинів.

Ключові слова: *діяльність, Департамент, кіберполіція, Національна поліція, Україна.*

The article analyzes the features of the Department of Cyberpolicies of the National Police of Ukraine. It is determined that the Department of Cyberpolicies of the National Police of Ukraine is an interregional territorial body of the National Police of Ukraine, which is part of the structure of the criminal police of the National Police and, in accordance with Ukrainian legislation, ensures the implementation of state policy in the field of combating cybercrime, organizes and carries out operative-search activities in accordance with the legislation. It is emphasized that the peculiarity of cyberpolice activities is the implementation of measures to combat cybercrime. It is determined that the latter in a generalized form is a crime in the so-called virtual space. The specificity of this type of crime lies in the fact that the preparation and commission of a crime is carried out, practically moving away from the workplace, crimes are available; since computer technology is constantly cheaper; Crimes can be committed from anywhere in any locality, and objects of criminal assault may be thousands of miles away from the perpetrator. In addition, it is rather difficult to detect, capture and remove forensic-meaningful information when performing investigative actions to use it as evidence. All this, of course, is an advantage for cybercriminals. It is emphasized that the peculiarity of cyberpolice activity is related to the definition of its main tasks and functions. In particular, the tasks of the cyberpolice include: implementation of state policy in the field of countering cybercrime; advance informing the population about the emergence of the latest cybercrime; Implementation of software tools for the systematization and analysis of information on cyber incidents, cyber threats and cybercrime; counteracting cybercrime. It is concluded that the activities of the Department of Cyberpolicies of the National Police of Ukraine require legislative improvement and conflict resolution of law. It is also expedient to define: the legal basis of activity, principles, powers, competence, to determine the features of monitoring cyber threats, to determine the mechanisms of interaction with the private sector to create automated information systems and data sets for the needs of rapid response and investigation of cybercrime.

Key words: *activity, Department, cyber police, National Police, Ukraine.*

Вступ. Події, що відбулися 2014 року, стали переломним етапом не лише для правоохоронної системи, але й у цілому для органів державної влади. Складна фінансова та економічна криза, низький рівень ефективності державних органів та неефективність діяльності колишньої

міліції – усе це стало потужним каталізатором суттєвих змін та державних перетворень в країні. Особливу роль у вказаному процесі змін відігравали саме органи внутрішніх справ, оскільки від рівня їхньої діяльності залежав стан внутрішнього правопорядку та стабільності.

Початок реформування правоохоронної системи – це початок функціонування принципово нових органів та підрозділів із оновленими завданнями та функціями. Водночас з огляду на стан злочинності у період 2014–2015 рр. маємо змогу спостерігати появу нових небезпек та загроз, що прийшли у суспільне життя із мережі «Інтернет». Варто пригадати досить негативні наслідки від славнозвісних ігор смерті – «Синій Кит» тощо. Через нераціональне використання інформаційних технологій та мережі «Інтернет» все частіше почали з'являтися нові шкідливі наслідки, що значною мірою порушували права та законні інтереси громадян. На противагу викладеному перед новоствореною Національною поліцією України постало завдання – створити новий орган, що буде боротися з кіберзлочинністю.

XXI століття– це ера інтенсивного розвитку та активного використання інформаційних технологій і комп'ютерних систем. Інформаційні технології сьогодні пронизують майже усі сфери суспільного життя, а діяльність органів публічного права все більшою мірою залежить від їх дієвості. Активне використання інформаційних технологій ми спостерігаємо кожного дня. Це здійснення платіжних операцій, перегляд стрічки новин, комп'ютерні ігри, активність у соціальних мережах тощо. Але майже ніколи ми не замислюємося над тим, які загрози можуть нести в собі ті чи інші вебсайти та ресурси, оскільки останні сьогодні стали невід'ємною складовою частиною життя сучасної людини.

Потенційні та реальні загрози кіберпростору, правопорушення в мережі «Інтернет» прийнято йменувати кіберзлочинністю, що є досить новим для сучасності явищем та правовою категорією. Саме тому з метою запобігання та протидії кіберзлочинності як новітньому віртуальному явищу в Україні був створений спеціалізований орган – кіберполіція.

Діяльність кіберполіції в Україні подекуди має колізійний характер. Це пов'язано із законодавчою неврегульованістю діяльності кіберполіції. Сьогодні у зв'язку з приведенням вітчизняного законодавства України у відповідність до законодавства країн Європейського Союзу питання вдосконалення правового регулювання діяльності органів та підрозділів Національної поліції України є найбільш актуальним, що зумовлено реформуванням правоохоронної системи в Україні.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження особливостей діяльності Департаменту кіберполіції Національної поліції України.

Питання діяльності Національної поліції України неодноразово ставали предметами наукових досліджень та дискусій. До числа науковців, що висвітлювали це питання у своїх працях, можна віднести О.М. Бандурку, В.В. Березу, Е.А. Гетьмана, С.М. Гусарова, Д.В. Демедюка, І.В. Клименка, О.М. Клюєва, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, В.В. Маркова, О.М. Музичука, Т.О. Проценко, О.Ю. Салманову, В.В. Сокуренка, А.А. Стародубцева, В.О. Тімашова, В.В. Чумака, О.А. Шевчук та деяких інших.

Дослідження вказаних науковців мають важливе наукове та практичне значення, а їх висновки та рекомендації сприяли та сприятимуть подальшому вдосконаленню законодавства в адміністративно-правовій сфері, а також у правозастосовній практиці підрозділів кіберполіції. Однак вимоги сьогодення потребують проведення більш детального адміністративно-правового дослідження особливостей діяльності кіберполіції в Україні.

Результати дослідження. Через інтенсивний розвиток інформаційних технологій все частіше починають з'являтися нові загрози кіберпростору, що потребують своєчасного реагування з боку відповідних спеціалізованих органів. У даному контексті стан кібербезпеки України далекий від оптимального, про що свідчить вітчизняна статистика та ті негативні наслідки, які ми маємо змогу спостерігати у засобах масової інформації. На противагу негативним тенденціям, що розгортаються у кіберпросторі, у складі Національної поліції України був створений міжрегіональний територіальний орган зі статусом юридичної особи публічного права – кіберполіція України.

Департамент кіберполіції Національної поліції України є міжрегіональним територіальним органом Національної поліції України, який входить до структури кримінальної поліції Національної поліції та відповідно до законодавства України забезпечує реалізацію державної політики у сфері боротьби з кіберзлочинністю, організовує та здійснює оперативно-розшукову діяльність [1]. Визначальним фактором, що характеризує кіберполіцію, є боротьба з кіберзлочинністю. Тому вважаємо за доцільне дослідити сутність даної категорії.

Категорія «кіберзлочинність» відображена у вітчизняному офіційному нормативному обігу, зокрема й у підписаній Україною Конвенції про кіберзлочинність. Проте вказана Конвенція не містить визначення категорії «кіберзлочинність», а лише окреслює її обсяг, надаючи перелік видів правопорушень, які туди входять. Законодавство України також не містить визначення такого виду злочинів.

Взагалі «кібер» (“cyber”, що походить від “cybernetics”) – префікс, який додають до повсякденних слів, щоб показати їхню причетність до інтернету, комп’ютерів тощо. А кібернетику (cybernetics, від грец. “cybernos” – «кермовий») зараз розглядають як науку про зв’язки, керування й організацію об’єктів різноманітної природи. У сучасних умовах інформаційно-телекомунікаційні технології (далі – ІТТ) є основними засобами забезпечення вказаних процесів.

Кіберзлочинність – це злочинність у так званому віртуальному просторі. Віртуальний простір можна визначити як інформаційний простір, що моделюється за допомогою комп’ютера, у якому перебувають відомості про особу, предмети, факти, події, явища і процеси, представлені в математичному, символьному або будь-якому іншому виді, а також рухи, що перебувають у процесі, у локальних і глобальних комп’ютерних мережах, або відомості, що зберігаються в пам’яті будь-якого фізичного або віртуального пристрою, а також іншого носія, спеціально призначеного для їхнього зберігання, обробки й передачі [2, с. 32].

Отже, семантичний аналіз поняття «кіберзлочинність» вказує на те, що інтегруючим елементом складових частин даного явища є ІТТ, які різним чином задіяні при вчиненні відповідних діянь. Основною сутнісною ознакою кіберзлочину є те, що це є діяння, сама можливість вчинення якого витікає із особливих можливостей інформаційних технологій, які використовуються з метою завдання шкоди суспільним відносинам.

Специфіка даного виду злочинності полягає у тому, що готування та скоєння злочину здійснюється, коли злочинець практично не відходить від робочого місця, а вчинення злочинів є доступним для широкого кола осіб, оскільки комп’ютерна техніка постійно дешевшає. Такі злочини можна скоювати з будь-якої точки земної кулі і в будь-якому населеному пункті, а об’єкти злочинних зазіхань можуть перебувати за тисячі кілометрів від злочинця. Крім того, доволі складно виявити, зафіксувати і вилучити криміналістично значущу інформацію при виконанні слідчих дій для використання її як речового доказу. Усе це, безумовно, є перевагами для кіберзлочинців [3]. З огляду на це було створено кіберполіцію України як центральний орган, що покликаний здійснювати заходи боротьби із кіберзлочинністю.

Ведучи мову про здійснення заходів боротьби зі злочинністю, ми говоримо про особливості діяльності кіберполіції, оскільки остання є спеціально уповноваженим органом для здійснення особливого виду діяльності. Зазначимо, що поняття «діяльність» розуміється як свідомий, вольовий процес активних дій певного суб’єкта, що спрямовані на досягнення певної мети. Комплекс таких дій в рамках певної діяльності йменуються завданнями. Тобто завдання діяльності кіберполіції в України – це конкретизація та інтеграція способів вирішення певних ситуацій. З огляду на специфіку діяльності кіберполіції до основних завдань Департаменту кіберполіції віднесено:

1) реалізацію державної політики у сфері протидії кіберзлочинності;

2) завчасне інформування населення про появу новітніх кіберзлочинів;

3) впровадження програмних засобів для систематизації та аналізу інформації про кіберінциденти, кіберзагрози та кіберзлочини;

4) реагування на запити закордонних партнерів, що надходять каналами Національної цілодобової мережі контактних пунктів;

5) участь у підвищенні кваліфікації працівників поліції щодо застосування комп’ютерних технологій у протидії злочинності;

6) участь у міжнародних операціях та співпраця в режимі реального часу;

7) протидію кіберзлочинам:

а) у сфері використання платіжних систем:

− скімінгу (шимінгу) – незаконному копіюванню вмісту треків магнітної смуги (чіпів) банківських карток;

− кеш-трепінгу – викраденню готівки з банкомату шляхом встановлення на шатер банкомату спеціальної утримуючої накладки;

− кардінгу – незаконним фінансовим операціям з використанням платіжної картки або її реквізитів, не ініційованим або не підтвердженим її держателем;

− несанкціонованому списанню коштів з банківських рахунків за допомогою систем дистанційного банківського обслуговування;

б) у сфері електронної комерції та господарської діяльності:

− фішингу – виманюванню у користувачів інтернету їхніх логінів та паролів до електронних гаманців, сервісів онлайн-аукціонів для переказування або обміну валюти тощо;

− онлайн-шахрайству – заволодінню коштами громадян через інтернет-аукціони, інтернет-магазини, сайти та телекомунікаційні засоби зв'язку;

в) у сфері інтелектуальної власності:

− піратству – незаконному розповсюдженню інтелектуальної власності в інтернеті;

− кардшарінгу – наданню незаконного доступу до перегляду супутникового та кабельного TV;

г) у сфері інформаційної безпеки:

− соціальній інженерії – технології управління людьми в інтернет-просторі;

− шкідливому програмному забезпеченню (англ. "malware") – створенню та розповсюдженню вірусів і шкідливого програмного забезпечення;

− протиправному контенту – контенту, який пропагує екстремізм, тероризм, наркоманію, порнографію, культ жорстокості і насильства;

− рефайлінгу – незаконній підміні телефонного трафіку [4].

Із завданнями, у яких конкретизується мета діяльності кіберполіції, у нерозривному взаємозв'язку перебувають функції, що є відображенням завдань у реальній дійсності. Дослідники визначають функції як окремий вид виконавчо-розпорядчої діяльності. Функції відображають зміст діяльності суб'єкта, значною мірою визначаючи його сутність і соціальне призначення. Дослідження функцій має прикладне значення. Це зумовлено їх визначальним впливом на структуру та повноваження кожного конкретного органу виконавчої влади [5].

Отже, функції охоплюють комплекс способів, методів, прийомів і дій, які забезпечують виконання певних завдань і досягнення цілі. Функції поліції реалізують уповноважені суб'єкти (посадові особи), які несуть юридичну відповідальність за обґрунтованість і законність конкретних дій [6, с. 125].

Департамент кіберполіції України виконує такі основні функції:

− визначає, розробляє та забезпечує реалізацію комплексу заходів, спрямованих на попередження та протидію кримінальним правопорушенням у сфері протидії кіберзлочинності;

− у межах своїх повноважень уживає необхідних оперативно-розшукових заходів щодо викриття причин і умов, які призводять до вчинення кримінальних правопорушень у сфері протидії кіберзлочинності;

− уживає передбачених чинним законодавством заходів зі збирання й узагальнення інформації стосовно об'єктів сфери телекомунікацій, інтернет-послуг, банківських установ і платіжних систем з метою попередження, виявлення та припинення кримінальних правопорушень;

− організовує та контролює діяльність підпорядкованих підрозділів кіберполіції щодо виконання вимог законодавства України у сфері протидії кіберзлочинності;

− проводить серед населення роз'яснювальну роботу з питань дотримання законодавства України у сфері використання новітніх технологій, а також захисту та протидії кіберзагрозам у повсякденному житті;

− забезпечує формування й наповнення інформаційних масивів даних, автоматизованих інформаційних систем відповідно до потреб службової діяльності;

− організовує виконання у межах компетенції доручень слідчого, прокурора щодо проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій у кримінальних провадженнях [7].

На нашу думку, вказані функції не втратили своєї актуальності. З огляду на це важливо визначити такі функції за напрямами діяльності: адміністративну, профілактичну, функцію боротьби з кіберзлочинністю, оперативно-розшукову, кримінальну та кримінально-процесуальну, а також деякі інші. Це зумовлено відсутністю законодавчого врегулювання питань, що стосуються завдань та функцій кіберполіції й особливостей її діяльності.

Також вважаємо слушною позицію С.В. Демедюка і В.В. Маркова, які до основних функцій кіберполіції відносять здійснення попередження правопорушень у сфері високих технологій, а також інформування населення стосовно новітніх видів кіберзлочинів; створення та розробку організаційно-методичних рекомендацій для підвищення професійного рівня та поінформованості діяльності підрозділів Національної поліції та населення; забезпечення спільно з приватним сектором створення автоматизованих інформаційних систем та масивів даних для потреб оперативного реагування та розслідування кримінальних правопорушень; організацію виконання

доручень прокуратури та слідчих органів щодо проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій у кримінальних провадженнях, які належать до компетенції кримінальної поліції; здійснення контролю у межах компетенції та відповідно до законодавства за виконанням відповідних доручень кіберполіцією, координацію їх діяльності в цій сфері; у рамках міжнародної співпраці та на виконання міжнародно-правових доручень здійснення належного, висококваліфікованого надання допомоги закордонним колегам за визначеними напрямами роботи, у тому числі в рамках функціонування цілодобової контактної мережі для надання невідкладної допомоги при провадженні кримінальних правопорушень, пов'язаних з комп'ютерними системами та даними, переслідування осіб, які підозрюються або обвинувачуються в їх учиненні, а також збирання доказів в електронній формі; забезпечення функціонування локальних експертних лабораторій та мобільних груп швидкого реагування, призначених для залучення до місць вчинення кримінальних правопорушень (з метою зняття даних з носіїв інформації) [8, с. 91–92].

Висновки. Таким чином, сучасний стан суспільних відносин, що складаються в мережі «Інтернет», характеризується інтенсивним розвитком з дещо негативними наслідками та появою нових видів злочинів. У вказаних процесах особливе місце повинні зайняти заходи із протидії кіберзлочинності як новому віртуальному явищу, що завдає шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам громадян.

Заходи боротьби з кіберзлочинністю повинні мати сьогодні комплексний характер та бути спрямованими на мінімізацію ризиків віртуальних загроз та на підвищення засобів і способів захисту у віртуальному просторі. У вказаних процесах кіберполіція стає центральним суб'єктом боротьби з кіберзлочинністю. Водночас практика реалізації завдань та функцій кіберполіції показує неефективність деяких законодавчих норм. Спостерігаються прогалини у праві, що мають своїм наслідком неспроможність кіберполіції якісно та ефективно виконувати покладені на неї законом повноваження.

Враховуючи викладене, зазначимо, що сьогодні головним завданням є розробка та затвердження основного закону, який би регулював діяльність кіберполіції в Україні – Закону України «Про кіберполіцію України». Вказаний нормативно-правовий акт повинен відображати основні положення органу поліції та висвітлювати його особливості.

Отже, слід чітко визначити основні завдання кіберполіції України, серед яких можна виділити захист прав, свобод та законних інтересів осіб, протидію кіберзлочинності, а також подолання негативних тенденцій віртуального простору. Поряд із завданнями слід визначити функції кіберполіції, які умовно можна було б поділити на зовнішні та внутрішні, оскільки кіберзлочинність не обмежуються територіальними межами країни, адже вона займає дещо іншу площину.

Також вважаємо за доцільне визначити правову основу діяльності, принципи, повноваження, компетенцію, особливості моніторингу кіберзагроз, механізми взаємодії з приватним сектором у створенні автоматизованих інформаційних систем та масивів даних для потреб оперативного реагування та розслідування кіберзлочинів.

Підкреслимо, що в сучасних умовах проведення на території України Операції Об'єднаних Сил вважаємо вказаний напрям наукових досліджень перспективним з урахуванням досвіду діяльності кіберполіції в інших країнах Європи.

Список використаних джерел:

1. Про підрозділ. Кіберполіція в Україні / сайт. URL: https://cyberpolice.gov.ua/contacts/.

2. Біленчук Д.П. Кібершахраї – хто вони? *Міліція України*, 1999. № 7–8. С. 32–34.

3. Кіберзлочинність в Україні. Science-Community / сайт. URL: https://www.science-community.org/ru/node/16132.

4. Кіберполіція (Україна) / Вікіпедія : матеріали із Вільної Енциклопедії / сайт. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D1%96%D0%B1%D0%B5%D1%80%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%96%D1%86%D1%96%D1%8F_(%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B0).

5. Проневич О.С. Функції поліції (міліції): нормативно-доктринальна інтерпретація. URL: http://radnuk.info/statti/565-pranoohor/14779-2011-01-19-02-35-05.html.

6. Крищенко А.Є. Завдання та функції національної поліції як учасника адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення публічної безпеки і порядку. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ.* 2017. № 2 (103). С. 121–128.

7. Департамент кіберполіції Національної поліції. Головне управління. База знань / сайт. URL: http://wiki.1551.gov.ua/pages/viewpage.action?pageId=18842098.

8. Демедюк С.В., Марков В.В. Кіберполіція України. Наше право. *Кримінальне право, кримінальний процес та криміналістика.* 2015. № 6. С. 87–93.

УДК 35.078.3:352.0
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.43

ШИЛО С.М.

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОННОСТІ ТА ДИСЦИПЛІНИ В ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

У статті виокремлено найважливіші функції органів публічної адміністрації, що передбачають взаємодію влади та суспільства у формуванні політики, яка асоціюється із суспільним інтересом. У контексті опрацювання перспектив удосконалення діяльності публічної адміністрації автором наголошено на необхідності прийняття Етичного кодексу посадовця публічної адміністрації, який закріпить поняття честі та обов'язків працівників і буде основою збереження та підвищення професійної культури. Розкрито особливості юридичного механізму реалізації громадянином права на оскарження й виділено напрями адміністративного оскарження громадянами неправомірних дій і рішень публічної адміністрації та їх посадових осіб для зміцнення законності й дисципліни. Проаналізовано вимоги, які висуваються до основних форм оскарження (пропозиції, заяви, скарги). Наголошено, що держава повинна гарантувати кожній особі право на неупереджене та чесне вирішення її справи протягом розумного строку. Особливу увагу слід приділяти процедурним гарантіям захисту прав приватних осіб, до числа яких належать такі: реалізація права приватної особи бути вислуханою перед прийняттям адміністративного акта; надання особі доступу до матеріалів справи, на основі яких приймається рішення; обмеження дискреційних повноважень органів; обов'язкове мотивування адміністративного акта, який може негативно вплинути на особу; визнання права приватної особи на допомогу та представництво в адміністративній процедурі; повідомлення особі порядку оскарження адміністративного акта та забезпечення правового захисту. Визначено, що органи публічної адміністрації мають виконувати такі найважливіші функції, які передбачають взаємодію влади та суспільства у формуванні політики, яка асоціюється із суспільним інтересом. До цих функцій належить артикуляція суспільних інтересів, публічний контроль діяльності влади та стану справ у державі, суспільстві, політично-економічній сфері, вплив на формування державної політики, політична освіта громадян. Діяльність органів публічної адміністрації має бути конструктивною, стабільною, відкритою та об'єктивною.

Ключові слова: *законність, дисципліна, публічна адміністрація, посадова особа, орган виконавчої влади, міжнародний досвід.*

The most important functions of the public administration authorities, which provide the interaction of the government and the society in forming policies that assume public interest are outlined in the article. In the context of working out the prospects for improving the ways of public administration, the author emphasizes the necessity of adopting the Ethics Code of a public administration official, which will consolidate the notion of honor and duties of employees and will be the basis for preserving and increasing professional culture. The peculiarities of the legal mechanism of realization of the person's right to appeal are discovered. The directions of administrative appeal of citizens towards unlawful actions and decisions of public administration and their officials in strengthening the legality and discipline are highlighted. The requirements for the main forms of appeal (proposals, claims, complaints) are analyzed. It is emphasized that the state must guarantee every person the right to an impartial and fair resolution of his or her case within a reasonable time. Particular attention should be paid to procedural

© ШИЛО С.М. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри поліцейського права (Національна академія внутрішніх справ)

safeguards to protect the rights of individuals, which include the exercise of the right of a private person to be heard before the adoption of an administrative act; giving the person access to the case files on which the decision is made; limitation of discretionary powers of bodies; mandatory motivation for an administrative act that may adversely affect the individual; recognition of the individual's right to assistance and representation in the administrative procedure; notification to the person of the procedure for appealing the administrative act and providing legal protection against it. It is determined that public administration bodies should perform the following important functions, which involve the interaction of government and society in the formation of policies that involve the public interest: articulation of public interests; public control of the activity of the authorities and the state of affairs in the state, society, political and economic sphere; influence on the formation of state policy; political education of citizens. Moreover, their activities should be constructive, stable, open and objective.

Key words: *legality, discipline, public administration, official, executive body, international experience.*

Вступ. В усі часи перед різними країнами світу поставало питання дотримання законності та дисципліни. Реформи адміністрації проводились через ці обставини. Завжди вироблялись різні концепції щодо реформування.

Наприклад, у Франції це проходило через зміни президентських республік, процес відбувався вертикально. Часто в процесі реформування європейських країн можна спостерігати те, як ці країни здійснювали модернізацію своїх систем публічного адміністрування. Як приклад можна навести структурні реформи з децентралізацією повноважень органів управління, запровадження підходів, що практикуються в економіці підприємств, на основі концепції Нового публічного адміністрування (New Public Management) та посилення самостійності організаційно-структурних підрозділів (так званих агенцій – Agencies). Детермінантами реформування були суспільні процеси та періодичні економічні рецесійні процеси. Натомість СРСР обрав інший шлях – жорстку централізацію влади в інтересах держави [1, с. 199; 2, с. 210].

Постановка завдання. Метою статті є висвітлення основних напрямів вдосконалення законності та дисципліни в діяльності публічної адміністрації.

Результати дослідження. У літературі на цю тему з'явився вислів, що структури публічного адміністрування та його ефективність тісно взаємопов'язані (Organisations do matter). Проаналізувавши зарубіжну правову та історичну літературу, ми встановили, що в англійській, американській, польській науці і політичній практиці існувала яскраво виражена тенденція проголошувати класичне публічне адміністрування пережитком часу та таким, що має хиби в дотриманні законності й дисципліни. Науковці цих країн давали нове визначення співвідношенню між державою, сферою управління та суспільством. Йшлося про обмеження держави стрижневими функціями, широку приватизацію публічних інституцій та надання послуг ринковими референтами. У Японії у сфері публічного адміністрування почали широко вживатися підходи, запозичені з практики економічної діяльності приватних підприємств.

О.І. Черчатий [3, с. 67], В.М. Малиновський та Л. Пашко пропонують теж використовувати французькі напрацювання [4, с. 86–94]. П. Ворона акцентує увагу на японському, бельгійському, ізраїльському досвіді [5] тощо.

У теорії реформування публічної адміністрації цікавою є думка О.І. Черчатова та М. Дністрянського, за якою оптимальним для України є триступеневий адміністративний поділ. На думку науковців, не слід докорінно змінювати сучасну публічну адміністративну систему та адміністративно-територіальну систему, а потрібно здійснювати зміни в окремих структурах у межах наявної ієрархії [6, с. 28–38].

Під час вивчення сучасних течій реформування публічної адміністрації як в Україні, так і за її межами можна виділити п'ять напрямів удосконалення законності та дисципліни в діяльності публічної адміністрації.

До першого напряму належить створення нової правової бази, що буде регламентувати державне управління в Україні та створить чіткі вимоги до поняття законності й дисципліни. Другий напрям охоплює формування нових інститутів, реорганізаційних структур та інструментів здійснення державного управління, які забезпечать дотримання законності й дисципліни в діяльності публічних адміністрацій. Третій напрям містить кадрове забезпечення нової системи

державного управління. Підготовка нової формації кадрів як у теоретичному, так і деонтологічному значенні приведе до поліпшення виконання посадових обов'язків та адекватного реагування на процеси в сучасному суспільстві. Четвертим напрямом є зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ забезпечення системи державного управління, що позитивно вплине на зменшення корупційного тиску і виведе на новий рівень відносини посадовця публічної адміністрації з громадянами. П'ятий напрям передбачає наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів науково-інформаційного моніторингу її функціонування.

Нині в Україні назріла реформа публічної адміністрації – це перетворення в системі публічного управління в інтересах громадян для вдосконалення взаємодії інститутів публічної адміністрації з громадянами, надання їм доброякісних управлінських послуг в економічній, правовій, соціально-культурній та інших сферах та посилення дотримання дисципліни і законності в діяльності публічної адміністрації.

Отже, реформування публічної адміністрації за напрямами вдосконалення, серед яких є і дисциплінарний, та виконання законів є забезпеченням і виконанням суспільного замовлення на ефективні, відповідальні й відкриті інститути виконавчої влади та місцевого самоврядування.

На нашу думку, слід починати реформування публічної адміністрації з удосконалення системи шляхом зобов'язання бездоганного виконання всіма законів і дотримання дисципліни, а вдосконалена і створена по-новому модель публічної адміністрації має бути інструментом інтеграції України до Європейського Союзу та інших економічних і політичних структур цивілізованого світу. Удосконалення слід проводити через ментальність народу. З огляду на те, що Україна є однією з великих за територією держав серед країн Європи, тут неможливо втілити, наприклад, грузинський варіант реформи публічної адміністрації.

На жаль, прикладів недотримання вимог законів і дисципліни посадовцями публічної адміністрації можна привести безліч. Проте жоден посадовець не погодився самоусунутись внаслідок своїх порушень від посади. Навпаки, нормою стають образи від представників публічної адміністрації громадян, побиття, застосування сили до правоохоронців, брутальні вислови в бік інших посадовців, демонстративні порушення законів або взагалі подання до парламенту на реєстрацію законопроєктів, які призупиняли б дію антикорупційного, земельного законодавства. Існує в деяких випадках пряме лобіювання інтересів бізнес-груп всупереч законам.

Нова модель публічної адміністрації має бути вдосконаленою в рамках дотримання законності та дисципліни, відкритості та спрощеності процедур отримання послуг, посадова особа публічної адміністрації повинна стати помічником, а не керівником.

Основна мета удосконалення законності та дисципліни в діяльності публічної адміністрації – створити ефективну систему публічної адміністрації, яка б сприяла досягненню високого рівня життя громадян, соціальної стабільності та демократії.

Розширення меж та якості соціально-політичного представництва інтересів повноцінно може здійснюватися лише в публічній сфері. Публічна сфера – це сфера діалогу, спілкування, комунікації, це сфера договору щодо питань, що мають загальне значення. Лише коли атрибут публічності починає зникати або істотно зменшуватися, йому на зміну приходять закритість, корумпованість, клановість. Канали впливу на органи влади монополізуються сильними групами тиску, а громадянські інститути виявляються не в змозі донести свої інтереси до влади [7].

Для досягнення мети реформування адміністративних напрямів під час його проведення має впроваджуватись ідеологія служіння суспільству як принцип функціонування публічної адміністрації та повинні вирішуватись такі завдання:

1) формування стабільної та ефективної організації виконавчої влади;

2) створення системи спроможного місцевого самоврядування;

3) організація професійної, політично нейтральної та відкритої публічної цивільної служби (служба в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування);

4) зміцнення становища громадян у відносинах з органами публічної адміністрації;

5) гарантування підконтрольності публічної адміністрації політичній владі та суспільству;

6) гарантування дотримання законності всіма учасниками відносин;

7) гарантування впливу громадян на посадовця, у тому числі і зняття його з посади [8, с. 46–47].

На нашу думку, зазначенні завдання мають вирішуватися шляхом:

1) законодавчого розмежування на основі Конституції повноважень між Урядом та главою держави, раціонального інституційного розмежування політичних та адміністративних функцій у системі виконавчої влади, удосконалення процедур діяльності органів публічної адміністрації;

2) створення економічно самодостатніх суб'єктів місцевого самоврядування шляхом укрупнення сільських і селищних громад, запровадження повноцінного місцевого самоврядування на рівні району як додаткового (субсидіарного) рівня місцевого самоврядування, а також максимально можливої децентралізації публічних функцій і ресурсів;

3) проведення відмежування політичних посад від сфери публічної цивільної служби та встановлення правових механізмів захисту цивільних службовців від незаконних політичних впливів, запровадження відкритого конкурсного прийняття на цивільну службу та службового просування, а також вдосконалення системи управління державною цивільною службою;

4) певного правового регулювання адміністративної процедури (процедур), проведення спрямування діяльності публічних інституцій, зокрема, на надання публічних послуг, а також упровадження нових організаційних форм і стандартів якості послуг та удосконалення механізмів правового захисту громадян у відносинах з органами публічної адміністрації;

5) посилення контрольних функцій парламенту, місцевих рад, а також державного фінансового контролю, розвитку системи адміністративного судочинства, залучення громадськості до участі в управлінні публічними справами та до контролю за функціонуванням публічної адміністрації, частково і залучення засобів масової інформації.

В основу напрямів удосконалення законності та дисципліни в діяльності публічної адміністрації мають бути покладені засади організації та діяльності публічної адміністрації правових демократичних країн. Зокрема, це такі принципи:

1) верховенства права як пріоритету прав та свобод людини і громадянина, гуманізму та справедливості в діяльності публічної адміністрації (кожен посадовець повинен викарбувати їх у себе в душі);

2) законності як діяльності публічної адміністрації відповідно до повноважень і в порядку, визначеному законом, щодо недопущення правопорушень, жорсткого покарання та внесення до спеціальних баз у разі виявів корупції чи хабарництва;

3) відкритості як оприлюднення та доступності для громадян інформації про діяльність та рішення публічної адміністрації, а також надання публічної інформації на вимогу громадян, поширення інформації через мережу «Інтернет»;

4) пропорційності як вимоги щодо обмеження рішень публічної адміністрації метою, якої необхідно досягти, умовами її досягнення, а також обов'язком зважати на наслідки своїх рішень, дій і бездіяльності;

5) ефективності як обов'язку публічної адміністрації забезпечувати досягнення потрібних результатів у виконанні покладених на неї завдань у разі найменших витрат ресурсів;

6) підконтрольності як обов'язкового внутрішнього та зовнішнього, у тому числі судового, контролю за діяльністю публічної адміністрації;

7) відповідальності як обов'язку публічної адміністрації нести юридичну відповідальність за прийняті рішення, дії та бездіяльність [9, с. 541; 10, с. 722;11, с. 102].

Одним із напрямів удосконалення законності та дисципліни в діяльності публічної адміністрації є реформування Кабінету Міністрів України. Метою є забезпечення конституційного статусу Уряду як вищого органу в системі органів виконавчої влади, основним завданням якого є формування та реалізація державної політики.

Державна політика відображається у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, загальнодержавних програмах, програмах економічного і соціального розвитку АРК, областей, районів на міст, у державних цільових програмах, а також концепціях, стратегіях тощо.

Для підвищення відповідальності дотримання законності та дисципліни, а також ефективності роботи Кабінету Міністрів України необхідно, щоб його діяльність провадилася відповідно до стратегії, визначеної у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України. Програма діяльності Кабінету Міністрів України має готуватися на період здійснення його повноважень. Обов'язковою є наявність п'ятирічних планів, у яких будуть виписані концепції та основні напрями роботи. При цьому Кабінет Міністрів України для зосередження на функції реалізації політики повинен максимально делегувати органам виконавчої влади нижчих рівнів або передати в інший легітимний спосіб свої повноваження адміністративного характеру [12, с. 279].

Удосконалення законності та дисципліни в діяльності публічної адміністрації у міністерському напрямі, на нашу думку, має бути головним.

Міністерства мають бути звільнені від невластивих функцій для усунення їх дублювання іншими органами виконавчої влади та підвищення ефективності роботи, недопущення порушень законності та дисципліни в діяльності публічної адміністрації. На нашу думку, сама внутрішня

структура міністерств має бути переглянута з метою оптимізації складу та кількості департаментів. Слід вирахувати чисельність працівників за галузевими напрямами. Це значно посилить виконавську дисципліну та прискорить виконання законів.

Урядові органи як організаційно самостійні (автономні) структурні одиниці мають перебувати в системі міністерства відповідно до розподілу між міністрами сфер державної політики. Це означає відповідальність міністрів за діяльність урядових органів, але без втручання в їх поточну діяльність.

Одним із напрямів удосконалення законності та дисципліни в діяльності публічної адміністрації є запровадження незалежності функціонування органів влади, що визначені Конституцією України. Таке функціонування проводиться незалежно від міністерств.

Необхідно прийняти Етичний кодекс посадовця публічної адміністрації, який закріпить поняття честі та обов'язків. Цей документ буде підставою та важелем впливу для звільнення посадових осіб публічної адміністрації, які не бажають змінюватись та служити народу України, а не власним принципам, потребам.

Одним з напрямів удосконалення публічної адміністрації, який безпосередньо стосується кожного громадянина, є раціональне та справедливе правове регулювання процедурних відносин органів публічної адміністрації з приватними особами.

Адміністративна процедура повинна бути простою та ефективною в межах закону. Коли адміністративний акт може стосуватися прав і законних інтересів інших приватних осіб (зацікавлених осіб) або коли необхідне вчинення додаткових процедурних дій (затребування документів або інформації, проведення слухання, експертизи тощо), слід застосовувати визначену законом формалізовану процедуру [13, с. 12].

Держава повинна гарантувати кожній особі право на неупереджене та чесне вирішення її справи протягом розумного строку. Особливу увагу слід приділяти процедурним гарантіям захисту прав приватних осіб (адресата адміністративного акта та/або зацікавленої особи), до яких належить реалізація права приватної особи бути вислуханою перед прийняттям адміністративного акта; надання особі доступу до матеріалів справи, на основі яких приймається рішення; обмеження дискреційних повноважень органів; обов'язкове мотивування (обґрунтування) адміністративного акта, який може негативно вплинути на особу; визнання права приватної особи на допомогу та представництво в адміністративній процедурі; повідомлення особі порядку оскарження адміністративного акта та забезпечення правового захисту. Крім того, кожній особі повинно гарантуватися право на відшкодування державою чи органами місцевого самоврядування збитків, завданих їй публічною адміністрацією.

Зазначені права мають бути закріплені на законодавчому рівні (в Адміністративно-процедурному кодексі) та стосуватися всіх органів публічної адміністрації. Принциповою новацією адміністративно-процедурного законодавства має стати врегулювання втручальних проваджень – випадків, коли прийняття рішення, яке стосується прав та законних інтересів конкретної приватної особи (осіб), здійснюється органом публічної адміністрації за власною ініціативою. Таке регулювання варто спрямувати на захист прав приватних осіб, урахування їх інтересів під час прийняття рішень.

Також потребують врегулювання відносини, пов'язані з укладенням адміністративних договорів.

Важливим елементом реформи публічної адміністрації є удосконалення адміністративного (досудового) механізму оскарження рішень, дій та бездіяльності органів публічної адміністрації.

Висновки. Отже, необхідно розвивати адміністративне оскарження як механізм захисту прав та законних інтересів приватних осіб у відносинах з публічною адміністрацією, оскільки такий механізм є зручнішим, простішим та дешевшим для приватної особи. Крім того, він дасть змогу зменшити навантаження на судову систему.

Відсутність ієрархії у багатьох ланках системи публічної адміністрації та виняткова компетенція більшості органів публічної адміністрації вимагають перегляду традиційної концепції адміністративного оскарження як оскарження до органів вищого рівня.

Зокрема, доцільно передбачити право приватної особи звертатися до органу, що прийняв рішення, з клопотанням про його перегляд. Застосування цього механізму надає можливість уникнути конфлікту між владою та громадянином фактично у межах певного органу. Така процедура є напрямом удосконалення законності й дисципліни під час перегляду рішень публічною адміністрацією.

Забезпечення вдосконалення законності та дисципліни в діяльності публічної адміністрації полягає також у проведенні реформи публічної адміністрації, вимагає комплексного інформу-

вання про мету реформи або вдосконалення роботи, зміст її основних заходів, очікувані результати та перебіг реформи. Необхідно забезпечити зворотний зв'язок і підтримку з боку основних адресатів реформи, а також суспільства в цілому.

На нашу думку, слід зосередитись на таких інститутах:

− інституті громадянського суспільства;

− засобах масової інформації;

− особах, які обіймають політичні посади всіх рівнів;

− державних службовцях та посадових особах місцевого самоврядування.

Таким чином, органи публічної адміністрації мають виконувати такі найважливіші функції, які передбачають взаємодію влади та суспільства у формуванні політики, яка асоціюється із суспільним інтересом. Цими функціями є такі: 1) артикуляція суспільних інтересів; 2) публічний контроль діяльності влади та стану справ в державі, суспільстві, політично-економічній сфері; 3) вплив на формування державної політики; 4) політична освіта громадян. Діяльність органів публічної адміністрації має бути конструктивною, стабільною, відкритою та об'єктивною.

Отже, вироблення певної стратегії та створення нових критеріїв оцінювання механізмів впливу на реальну владу може суттєво поліпшити якість державного управління та позитивно вплинути на ефективний розвиток публічної політики.

Список використаних джерел:

1. Циганов О.Г. Особливості правового регулювання надання адміністративних послуг у країнах Європейського Союзу та в Україні. *Теорія та практика адаптації законодавства України до законодавства ЄС*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Київ, 8 черв. 2018 р. Київ : Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 198–201.

2. Шило С.М. Забезпечення дисципліни та законності в діяльності публічної адміністрації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2014. 223 с.

3. Черчатий О.І. Оптимізація діяльності публічної адміністрації України на регіональному рівні в умовах євроінтеграції : дис. … канд. юрид. наук : 25.00.02 «Механізми державного управління». Харків, 2011. 224 с.

4. Малиновський В.Я. Реформування територіальної організації влади України в контексті досвіду Франції. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2007. № 1. С. 86–94.

5. Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади : монографія / Власенко О.В., Ворона П.В., Пухтинський М.О. та ін. ; за заг. ред. П. Ворони. Полтава : ПолтНТУ, 2009. 288 с.

6. Дністрянський М. Чи потрібно реформувати адміністративно-територіальний устрій України? (політико-географічний погляд). *Політична думка*. 2001. № 1–2. С. 28–38.

7. Соколов А.В. Сучасні підходи до оцінки якості державного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 4. URL: http://http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=901.

8. Малиновський В.Я. Сучасний стан і перспективи реформування публічної адміністрації в Україні. *Вісник державної служби України*. 2017. № 3. С. 42–48.

9. Курс адміністративного права України : підручник / за ред. В.В. Коваленка. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.

10. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. С.В. Ківалова. Одеса : Юридична література, 2003. 896 с.

11. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України : підручник. Київ : Істина, 2012. 528 с.

12. Олійник Д.В. Сучасні методи оцінки ефективності діяльності органів державного управління. *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 34. С. 275–283.

13. Авер'янов В.Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. С. 8–14.

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.44

ЩУПАКІВСЬКИЙ Р.В.

ПРО ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙНОГО ПРАВА

У статті представлена авторська концепція передумов формування нової галузі національного права – телекомунікаційного права. Розглянуто генезис нової галузі права – питання про процес виникнення і становлення певної якості у правовій реальності. Межею генезису нової галузі права є оформлення її як самостійної галузі права. Визначається, що головним змістом аналізу передумов є встановлення протиріч, які визначають зародження нової галузі права. Здійснено аналіз створення нової галузі права, що постає результатом синтезу загальних, безпосередніх та основних передумов. Доведено, що телекомунікаційне право як сформована галузь права являє собою систему, яка затребувана юридичною практикою і наукою адміністративного права. Наголошено, що головне призначення галузі права полягає у забезпеченні специфічним режимом правового регулювання – сукупністю особливих за природою та специфічних щодо юридичного змісту засобів правового характеру. З'ясовано, що телекомунікаційна сфера виходить із управлінського сектора і зараз являє собою окремий економічний сектор, здатний до самостійного розвитку, який можна порівняти з іншими провідними секторами економіки. І як самостійний напрям в економічній сфері він потребує спеціального правового регулювання. Визначено, що змінення технологічної інфраструктури доки не призвело до створення принципово нової сфери відносин в суспільстві. Проблематика дотримання авторських прав під час застосування глобальних мереж, проблема захисту приватного життя, проблеми електронного документообігу, проблеми використання цифрового підпису в електронних повідомленнях й решта сьогоднішніх проблем щодо застосування мережі Інтернет й інших новітніх технологічних засобів – все це не є новими проблемами, а всього лише нове звучання старих. Зроблено висновок, що виникнення новітніх галузей права постає потребою сучасного суспільства, що спричинено процесом розвитку відносин на ринку, а також науково-технічним прогресом. Але створенню нових галузей права заважає домінуюча концепція, яка присутня у сучасній юриспруденції про існування тільки основних правових галузей.

Ключові слова: *галузь права, телекомунікаційне право, метод правового регулювання, телекомунікаційні послуги.*

The article presents the author's concept of the prerequisites for the formation of a new branch of national law - telecommunications law. The genesis of a new branch of law – the question of the process of emergence and becoming of a certain quality in the legal reality – is considered. The boundary of the genesis of a new branch of law is to design it as an independent branch of law. It is determined that the main content of the analysis of the prerequisites is the establishment of contradictions that determine the birth of a new branch of law. An analysis of the creation of a new branch of law resulting from the synthesis of general, direct and basic prerequisites is carried out. It is proved that telecommunication law as a formed branch of law is a system that is required by legal practice and science of administrative law. It is emphasized that the main purpose of the field of law is to provide a specific regime of legal regulation - a set of special legal and nature-specific means of legal nature. It has been found that the telecommunications sector is emerging from the management sector and is now a separate economic sector capable of self-development, comparable to other leading sectors of the economy. And as

© ЩУПАКІВСЬКИЙ Р.В. – кандидат юридичних наук, директор департаменту безпеки (Група компаній «Терра Фуд»)

an independent direction in the economic sphere, it requires special legal regulation. It is determined that the change of technological infrastructure has not yet led to the creation of a fundamentally new sphere of relations in society. Copyright issues in the use of WANs, privacy issues, electronic document management issues, digital signage issues in e-mails, and other current problems with the use of the Internet and other advanced technology - they cannot be called new problems, only new sound old problems. It is concluded that the emergence of the newest branches of law is a need of modern society, which is caused by the process of development of relations in the market, as well as scientific and technological progress. But the creation of new branches of law is hindered by the dominant concept that is present in modern jurisprudence on the existence of only the basic legal branches.

Key words: *branch of law, telecommunication law, method of legal regulation, telecommunication services.*

Вступ. Наразі виникає потреба в науковій оцінці процесів формування громадського суспільства й будівництва правової держави та внесення змін в основу будови українського права, що має супроводжуватися змістовними, структурними й функціональними змінами в національному праві. Багато дослідників звертали увагу на те, що пануюча концепція системи права, представлена у численних наукових дослідженнях, явно не відповідає сучасним потребам. Уявляється, що питання щодо цієї концепції потребує нових уявлень та підходів з урахуванням правових реалій сучасного суспільства та характеру суттєвих змін, що відбуваються.

Стан дослідження. Питання про виокремлення нових галузей права нині є дуже актуальним в юридичній науці. Із приводу цього точаться численні дискусії між провідними ученими юристами [1, с. 57]. В основі роботи міститься опрацювання робот таких науковців, як Ю.В. Волков, Е.Е. Девяткин, Р.М. Дудник, А.В. Єфанов, С.С. Єсімов, А.С. Клементьєв, В.А. Копилов, Р.Д. Ляшенко, Т.Є. Мураховська, В.С. Никифоров, Ю.І. Остапенко, Н.В. Разуваєв, Ю.А. Свірчевська, А.А. Фатьянов, Н.А. Хохлачев, С.Є. Чаннов [1–20].

Об'єктом дослідження визначаємо концепцію існування окремого виду суспільних відносин у сфері телекомунікації, що потребують спеціального правового регулювання та, відповідно, генезису створення телекомунікаційного права в Україні.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження передумов формування адміністративно-телекомунікаційного права.

Результати дослідження. Головне призначення галузі права полягає у забезпеченні специфічним режимом правового регулювання – сукупністю особливих за природою та специфічних щодо юридичного змісту засобів правового характеру.

Слушною видається пропозиція Н.В. Разуваєва щодо застосування аксіологічного (прагматичного) підходу як критерію розмежування галузей права, зважаючи на те, що «своєрідність будь-якої галузі права виявляється і в тому, що кожній із них належить свій набір найважливіших юридичних цінностей у якісно своєрідному співвідношенні» [2, с. 54].

Такі критерії, як єдність предмета та методу правого регулювання, є недостатніми для розмежування окремих галузей права, відокремлення нових самостійних галузей.

Питання щодо генезису нової галузі права – це питання про процес виникнення і становлення певної якості у правовій реальності. Межею генезису нової галузі права є оформлення її як самостійної галузі права.

Натепер у вітчизняній юриспруденції можна вважати загальноприйнятим визначення галузі права, під якою розуміється об'єктивно сформована всередині єдиної системи права у вигляді її відокремленої частини групи правових інститутів і норм, які регулюють якісно однорідні відносини в суспільстві на основі певних принципів і специфічних методів, через що вона здобула відносну самостійність, стійкість і автономність функціонування [3].

Якщо здійснити аналіз базового визначення галузі права, то із нього випливає, що ознаками галузі права є такі характеристики:

а) наявність відповідної сфери суспільних відносин;

б) наявність певної єдності у даному комплексі суспільних відносин;

в) наявність об'єктивно зумовленого інтересу у самостійному регулюванні цього комплексу відносин;

г) наявність певного специфічного методу регулювання цього комплексу відносин.

Але цих загальних характерних рис замало, аби здійснити виокремлення нової галузі права, адже їм притаманна наявність суб'єктивного характеру, оскільки вони досить нечіткі. Є позиція з приводу того, що специфіка предмета регулювання правового характеру галузі не вичерпується тільки вимогою особливої форми або методу регулювання правового характеру. Специфіку можна відшукати і в такому змісті регулювання правового характеру, що не може бути охопленим загальними нормами інших галузей права, а вимагає формулювання самостійних норм, що спрямовано на застосування цієї сукупності юридичних норм. Таким чином, щоб утворилась нова галузь права, необхідно мати власну «загальну частину», інакше це утворення не може вважатися галуззю права.

Незважаючи на все перераховане, головним системоутворюючим фактором для нової галузі права вважається предмет правового регулювання. Це основний, але не єдиний чинник, його можна розуміти як об'єктивну потребу суспільства в особливому режимі правового регулювання вказаної групи суспільних відносин. На цю необхідність впливають усі сторони суспільних відносин, але головні з них – соціально-економічні та політичні [4, с. 56].

Наявний у межах наукової літератури перелік передумов для формування галузей права пропонується збільшити й закріпити в такому вигляді:

1) наявність повторюваних відносин в суспільстві, що можуть стати об'єктом зовнішнього контролювання (колу суспільних відносин мають бути притаманні своєрідність, однорідність й багатогранність);

2) необхідність соціального характеру комплексного регулювання даних правовідносин (ці відносини в суспільстві повинні торкатися інтересів більшості правових суб'єктів й бути актуальними у певних умовах життя суспільства, яке гарантує законодавчий розвиток);

3) існування інтересу та підтримки державного характеру даних відносин (чи підтримки їхнього захисту);

4) узагальнення та утворення нормативів поведінки суспільства.

Галузь права формується завдяки виокремленню (з однієї або із декількох галузей) й переродженню. Переродженням галузі постає певний шлях зародження нової галузі, поглинаючи й трансформуючи вже наявну галузь із доповненням значної кількості нових правових норм. Виокремлення та переродження галузі може здійснюватися на базі нових відносин суспільства чи на базі актуалізації вже наявних. Розподіл шляхів створення демонструє походження основної частини норм галузі права, розкриваючи генетичні зв'язки всередині права.

Етапами формування нових галузей права є:

− прийняття норм права, які регулюють нові відносини суспільства чи їхній новий аспект;
− об'єднання вказаних норм у правові інститути;
− створення правових інститутів комплексного характеру;
− зародження нових правових положень завдяки інститутам права;
− створення складного міжгалузевого правового інституту;
− зародження нових норм складним міжгалузевим інститутом;
− становлення та розвиток нової галузі права [5, с. 15].

Напрям майбутніх наукових досліджень у цій площині зображується з'ясуванням характерних рис становлення комплексних галузей права в умовах сьогоднішнього розвитку національної правової та законодавчої систем [16, с. 46].

Таким чином, створення нових галузей права є потребою сучасності, що спричинено розвитком ринкових відносин, науково-технічним прогресом. Тому розподіл права на нові галузі надасть змогу ефективніше регулювати правові відносини у відповідних сферах діяльності [4, с. 62].

Перед розглядом основних тенденцій, що зумовили формування адміністративно-телекомунікаційного права, відмітимо, що адміністративне право як галузь права визначає не лише систему норм права, регулюючі відносини суспільства, які виникають у мажах процесу організації, а і здійснення виконавчої влади. Правові положення адміністративного права визначають статус управлінських органів, регламентують їх діяльність у межах сфери управління, способи гарантування законності в управлінні державою, особливості регулювання відносин суспільства в межах економічної, політичної, соціально-культурної й інших сфер, а також відносини, що пов'язані із внутрішньою організацією діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування та використанням адміністративного примусу за випадків здійснення адміністративних правопорушень, реалізацією і захистом прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади.

Однак дедалі більш дискусійним стає визначення предмета адміністративного права. Відповідно до стверджень науковців збереження провідного, визначального місця у тлумаченні

предмета адміністративного права за управлінськими відносинами означає подальше збереження й консервацію традицій колишньої радянської адміністративно-правової науки.

Твердження, що відносини влади зароджуються в момент управління державного характеру й адміністративної діяльності державних органів, коли вони здійснюють взаємодію між собою, а також втілюють у життя законодавчі повноваження, передбачені щодо регулювання тих чи інших відносин в суспільстві, залишається беззаперечним.

Втрата нормального розуміння перспективи розвитку процесів передачі інформації зумовлена сьогоденною різноманітністю інформаційно-телекомунікаційних послуг, постійним розвитком технічних приладів, які застосовуються, відсутністю системного й детального забезпечення правовими нормами законодавства вказаної сфери. Через велику кількість прогалин та масштабу певних інститутів в межах системи інформаційного й телекомунікаційного права, так само, як і через значну колізійність законодавства, є значне відставання від поступу науково-технічного розвитку [7].

Можливість формування телекомунікаційного права в єдиний блок висловлювалася ще у 70–80-ті роки XX століття, разом із винаходом електронно-обчислювальних машин й автоматизованих систем управління.

Телекомунікаційне право прийнято виділяти в науковій й освітніх сферах сучасними зарубіжними дослідниками. Так, наприклад, на думку Д. Кахира, інформаційним правом є проміжне між приватним і публічним. Розмежовуючи приватну і публічну сфери інформаційного права, вчений відніс телекомунікації й Інтернет до послуг зв'язку в межах публічної сфери інформаційного права [9].

Вплив на формування спеціалізації бізнес-формувань здійснює безпосередньо зарубіжна практика використання телекомунікаційного законодавства.

Телекомунікаційне право як навчальна дисципліна викладається у великій кількості багатьох юридичних вузів США, Англії, Австралії, Японії, Франції, Канади. Крім телекомунікаційного законодавства, наявні також і особливі навчальні курси щодо вивчення середовища телекомунікаційного характеру з юридичного погляду [8, с. 172]. Телекомунікаційне право в світі активно розвивається з 80-х років минулого століття й офіційно викладається з 1998 року в Азії, Австралії, США, Європі, Африці [9, с. 5].

Телекомунікаційна сфера як колишній об'єкт адміністративних правовідносин починаючи з 1980-х років в найбільш розвинених країнах стала об'єктом приватизації.

Що стосується адміністративно-правових механізмів, то вони продовжують відігравати істотну роль у правовому регулюванні галузі. Так, за останній час було прийнято кілька редакцій базового закону «Про зв'язок», а потім і прийнято зовсім новий закон «Про телекомунікації» та велику кількість постанов Уряду з питань надання послуг зв'язку, побудови і введення в експлуатацію мереж зв'язку, а також з питань нагляду та контролю суб'єктів у галузі зв'язку.

В.А. Копилов зазначив, що «телекомунікаційне право – складова частина цілого, що називається інформаційним правом» [10, с. 82]. Аналогічної позиції дотримується і С.Є. Чаннов [11, с. 15]. А.А. Фатьянов наголошує на необхідності ув'язки інформації «з технологічними методами її обробки і фіксації» [12, с. 80–81], наприклад, в каналі зв'язку, в пам'яті телефону. З числа західних досліджень можна виділити позицію Д. Кахіра [13]. Розмежовуючи приватну і публічну сфери інформаційного права, він відносить телекомунікації та Інтернет до послуг зв'язку в складі публічної сфери інформаційного права. Мають місце дослідження про формування телекомунікаційних відносин в процесуальних галузях [14].

Предметна сфера телекомунікаційного права продовжує формуватися, вона характеризується особливим правовим режимом і охоплює відносини різних суб'єктів протягом усього циклу: від проектування мережі зв'язку до надання послуг [15].

Історія розвитку телекомунікацій пов'язана з винаходом телеграфу (1774 г.), телефону (1876 г.), радіо (1895р.), телебачення (1923 р) і комп'ютера (1937–1943 рр.). Сучасні засоби телекомунікацій в поєднанні з інформаційними технологіями формують передумови нової економіки і пов'язані з нею суспільні відносини, а високий рівень розвитку сфери телекомунікацій став одним з ключових факторів успішного соціально-економічного розвитку багатьох країн [16, с. 56].

Ослаблення ідеологічного тиску в науковій сфері призвело (не завжди обґрунтовано) до забуття факторів взаємовпливу економіки і права. Виділення самостійної галузі права практично всі сучасні навчальні правові курси і навчальні посібники пов'язують винятково з предметом і методом. Телекомунікаційне право тільки формується та володіє багатьма з перерахованих ознак і вимагає дослідження відносин з урахуванням економічних передумов. Вони можуть бути розглянуті як

в «прямому напряму», коли на основі статистичних показників виділяється область відносин, яка вимагає регулювання, так і в «зворотному напряму», коли виявляється область відносин, з якою не справляється «традиційне» право, і досліджуються економічні передумови відносин, умови формування, і формується модель необхідного правового регулювання [17, с. 27–28].

Дослідження економічних передумов стосовно процесів формування, розвитку і зміни телекомунікаційного права не суперечить і теоретичним правовим положенням. Відомі теоретики права Н.І. Матузов і А.В. Малько відмічають таке: «Для створення самостійної галузі права мають значення такі умови:

а) ступінь своєрідності тих чи інших відносин;

б) їх питома вага;

в) неможливість врегулювати виниклі відносини з допомогою норм інших галузей;

г) необхідність застосування особливого методу регулювання» [18].

З цієї цитати для розгляду економічних підстав права є важливим підкреслити саме питому вагу відносин в суспільстві. Питання про оцінку питомої ваги того чи іншого виду відносин, ймовірно, вирішується на основі статистичних досліджень (економічних показників).

На цей момент наявність стійкого тренду на розвиток телекомунікаційної сфери підтверджується як у всьому світі, так і в Україні. Телекомунікаційна сфера виходить із управлінського сектора і зараз являє собою окремий економічний сектор, здатний до самостійного розвитку, який можна порівняти з іншими провідними секторами економіки. І як самостійний напрям в економічній сфері він потребує спеціального правового регулювання.

Попередні висновки не суперечать дослідженням вчених-економістів. Розглянемо окремі роботи з безлічі (більше 200) робіт, присвячених питанню взаємного впливу економічної та соціальної сфер.

Так, В.В. Панов [20], досліджуючи в тимчасовому контексті питання про ставлення країн до інформаційного суспільства загалом, стверджує, що США вступили в постіндустріальний період свого розвитку в 1956–1960 рр. А інформаційним суспільством США стали в 1974 році; Фінляндія вступила в постіндустріальне суспільство на 20 років пізніше США – в 1980 році; динаміка статистичних показників України свідчить лише про процес переходу нашої країни до етапу постіндустріального розвитку. Однак поділ галузі зв'язку на пошту і телекомунікації в нашій державі є.

Г.К. Чугунов, розглядаючи в дисертаційному дослідженні ринок телекомунікаційних послуг як умову підвищення якості життя населення, пропонує розширити систему критеріїв оцінки якості життя населення шляхом впровадження в неї критеріїв забезпеченості населення телекомунікаційними послугами (телефонний зв'язок, фіксований і мобільний зв'язок, Інтернет); законодавчо закріпити можливість роботи на ринку мобільного зв'язку операторів віртуальної мобільної мережі, можливість зміни абонентом мобільного зв'язку його оператора без втрати номера, лібералізувати ринок фіксованого зв'язку шляхом надання альтернативним операторам доступу до кабельних мереж монополістів з метою забезпечити можливість вибору абонентом оператора фіксованого зв'язку; виділяти більшу кількість радіочастот для компаній-операторів, що надають послуги зв'язку населенню [21].

А.В. Єфанов у процесі дисертаційного дослідження сфери телекомунікацій за період з 1990 по 2007 роки робить висновки, які належать переважно до правової сфери. Він вважає за доцільне формування незалежного регулятора галузі на базі Федеральної служби з нагляду в сфері зв'язку з передачею всіх функцій регулювання, в тому числі функцій регулювання тарифів для кінцевих користувачів; скорочення видів ліцензій та послуг, що підлягають регулюванню; реформування системи регулювання і ряд інших пропозицій [22].

У 1991 році Ю.М. Батурин ввів термін «телекомунікаційне право» й відмітив, що не дивлячись на усі умовності теоретичної проблематики, визначення самостійних галузей права в межах системи права, таких як телекомунікаційне право, право Інтернету й інші подібні визначення самостійних правових галузей, ще не може існувати. Така термінологія може та вже застосовується, однак без відповідного юридичного аналізу певних проблем.

Висновки. Змінення технологічної інфраструктури доки не призвело до створення принципово нової сфери відносин в суспільстві. Проблематика дотримання авторських прав під час застосування глобальних мереж, проблема захисту приватного життя, проблеми електронного документообігу, проблеми використання цифрового підпису в електронних повідомленнях й решта сьогоднішніх проблем щодо застосування мережі Інтернет й інших новітніх технологічних засобів – все це не нові проблеми, а всього лише нове звучання старих.

Виникнення новітніх галузей права постає потребою сучасного суспільства, що спричинено процесом розвитку відносин на ринку, а також науково-технічним прогресом. Але створенню нових галузей права заважає домінуюча концепція, яка присутня у сучасній юриспруденції про існування тільки основних правових галузей. Вчені, що підтримують цю концепцію, категорично відкидають імовірність існування певних вторинних, комплексних галузей права. Наявна традиційна конструкція галузей права гальмує комплексне наукове вивчення нових правових відносин суспільства. Негативне ставлення до виділення нових галузей права призводить до вакууму у межах сфери спеціальних досліджень правового характеру і, як наслідок, до браку фахівців, які володіють знаннями у даних галузях права [1, с. 66].

Однак розподіл права на нові галузі може надати змогу ефективніше регулювати правові відносини у відповідних сферах діяльності, саме сфера, що регулюється телекомунікаційним правом, буде предметом наших подальших наукових пошуків.

Список використаних джерел:

1. Дудник Р.М. Галузева диференціація українського права: поняття, рівні і тенденції розвитку : дис. канд. юрид. наук : 12.00.01 ; Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2016.

2. Разуваев Н.В. Правовая система и критерии отраслевой дифференциации права. *Правоведение.* 2002. № 3 (242)

3. Свірчевська Ю.А. Сутність енергетичної безпеки країни та чинники, що на неї впливають. с. 34. URL: http://www.geopolitika.crimea.edu/arhiv/2014/tom10-v-2/042svirch.pdf.

4. Дудник Р.М. Галузева диференціація українського права: поняття, рівні і тенденції розвитку : дис. канд. юрид. наук : 12.00.01 ; Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2016. с. 58–60.

5. Мураховська Т.Є. Формування нових галузей в системі права України : автореф. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Харків, 2011. с. 15

6. Ляшенко Р.Д. Проблемні питання формування нових галузей права. URL: http://xn--e1aajfpcds8ay4h.com.ua/files/image/konf_13/doklad_13_4_10.pdf.

7. Остапенко Ю.І. Система телекомунікаційних відносин в Україні: питання господарсько-правового забезпечення. *Юрист України*. 2013. № 1. С. 71–72. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/uy_2013_1_12.

8. Єсімов С.С. Телекомунікаційне право як одна з частин інформаційного права. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права.* 2013. Вип. 10. С. 172. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzlubp_2013_10_40.

9. Волков Ю.В. Основы телекоммуникационного права: Учебное пособие. Издатель Волков Ю.В. Екатеринбург. 2011. с. 5.

10. Копылов В.А. Информационное право. Москва, 2002. С. 82.

11. Чаннов С. Е. Информационное право России : учебник для вузов. Москва, 2004. С. 15.

12. Фатьянов А.А. К вопросу о формировании отрасли «Информационное право». *Безопасность информационных технологий*. 1998. № 3. С. 80–81.

13. Cahir J. Understanding Information Laws: A Sociological Approach. *The Journal of Information, Law and Technology (JILT)* 2002 (3). URL: http://elj.warwick.ac.uk/jilt/02- 3/cahir.html.

14. Клементьев А.С. Телекоммуникационное обеспечение уголовного процесса : автореф. дисс… кандид юрид. наук. Владимир, 2007. С. 8–9.

15. Волков Ю.В. О предмете телекоммуникационного права. *Правовые понятия и категории в контексте информационного права* : *материалы теоретического семинара по информационному праву.* Москва, ИГиП РАН, 2006. С. 121–129.

16. Телекоммуникационное право: учебное пособие. Екатеринбург. 2008. 56 с. Телекоммуникации в обществе. URL: http://www.telecomlaw.ru/studyguides/UP_TLKLaw_08.htm.

17. Волков Ю.В. Экономические предпосылки телекоммуникационного права. *Вестник Уральского института экономики, управления и права*. – 2011. № 2. С. 27–28. URL: http://elibrary.ru/download/46795632.pdf.

18. Теория государства и права : курс лекций / Под ред Н.И. Матузова и А.В. Малько. Москва : 2006. С. 396.

19. Панов В.В. Государственное регулирование инвестиционной деятельности предприятий в сфере телекоммуникаций : автореф дисс. ... канд. эконом. наук. Москва, 2007. С. 12.

20. Панов В.В. Государственное регулирование инвестиционной деятельности предприятий в сфере телекоммуникаций : автореф дисс. ... канд. эконом. наук. Москва, 2007. С. 12.

21. Чугунов Г.К. Развитие рынка телекоммуникационных услуг как условие повышения качества жизни населения : автореф дисс. ... канд. эконом. наук. Москва, 2008. С. 11–15.

22. Ефанов А.В. Развитие телекоммуникационного рынка и проблемы совершенствования его регулирования : автореф дисс. ... канд. эконом. наук. Москва, 2008. С. 18–19.

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.3-1.45

ЯРМАКІ Х.П.

АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА ЯК СКЛАДОВА ЧАСТИНА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

Стаття присвячена розгляду такої категорії, як «адміністративні процедури». Адміністративні процедури з двохтисячних років були і залишаються предметами наукових інтересів таких вітчизняних вчених-адміністративістів: В. Авер'янова, Ю. Битяка, В. Бевзека Є. Демського, І. Коліушка, А. Комзюка, О. Кузьменко, О. Миколенка, Р. Мельника, О. Рябченко, С. Стеценка, В. Тимощука тощо. Проте у сучасній правовій науці розуміння поняття «адміністративна процедура» безпосередньо пов'язується з відповідним тлумаченням поняття «адміністративний процес». Отже, аналіз сутності та ознак адміністративної процедури залежить від визначення співвідношення даного поняття з такими суміжними правовими категоріями, як «юридичний процес», «бюджетний процес», «адміністративний процес» та «адміністративні провадження».

Попри значні здобутки вчених, більш ґрунтовного вивчення потребує питання особливостей адміністративної процедури, визначення її поняття та співвідношення з іншими видами адміністративних проваджень взагалі та юридичним процесом зокрема. Здійснення адміністративних процедур регламентоване багатьма законодавчими та підзаконними актами – законами України «Про громадянство України», «Про громадські об'єднання», «Про державну реєстрацію актів цивільного стану», «Про імміграцію», «Про стандартизацію», «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг», «Про адміністративні послуги», а також низкою інших нормативно-правових актів, тому адміністративні процедури мають свої особливості, а порядок їх здійснення залежить від сфери публічного управління, в якій вони реалізуються.

Адміністративна процедура як складова частина адміністративного процесу, який є складником юридичного процесу, – це урегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію ними своїх повноважень у взаємовідносинах з не підпорядкованими їм громадянами та їх організаціями і не пов'язана з розглядом спорів або застосуванням заходів примусу.

Адміністративні процедури, що здійснюються органами публічного управління у взаємовідносинах з фізичними та юридичними особами, можна розділити на сім видів: 1) щодо надання прав; 2) пов'язані із забезпеченням виконання фізичними та юридичними особами своїх обов'язків; 3) ліцензійно-дозвільні; 4) реєстраційні; 5) з прийняття несприятливих актів для фізичних та юридичних осіб; 6) контрольно-наглядові; 7) процедури державного заохочення. Більшість із зазначених видів адміністративних процедур, крім процедур з прийняття несприятливих актів для фізичних та юридичних осіб, контрольно-наглядових та процедур державного заохочення, реалізуються в процесі надання адміністративних послуг. У статті

© ЯРМАКІ Х.П. – доктор юридичних наук, професор (Одеський державний університет внутрішніх справ)

надано характеристику окремим адміністративним процедурам, зокрема контрольно-наглядовим, ліцензійно-дозвільним, заохочувальним, процедурам з надання адміністративних послуг тощо. Значну увагу приділено перспективам правового регулювання адміністративних процедур. Підтримано позицію науковців щодо необхідності прийняття Кодексу України «Про адміністративні процедури» або Закону «Про загальну адміністративну процедуру», який визначить на законодавчому рівні загальний порядок здійснення адміністративних процедур, створить умови для більш якісного забезпечення прав і свобод фізичних та юридичних осіб.

Ключові слова: *адміністративна процедура, адміністративний процес, юридичний процес, адміністративне провадження, права і свободи громадян, нормативно-правове забезпечення, правове регулювання, законодавчі та підзаконні акти, фізичні та юридичні особи, публічне управління, публічна адміністрація, органи управління й адміністрування, адміністративні послуги, дозволи, ліцензії, стадії, посадові особи.*

The article is devoted to considering such a category as “administrative procedures”. The concept of administrative procedure, its place in the administrative process, features and types of administrative procedures, the correlation of the administrative procedure with the legal, criminal, administrative and budgetary processes, and the legal regulation of administrative procedures are described. The attention is drawn to the numerous scientific approaches to the analysis of the content of administrative procedures that originate from the discussion about the structure and content of the administrative process (A. Kljushnichenko, M. Piskotin, N. Salischeva). In modern administrative law, this concept is mainly considered in two meanings – narrow and broad. The analysis of scientific approaches V. Averyanova, Y. Btiyak, V. Bevzenka, E. Demsky, I. Koliushka, A. Komzyuk, O. Kuzmenko, O. Mykolenko, V. Tymoshchuk concerning the definition of the administrative procedure is carried out. Administrative procedures carried out by public administration bodies in the relations with individuals and legal entities are divided into seven types: 1) the granting of rights; 2) related to ensuring the performance by individuals and legal entities of their duties; 3) licensed-permit; 4) registration; 5) for the adoption of adverse acts for individuals and legal entities; 6) control and supervision; 7) state-promotional. Most of these types of administrative procedures, in addition to procedures for the adoption of adverse acts for individuals and legal entities, control and supervisory and state-promotional, are implemented in the process of providing administrative services. The granting of permits, licenses and documents is carried out in accordance with the established procedure, which is regulated by many legislative and subordinate acts, namely, the laws of Ukraine: “On Citizenship of Ukraine”, “On Public Associations”, “On State Registration of Civil Status Acts”, “On Immigration”, “On Standardization”, “On Licensing Types of Economic Activity”, “On the Protection of Rights to Trademarks for Goods and Services”, “On administrative services”, etc.; a resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine “On Approval of Provisions on the Passport of a Citizen of Ukraine and on the Passport of a Citizen of Ukraine for Traveling Abroad”; Decisions of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On Certain Issues of Granting Pay-As-You-go Services”, “On Approval of the Procedure for Maintenance of the Register of Administrative Services”, and a number of other legislative and regulatory acts. It is proposed to adopt the Code of Ukraine “On Administrative Procedures” or the Law of Ukraine “On the General Administrative Procedure”, which will create conditions for the qualitative provision of the right to be heard before the adoption of a decision unfavorable to it, the right to help and representation, to review the materials of the case, etc.; establish the duty of administrative authorities to motivate their decisions and indicate the procedure for their appeal, ensure the legality of approved decisions and improve the legal protection of citizens and business; determine the binding of the public administration body to invite to the administrative body of the person concerned and explain to such person why his application is not satisfied and justify the adoption of an unfavorable act and explain the procedure for his appeal.

Key words: *administrative procedure, administrative process, legal process, budget process, administrative proceeding, rights and freedoms of citizens, legal regulation, legal regulation, by-laws, natural and legal persons, public administration, bodies, administration, administration, administrative services, permits, licenses, stages, officials.*

Вступ. В останні десятиріччя у зв'язку з проблемами реалізації прав і свобод громадян у сфері публічного управління активно обговорюється ідея законодавчого регулювання адміністративних процедур, тобто діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, спрямованої на реалізацію їх повноважень у взаємовідносинах з не підпорядкованими їм громадянами і їх організаціями, особливо під час надання громадянам різноманітних дозволів, ліцензій та документів. Порядок надання громадянам дозволів, ліцензій, документів, проведення конкурсів під час призначення на посади в публічних органах, здійснення контрольно-наглядової діяльності регулюється великою кількістю законодавчих та підзаконних актів, які не завжди створюють належні умови для забезпечення законності в діяльності органів публічного управління, а інколи й зумовлюють проблеми у реалізації громадянами своїх прав та обов'язків. Тому як перед адміністративно-правовою наукою, так і перед законодавцем постало питання розробки та прийняття законодавчого акта «Про адміністративну процедуру» або кодексу «Про адміністративні процедури», в яких необхідно визначити поняття адміністративної процедури та врегулювати питання особливостей порядку здійснення адміністративних процедур.

Питання адміністративної процедури, її співвідношення з адміністративним процесом, адміністративними провадженнями, іншими видами юридичних процесів досліджувало багато як вітчизняних, так і зарубіжних науковців. Зокрема, вивченням цього питання займалися такі вчені: В. Авер'янов, В. Бевзенко, Н. Бортнік, Т. Коломоєць, О. Кузьменко, О. Миколенко, Р. Мельник М. Стеценко, В. Тимощук, А. Школик, Ю. Фролов, М. Масленніков, М. Пискотін, Н. Саліщева, Ю. Старілов та інші. Однак, попри значні здобутки вчених, більш ґрунтовного вивчення потребує питання особливостей адміністративної процедури, визначення її поняття та співвідношення з іншими видами адміністративних проваджень взагалі та юридичним процесом зокрема.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження змісту та особливостей адміністративної процедури, що передбачає визначення на концептуальному рівні поняття «адміністративна процедура» та його співвідношення з категоріями «юридичний процес», «адміністративний процес» і «адміністративне провадження», а також аналіз визначальних ознак, які характеризують поняття «адміністративна процедура».

Результати дослідження. Людина, її права та свободи в Україні визнані головною соціальною цінністю, а одним із завдань публічної адміністрації визначене забезпечення прав і свобод людини, створення умов для реалізації громадянами своїх прав та свобод, виконання покладених на неї обов'язків. Для реалізації окремих прав та обов'язків громадяни за своєю ініціативою вступають у відносини з органами публічного управління з метою отримання дозволів, ліцензій та різних документів, без наявності яких неможливо реалізувати свої права або виконати певний обов'язок. Надання дозволів, ліцензій та документів здійснюється у встановленому порядку, регламентованому багатьма законодавчими та підзаконними актами – законами України «Про громадянство України», «Про громадські об'єднання», «Про державну реєстрацію актів цивільного стану», «Про імміграцію», «Про стандартизацію», «Про ліцензування видів господарської діяльності», «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг», «Про адміністративні послуги» тощо; постановою Верховної Ради України «Про затвердження положень про паспорт громадянина України та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон»; постановами Кабінету Міністрів України «Про деякі питання надання підрозділами ДМС платних послуг», «Про затвердження порядку ведення реєстру адміністративних послуг» тощо.

Перелічені та інші нормативно-правові акти, що регламентують порядок здійснення певних дій органами публічної адміністрації у взаємовідносинах з громадянами та їх об'єднаннями, не створюють належних умов для забезпечення законності в діяльності зазначених органів та інколи зумовлюють проблеми для реалізації громадянами своїх прав та обов'язків.

В останні десятиліття через проблеми у реалізації прав і свобод громадян у сфері публічного управління активно обговорюється ідея законодавчого регулювання адміністративних процедур, тобто діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, спрямованої на реалізацію їх повноважень у взаємовідносинах з не підпорядкованими їм громадянами і їх організаціями.

Адміністративні процедури з двохтисячних років були і залишаються предметом наукового інтересу таких вітчизняних вчених-адміністративістів: В. Авер'янова, Ю. Битяка, Є. Демського, І. Коліушка, А. Комзюка, О. Кузьменко, О. Миколенка, Р. Мельника, О. Рябченко, С. Стеценка, В. Тимощука та інших. Проте у сучасній правовій науці розуміння поняття «адміністративна процедура» безпосередньо пов'язується з відповідним тлумаченням поняття «адміністративний процес». Отже, аналіз сутності та ознак адміністративної процедури прямо залежить від визна-

чення співвідношення даного поняття з такими суміжними правовими категоріями, як «юридичний процес», «бюджетний процес», «адміністративний процес» та «адміністративне провадження». Вирішення питання щодо визначення поняття «адміністративна процедура» дозволить більш чітко окреслити правову природу досліджуваного поняття та з'ясувати основні напрями використання даної категорії в публічно-управлінській діяльності, науці адміністративного права та адміністративного процесу.

Поняття «адміністративний процес», «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження», попри їх активне використання в теорії адміністративного права та юридичній (адміністративній) практиці, досі не мають чіткого й однозначного визначення і потребують уточнення їх змістового наповнення [8, с. 234]. Дане завдання по-різному вирішується вітчизняними та зарубіжними науковцями, які пропонують досить складні, суперечні та іноді навіть взаємовиключні концепції. Так, деякі автори вважають адміністративну процедуру витоком процесу [1, с. 112–113], деякі вчені, навпаки, розглядають процес як різновид процедури (більш досконалий) [2, с. 576], інші науковці взагалі не проводять розмежування між процесом та процедурою, вважаючи їх рівнозначними [3, с. 6]. Зрештою, низка вчених аналізує адміністративні процедури як складову частину (елемент) адміністративного процесу [4, с. 11; 5, с. 404]. Загалом можна відзначити, що чисельні наукові підходи до аналізу змісту адміністративних процедур беруть свій початок у дискусії про структуру та зміст адміністративного процесу. У сучасному адміністративному праві дане поняття переважно розглядається в двох значеннях – вузькому і широкому. Такі вчені, як Н. Саліщева, М. Пискотін, А. Клюшниченко та інші, з позицій юрисдикційного підходу розглядають адміністративний процес у його вузькому значенні, тобто як діяльність уповноважених органів влади щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу (адміністративно-юрисдикційний процес) [6, с. 12–16]. Таким чином, адміністративний процес згідно з даним підходом має винятково юрисдикційний (правоохоронний) характер. У юридичній літературі можна знайти й ще вужче розуміння адміністративного процесу. Прихильники теорії судового права (В. Бевзенко, В. Колпаков, А. Комзюк) вважають адміністративний процес тільки адміністративно-судовим процесом [9, с. 693].

З огляду на фактичне існування великого розмаїття процесуальних відносин у сфері адміністративного права О. Миколенко пропонує відмовитись від поняття «адміністративний процес» як об'єднуючого поняття (навколо якого слід будувати відповідне утворення у системі права України), безпосередньо визначаючи основним поняття, що здатне консолідувати розглянуті наукові підходи, – поняття «адміністративна процедура» [7, с. 34].

Щоб з'ясувати, що таке адміністративна процедура, з'являється необхідність визначити місце адміністративних процедур у юридичному процесі, у тому числі адміністративному, та перспективи законодавчого регулювання адміністративних процедур. Доцільним є розгляд юридичного процесу як урегульованої нормами процесуального права сукупності юридично значущих дій суб'єктів права з нормативно-правового регулювання суспільних відносин і застосування матеріально-правових норм. Така сукупність виявляється у формі правотворчості та правозастосування. Одну або декілька юридично значущих дій, що становлять зміст того або іншого виду юридичного процесу, необхідно розглядати як юридичну процедуру.

Керуючись даним визначенням, можна виявити основні риси цього правового явища.

По-перше, здійснення суб'єктом права окремих юридично значущих дій не може розглядатися як процес, адже це завжди сукупність, система послідовно вчинюваних суб'єктом права дій.

По-друге, порядок вчинення юридично значущих дій у рамках юридичного процесу регулюється нормами процесуального права. Суспільні процеси, які не регулюються правовими нормами, не розглядаються як юридичні.

По-третє, юридичний процес як активна діяльність суб'єктів права складається із стадій (етапів), на кожній з яких учасниками процесу здійснюються відповідно до встановленої процедури відповідні юридичні дії, спрямовані на досягнення юридичного результату.

По-четверте, кінцевою метою і результатом юридичного процесу є нормативне врегулювання суспільних відносин або реалізація суб'єктами правовідносин прав і обов'язків на основі відповідних норм матеріального права.

Юридичний процес може здійснюватися у формі правотворчості або правозастосування. Правотворчий процес здійснюється на стадії розробки, прийняття та введення в дію нормативних правових актів і являє собою діяльність компетентних органів держави, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо підготовки, прийняття (видання), оприлюднення і введення в дію законів та підзаконних актів. Різновидами правотворчого процесу є законодавчий

процес і нормотворчі процеси, що здійснюються Президентом України, Урядом України, органами виконавчої влади, іншими державними органами (Нацбанк України) та органами місцевого самоврядування.

Правозастосовний процес здійснюється як на стадії виникнення правовідносин у реальному житті суспільства, так і на стадії реалізації зацікавленими суб'єктами цих правовідносин належних їм суб'єктивних юридичних прав і обов'язків. Правозастосовний процес на основі відповідних норм права спрямований на врегулювання конкретних життєвих ситуацій, на підтримання правопорядку у суспільстві і включає: 1) владну й організаційну діяльність органів публічного управління та посадових осіб; 2) діяльність фізичних та юридичних осіб щодо реалізації своїх прав та законних інтересів, виконання своїх обов'язків.

Діяльність фізичних та юридичних осіб щодо реалізації належних їм на основі правових норм суб'єктивних прав і юридичних обов'язків, спрямована на задоволення їх особистих законних інтересів, забезпечення їх самоорганізації та нормального режиму функціонування (існування), є правореалізуючим процесом. Правореалізуючий процес здійснюється суб'єктами права самостійно (як правило, за їх особистою ініціативою і без владного організаційного втручання носіїв державно-владних повноважень та органів місцевого самоврядування) у межах відповідних процедур, що передбачені процесуальними нормами.

Іншим видом правозастосовного процесу є владно-організаційна діяльність компетентних органів публічного управління та посадових осіб щодо реалізації покладених на них регулятивних та охоронних функцій – правоорганізаційний процес. Зазначений вид правозастосовного процесу, на відміну від правореалізуючого, здійснюється компетентними державними органами та органами місцевого самоврядування шляхом здійснення владно-організаційних дій та застосування заходів примусу відносно не підпорядкованих їм суб'єктів права. Залежно від виконання регуляторних або охоронних функцій органами публічного управління та посадовими особами здійснюється оперативно-виконавча або правоохоронна діяльність.

Оперативно-виконавча діяльність органів публічного управління полягає в організації та забезпеченні виконання приписів нормативних правових актів усіма учасниками відповідних правовідносин. Ця діяльність дозволяє суб'єктам правовідносин реалізовувати свої права і законні інтереси, а також виконувати свої обов'язки.

Правоохоронна діяльність органів публічного управління полягає у здійсненні державно-владних заходів, спрямованих на припинення та розкриття правопорушень, забезпечення безпеки особи, суспільства та держави. Обидва види правоорганізаційного процесу реалізуються шляхом здійснення компетентними органами і посадовими особами юридичних дій, спрямованих на розв'язання (врегулювання) відповідної юридичної справи, тому кожний з цих видів правозастосовної діяльності являє собою різновид юридичного процесу – оперативно-виконавчий і правоохоронний.

Водночас зазначені два види правоорганізаційного процесу можуть мати як внутрішню, так і зовнішню спрямованість, тобто здійснюватися як усередині самих правозастосовних органів, так і цими органами щодо інших суб'єктів права. Залежно від спрямованості правоорганізаційного процесу і меж його здійснення можна виділити два види цього процесу – внутрішній і зовнішній.

Внутрішній правоорганізаційний процес полягає у застосуванні компетентними органами і посадовими особами щодо підлеглих їм у службі або роботі осіб і організацій положень, що містяться в нормативно-правових актах. Внутрішні правоорганізаційні процеси здійснюються всередині будь-якого органу, організації, установи або всередині системи органів (організацій, установ) і спрямовані на забезпечення стійкого та стабільного функціонування цієї організації (системи організацій) у межах встановленого для неї правового режиму. Прикладами внутрішнього оперативно-виконавчого процесу є добір і розстановка кадрів, атестація службовців, матеріально-технічне забезпечення, проведення службової підготовки тощо.

Зовнішній правоорганізаційний процес полягає у застосуванні органами і посадовими особами приписів, що містяться в правових нормах, відносно не підлеглих їм фізичних та юридичних осіб. Він здійснюється компетентним органом або посадовою особою, що його представляє за межами цього органу, та спрямований на вирішення підвідомчих даному органу юридичних справ. Прикладами зовнішнього оперативно-виконавчого процесу є ліцензування, державна реєстрація, надання різних адміністративних послуг. До зовнішніх правоохоронних процесів належить і процес застосування адміністративної відповідальності, процес захисту порушених прав громадян та юридичних осіб.

Таким чином, зовнішню правозастосовну діяльність органів публічного управління можна узагальнити поняттям «адміністративний процес», що включає у себе адміністративну юрисдикцію та адміністративні процедури.

Адміністративна процедура як складова частина адміністративного процесу, який є складником юридичного процесу, – це урегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію ними своїх повноважень у взаємовідносинах з не підпорядкованими їм громадянами та їх організаціями і не пов'язана з розглядом справ або застосуванням заходів примусу.

Адміністративні процедури, що здійснюються органами публічного управління у взаємовідносинах з фізичними та юридичними особами, можна розділити на сім видів: 1) щодо надання прав; 2) пов'язані із забезпеченням виконання фізичними та юридичними особами своїх обов'язків; 3) ліцензійно-дозвільні; 4) реєстраційні; 5) з прийняття несприятливих актів для фізичних та юридичних осіб; 6) контрольно-наглядові; 7) процедури державного заохочення. Більшість із зазначених видів адміністративних процедур, крім процедур з прийняття несприятливих актів для фізичних та юридичних осіб, контрольно-наглядових та процедур державного заохочення, реалізуються в процесі надання адміністративних послуг.

Адміністративні процедури з надання прав регулюють діяльність адміністративних органів щодо надання фізичним та юридичним особам суб'єктивних публічних прав або визнання за ними відповідного правового статусу. Такими процедурами є процедури надання права на отримання державної пенсії або субсидії, статусу вимушеного переселенця, ветерана, державного службовця.

Адміністративні процедури, що пов'язані із забезпеченням виконання громадянами своїх обов'язків – це процедури виконання військового обов'язку, обов'язку проходження у певних випадках медичного огляду.

Специфічні процедури пов'язані з реалізацією фізичними та юридичними особами їх прав у сфері отримання ліцензій, а також різноманітних дозволів на здійснення певних видів діяльності або вчинення визначених дій. Крім ліцензування та дозвільної діяльності у сфері громадської безпеки, до цього виду адміністративних процедур належать екзаменаційно-конкурсні та експертно-посвідчувальні процедури.

Реєстраційна діяльність включає державну реєстрацію нормативно-правових актів органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, державну реєстрацію юридичних осіб, громадських об'єднань, прав на нерухомість.

Контрольно-наглядові процедури охоплюють діяльність органів публічної адміністрації щодо здійснення контролю та нагляду за дотриманням фізичними та юридичними особами вимог чинного законодавства (податкового, екологічного, митного тощо). Такі процедури називають втручальними.

Процедури державного заохочення пов'язані з діяльністю державних органів щодо заохочення фізичних та юридичних осіб за заслуги перед державою та суспільством.

Адміністративні процедури як складові частини адміністративного процесу потребують законодавчого врегулювання. Законодавче врегулювання адміністративних процедур надасть можливість державі, що керується принципом верховенства права, законодавчо врегулювати відносини органів публічної адміністрації з приватними (фізичними та юридичними) особами. В Україні питання про необхідність прийняття окремого закону про загальну адміністративну процедуру стало актуальним у зв'язку з Указом Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р., однак досі такий закон не був прийнятий.

Висновки. Адміністративна процедура як складова частина адміністративного процесу, який є складником юридичного процесу, – це урегульована адміністративно-процесуальними нормами діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію ними своїх повноважень у взаємовідносинах з не підпорядкованими їм громадянами та їх організаціями і не пов'язана з розглядом справ або застосуванням заходів примусу.

Прийняття Кодексу України «Про адміністративні процедури» або Закону «Про загальну адміністративну процедуру» на законодавчому рівні визначить загальний порядок здійснення адміністративних процедур, створить умови для якісного забезпечення права особи бути вислуханою перед прийняттям несприятливого для неї рішення, права на допомогу і представництво, на ознайомлення з матеріалами справи тощо; встановить обов'язок адміністративних органів мотивувати свої рішення та визначати порядок їх оскарження (це забезпечить законність схвалюваних

рішень, покращить умови правового захисту громадян і бізнесу); визначить обов'язок органу публічної адміністрації запросити до органу зацікавлену особу і роз'яснити такий особі, чому не задовольняється її клопотання, та обґрунтовувати прийняття несприятливого акту, роз'яснити порядок його оскарження. Особливості здійснення окремих адміністративних процедур (контрольно-наглядових, екзаменаційно-конкурсних та експертно-посвідчувальних) необхідно визначити у спеціальних законодавчих актах.

Список використаних джерел:

1. Тарасова В.А. Процедурная форма деятельности органов социального обеспечения. *Советское государство и право*. 1973. № 11. С. 111–115.

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

3. Якимов А.Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство. *Государство и право.* 1999. № 3. С. 5–10.

4. Агафонов С.И. Административные процедуры и их реализация в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации : автореф. дисс. … канд. юрид. наук : 12.00.14 ; ННОУ «Московский гуманитарный университет» Москва, 2008. 24 с.

5. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В.П. Тимощук. Київ : Факт, 2003. 496 с.

6. Тимощук В.П. Адміністративні акти : процедура прийняття та припинення : монографія. Київ : Конус-Ю, 2010. 296 с.

7. Миколенко О.І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : автореф. дис. … докт. юрид. наук : 12.00.07 ; Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2011. С. 34.

8. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія. Київ : Атіка, 2005. С. 243.

9. Фролов Ю.М. Адміністративні процедури: зміст та особливості. *Форум права.* 2013. № 3. С. 692–698. URL: http://nbuv.gov/ua/i-pdf/FP_index.htm_2913/_3-114.pdf.

ЗМІСТ

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

АЯГУТ Н.Г. ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРАНСШИПМЕНТУ ЯК ОСОБЛИВОГО РЕЖИМУ НАДАННЯ ПОРТОВИХ ПОСЛУГ.....3

БУДУРОВА Г.М. УМОВИ НАБУТТЯ ПРАВА ВЛАСНОСТІ СУБ'ЄКТАМИ ГОСПОДАРЮВАННЯ ЗА НАБУВАЛЬНОЮ ДАВНІСТЮ: СУЧАСНА ПРАКТИКА ГОСПОДАРСЬКИХ СУДІВ..... 9

ЖУШМАН М.В. ПОКАЗАННЯ СВІДКА ЯК ЗАСІБ ДОКАЗУВАННЯ ПІД ЧАС РОЗГЛЯДУ СПРАВ ГОСПОДАРСЬКИМ СУДОМ.....15

ОСТАПЕНКО Ю.І. КОНЦЕПЦІЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДВАЛИНИ СУЧАСНОГО ЗАКОНОДАВСТВА.....24

ПАЦЬОРА А.М. СОЦІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ АКЦІОНЕРНИХ ТОВАРИСТВ: ЮРИДИЧНИЙ АСПЕКТ.....30

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

ГАЛАБУРДА Т.І. ДОКАЗИ Й ДОКАЗУВАННЯ В АВСТРІЙСЬКОМУ КРИМІНАЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ ЗА КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИМ КОДЕКСОМ 1873 Р.....36

ДАВИДОВ Д.О. ЕФЕКТИВНІСТЬ ПРОЦЕСУАЛЬНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ЯК ОСНОВНА МЕТА ЙОГО ОПТИМІЗАЦІЇ.....42

ДОБКІНА К.Р. ІСТОРІЯ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ УЧАСТІ В ЦИВІЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ.....50

ЛЮЛЬЧУК Н.М. ЩОДО ІСТОРИЧНОЇ ГЕНЕЗИ ІНСТИТУТУ ПРАВНИЧОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ..... 55

СМІРНОВА В.В. ПРОЦЕС СТАНОВЛЕННЯ Й РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ПРИСЯЖНИХ НА ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ ПІСЛЯ СУДОВОЇ РЕФОРМИ 1864 РОКУ.....62

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

АРТЕМЕНКО Я.В. ЩОДО ПОНЯТТЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ КІБЕРБЕЗПЕКИ..... 68

БЕНЬКОВСЬКИЙ С.Ю. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ТА ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ КОМУНАЛЬНИХ ОХОРОННИХ ПІДПРИЄМСТВ.....74

БІЛІНСЬКИЙ Д.О. МЕДИЧНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ФІНАНСОВО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ.....82

БУДЗИНСЬКИЙ М.П. ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ.....88

БУЛИЧОВ Є.В. ДЕЯКІ АСПЕКТИ ОТРИМАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА (ДОЗВІЛ ТА ЛІЦЕНЗІЯ) ЯК ВИДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ У СФЕРІ СПРАВЛЯННЯ ПОДАТКІВ І ЗБОРІВ.....96

БУРЛАКА І.С. ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ ФОРМ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ІЗ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ МІГРАЦІЇ.....101

ВОЛКОВА Л.М. ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ АДВОКАТУРИ УКРАЇНИ.....106

ГАЙВОРОНСЬКИЙ Є.П. ВІКТИМОЛОГІЧНЕ МОДЕЛЮВАННЯ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЙНИМ ЗЛОЧИНАМ.....111

ГАРБУЗЮК К.Г. ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ З ВІДБОРУ В ПОЛІЦІЮ (НА ПРИКЛАДІ ЛИТОВСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ).....116

ГУТЬ Н.Ю. КОНЦЕПЦІЇ ВИЗНАЧЕННЯ ФУНКЦІЇ ЯК КАТЕГОРІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА І ПРОЦЕСУ.....122

ЄВДОКІМЕНКО С.В. ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ ФІНАНСОВОГО СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ.....127

ЖЕЛТОБРЮХ І.Л. СТОРОНА СПРАВИ ЯК УЧАСНИК АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ.....133

ЗАМРИГА А.В. ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ.....138

ЗАЯЦЬ Б.Р. ІСТОРІОГРАФІЯ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ЗАХОДІВ ІЗ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....143

ІВАНОВ О.В. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН.....149

КІЗЬ С.М. ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛІЗОВАНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПРОКУРАТУРИ ЯК СУБ'ЄКТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ.....155

КЛИМЕНКО Ю.Ю. МИТНИЙ ПОСТ-АУДИТ В УКРАЇНІ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ.....161

КОМІРЧИЙ П.О. СУТНІСТЬ ФОРМ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ У ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ.....167

КОНОНЕЦЬ В.П. АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ З НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ МВС ЩОДО ВИДАЧІ СВІДОЦТВА ПРО ДОПУЩЕННЯ ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ ДО ПЕРЕВЕЗЕННЯ НЕБЕЗПЕЧНИХ ВАНТАЖІВ.....172

КУЗЬМЕНКО І.Г. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ПІДГОТОВКИ УПРАВЛІНСЬКИХ КАДРІВ ПОЛІЦІЇ КРАЇН ЄС.....176

НАУМЕНКО С.Г. ІСТОРІЯ ТА ПЕРЕДУМОВИ ВИНИКНЕННЯ ФОНДУ ГАРАНТУВАННЯ ВКЛАДІВ ФІЗИЧНИХ ОСІБ В УКРАЇНІ.....182

НЕСТОР Н.В. НОРМОТВОРЧІСТЬ, ЕКСПЕРТИЗА, МОНІТОРИНГ ЯК АДМІНІСТРАТИВНІ ФОРМИ КОНТРОЛЮ ТА ПРОЦЕДУРИ ЇХ ЗДІЙСНЕННЯ....187

ОКСЮТА О.Г. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА ТА МІСЦЕ СЕРЕД НИХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ....191

ОЛИЦЬКИЙ О.М. ОЗНАКИ ПІДРОЗДІЛІВ ШВИДКОГО РЕАГУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ....197

ПІНКЕВИЧ Н.С. ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ....204

ПРАВОТОРОВА О.М. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ОХОРОНА ЗДОРОВ'Я: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ....211

РОМАНЕНКО М.В. ОХОРОНА НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА ЯК ФУНКЦІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ....217

САВИЦЬКИЙ Я.Ф. ЩОДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ АПЕЛЯЦІЙНИХ ГОСПОДАРСЬКИХ СУДІВ В УКРАЇНІ....222

ЗИРІН Б.О. ПОНЯТТЯ Й ОСНОВНІ ЕЛЕМЕНТИ ФІЗКУЛЬТУРНО-ОЗДОРОВЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ....228

СОФ'ЇН М.І. ЦЕНТРАЛЬНІ ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЯК КЛЮЧОВІ СУБ'ЄКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ....233

ЧЕКОМАСОВА Н.Б. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ТА ПРИВАТНИХ УСТАНОВ ЩОДО ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ В БУДІВЕЛЬНІЙ ГАЛУЗІ....238

ШЕВЧУК Г.В. ОСОБЛИВОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕПАРТАМЕНТУ КІБЕРПОЛІЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ....244

ШИЛО С.М. ОСНОВНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОННОСТІ ТА ДИСЦИПЛІНИ В ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ....250

ЩУПАКІВСЬКИЙ Р.В. ПРО ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙНОГО ПРАВА....256

ЯРМАКІ Х.П. АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА ЯК СКЛАДОВА ЧАСТИНА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ....262

НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Випуск 3, 2019

Том 1

Відповідальний за випуск – В.В. Галунько

Науковий редактор – О.Ю. Дрозд

Коректори: Я.І. Вишнякова, Н.В. Пірог

Комп'ютерне верстання – Н.С. Кузнєцова

Підписано до друку 22.04.2019. Формат 70х100/16.
Обл.-вид. арк. 26,07. Ум.-друк. арк. 22,1.
Наклад 300 прим. Зам. № 1219/277.

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