НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Збірник наукових праць

Збірник засновано у 2015 році

Випуск 5, 2020
Том 2

Видавничий дім
«Гельветика»
2020

НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Збірник наукових праць
Випуск 5, том 2, 2020
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 № 9 від 04.08.2020 р.).

Збірник наукових праць «Науковий вісник публічного та приватного права» включено до переліку наукових фахових видань (Категорія «Б»), в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук з юридичних дисциплін на підставі Наказу Міністерства освіти та науки України № 409 від 17.03.2020 р. (Додаток 1).

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

Галунько В.В. – доктор юридичних наук, професор (головний редактор); **Дрозд О.Ю.** – доктор юридичних наук, доцент (науковий редактор); **Журавльов Д.В.** – доктор юридичних наук, професор; **Козін С.М.** – кандидат юридичних наук; **Короєд С.О.** – доктор юридичних наук, доцент; **Курило В.І.** – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії аграрних наук, заслужений юрист України; **Мануїлова К.В.** – кандидат юридичних наук, доцент; **Севрук В.Г.** – кандидат юридичних наук; **Влад Вернигора** – L.L.M., BA (Hons), MA, DSocSc (Таллін, Естонія).

Редакційна колегія не завжди поділяє позицію автора.
За точність викладеного матеріалу відповідальність покладається на авторів.
Статті у виданні перевірені на наявність плагіату за допомогою програмного забезпечення StrikePlagiarism.com від польської компанії Plagiat.pl.

Н 34 Науковий вісник публічного та приватного права : Збірник наукових праць. Випуск 5. Т. 2. – К. : Науково-дослідний інститут публічного права, 2020. – 168 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, 2020

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.951
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.5-2.1

АБРОСЬКІН В.В.

ДОСЛІДЖЕННЯ ФУНКЦІЙ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ В УМОВАХ СЬОГОДЕННЯ

RESEARCH OF FUNCTIONS OF HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE IN THE CONDITIONS OF TODAY

Беручи до уваги тривалу перебудову системи вищої освіти в Україні й реформування державних органів, підпорядкованих Міністерству внутрішніх справ (далі – МВС), дослідження зосереджено на аналізі змісту та порівнянні сутності поняття «функції закладів вищої освіти МВС». Характеристику здійснено через призму розвитку вищої освіти в Україні та проблематику, притаманну відомчим закладам вищої освіти на сучасному етапі розбудови системи МВС. Проведений аналіз надав можливість уточнити визначення поняття «функції закладів вищої освіти», продемонстрував особливості закріплення функцій закладів вищої освіти МВС у національних нормативно-правових актах, дозволив указати на важливість проблеми реформування вищої юридичної освіти в Україні, зокрема щодо питань, які стосуються її надання у відомчих закладах вищої освіти, що перебувають у сфері управління МВС. Наголошено, що освітня функція держави має такі особливості: полягає в забезпеченні конституційного права людини на освіту, спрямована на забезпечення розвитку України, передбачає діяльність держави щодо підвищення освітнього рівня громадян та створення умов для здобуття освіти, зокрема в спеціалізованих освітніх закладах. У результаті дослідження розкрито та класифіковано функції закладів вищої освіти МВС, наголошено на доцільності здійснення підготовки юристів закладами вищої освіти зі специфічними умовами навчання МВС України. Визначено, що загальна освітня функція відомчих закладів вищої освіти МВС, на відміну від загальнодержавної, спрямована на забезпечення розвитку України у сферах охорони прав і свобод людини, публічної безпеки й громадського порядку, захисту державного кордону та цивільного захисту, чим зумовлюються особливості змісту відомчої освіти в системі МВС. Запропонована за результатами дослідження класифікація функцій закладів вищої освіти МВС України може бути використана для аналізу змісту нормативно-правових актів. Висновки наукової роботи спрямовують подальшу оптимізацію діяльності МВС України та Міністерства науки і освіти України щодо питань реалізації функцій закладів вищої освіти МВС.

***Ключові слова**: освіта, вища освіта, заклади вищої освіти, специфічні умови навчання, Міністерство внутрішніх справ України, функції.*

Taking into account the long-term restructuring of the higher education system in Ukraine and the reform of state bodies subordinated to the Ministry of Internal Affairs, the study focuses on analyzing the content and comparing the essence of the concept of “function of higher education institutions”. The characterization is

© АБРОСЬКІН В.В. – кандидат юридичних наук, ректор (Одеський державний університет внутрішніх справ)

carried out through the prism of the development of higher education in Ukraine and the problems inherent in departmental institutions of higher education at the present stage of development of the system of the Ministry of Internal Affairs. The analysis provided an opportunity to clarify the definition of "functions of higher education institutions", demonstrated the specifics of consolidating the functions of higher education institutions of the Ministry of Internal Affairs in national regulations, allowed to state the importance of reforming higher legal education in Ukraine, in particular higher education institutions of the Ministry of Internal Affairs. It is emphasized that the educational function of the state has the following features: is to ensure the constitutional human right to education; aimed at ensuring the development of Ukraine; provides for the activities of the state to raise the educational level of citizens and create conditions for education in particular in specialized educational institutions. As a result of the study, the functions of higher education institutions of the Ministry of Internal Affairs were revealed and classified, and the expediency of training lawyers in higher education institutions with specific training conditions of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine was emphasized. It is determined that the general educational function of departmental higher education institutions of the Ministry of Internal Affairs, in contrast to the national educational function, is aimed at ensuring the development of Ukraine in the areas of human rights and freedoms, public safety and public order, state border protection and civil protection. the peculiarities of the content of departmental education in the system of the Ministry of Internal Affairs are determined. The proposed classification of the functions of higher education institutions of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine can be used to analyze the content of regulations. The conclusions of the scientific work direct further optimization of the activities of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and the Ministry of Science and Education of Ukraine on the implementation of the functions of higher education institutions of the Ministry of Internal Affairs.

Key words: *education, higher education, institutions of higher education, specific conditions of study, Ministry of Internal Affairs of Ukraine, functions.*

Вступ. Наразі заклади вищої освіти зі специфічними умовами навчання, що перебувають у сфері управління Міністерства внутрішніх справ України (далі – ЗВО МВС), у своїй діяльності керуються Конституцією України, законами України «Про освіту», «Про вищу освіту», «Про наукову та науково-технічну діяльність», «Про Національну поліцію», «Про Національну гвардію України», «Про Державну прикордонну службу України», іншими законодавчими актами України, постановами Верховної Ради України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правовими актами Міністерства освіти і науки України (далі – МОН), Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС) тощо. Отже, зазначене відразу ж характеризує деякі особливості відомчої освіти системи МВС.

По-перше, нормативно-правове регулювання діяльності ЗВО МВС відбувається на законодавчому та підзаконному рівнях, До слова, маємо наголосити, що вищеперелічені законодавчі акти зазнали певних змін уже у 2020 році, причому деякі з них були переглянуті досить суттєво. Тож, система відомчої вищої освіти зазнає динамічних змін під впливом реформ.

По-друге, до системи відомчої освіти МВС входять як ЗВО, підпорядковані безпосередньо МВС, так і ЗВО, управління яких здійснюється центральним органом виконавчої влади (далі – ЦОВВ). До останніх, наприклад, належать Національна академія Національної гвардії України, Національна академія Державної прикордонної служби України імені Богдана Хмельницького, інші ЗВО. Зазначимо, що чотири з одинадцяти ЗВО системи МВС підпорядковані ЦОВВ [1; 2; 3; 4], інші 7 закладів готують кадри для роботи в Національній поліції України. Такі органи, як Державна міграційна служба України та Сервісні центри МВС, не мають власних ЗВО, але можуть задовольняти свої кадрові потреби за рахунок випускників поліцейських ЗВО.

По-третє, ЗВО МВС відрізняються особливою подвійною підпорядкованістю. Отже, їх діяльність регламентується і МВС України, і МОН України. Таким чином, реформи реалізовані як кожним із цих міністерств, так і ними сумісно, а також завдають значного впливу на діяльність відомчих ЗВО.

Водночас ЗВО зі специфічними умовами навчання, що перебувають у сфері управління МВС, є важливим складником системи підготовки та потужним засобом забезпечення кадрами правоохоронних органів України.

Загальна перебудова системи вищої освіти, як зазначає А. Павко, викликана «цивілізаційними змінами, що відбуваються у світі: глобалізацією економіки, інноваційним характером розвитку, інформатизацією суспільства тощо. Світові тенденції в економіці, політиці, культурній сфері свідчать про те, що збереження та модернізація національного інтелектуального потенціалу, входження України в європейський інтелектуальний простір є одним із пріоритетних напрямів розвитку нашої країни на сучасному етапі. Це завдання стає більш нагальним з урахуванням тієї обставини, що інтелектуальний потенціал нації, розвиток якого значно залежить від поглибленої системної взаємодії освіти, науки та інновацій, суттєво поступається розвиненим країнам світу» [5, с. 193]. Таким чином, діяльність МОН із реформування системи національної вищої освіти отримала спрямування на підтримку євроінтеграційного курсу, взятого Україною та остаточно закріпленого в преамбулі Основного Закону України у 2019 році [6, п. 1 ч. 1].

Трансформації системи вищої освіти історично передували проведенню масштабної реформи МВС. Так, за рахунок спрямування зусиль на розширення незалежності та автономії ЗВО підвищується роль ЗВО в системі МВС, що органічно доповнює реформування цієї системи та має сприяти організації якіснішої підготовки майбутніх службовців. Водночас паралельне реформування відразу обох систем спричинило виникнення певних суперечностей. Як приклад можна навести вимогу забезпечення навчальної мобільності осіб, що проходять підготовку у відомчих ЗВО, повністю реалізувати яку в умовах досить замкнутої системи відомчої освіти досить складно. Сукупність особливостей щодо умов реалізації освітньої функції держави відомчими ЗВО МВС України в період свого розвитку та трансформацій призвела до загострення питань, які безпосередньо впливають на здійснення ЗВО МВС своїх основних функцій.

На важливість питання відомчої освіти та реформування діяльності ЗВО зі специфічними умовами навчання, підпорядкованими МВС, указували такі провідні вчені: В. Авер'янов, А. Андреєв, О. Андрійко, В. Астахов, О. Бандурка, О. Безпалова, Ю. Битяк, А. Бондаренко, В. Буга, В. Волкова, В. Глуховеря, Н. Губерська, Б. Деревянко, О. Джафарова, М. Іншин, Т. Кагановська, Р. Калюжний, М. Каплюк, Т. Коломоєць, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Кузьменко, М. Легенький, І. Литвин, А. Манжула, О. Миколенко, Т. Мінка, В. Олефір, В. Пєтков, Д. Приймаченко, О. Рябченко, І. Савельєва, О. Салманова, О. Сезонова, М. Тищенко, Ю. Фролов, О. Харитонова, С. Шатрава, Ю. Шемшученко, Х. Ярмакі, П. Ясько, М. Ярош та інші.

Результати дослідження. Перед дослідженням основних функцій ЗВО МВС України зупинимось на деяких тенденціях, які спостерігаємо у відомчій освіті в умовах сьогодення.

Спочатку звернемось до Концепції реформування освіти в Міністерстві внутрішніх справ України 2016 року (зі змінами 2017 року), яка констатувала, що «після проведеної атестації в підрозділах Національної поліції України та за інших об'єктивних обставин некомплект працівників поліції становить 21 тис. (18,2%), що потребує комплектування підрозділів Національної поліції України шляхом нового добору на службу» [7]. У дійсності такі показники, безумовно, потребували швидкого та якісного реагування з боку відомчих ЗВО. Зазначимо, що кадрові проблеми існували в органах внутрішніх справ і до того, адже саме для їх вирішення і була розбудована система відомчих ЗВО.

Проте сучасні тенденції свідчать про спроби докорінно переглянути зміст юридичної освіти в Україні. Обговорення цього питання не вщухають останні декілька років. Так, наприклад, у 2017 році групою народних депутатів України був поданий законопроєкт «Про юридичну (правничу) освіту і загальний доступ до правничої професії» (реєстр № 7147) [8]. 29 серпня 2019 року цей проєкт було відкликано. Проте наразі в межах реформування системи вищої освіти МОН було представлено на обговорення оновлену Концепцію розвитку юридичної освіти [9]. Попередній варіант цієї Концепції під час розгляду провідними юристами та науковцями отримував діаметрально протилежні оцінки.

Одна з найважливіших змін, що запропонована цим проектом та яка безпосередньо впливає на виконання освітньої функції ЗВО МВС України, стосується пропозиції запровадження стандарту правничої (юридичної) освіти, відповідно до якого правничими визначені лише професії судді, адвоката, прокурора та нотаріуса. Отже, поліцейські (наприклад слідчі) не входять до переліку юридичних професій. До юридичних професій також не віднесено науково-викладацькі кадри, які здійснюють підготовку майбутніх юристів.

Наразі ЗВО МВС здійснюють підготовку більше десяти професій, серед них такі: слідчий, оперуповноважений, дільничний офіцер поліції, поліцейський (інспектор) патрульної поліції, експерт, психолог, рятувальник, військовослужбовець Національної гвардії України, військовослужбовець органів і підрозділів охорони державного кордону України тощо. Не дивлячись на таку різноманітність, більшість випускників становлятт майбутні юристи. Відпрацювавши певний час у правоохоронних органах та вирішивши змінити сферу діяльності, вони мають всі можливості для професійної реалізації як адвоката, нотаріуса, прокурора тощо. Але запропоновані зміни позбавлять їх такої можливості. Отже, це вплине на престиж отриманої освіти, бажання вступати на навчання та працювати в органах, підпорядкованих МВС. Окрім того, за такої редакції зазначеної Концепції негативного впливу зазнають також науково-викладацькі кадри і, відповідно, науковий потенціал ЗВО МВС, який наразі чималий. Щодо цього також необхідно вказати на розмірковування частини учасників розгляду Концепції над тим, чи потрібна взагалі поліцейським вища професійна освіта та державний бюджет на її реалізацію. Детально не зупиняючись на змісті положень зазначеної Концепції реформування юридичної освіти, мотивах, причинах, оцінці й прогнозуванні можливих наслідків, констатуємо, що її розгляд та втілення вплинуть на зміст діяльності ЗВО МВС, результатом чого може бути не лише зміна фаху підготовки, що здійснюють ЗВО МВС, але й суттєва перебудова дійсної системи відомчої вищої освіти.

У зв'язку з цим необхідним є уточнення питання про те, чи відбудеться в разі обговорюваних реформ зміна функцій, зокрема завдань ЗВО МВС України. З'ясуванням зазначеної проблеми й обґрунтовується актуальність обраної теми дослідження.

Розглядаючи термін «функція», необхідно визначити його зміст. Насамперед зазначимо, що нормативно-правові акти використовують термін «функція» переважно в поєднанні з іншими словами, які уточнюють зміст цього поняття, а саме: «функція безпеки», «функція управління», «фіскальна функція», «охоронна функція» тощо. Проте деякі підзаконні нормативно-правові акти містять визначення поняття «функція» як самостійного терміна. Отже, в нормативно-правовій базі поняття «функція» розглядалось як «діяльність, пов'язана з отриманням чітко визначеного кінцевого результату, який відображає досягнення цілей та завдань органу виконавчої влади» [10, ч. 2]. Чинною нормативно-законодавчою базою «функція» тлумачиться як «перелік напрямів діяльності державного органу чи структурного підрозділу, що дозволяють реалізувати покладені на них завдання та досягти поставлених цілей» [11].

Узагальнюючи, зазначимо, що представлені визначення підкреслюють зв'язок терміна «функція» з поняттями «мета» та «завдання». А крім того, вони тлумачать поняття «функція» як «напрям діяльності». Ці спостереження разом з іншими відомостями нормативно-правого регулювання вищої освіти дозволяють зробити декілька висновків: по-перше, якщо завдання представляють модель бажаного результату, а повноваження – сприятливі та необхідні умови для його досягнення, то функції – це певна повторювана (типова, порівняно постійна, стійка) цілеспрямована діяльність ЗВО, що базується на певних повноваженнях та спрямована на реалізацію відповідних завдань. Тобто саме функції є категорією, яка дозволяє на рівні нормативно-правових документів (наприклад статутів) порівнювати між собою діяльність ЗВО, що підтверджує зроблене нами раніше припущення; по-друге, статути ЗВО МВС України у своїй структурі не містять розділів або частин, що закріплюють переліки функцій цих закладів, але містять зазначені структурні елементи, які визначають напрями діяльності ЗВО; по-третє, Положення про ЗВО МВС закріплює окремі функції в змісті пунктів, що стосуються прав або обов'язків, проте не містить структурних елементів, спрямованих винятково на визначенням напрямів діяльності ЗВО; по-четверте, чинний Закон України «Про вищу освіту» містить статтю 75 «Основні напрями міжнародного співробітництва у сфері вищої освіти», яка є переліком певних функцій у цьому напрямі забезпечення вищої освіти; по-п'яте, поняття «функції» та «напрями діяльності» у сфері вищої освіти не мають власних нормативно закріплених визначень (термінів). Ці поняття близькі між собою, але, вочевидь, не тотожні.

Отже, ми маємо підстави припустити, що напрям діяльності – це певна сукупність функцій, що може бути об'єднана за своєю спрямованістю. А застосування понять «функція» та «напрям діяльності» в нормативно-правових актах різної юридичної сили має довільний характер, зумовлений рівнем деталізації цих актів. Отже, деталізація переліку функцій на рівні закону є меншою ніж на рівні статуту. Таким чином, логічно очікувати частішого використання поняття «функція» на рівні закону і більш активного застосування поняття «напрям діяльності» на рівні підзаконного нормативно-правового акта меншої юридичної сили (наприклад статуту), що і простежується в змісті досліджених документів. Проте для додаткової перевірки

зробленого припущення доцільно більш детально дослідити сутність поняття «напрям діяльності», але розпочати аналіз не з переліків, закріплених на рівні статутів ЗВО, а з визначення освітньої функції вищої освіти.

Так, Ю. Сухарніков зазначає, що «беззаперечною та первісною функцією освіти в масштабах суспільства визнається трансляція культури, передання наукових, технічних, моральних, побутових тощо надбань, досвіду від одного покоління до іншого, забезпечення спадкоємності поколінь, соціальної безперервності. Реалізація цієї функції в масштабах суспільства не є можливою без забезпечення функції сприяння прогресу культури, науково-дослідної, інноваційної функції освіти та функції інтеграції культури, а саме: науки з виробництвом, науки з політичним процесом, науки з мистецькою діяльністю тощо» [12].

Наразі інтенсивний процес перебудови галузі освіти характеризується великою кількістю наукових праць, спрямованих на переосмислення функції освіти в суспільстві та вироблення нових поглядів на їх реалізацію. Проте зазначимо, що основні гарантії та орієнтири щодо освіти були закріплені ще в 1996 році разом з ухваленням Конституції України. Стаття 53 Основного закону проголошує, що «кожен має право на освіту» [13, ст. 53], тим самим встановлюючи і мету, і функцію держави щодо забезпечення реалізації цього права.

Звертаючись до інших нормативно закріплених положень, доцільно вказати на підходи, закріплені вже в самій преамбулі Закону України «Про освіту». Отже, згідно зі ствердженими на цьому рівні даними, «метою освіти є підвищення освітнього рівня громадян задля забезпечення сталого розвитку України та її європейського вибору» [14]. Процитований фрагмент наочно демонструє уточнену (більш конкретно сформульовану) мету держави щодо освіти та виділяє необхідну для її досягнення постійну діяльність – «підвищення освітнього рівня громадян», а отже, розкриває зміст освітньої функції держави. При цьому важливим також є те, що «держава створює умови для здобуття освіти <…> військового <…> спрямування, зокрема в закладах спеціалізованої освіти всіх рівнів» [14, ст. 21].

Таким чином, освітня функція держави полягає в забезпеченні конституційного права людини на освіту, є спрямованою на забезпечення розвитку України, передбачає діяльність держави щодо підвищення освітнього рівня громадян та створення умов для здобуття освіти, зокрема в спеціалізованих освітніх закладах.

Зауважимо, що МВС України як державний орган, в підпорядкуванні якого перебувають ЗВО зі специфічними умовами навчання, має своє основне призначення. Положення про МВС України розкриває його сутність як забезпечення «формування державної політики у сферах <…> охорони прав і свобод людини, <…> підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг; захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; цивільного захисту» [15, ч. 1].

Отже, загальна освітня функція відомчих ЗВО МВС, на відміну від представленої вище загальнодержавної освітньої функції, спрямована на забезпечення розвитку України у сферах охорони прав і свобод людини, публічної безпеки й громадського порядку, захисту державного кордону та цивільного захисту, чим і зумовлюються особливості змісту відомчої освіти в системі МВС.

Поміж загальної освітньої функції, безперечно, є і багато інших. Спробу їх класифікації, реалізовану для правоохоронних органів, зробила у 2014 році К. Ізбаш. Науковиця зазначила, що всі функції суб'єктів підготовки кадрів для правоохоронних органів можна поділити на внутрішні та зовнішні. Перші трапляються при вирішенні внутрішньоорганізаційних питань, а саме: матеріально-технічного забезпечення навчального процесу, проходження служби, підтримання внутрішнього порядку тощо. Зовнішні функції характеризують діяльність досліджуваних суб'єктів за умов взаємодії із суспільством і виявляються при проведенні профорієнтаційних заходів, відборі майбутніх кадрів правоохоронних органів тощо [16, с. 123]. Проаналізувавши стан нормативно-правової бази, дослідниця зауважувала, що «сьогодні завдання й функції суб'єктів підготовки кадрів для правоохоронних органів України конкретно не визначені в чинному законодавстві. Вони випливають із Закону України «Про вищу освіту» та деяких підзаконних нормативно-правових актів, де вони представлені досить узагальнено й неповно» [16, с. 123].

Наразі ситуація з визначенням освітніх функцій МВС дещо покращилась. Варто зазначити, що з кінця 2015 року Положення про МВС виділяє та закріплює окремі функції із забезпечення відомчої освіти, зокрема частина 4 Положення визначає, що «МВС відповідно до покладених на нього завдань: а) забезпечує формування пропозицій до обсягів державного замовлення на

підготовку, перепідготовку та післядипломну освіту фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів для МВС, Національної гвардії та ЦОВВ, діяльність яких спрямовує і координує Міністр; б) забезпечує на базі навчальних закладів, що належать до сфери управління МВС, підготовку та професійне навчання кадрів для МВС, Національної поліції та Національної гвардії; в) установлює порядок добору, направлення та зарахування на навчання до навчальних закладів, що належать до сфери управління МВС; г) установлює порядок організації та строку професійного навчання працівників МВС, Національної поліції та Національної гвардії; д) здійснює організаційно-методичний супровід навчального процесу в навчальних закладах, що належать до сфери управління МВС; е) організовує та здійснює поточне і перспективне планування, розроблення планів основних організаційних заходів МВС, роботи колегії МВС, нарад керівництва МВС» [15, ч. 4].

Висновки. Таким чином, маємо підстави для здійснення нової класифікації освітніх функцій МВС. Беручи до уваги фактори, що впливають на реформування системи освіти, а також факт закріплення в нормативно-правовій базі функцій МВС, в основу класифікації покладемо певні етапи (частини робіт), необхідні МВС для здійснення всього циклу реалізації загальної освітньої функції. Отже, за цим критерієм можна виділити такі: 1) формування державного замовлення та порядку добору за всіма видами навчання для ЗВО МВС; 2) установлення порядку організації та строків навчання у ЗВО МВС; 3) здійснення організаційного планування та методичного супроводу навчального процесу ЗВО МВС.

Зважаючи на викладене, зауважимо, що для системи МВС маємо певну ієрархію функцій: освітня; загальна освітня та функції, що реалізує МВС у сфері освіти; функції безпосередньо ЗВО зі специфічними умовами навчання, що перебувають у підпорядкуванні МВС України.

Виходячи з того ж критерію класифікації, зміст класифікації функцій для відомчих ЗВО буде виглядати інакше ніж для органу, який здійснює управління, а саме: 1) забезпечення якісного добору та високого рівня підготовки кадрів для потреб МВС і підпорядкованих йому ЦОВВ; 2) використання й залучення ресурсів для всебічного забезпечення навчального процесу; 3) розвиток якості освіти ЗВО.

Зазначимо, що запропонована класифікація дозволяє проводити аналіз напрямів діяльності ЗВО МВС, закріплених у Статутах, а тому підтверджує визначення поняття «напрям діяльності» як сукупності функцій, об'єднаних за певною спрямованістю.

Під час проведеного дослідження вивчено ієрархію освітніх функцій держави, МВС та ЗВО МВС. Аналіз отриманих даних свідчить про їх корисність при оцінюванні реформ системи відомчої освіти МВС. Так, спираючись на зазначений інструмент, можна зрозуміти, що функції ЗВО МВС із підготовки кадрів за окремими спеціальностями (перелік яких визначає весь зміст відомчої освіти) виходить за межі, регламентовані основними законами, положеннями та статутами, що діють у галузі вищої освіти, тобто нормативно-правової бази.

Список використаних джерел:

1. Статут Національної академії Національної гвардії України (нова редакція) : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 13.01.2017 р. № 11. URL : https:// nangu.edu.ua/uploads/files/documentyСтатут.pdf.

2. Статут Національної академії Державної прикордонної служби України ім. Богдана Хмельницького : наказ Адміністрації Державної служби України від 28.12.2017 р. № 121. URL : https://nadpsu.edu.ua/wp-content/uploads/2019/03/statut-nadpsu.pdf.

3. Статут Національного університету цивільного захисту України (нова редакція) : затверджений Головою Державної служби України з надзвичайних ситуацій від 23.08.2018 р. URL : https://nuczu.edu.ua/images/topmenu/inform-pro-diyalnicti/administrativna-diyalnicti/statut_nuczu.pdf.

4. Статут Львівського державного університету безпеки життєдіяльності (нова редакція) : наказ Голови Державної служби України з надзвичайних ситуацій від 23.08.2018 р. № 494. URL : https://ldubgd.edu.ua/sites/default/files/statut_universitetu.pdf.

5. Інтеграція в європейський освітній простір: здобутки, проблеми, перспективи: монографія / за заг. ред. Ф.Г. Ващука. Ужгород : ЗакДУ, 2011. 560 с.

6. Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) : Закон України від 07.02.2019 р. № 2680-VIII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2680-19#n6.

7. Про затвердження Концепції реформування освіти в Міністерстві внутрішніх справ України : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 25.11.2016 р. № 1252. URL : http://consultant.parus.ua/?doc=0AMQ2E07D1.

8. Верховна Рада України (офіційний веб-портал), «Проект Закону про юридичну (правничу) освіту і загальний доступ до правничої професії» реєстр № 7147 від 28.09.2017. URL : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62613.

9. Міністерство освіти і науки України (офіційний сайт), «Концепція розвитку юридичної освіти». URL : https://mon.gov.ua/ua/osvita/visha-osvita/koncepciya-vdoskonalennya-pravnichoyi-yuridichnoyi-osviti-dlya-fahovoyi-pidgotovki-pravnika.

10. Про затвердження Порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади : наказ Головного управління державної служби України від 29.07.2005 р. № 189. Втратив чинність: 21.05.2010. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0901-05#Text.

11. Про затвердження Порядку розроблення посадових інструкцій державних службовців категорій «Б» та «В» : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 11.09.2019 р. № 172-19. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1077-19#Text.

12. Сухарніков Ю.В. Реформа вищої освіти України: європейські пріоритети. *Стратегічні пріоритети*. 2009. № 3 (12). С. 33-46.

13. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/ show/254к/96-вр#Text.

14. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ 2145-19#Text.

15. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 878. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-п#Text.

16. Ізбаш К.С. Завдання та функції суб'єктів підготовки кадрів для правоохоронних органів. *Південноукраїнський правничий часопис (Правове забезпечення адміністративної реформи)*. 2014. № 3. С. 121–124.

УДК 342.56:35
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.5-2.2

АМЕЛЬОХІН В.В.

МІЖНАРОДНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА ЩОДО ОСКАРЖЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

INTERNATIONAL AND FOREIGN EXPERIENCE OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS ON APPEALS AGAINST REGULATIONS

Актуальність статті полягає в тому, що розглядаючи будь-яку сферу адміністративних правовідносин, слід зазначити, що аналіз міжнародного досвіду завжди був пріоритетним, оскільки практика іноземних країн завжди показує як позитивні, так і негативні аспекти. Не є винятком і наше дослідження, адже воно присвячене аналізу оскарження нормативно-правових актів, що здійснюється у Великобританії та більшості країн-учасниць ЄС уже сотні років. Тобто нам є що запозичувати в процесі компаративістичного дослідження в цій сфері. Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії компаративістики, праць учених-юристів у сфері адміністративного права і процесу виявити й узагальнити міжнародний та зарубіжний досвід здійснення адміністративного судочинства щодо оскарження нормативно-правових актів. Зроблено висновок, що міжнародний і європейський досвід здійснення адміністративного судочинства щодо оскарження нормативно-правових актів доводить, що найдовшу і найкращу традицію в цій сфері має Великобританія, де будь-яка особа, на яку істотно впливає дія державного органу чи незаконно прийнятий нормативно-правовий акт, може оскаржити її в судовому порядку за вимогами Верховного суду. У континентальній Європі досконалою є процедура адміністративної інстанції осадження нормативно-правових актів Федеративної Республіки Німеччина. Ми вважаємо, що не дивлячись на те, що Великобританія належить до англосаксонської правової сім'ї, її досвід щодо оскарження нормативно-правових актів найкраще підходить для запозичення в Україні, оскільки Верховний суд є єдиним вищим органом, який дозволяє оскаржити законодавчі акти та інші адміністративні дії виконавчої влади, державних та приватних органів. Людина може звернутися до Верховного суду з проханням оскаржити рішення державного органу, якщо у неї є достатньо доказів, протягом трьох місяців. Майже будь-який державний орган або приватні органи, які виконують державні функції, можуть бути під судовим наглядом, зокрема урядовий департамент, місцева рада, міністр, прем'єр-міністр або будь-який інший орган, створений відповідно до закону. Єдиним державним органом, рішення якого не можуть бути переглянуті, є парламент, коли він ухвалює закон.

Ключові слова: *адміністративне судочинство, досвід, міжнародний, Німеччина, нормативно-правовий акт, оскарження, Сполучене Королівство.*

The relevance of the article is that considering any area of administrative law, it should be noted that the analysis of international experience has always been a priority, as the practice of other foreign countries always shows both positive and negative aspects. Ours is no exception to this rule, as it is devoted to the analysis of appeals against legal acts, which has been carried out in the UK and most EU member states for hundreds of years. In other words, we have something to borrow in the process of comparative research in this area. The purpose of the article is to, on the basis of the theory of comparative studies, the works of legal scholars in the field of administrative law and process to identify and summarize international and foreign experience in administrative proceedings to challenge regulations. It is concluded that the international and European experience

© АМЕЛЬОХІН В.В. – здобувач (Науково-дослідний інститут публічного права)

of administrative proceedings on the appeal of regulations proves that the UK has the longest and best tradition in this area. In which any person who is significantly affected by the action of a state body or an illegally adopted normative legal act may appeal it in court at the request of the Supreme Court. In continental Europe, the procedure of administrative instance of deposition of normative legal acts of Germany is perfect. We believe that despite the fact that the UK belongs to the Anglo-Saxon legal family, its experience in challenging regulations is best suited for borrowing in Ukraine. Because the Supreme Court is the only supreme body that can challenge legislation and other administrative actions of the executive, public and private bodies. A person can apply to the Supreme Court to appeal the decision of a public body, if he has sufficient evidence, within three months. Almost any public or private body performing public functions may be subject to judicial oversight, including the government department, local council, minister, prime minister, or any other body established by law. The only state body whose decisions cannot be reviewed is the parliament when it passes a law.

Key words: *administrative proceedings, experience, international, Germany, legal act, appeal, United Kingdom of England.*

Вступ. Розглядаючи будь-яку сферу адміністративних правовідносин, слід зазначити, що аналіз міжнародного досвіду завжди був пріоритетним, оскільки практика іноземних країн завжди показує як позитивні, так і негативні аспекти.

Не є винятком і наше дослідження, адже воно присвячене аналізу оскарження нормативно-правових актів, що здійснюється у Великобританії та більшості країн-учасниць ЄС уже сотні років. Тобто нам є що запозичувати в процесі компаративістичного дослідження в цій сфері.

До проблематики визначення міжнародного досвіду здійснення адміністративного судочинства щодо оскарження нормативно-правових актів звертались такі вчені: В. Авер'янов, В. Басс, Ю. Битяк, В. Галунько, М. Дамірчиєв, В. Заросило, В. Колпаков, О. Кузьменко, Р. Мельник, Л. Миськів, А. Нонко, О. Радишевська, Є. Соболь, С. Стеценко, В. Ткаченко, О. Тихомиров, Т. Цуркан, В. Шкарупа, García de Enterría, Posada Martínez Lopez-Muñiz, Caroline Meller-Hannich, Kanton Bern та інші. Проте до аналізованих нами питань вони зверталися лише побічно, досліджуючи більш загальні, спеціальні чи суміжні виклики.

Постановка завдання. Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії компаративістики, праць учених-юристів у сфері адміністративного права і процесу виявити й узагальнити міжнародний та зарубіжний досвід здійснення адміністративного судочинства щодо оскарження нормативно-правових актів.

Результати дослідження. Україна вибрала свій вектор розвитку в напрямі Європейської Спільноти в цілому і правової європейської спільноти зокрема. На наш погляд, іншої альтернативи для розвитку української судової системи немає. Тому вченим-адміністративістам необхідно розробити нові підходи до здійснення адміністративного судочинства, зокрема до оскарження нормативно-правових актів. Чинне законодавство містить чималу кількість прогалин, які необхідно виправляти для того, щоб воно відповідало стандартам Європейського Союзу та міжнародним нормам. Тоді Україна матиме правову основу, щоб стати правовою державою зі свідомим громадянським суспільством.

Для прикладу візьмемо досвід адміністративного судочинства Англії, де особливо важливу роль відіграє прецедентне право, яке формувалося протягом багатьох років. Так, воно еволюціонувало протягом 1 000 років, однак судова влада продовжує змінюватися та розвиватися для задоволення потреб суспільства та вважається одним із найкращих і незалежних у світі.

Прецедентне право, регламентоване в серії Law Reports, забезпечує основну частину закону в Сполученому Королівстві та є джерелом права через механізм прецедентної доктрини. Згідно з доктриною прецеденту, суд пов'язаний рішеннями суду над ним і, як правило, судом рівнозначної сутності. Вищі суди мають повноваження скасовувати рішення нижчих судів, а в деяких випадках навіть скасовувати власні рішення. Важливо знати, в якому суді було ухвалено рішення, і знати, що рішення Верховного суду (або Палати лордів) значить більше ніж рішення, ухвалене в будь-якому іншому вищому суді. Необхідно також оцінити шанси конкретного суду не виконувати одне з власних рішень, оскільки правила щодо застосування прецедентної доктрини щодо цього можуть відрізнятися. Акти судових справ 1873–1875 рр. створили судову ієрархію, яка була завершена, коли Палата лордів стала остаточним апеляційним судом після Закону «Про апеляційну юрисдикцію»

1876 р. Сучасна доктрина обов'язкової сили судового прецеденту остаточно з'явилася лише тоді, коли була визначена юридична звітність та усталена судова ієрархія [2; 3].

Зважаючи на це, Верховний суд відіграє ключову роль у становленні адміністративного судочинства та оскарженні нормативно-правових актів.

Як й обов'язковий прецедент, про який говорилося вище, існує переконливий прецедент Вищого суду іншої юрисдикції. Переконливий прецедент часто суперечить, коли подібних випадків у юрисдикції немає. У нових галузях права, таких як віртуальна власність та екоправо, переконливий прецедент може бути єдиним доступним прецедентом. Рішення у Верховному суді (Палаті лордів), як правило, ухвалювалися в друкованій формі. Судді в цивільному та апеляційному судах розглядають справу перш ніж ухвалювати остаточне рішення. Тому вони утримують або резервують рішення до більш пізньої дати. У кримінальних справах після того, як присяжні винесли вирок у суді першої інстанції, суддя може винести вирок негайно або подати доповіді та винести вирок у більш пізній термін. В інших судах рішення суддів виносяться усно (xtempore) і записуються дослівно стенографом суду. Офіційні та неофіційні правові журналісти відвідують суд та роблять короткі записи [4; 5].

Юридична звітність була врегульована наприкінці XIX ст. До 1865 р. адвокати відвідували слухання, писали та публікували звіти про справи (часто під своїм іменем). Ці звіти, як правило, називаються «номінальні звіти». Поширення цих звітів та невизначеність того, що є авторитетним, призвели до створення Інкорпорованої ради звітності про право (ICLR), яка публікує офіційні звіти про право. Багато старих доповідей було зібрано разом і опубліковано у 172 томах як «Англійські звіти» [6; 7].

Близько 2 500 судових рішень (менше 2% від усіх судових рішень) повідомляються в серіях звітів законів щороку. Рішення Верховного суду (Палати лордів) та Апеляційного суду переважають через значущість, надану їм доктриною прецеденту [8]. Повідомляється лише про невелику частку справ першої інстанції у Вищому суді. Коли у 1863 р. були запропоновані законні звіти, найбільш авторитетні доповіді в Англії та Уельсі було запропоновано включити в усі випадки, зокрема ввести або запровадити новий принцип чи нове правило, істотно модифікувати дійсний принцип або правило вирішувати питання, щодо якого закон є сумнівним [9].

Судді можуть рекомендувати рішення для подання звітів, але це рішення, як правило, ухвалюється редакторами різних серій законів. Це означає, що випадки, які представляють інтерес для фахівців, можуть бути проігноровані, хоча можуть бути й випадки, які нічого не змінюють, але створюється враження про широке охоплення.

Отже, адміністративне судочинство Сполученого Королівства є частиною конституційного права, розробленого спеціально для забезпечення підзвітності виконавчої влади і державних органів Верховному суду відповідно до закону. Людина може звернутися до Верховного суду з проханням оскаржити рішення державного органу, якщо у неї є достатньо доказів, протягом трьох місяців. Майже будь-який державний орган або приватні органи, які виконують державні функції, можуть бути під судовим наглядом, зокрема урядовий департамент, місцева рада, міністр, прем'єр-міністр або будь-який інший орган, створений відповідно до закону. Єдиним державним органом, рішення якого не можуть бути переглянуті, є парламент, коли він ухвалює закон.

Далі перейдемо до досвіду Німеччини в адміністративному судочинстві. Перша інстанція повинна визнати те, що якщо справа ще не вирішена, то це має принципове значення; якщо рішення відхиляється від попередньої судової інстанції, то вона переходить до вищих судів. Крім того, апеляція повинна бути схвалена другою інстанцією, якщо були дотримані законні вимоги. Апеляційним судом в адміністративних спорах є Вищий адміністративний суд або Адміністративний суд у Баден-Вюртемберзі, Баварії та Гессені [10].

Як правило, скарги австрійських адміністративних органів можуть бути подані до компетентного адміністративного суду. Призначення на більш високий адміністративний орган зазначене тільки в питаннях власної сфери діяльності в муніципальних утвореннях. Закон про загальний адміністративний порядок передбачає термін оскарження у два тижні, коли варто дотримуватися різних термінів у податкових та інших істотних питаннях [11].

До набуття чинності про адміністративну юрисдикцію у 2012 р. перехід адміністративної інстанції був нормою. Кожне рішення могло бути оскаржене за процедурою. Лише проти рішення, винесеного у вищій інстанції, адміністративний суд або Конституційний Суд могли подати скаргу. Процедура адміністративної інстанції регулюється законом. За відсутності будь-якого законодавчого регулювання процедура адміністративного оскарження переходить від органів

вищого рівня до найвищої інстанції, наприклад, у пряму федеральну адміністрацію до відповідального федерального міністра. Лише у сфері непрямої федеральної адміністрації Федеральним конституційним законом передбачено статтю, в якій зазначено, що адміністративна процедура оскарження нормативно-правового акта проходить через губернатора до відповідального федерального міністра. Із поправкою Федеральної конституції 1974 р. це положення було змінено таким чином, що стаття 103 пункт 4 тепер передбачав, що проходження адміністративної процедури закінчується губернатором [12].

Таким чином, у Німеччині процедура адміністративної інстанції переходить від органів вищого рівня до найвищої інстанції, тому процедура оскарження нормативно-правових актів завжди закінчується федеральним губернатором.

Висновки. Отже, міжнародний і європейський досвід здійснення адміністративного судочинства щодо оскарження нормативно-правових актів доводить, що найдовшу і найкращу традицію у цій сфері має Великобританія, у якій будь-яка особа, на яку істотно впливає дія державного органу чи незаконно прийнятий нормативно-правовий акт, може оскаржити її в судовому порядку за вимогами Верховного суду. У континентальній Європі досконалою є процедура адміністративної інстанції осадження нормативно-правових актів Федеративної Республіки Німеччина.

Ми вважаємо, що не дивлячись на те, що Великобританія належить до англосаксонської правової сім'ї, її досвід щодо оскарження нормативно-правових актів найкраще підходить для запозичення в Україні. Оскільки Верховний суд є єдиним вищим органом, який дозволяє оскаржити законодавчі акти та інші адміністративні дії виконавчої влади, державних та приватних органів. Людина може звернутися до Верховного суду з проханням оскаржити рішення державного органу, якщо у неї є достатньо доказів, протягом трьох місяців. Майже будь-який державний орган або приватні органи, які виконують державні функції, можуть бути під судовим наглядом, зокрема урядовий департамент, місцева рада, міністр, прем'єр-міністр або будь-який інший орган, створений відповідно до закону. Єдиним державним органом, рішення якого не можуть бути переглянуті, є парламент, коли він ухвалює закон.

Список використаних джерел:

1. Ставлення громадян України до судової системи. Разумков Центр. 2020. URL: http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/stavlennia-gromadian-ukrainy-do-sudovoi-systemy

2. Senior Courts Act 1981 s 31(3). 2019. URL: https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/7-510-3117?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true

3. Civil Procedure Rules rule 54.5 claims can be made up to 'three months after the grounds to make the claim first arose', but the period can be shorter if legislation says so.

4. Limitation Act 1980 ss 2 and 5. But under s 11, the period is three years for personal injury or death, under s 11A ten years for defective products, and under s 15 twelve years to recover land.

5. R (Datafin) v Panel on Takeovers and Mergers. 1987. QB 815.

6. Ridge v Baldwin AC 40 (following law). Padfield v Minister of Agriculture AC 997 (improper purpose), R v Home Secretary ex p Venables and Thompson. 1998 . AC 407 (irrelevant consideration).

7. Associated Provincial Picture Houses v Wednesbury Corporation [1948] 1 KB 223 (unreasonableness loosely defined); Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service AC 374 (legitimate expectation rejected). R v North and East Devon Health Authority, ex p Coughlan. 2001. QB 213 (legitimate expectation upheld).

8. R (Corner House Research) v Director of the Serious Fraud Office. 2008. UKHL 60 (independent judgement).

9. United Kingdom administrative law. 2020. URL: https://www.law.ox.ac.uk/legal-research-and-mooting-skills-programme/law-reports

10. Caroline Meller-Hannich: Die Neufassung des § 522 ZPO – Unbestimmte Rechtsbegriffe, Ermessen und ein neuartiges Rechtsmittel, NJW 47/2011, 3393.

11. BSG, Urteil vom 4. Juli 2018, AZ B 3 KR 14/17 R.

12. Rechtssatz zur GZ 96/19/3578 des Verwaltungsgerichtshofes, Rechtsinformationssystem des Bundes, abgerufen am 14. Mai 2.

УДК 342.84:347.998.85
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.5-2.3

БЕСКИШКИЙ С.М.

АНАЛІЗ НАУКОВИХ ПОГЛЯДІВ ЩОДО СУТНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА ЯК СПОСОБУ ВИРІШЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ У СФЕРІ ВИБОРЧИХ ПРАВ

ANALYSIS OF SCIENTIFIC VIEWS ON THE ESSENCE OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS AS A WAY TO RESOLVE PUBLIC LAW DISPUTES IN THE FIELD OF SUFFRAGE

Актуальність статті полягає в тому, що судовий захист прав, свобод та інтересів здійснюється при відправленні правосуддя різними судами у формі відповідних судових процедур. Правосуддя як діяльність суду полягає в розгляді й вирішенні судом віднесених до його компетенції судових справ. Основним критерієм класифікації видів правосуддя і відповідних їм судових процедур саме й визначаються особливості справ, які є предметом судового розгляду. Одним із видів адміністративних справ є виборчі справи, практика розгляду та вирішення яких указує на необхідність нових доктринальних наукових поглядів щодо вдосконалення адміністративного судочинства в цій сфері. Мета статті полягає в тому, щоб на базі адміністративно-процесуального та наукових поглядів учених провести аналіз наукових поглядів щодо сутності адміністративного судочинства як способу вирішення публічно-правових спорів у сфері виборчих прав. У статті здійснено аналіз вітчизняних наукових поглядів щодо сутності адміністративного судочинства як способу вирішення публічно-правових спорів у сфері виборчих прав, що дозволяє вказати на ґрунтовність наукових поглядів адміністративного провадження у виборчих справах та адміністративного захисту можливостей суб'єктів виборчого права, що є предметом адміністративного права, на тлі чого спостерігається науково-теоретична несформованість інституту розгляду та вирішення виборчих справ у порядку адміністративного судочинства в Україні як невід'ємного спеціального механізму захисту прав, свобод та законних інтересів осіб у виборчих правовідносинах. З'ясовано, що до змісту адміністративно-правового забезпечення виборчих прав громадян України належать такі: 1) прийняття відповідних адміністративно-правових норм; 2) установлення адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, які забезпечують виборчі права громадян; 3) виконання принципів адміністративно-правового забезпечення виборчих прав громадян; 4) здійснення адміністративно-правових відносин щодо організації проведення виборів; 5) видання індивідуальних актів суб'єктами публічної адміністрації у цій сфері; 6) дотримання адміністративних процедур забезпечення виборчих прав громадян України.

Ключові слова: *адміністративне судочинство, адміністративні справи, вибори, виборчі права, публічно-правовий спір, стадії, сторони, суд, юрисдикція.*

The relevance of the article is that judicial protection of rights, freedoms and interests is carried out in the administration of justice by different courts in the form of appropriate court proceedings. Justice as a court activity consists in the consideration and resolution of court cases referred to its competence. The main criterion for the classification of types of justice and the corresponding court procedures is determined by the features of cases that are the subject of court proceedings. One of the types of administrative cases is election cases, the practice of consideration and resolution indicates the need for new doctrinal scientific views on the improvement of administrative proceedings in this area.

© БЕСКИШКИЙ С.М. – аспірант (Науково-дослідний інститут публічного права)

The purpose of the article is to, on the basis of administrative-procedural and scientific views of scientists, to analyze scientific views on the essence of administrative justice as a way to resolve public law disputes in the field of suffrage. The article is considered the domestic scientific views on the essence of administrative proceedings as a way to resolve public law disputes in the field of suffrage, which allows to indicate the soundness of scientific views on administrative proceedings and administrative protection of electoral law, which is the subject of administrative law, against which there is a scientific and theoretical lack of formation of the institution of consideration and resolution of election cases in administrative proceedings in Ukraine, as an integral special mechanism for protecting the rights, freedoms and legitimate interests of persons in electoral relations. It was found out that the content of administrative and legal support of voting rights of citizens of Ukraine includes: 1) adoption of relevant administrative and legal norms; 2) establishing the administrative and legal status of public administration entities that ensure the voting rights of citizens; 3) implementation of the principles of administrative and legal support of citizens' voting rights; 4) implementation of administrative and legal relations regarding the organization of elections; 5) issuance of individual acts by subjects of public administration in this area; 6) observance of administrative procedures to ensure the voting rights of citizens of Ukraine.

Key words: *administrative proceedings, administrative cases, elections, suffrage, public law dispute, stages, parties, court, jurisdiction.*

Вступ. Судовий захист прав, свобод та інтересів здійснюється при відправленні правосуддя різними судами у формі відповідних судових процедур. Правосуддя як діяльність суду полягає в розгляді й вирішенні судом віднесених до його компетенції судових справ. Основним критерієм класифікації видів правосуддя і відповідних їм судових процедур саме й визначаються особливості справ, які є предметом судового розгляду. Судова справа становить собою конкретні життєві обставини (юридичні факти), які потребують установлення судом задля реалізацій суб'єктивних прав, свобод, інтересів, обов'язків [10, с. 36–43].

Одним із видів адміністративних справ є виборчі справи, практика розгляду та вирішення яких указує на необхідність нових доктринальних наукових поглядів щодо вдосконалення адміністративного судочинства в цій сфері.

Виборчі права як предмет адміністративно-правового захисту комплексно вивчали у своїх наукових працях такі вчені: О. Бачеріков, С. Бурда, В. Гордєєв, В. Кальник, С. Кальченко, С. Ківалов, А. Крижановський, О. Кукоба, О. Марченко, В. Плукар, В. Прощин, І. Розум, П. Сеник, Є. Сердюк, М. Смокович, В. Стукаленко та інші.

Однак сучасних наукових викликів щодо захисту виборчих прав громадян, зокрема в порядку адміністративного судочинства в Україні, замало, що обґрунтовує актуальність обраної теми.

Постановка завдання. Мета статті полягає в тому, щоб на базі адміністративно-процесуальних та наукових поглядів учених провести аналіз наукових поглядів щодо сутності адміністративного судочинства як способу вирішення публічно-правових спорів у сфері виборчих прав.

Результати дослідження. Якщо звернутися до наукових поглядів щодо сутності адміністративного судочинства як способу вирішення публічно-правових спорів у сфері виборчих прав, то насамперед варто проаналізувати дисертаційні роботи, пов'язані з адміністративним провадженням, що також включає судовий процес. В. Кальник у дисертаційній роботі «Адміністративне провадження у справах, пов'язаних із порушенням виборчих прав громадян України» сформулював авторське визначення поняття «адміністративне провадження у справах, пов'язаних із порушенням виборчих прав громадян України» як системи адміністративно-процесуальних норм, що регулюють суспільні відносини, порядок, форми та методи діяльності суб'єктів публічної адміністрації (виборчих комісій та адміністративних судів) із питань порушення та розгляду справ, пов'язаних із порушенням виборчих прав громадян України, з метою поновлення прав, передбачених законодавством про вибори, у спосіб, визначений чинним законодавством [4, с. 191–192].

О. Кукоба у власному дослідженні «Адміністративно-процесуальні провадження у справах, що виникають із виборчих правовідносин» більш акцентував увагу на розгляді справ, що виникають із публічно-правових відносин, пов'язаних із виборчим процесом. Науковцем визначено, що поняття «виборчий спір» у чинному законодавстві не використовується, натомість у

відповідних виборчих законах визначено предмет оскарження у виборчому процесі, що полягає в перевірці законності й обґрунтованості будь-якого рішення, дії чи бездіяльності, що стосується виборів. Публічно-правовий спір, який виникає з виборчих правовідносин, можна скорочено називати «виборчий спір». Зважаючи на це, під виборчим спором запропоновано розуміти юридичний конфлікт, що виникає у сфері суспільних відносин щодо проведення виборів та референдуму, учасниками якого є суб'єкти виборчого процесу. Підсудність адміністративних справ, що виникають із публічно-правових відносин, пов'язаних із виборчим процесом, слід визначити як законодавчо врегульований порядок розподілу повноважень адміністративних судів однієї ланки (наприклад окружних адміністративних судів) та адміністративних судів окремих ланок (місцевих загальних, окружних адміністративних судів, Київського апеляційного адміністративного суду, Вищого адміністративного суду України) щодо розгляду та вирішення спорів, що виникають із публічно-правових відносин, пов'язаних із виборчим процесом, який зумовлюється предметом публічно-правового спору сторін та суб'єктним складом учасників спірного публічно-правового відношення. Установлено, що підсудність адміністративних справ можна розглядати у двох аспектах: як правовий інститут, норми якого регулюють належність адміністративної справи до компетенції окремої ланки системи адміністративних судів та конкретного адміністративного суду цієї системи; як підставу виокремлення певних категорій справ, які завдяки своїм властивостям (змісту позову, суб'єктного складу сторін, предмета спору) належать до компетенції як системи адміністративних судів загалом, так і окремого суду цієї системи. Розподіл публічно-правових спорів у межах системи адміністративних судів відбувається з урахуванням низки фактичних обставин, що простежуються в кожному конкретному випадку виникнення конфлікту між двома суб'єктами, на основі трьох критеріїв: предметного, територіального та інстанційного, які визначаються як види підсудності адміністративних справ [8, с. 172–173].

І. Розум у роботі «Провадження у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій та комісій із референдуму» визначив, що провадження у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій та комісій із референдуму слід розглядати як один зі структуроутворювальних елементів адміністративного процесу, який виокремлений у ньому змістом публічно-правового спору сторін, котрий є регламентованим системою адміністративно-процесуальних норм порядком здійснення адміністративного судочинства в адміністративних справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій та комісій із референдуму й охоплює систему взаємозумовлених і взаємопов'язаних процесуальних стадій та дій адміністративного суду, учасників адміністративного процесу, спрямованих на забезпечення повного, всебічного та об'єктивного розгляду і вирішення справи з метою захисту порушених, невизнаних чи оспорюваних прав, свобод та інтересів суб'єктів відповідного виборчого процесу, які охороняються законом, а також процесу референдуму (крім виборчих комісій та комісій із референдуму) шляхом ухвалення законного та обґрунтованого судового рішення у справі. Змістом провадження є врегульована нормами адміністративно-процесуального права діяльність адміністративного суду та пов'язана з нею діяльність учасників адміністративного процесу, спрямована на забезпечення справедливого, неупередженого, своєчасного, повного, всебічного та об'єктивного розгляду і вирішення виборчих та референдних спорів щодо правомірності рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій та комісій із референдуму з метою захисту порушених, невизнаних чи оспорюваних прав, свобод та інтересів суб'єктів відповідного виборчого процесу, які охороняються законом, і процесу референдуму (крім виборчих комісій та комісій із референдуму) шляхом ухвалення законного та обґрунтованого судового рішення у справі [13, с. 195–196].

В. Плукар визначив, що адміністративне провадження у виборчих справах та виникнення і розвиток адміністративного провадження у справах про оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій під час проведення виборів в Україні нерозривно пов'язані з розвитком демократії як правомірної реакції на порушення прав, свобод чи законних інтересів суб'єктів виборчого процесу та спроби їх захисту і відновлення правовим способом [11, с. 180–182].

Таким чином, вітчизняними науковцями приділено багато уваги сутності адміністративного провадження у виборчих справах як спеціалізованого механізму захисту прав, свобод та законних інтересів суб'єктів виборчого права, які можуть бути захищені в судовому провадженні через діяльність адміністративних судів, в адміністративно-деліктному порядку або шляхом діяльності вповноважених суб'єктів влади в порядку вирішення конкретної індивідуальної адміністративної справи.

Монографічних робіт у сфері адміністративного судочинства вирішення виборчих справ в Україні не досить багато. До них належить праця В. Гордєєва «Доказування в адміністратив-

них справах, пов'язаних із виборчим процесом» [3], дослідження С. Ківалова «Адміністративне судочинство у справах, пов'язаних із виборчим процесом»[6], робота М. Смоковича «Правове регулювання розгляду виборчих спорів: теоретичний та практичний аспекти» [16]. А. Бачеріков у 2011 році здійснив наукове дослідження щодо адміністративного судочинства у справах, пов'язаних із виборчим процесом [1, с. 170–174].

Отже, можна з упевненістю вказати на науковий дефіцит вивчення проблематики, сутності та особливостей адміністративного судочинства у сфері розгляду та вирішення справ про порушення виборчих прав громадян в Україні, адже попередні наукові дослідження в більшості практичних положень втратили своє значення через прийняття змін та доповнень до адміністративно-процесуального законодавства, а новітніх монографічних праць адміністративного судочинства виборчих спорів у вітчизняній науці майже немає.

Щодо праць учених-адміністративістів варто вказати, що В. Прощин у роботі «Адміністративно-правові засади забезпечення виборчих процесів в Україні» визначив, що особливостями адміністративної відповідальності за порушення загальнообов'язкових правил у сфері забезпечення виборчих процесів є такі: 1) суб'єктами цих правопорушень є як громадяни, так і посадові особи відповідних державних органів, юридичні особи, працівники засобів масової інформації, кандидати на обрання, спостерігачі; 2) протоколи про адміністративні правопорушення за порушення загальнообов'язкових правил у сфері забезпечення виборчих процесів мають право складати посадові особи органів внутрішніх справ, члени громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, а також посадові особи Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, її представники в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі в частині порушення порядку ведення передвиборної агітації, агітації під час підготовки і проведення референдуму, порядку участі в інформаційному забезпеченні виборів із використанням електронних (аудіовізуальних) засобів масової інформації; 3) справи про порушення загальнообов'язкових правил у сфері забезпечення виборчих процесів розглядаються тільки судами; 4) відповідальність за проступки у цій сфері передбачається незалежно від настання шкідливих наслідків; 5) за вчинення адміністративного проступку в зазначеній сфері суспільних правовідносин законодавством передбачено єдине адміністративне стягнення – штраф [12, с. 168].

Є. Сердюк визначив, що адміністративно-правове забезпечення виборчих прав громадян України щодо їх участі у всеукраїнських і місцевих виборах та референдумах, а також в інших безпосередніх формах демократії (наприклад законодавчій ініціативі) здійснюється в процесі діяльності суб'єктів публічної адміністрації шляхом забезпечення реалізації загального, рівного, прямого виборчого права через таємне голосування. До змісту адміністративно-правового забезпечення виборчих прав громадян України належать такі: 1) прийняття відповідних адміністративно-правових норм; 2) установлення адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, які забезпечують виборчі права громадян; 3) виконання принципів адміністративно-правового забезпечення виборчих прав громадян; 4) здійснення адміністративно-правових відносин щодо організації проведення виборів; 5) видання індивідуальних актів суб'єктами публічної адміністрації у цій сфері; 6) дотримання адміністративних процедур забезпечення виборчих прав громадян України [15, с. 183].

О. Марченко розкрила адміністративно-правовий статус виборчих комісій із виборів народних депутатів України, вказуючи, що виборчі комісії з виборів народних депутатів України як система колегіальних органів публічної влади, що діють на постійній або тимчасовій основі, мають спеціальну адміністративну правосуб'єктність, яка характеризується наявністю спеціальних прав та обов'язків, можливість використання та виконання яких залежить від періоду проведення виборів народних депутатів України [9, с. 200–201].

В. Стукаленко сформульовано визначення адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, під якою розуміється застосування судом заходів адміністративного впливу (примусу) до особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, що посягає на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, з метою захисту виборчих прав громадян та їх правового виховання на основі та в порядку, встановленому чинним законодавством [17, с. 185–187].

За своїм змістом захист учасників виборів і референдумів, як указує у своїй роботі С. Бурда, є діяльністю спеціально уповноважених на те органів і посадових осіб, спрямованою на виконання низки зовнішніх і внутрішніх організаційних завдань і функцій, що повинні забезпечити

всебічну охорону життя і здоров'я, честі і гідності, прав, свобод і законних інтересів учасників виборчого процесу. На сучасному етапі адміністративно-правове регулювання захисту учасників виборів і референдумів забезпечено системою норм, яка за предметною і цільовою ознаками поєднує різнорідний правовий матеріал, пов'язаний із здійсненням органами виконавчої влади та місцевого самоврядування публічно-владних повноважень щодо здійснення народного волевиявлення та встановленого порядку його забезпечення, застосуванням конкретних форм і методів адміністративної діяльності, здійсненням органами державної влади та місцевого самоврядування організаційних повноважень із практичного виконання завдань щодо реалізації конституційних прав учасників виборів та референдумів [2, с. 171].

Дещо специфічною є дисертаційна праця А. Крижановського «Організація охорони громадського порядку під час проведення виборів в Україні (адміністративно-правовий вимір)», який указує, що в умовах глобалізації роль національної держави висвітлюється з позицій становлення демократичної політичної системи [7, с. 176].

П. Сеник комплексно проаналізував адміністративно-правовий захист учасників виборів і референдумів в Україні та вказав на те, що в системі адміністративного права предметно відображено суспільні відносини, що виникають щодо здійснення державними органами та органами місцевого самоврядування публічно-владних повноважень щодо виконання управлінських функцій із забезпечення прав, свобод і законних інтересів учасників виборів та референдумів, їх захисту й відновлення за посередництвом правових способів та надання суб'єктам виборчої діяльності адміністративних й адміністративно-господарських послуг [14, с. 177].

С. Кальченко в дисертаційній роботі «Адаптація адміністративного процесуального законодавства України, що регулює порядок вирішення справ про виборчі спори, до європейських стандартів» досліджено сутність адміністративно-правових відносин, які виникають у зв'язку з оскарженням порушень виборчого законодавства та вирішенням справ про виборчі спори, у результаті чого визначено, що виборчим спором є правовий конфлікт між суб'єктами виборчих правовідносин під час виборчого процесу, який вирішується відповідним органом влади в судовому або позасудовому порядку за зверненнями особи, якій гарантовано чи надано право на звернення [5, с. 211].

Отже, вчені-адміністративністи комплексно присвячували свою увагу адміністративно-правовому захисту прав суб'єктів виборчого права, акцентуючи увагу на різноманітних правових інструментаріях та процедурах захисту та відновлення засад виборчого процесу, зокрема шляхом адаптації вітчизняного законодавства до європейських парадигм гарантування виборчих прав.

Загалом, аналіз вітчизняних наукових поглядів щодо сутності адміністративного судочинства як способу вирішення публічно-правових спорів у сфері виборчих прав дозволяє вказати на ґрунтовність наукових поглядів адміністративного провадження у виборчих справах та адміністративного захисту можливостей суб'єктів виборчого права, що є предметом адміністративного права, на тлі чого спостерігається науково-теоретична несформованість інституту розгляду та вирішення виборчих справ у порядку адміністративного судочинства в Україні як невід'ємного спеціального механізму захисту прав, свобод та законних інтересів осіб у виборчих правовідносинах.

Список використаних джерел:

1. Бачеріков О.В. Адміністративне судочинство у справах, пов'язаних із виборчим процесом : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса, 2011. 202 с.

2. Бурда С.Я. Адміністративно-правовий захист учасників виборів і референдумів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Львів. держ. ун-т внутр. справ. Львів, 2010. 223 с.

3. Гордєєв В.В. Доказування в адміністративних справах, пов'язаних з виборчим процесом : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Київ. нац. ун-т внутр. справ. Київ, 2009. 16 с.

4. Кальник В.В. Адміністративне провадження у справах, пов'язаних з порушенням виборчих прав громадян України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Міжрегіон. акад. упр. персоналом. Київ, 2015. 223 с.

5. Кальченко С.В. Адаптація адміністративного процесуального законодавства України, що регулює порядок вирішення справ про виборчі спори, до європейських стандартів : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Міжрегіон. акад. упр. персоналом. Київ, 2015. 246 с.

6. Ківалов С.В. Адміністративне судочинство у справах, пов'язаних із виборчим процесом : монографія; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса: Фенікс, 2012. 201 с.

7. Крижановський А.С. Організація охорони громадського порядку під час проведення виборів в Україні (адміністративно-правовий вимір) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2014. 231 с.

8. Кукоба О.О. Адміністративно-процесуальні провадження у справах, що виникають з виборчих правовідносин : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Національний університет біоресурсів і природокористування України. 199 с.

9. Марченко О.В. Адміністративно-правовий статус виборчих комісій з виборів народних депутатів України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Міжрегіон. акад. упр. персоналом. Київ, 2011. 226 с.

10. Осадчий А.Ю. До уточнення поняття «адміністративна справа» в адміністративному судочинстві. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 62. С. 36–43.

11. Плукар В.В. Адміністративне провадження у справах про оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій під час проведення виборів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Львів. держ. ун-т внутр. справ. Львів, 2011. 235 с.

12. Прощин В.С. Адміністративно-правові засади забезпечення виборчих процесів в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. Дніпропетровськ, 2015. 193 с.

13. Розум І.О. Провадження у справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій та комісій з референдуму : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Нац. авіац. ун-т. Київ, 2014. 228 с.

14. Сеник П.Р. Адміністративно-правовий захист учасників виборів і референдумів в Україні : дис... канд. юрид. Наук : 12.00.07. Міністерство освіти і науки України, Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2015. 243 с.

15. Сердюк Є.В. Адміністративно-правове забезпечення виборчих прав громадян України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Відкр. міжнар. ун-т розв. людини «Україна». Київ, 2013. 223 с.

16. Смокович М.І. Правове регулювання розгляду виборчих спорів: теоретичний та практичний аспекти : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2014. 576 с.

17. Стукаленко В.А. Адміністративна відповідальність посадових осіб за порушення виборчого законодавства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2011. 20 с.

УДК 347.675.8
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.5-2.4

БОСИЙ В.П.

ПРОБЛЕМИ РОЗМЕЖУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ТА ІНШИХ ПРАВОВІДНОСИН, ЩО ВИНИКАЮТЬ ПІД ЧАС РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ БІЖЕНЦІВ ТА ОСІБ, ЯКІ ПОТРЕБУЮТЬ ДОДАТКОВОГО АБО ТИМЧАСОВОГО ЗАХИСТУ

PROBLEMS OF DIFFERENTIATION OF ADMINISTRATIVE AND OTHER LEGAL RELATIONS THAT ARISE DURING THE IMPLEMENTATION OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF REFUGEES AND PERSONS IN NEED OF ADDITIONAL OR TEMPORARY PROTECTION

Актуальність і своєчасність наукового дослідження зумовлюють необхідність удосконалення адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, наявність ряду прогалин у чинному законодавстві, що визначає правові засади його реалізації, а також недостатність наукових розробок із зазначених питань. У статті доведено, що адміністративно-правові відносини, що виникають під час реалізації адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, – це врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, що виникають із приводу реалізації біженцями й особами, які потребують додаткового або тимчасового захисту, своїх прав та обов'язків. Наголошено, що реалізація адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, регламентована декількома галузями права – конституційним, трудовим, цивільним тощо, – що зумовлено специфікою адміністративно-правових відносин категорії біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту. Доведено, що адміністративно-правові відносини, котрі виникають під час реалізації адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, передбачають свою структуру, яка традиційно визначає такі елементи, як об'єкт, суб'єкти й зміст цих правовідносин. Констатовано, що норми конституційного, трудового, цивільного й авторського права тісно межують із нормами адміністративного права, а тому реалізація адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, має багатогранний характер і потребує свого врегулювання, щоб уникнути проблем його застосування. Визначено, що трудові правовідносини тісно переплітаються з нормами адміністративного права, що створює в контексті реалізації права на працю деякі труднощі, оскільки детальна регламентація компетенцій права на працю чітко встановлена на рівні Кодексу законів про працю, а Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» встановив лише загальну засаду права на працю як складову частину їхнього адміністративно-правового статусу.

Ключові слова: *біженці, особи, які потребують додаткового або тимчасового захисту, адміністративно-правові відносини, правовідносини, права, обов'язки, правові гарантії.*

The relevance and timeliness of this research necessitates the improvement of the administrative and legal status of refugees and persons in need of additional or temporary protection, the existence of a number of gaps in current legislation, which determines the legal basis for its implementation, and lack of research on these issues. The article proves that the administrative-legal relations that arise during the implementation

© БОСИЙ В.П. – кандидат юридичних наук, докторант (Науково-дослідний інститут публічного права)

of the administrative-legal status of refugees and persons in need of additional or temporary protection are regulated by the norms of administrative law public relations that arise in connection with the implementation of refugees and persons in need of additional or temporary protection of their rights and obligations. It is emphasized that the implementation of the administrative and legal status of refugees and persons in need of additional or temporary protection is regulated by several branches of law: constitutional, labor, civil, etc., due to the specifics of administrative and legal relations of refugees and persons in need of additional or temporary protection. It is proved that the administrative-legal relations that arise during the implementation of the administrative-legal status of refugees and persons in need of additional or temporary protection provide for their structure, which traditionally provides such elements as the object, subjects and content of these legal relations. It is stated that the norms of constitutional, labor, civil and copyright law closely border with the norms of administrative law, and therefore, the implementation of the administrative and legal status of refugees and persons in need of additional or temporary protection is multifaceted and needs to be resolved to avoid problems. It is determined that labor relations are closely intertwined with the norms of administrative law, which creates some difficulties in the context of the right to work, as detailed regulation of the right to work is clearly established at the Labor Code, and the Law of Ukraine "On Refugees and Persons in Need additional or temporary protection" established only the general principle of the right to work as a component of their administrative and legal status.

Key words: *refugees, persons in need of additional or temporary protection, administrative-legal relations, legal relations, rights, responsibilities, legal guarantees.*

Вступ. Сучасний розвиток суспільних відносин в Україні характеризується динамікою їх змін, що зумовлено досить мінливим законодавством. Особливо в такому контексті важливим є перегляд тих законодавчих положень, що регламентують діяльність іноземних громадян різних категорій: від іноземних студентів до біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту. З приводу діяльності останньої категорії іноземних громадян наразі існують деякі суперечності, оскільки інколи норми однієї галузі права тісно переплітаються з нормами іншої галузі, й у таких випадках досить складно зорієнтуватися, які норми необхідно застосовувати [1, с. 476]. Відповідно, виникає необхідність у розмежуванні однієї сфери правовідносин від іншої, що визначають правовий статус біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту.

Стан дослідження. Слід наголосити, що питання розмежування адміністративних правовідносин від інших правовідносин у різних сферах діяльності громадян та органів державної влади досліджували у своїх наукових працях такі вчені, як В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, Д.М. Бахрах, І.П. Голосніченко, О.В. Джафарова, В.П. Жушман, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, А.М. Колодій, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, В.І. Процевський, В.Ф. Тарановський, О.І. Харитонова, М.В. Цвік, М.К. Якимчук та інші. Проте мало уваги приділено тематиці розмежування адміністративних правовідносин від інших правовідносин, що виникають під час реалізації адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, що зумовлює актуальність і своєчасність наукової статті.

Таким чином, необхідність удосконалення адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, наявність ряду прогалин у чинному законодавстві, що визначає правові засади його реалізації, а також недостатність наукових розробок із зазначених питань зумовлюють актуальність і своєчасність наукового дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження проблем розмежування адміністративних та інших правовідносин, що виникають під час реалізації адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту.

Результати дослідження. Суспільні відносини в усі часи були й залишаються невіддільною частиною людського існування. Такі відносини – це різноманітні форми взаємозв'язку, що виникають у процесі діяльності між окремими людьми, їхніми соціальними групами, а також всередині них у зв'язку з їхнім ставленням до природи й одне до одного, це об'єктивна й стійка структура суспільних зв'язків, що складається та розвивається відповідно до видів і предметів людської діяльності [2, с. 87; 3, с. 33]. Нині відносини між людьми об'єднують останніх у групи

й утворюють те суспільство, без якого неможливе існування держави. Існують різні види суспільних відносин, їх поділ переважно залежить від сфери суспільного життя, в якій вони виникають, тому виділяють політичні, моральні, економічні, релігійні, правові, де останні – це суспільні відносини, врегульовані правом [4, с. 376; 5, с. 153; 6, с. 37]. Відповідно, слушно зупинитися на визначенні поняття «правовідносини».

Так, М.С. Строгович вважає, що правовідносини – це певний вид суспільних відносин, саме ідеологічних, надбудовних, на відміну від матеріальних, виробничих відносин, що складають (становлять) базис суспільного життя [7, с. 52]. Зокрема, О.Ф. Скакун вказує, що правовідносини – це врегульовані нормами права вольові суспільні відносини, що виражаються в конкретному зв'язку між правоможними й зобов'язаними суб'єктами – носіями суб'єктивних юридичних прав, обов'язків, повноважень і відповідальності – й забезпечуються державою [8, с. 346].

Таким чином, правові відносини являють собою стосунки між особами з приводу реалізації їхніх прав і переказних їм обов'язків, що врегульовані нормами права.

З загального числа правовідносин за предметом правового регулювання виділяють адміністративні правовідносини, які займають чільне місце, оскільки у сфері регулювання адміністративного права перебуває весь спектр відносин, що формуються в ході діяльності як органів державної влади, так і діяльності різних категорій громадян [9, с. 86; 10, с. 5]. Саме важливість адміністративно-правових відносин для суспільства й держави, а також їх різноманітність і багатогранність зумовили підвищений інтерес вчених-адміністративістів щодо з'ясування їх змісту й сутності [11, с. 38].

Отже, слушним вбачаємо визначитися з розумінням категорії «адміністративні правовідносини, що виникають під час реалізації адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту». Так, І.П. Голосніченко зазначає, що адміністративно-правові відносини є системою прав та обов'язків органів державної виконавчої влади, посадових осіб і службовців, громадян та інших суб'єктів [12, с. 9].

Д.М. Бахрах виділяє такі особливості адміністративно-правових відносин: обов'язки й права сторін цих відносин асиметричні й пов'язані з діяльністю виконавчих органів держави й інших суб'єктів органів виконавчої влади; однією зі сторін у цих відносинах завжди виступає суб'єкт адміністративної влади (орган, посадова особа, організація, наділені державно-владними повноваженнями); ці відносини виникають переважно з ініціативи однієї сторони; в разі порушення адміністративно-правової норми порушник несе відповідальність перед державою; розв'язання спорів між сторонами, як правило, здійснюється в адміністративному порядку [13, с. 20; 15, с. 235].

Своєю чергою О.М. Музичук, визначаючи адміністративні правовідносини з організації громадського контролю, виділяє їх такі риси: 1) суб'єкти цих правовідносин виступають від імені громадськості, а не держави; 2) контрольно-наглядові повноваження, що становлять зміст цих правовідносин, часто не мають юридично-владного характеру; 3) ці правовідносини мають тимчасовий, рекомендаційний характер і не покликані безпосередньо впливати на професійну діяльність об'єктів контролю [14, с. 44].

Сучасними науковцями по різному трактується поняття «біженець». Дещо абстрактне визначення поняття «біженець» у широкому його розумінні наводить науковець І.Г. Козинець. Так, він вважає, що біженцем стає особа, яка намагається врятуватися від обставин, що загрожують її життю, та тому залишає місце свого проживання [15, с. 214].

Закріплюючи те чи інше поняття в міжнародно-правових актах, законодавець наповнював його певними ознаками, які складають його зміст та обсяг. Поняття «біженець», яке міститься в національному законодавстві, розроблено на підставі істотних ознак, які притаманні поняттю «біженець», визначеному в пункті 2 Розділу А статті 1 Конвенції про статус біженців 1951 р. [16]. Однак, характеризуючи поняття, закріплене в Конвенції, посилатися на його універсальність було не доречним, до поки не було прийнято Протокол щодо статусу біженців 1967 р. [17], який розв'язав питання зняття часових і географічних обмежень. А тому тільки враховуючи положення Протоколу, Конвенція стає універсальною угодою.

Так, ратифікація Конвенції 1951 р. і Протоколу 1967 р. не вимагала від України створення механізмів правового захисту біженців, оскільки вони вже були створені й досить ефективно працювали, в тому числі в ній закріплювалося визначення поняття «біженець». Однак на думку деяких науковців створення поняттєвого апарату є найважливішим завданням, але з цією думкою не погоджуються ті науковці, які вважають, що, закріплюючи те чи інше поняття, не виключається множинність його використання.

Разом із цим деякі науковці мають таку думку, що під поняття «біженець» мають підпадати іноземці або особи без громадянства. Варто зауважити, що чинне законодавство України, яке регулює питання біженців, під останніми розуміє осіб, які не є громадянами України. Таке положення Закону відповідає Конвенції про статус біженців 1951 р., в якій термін «біженець» означає особу. Таким чином, позиція таких науковців є суперечливою, оскільки вказує на залежність визначення поняття «біженець» від наявності чи відсутності того чи іншого громадянства. Тим більше біженці відрізняються від іноземців відсутністю захисту з боку держави свого громадянства, тому насамперед останні є фізичними особами, яким загрожує небезпека, незалежно від того, чи є вони громадянами певної держави, чи ні.

Своєю чергою варто відзначити, що адміністративно-правові відносини, що виникають під час реалізації адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, – це врегульовані нормами адміністративного й адміністративно-процесуального права суспільні відносини, що виникають із приводу реалізації біженцями й особами, які потребують додаткового або тимчасового захисту, своїх прав та обов'язків і містять публічно-сервісні, контрольно-наглядові та юрисдикційні відносини.

Як будь-які інші правовідносини, адміністративні відносини, що виникають під час реалізації адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, передбачають свою структуру, яка традиційно передбачає такі елементи, як об'єкт, суб'єкти й зміст цих правовідносин.

Традиційно під об'єктом адміністративних відносин розуміють благо, з приводу якого учасники вступають у такі правовідносини. Відповідно, саме об'єкт є тим системоутворювальним елементом, який визначає виникнення таких правовідносин.

Отже, об'єктом адміністративних відносин, що виникають під час реалізації адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, є закріплені на законодавчому рівні права (на перетин державного кордону, набуття статусу біженця, оскарження рішень органу виконавчої влади, працю, провадження підприємницької діяльності тощо).

Суб'єктами зазначеної категорії правовідносин є біженці, особи, які потребують додаткового або тимчасового захисту, й органи виконавчої влади, міжнародні організації та установи.

Зміст адміністративних відносин, що виникають під час реалізації адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, складають ті суб'єктивні права й переказні їм обов'язки суб'єктів цих правовідносин, що виникають із приводу реалізації адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту.

Переходячи до безпосереднього аналізу проблем розмежування адміністративних та інших правовідносин, що виникають під час реалізації адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, зазначимо, що джерела нормативного закріплення адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, беруть свій початок у Конституції України. Зокрема, саме Основний Закон нашої держави встановив, що іноземці й особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами й свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України [18]. Тобто Конституція України закріпила базис для правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту.

Водночас Конституція України взагалі не оперує поняттям «біженці» й «особи, які потребують додаткового або тимчасового захисту», що, на нашу думку, потребує свого законодавчого врегулювання з огляду на те, що використання категорії «іноземець» у такому випадку приводить до плутанини. Оскільки, наприклад, у Конституції України чітко встановлено, що іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом [18]. Проте законодавець нічого не зазначає про таку категорію, як біженці й особи, які потребують додаткового або тимчасового захисту, щодо надання їм притулку, що потребує свого врегулювання.

Таким чином, порівнюючи конституційно-правові норми з нормами адміністративного права, слід констатувати, що конституційно-правові відносини становлять основу, на якій будуються інші правовідносини, зокрема адміністративно-правові, що формуються з приводу реалізації адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту.

Основну складову частину регулювання адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, складають саме адміністративно-правові норми, що знайшли своє відбиття в Законі України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 8 липня 2011 р. № 3671-VI [19]. Вказаний нормативно-правовий акт визначає порядок регулювання суспільних відносин у сфері визнання особи біженцем, особою, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, втрати й позбавлення цього статусу, а також встановлення правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового захисту та яким надано тимчасовий захист в Україні [19].

Під час реалізації адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, саме адміністративно-правові відносини визначають порядок звернення такої категорії громадян до територіального органу Державної міграційної служби України; оскарження рішень щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового захисту, до суду; права осіб, яких визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту; правовий статус осіб, яким надано тимчасовий захист, а також підстави для позбавлення тимчасового захисту в індивідуальному порядку тощо.

У такому контексті варто наголосити, що вказаний Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» визначає одними з прав особи, яку визнано біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, право на працю, що тісно пов'язано з реалізацією саме трудових правовідносин. В.І. Процевський із цього приводу слушно наголошує, що норми адміністративного права регулюють сферу управлінської, виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів і посадових осіб. Норми ж трудового права як галузі єдиного права України регулюють відносини, які виникають між роботодавцями й працівниками. Сферу норм трудового права, на думку автора, складають такі питання, як прийняття на роботу й звільнення з роботи, організація праці та її оплата, робочий час і час відпочинку, укладення колективного договору, соціальне страхування тощо [20, с. 99].

Логічно зазначити, що, оскільки за Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» біженці та особи, які потребують додаткового або тимчасового захисту, користуються тими самими правами, що й громадяни України, відповідно, вони також мають право на працю, а їх відносини з роботодавцями регулюються Кодексом законів про працю від 23 липня 1996 р. № 322-08 [21].

Тобто трудові правовідносини тісно переплітаються з нормами адміністративного права, що створює в контексті реалізації права на працю деякі труднощі, оскільки детальна регламентація компетенцій права на працю чітко встановлена на рівні Кодексу законів про працю, а Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» встановив лише загальну засаду права на працю як складову частину їхнього адміністративно-правового статусу.

Також реалізація адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, пов'язана з такими правами, як права на володіння, користування та розпорядження своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності, що регулюються переважно нормами цивільного й авторського права. Водночас оформлення прав своєї інтелектуальної, творчої діяльності передбачає звернення до адміністративно-правових норм. Відповідно, маємо змогу прослідкувати тісний зв'язок норм адміністративного права з нормами цивільного й авторського права з приводу реалізації адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, що потребує проведення окремого наукового дослідження.

Висновки. Отже, адміністративно-правові відносини, що виникають під час реалізації адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, – це врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, що виникають із приводу реалізації біженцями та особами, які потребують додаткового або тимчасового захисту, своїх прав та обов'язків.

Реалізація адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, регламентована декількома галузями права – конституційним, трудовим, цивільним тощо, – що зумовлено специфікою адміністративно-правових відносин категорії біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту.

Наголошено, що норми конституційного, трудового, цивільного й авторського права тісно межують із нормами адміністративного права, а тому реалізація адміністративно-правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, має багатогранний характер і потребує свого врегулювання, щоб уникнути проблем його застосування.

Список використаних джерел:

1. Наконечна Г.Я. Проблеми розмежування адміністративних та інших правовідносин, що виникають під час діяльності судів. *Форум права.* 2012. № 3. С. 476–481.
2. Алексєєва Л.О. Філософія : навчально-методичний посібник для студентів. Донецьк : ДонНТУ технічних вузів, 2007. 175 с.
3. Общественные отношения. Вопросы общей истории / под ред. П.А. Рачкова. Москва, 1981. 200 с.
4. Кельман М.С. Загальна теорія права (зі схемами, кросвордами, тестами) : підручник. Київ : Кондор, 2002. 353 с.
5. Волинка К.Г. Теорія держави і права : навчальний посібник. Київ : МАУП, 2003. 240 с.
6. Аюпова Р.М. Адміністративно-правові відносини за участю господарських судів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 253 с.
7. Строгович М.С. Вопросы теории правоотношений. *Советское государство и право*. 1964. № 6. С. 51–62.
8. Скакун О.Ф. Теорія держави і права. Харків : Консум, 2001. 656 с.
9. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у двох томах : Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ : Юридична думка, 2007. 592 с.
10. Андріїв В.М. Сутність і зміст правовідношення. *Форум права.* 2007. № 1. С. 4–8.
11. Харитонова О.І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2004. 36 с.
12. Теория государства и права: учебник для вузов / под ред. проф. В.М. Корельского и проф. В.Д. Перевалова. 2-е изд., изм. и доп. Москва : Изд-во НОРМА, 2002. 616 с.
13. Бахрах Д.Н. Административное право : учебник для вузов. Москва : БЕК, 1996. 368 с.
14. Музичук О.М. Форми контролю за діяльністю правоохоронних органів. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 1 (1). С. 41–48.
15. Козинець І.Г. Про співвідношення понять «біженці» та «особи, переміщені всередині країни». *Держава і право.* 2009. Вип. 45. С. 213–219.
16. Конвенція про статус біженців : Міжнародний документ від 28 липня 1951 р. *База даних «Законодавство України».* URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_011.
17. Протокол щодо статусу біженців : Міжнародний документ від 16 грудня 1966 р. *База даних «Законодавство України».* URL: http://zakon4.rada.gov.ua /laws/show/995_363.
18. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр.
19. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту : Закон України від 08 липня 2011 р. № 3671-VI / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17#Text.
20. Процевський В.І. Правове регулювання трудових відносин державних службовців: деякі проблеми. *Право України.* 2004. № 12. С. 96–101.
21. Кодекс законів про працю : Закон України від 23 липня 1996 р. № 322-08 / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text.

УДК 342.56:342.3
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.5-2.5

ГЛОБЕНКО І.О.

КЛАСИФІКАЦІЯ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ

CLASSIFICATION OF PUBLIC ADMINISTRATION ENTITIES IN UKRAINE

Актуальність теми статті полягає в тому, що з метою забезпечення ефективного й своєчасного захисту прав, свобод і законних інтересів громадян необхідно впроваджувати й постійно удосконалювати підхід до розуміння та класифікації суб'єктів публічної адміністрації. Водночас першочерговою є не просто реалізація вказаних напрямів на практиці, а відпрацювання чіткого теоретичного розуміння в громадянського суспільства, які органи є суб'єктами публічної адміністрації. На основі цього можливо буде вибудувати чітку модель суб'єктів публічної адміністрації та впровадити її в чинне законодавство України. Виходячи із цього, визначення питання класифікації суб'єктів публічної адміністрації в Україні є вельми актуальним на сучасному етапі державно-правового розвитку нашої держави. Наголошено, що адміністративно-правову класифікацію суб'єктів публічної адміністрації доцільно класифікувати за п'ятьма ознаками:

1) за адміністративно-правовим статусом:
– державні;
– органи місцевого самоврядування;
– суб'єкти громадянського суспільства;
– приватні підприємства, установи, організації;
– органи, що здійснюють виконавчі функції;
2) за межами владного впливу:
– ті, що надають адміністративні послуги;
– ті, що наділені контрольними повноваженнями й мають право виносити санкції;
– правоохоронні органи;
3) за порядком створення:
– ті, що створюються відповідно до законодавства (Кабінет Міністрів, Президент);
– центральні органи виконавчої влади;
– органи місцевого самоврядування;
– підприємства;
– громадські організації;
4) за порядком фінансування:
– з державного бюджету;
– з місцевих бюджетів;
– коштами фізичних та юридичних осіб;
5) за ступенем відповідальності:
– як юридичних осіб, відповідальність за яких несе держава;
– органи місцевого самоврядування;
– самі юридичні особи;
– конкретні фізичні особи.

У статті визначено, що класифікація суб'єктів публічної адміністрації в Україні – це система розподілу основних суб'єктів владних повноважень у сфері адміністративних правовідносин за певними критеріями, за якими вони поділяються на певні підкласи за п'ятьма ознаками: адміністративно-правовим статусом; межами владного впливу; порядком створення; порядком фінансування; за ступенем відповідальності.

Ключові слова: *адміністративна послуга, публічна адміністрація, публічне право, суб'єкт адміністративного права, класифікація.*

© ГЛОБЕНКО І.О. – аспірант (Науково-дослідний інститут публічного права)

The relevance of the topic of the article is that in order to ensure effective and timely protection of the rights, freedoms and legitimate interests of citizens, it is necessary to implement and constantly improve the approach to understanding and classification of public administration. At the same time, the priority is not just the implementation of these areas in practice, but the development of a clear theoretical understanding of civil society which bodies are the subjects of public administration. Based on this, it will be possible to build a clear model of public administration entities and implement it in the current legislation of Ukraine. Based on this, the definition of the classification of public administration in Ukraine is very relevant at the present stage of state and legal development of our state. It is emphasized that the administrative and legal classification of public administration entities should be classified on five grounds:

1) by administrative and legal status:
– state;
– local governments;
– subjects of civil society;
– private enterprises, institutions, organizations;
– bodies performing executive functions;
2) outside the influence of power:
– those that provide administrative services;
– those who are endowed with controlling powers and have the right to impose sanctions;
– police;
3) in the order of creation:
– those that are created in accordance with the legislation (Cabinet of Ministers, President);
– central executive bodies;
– local governments;
– enterprises;
– NGOs;
4) by order of financing:
– from the state budget;
– from local budgets;
– at the expense of individuals and legal entities;
5) by the degree of responsibility:
– as legal entities for which the state is responsible;
– local governments;
– legal entities themselves;
– specific individuals.

The article defines that the classification of public administration in Ukraine is a system of distribution of the main subjects of power in the field of administrative relations according to certain criteria in which they are divided into certain subclasses on five grounds: administrative and legal status; outside the power of influence; the order of creation; the order of financing; according to the degree of responsibility.

Key words: *administrative service, public administration, public law, subject of administrative law, classification.*

Вступ. У сучасній юридичній літературі єдиного переліку суб'єктів публічної адміністрації не існує. Що є приводом вважати таку закономірність недоліком. Визначення та віднесення того чи іншого суб'єкта публічної адміністрації до однієї з категорій можливе шляхом систематизації через проведення їх класифікації.

В українському законодавстві відсутні положення про визначення та перелік суб'єктів публічної адміністрації, що унеможливлює зробити доступ до повноцінного захисту прав, свобод і законних інтересів громадян. Однак слід розуміти, що класифікація дозволяє виділити певні видові групи за конкретними ознаками.

З метою забезпечення ефективного й своєчасного захисту прав, свобод і законних інтересів громадян необхідно впроваджувати й постійно удосконалювати підхід до розуміння та класи-

фікації суб'єктів публічної адміністрації. Водночас першочерговою є не просто реалізація вказаних напрямів на практиці, а й відпрацювання чіткого теоретичного розуміння в громадянського суспільства, які органи є суб'єктами публічної адміністрації. На основі цього можливо буде вибудувати чітку модель суб'єктів публічної адміністрації та впровадити її в чинне законодавство України. Виходячи із цього, визначення питання класифікації суб'єктів публічної адміністрації в Україні є вельми актуальним на сучасному етапі державно-правового розвитку нашої держави.

Аналіз останніх досліджень. Проблематику класифікації суб'єктів публічної адміністрації в Україні вивчали такі вчені: В. Авер'янов, О. Бандурка, В. Бевзенко, Ю. Битяк, В. Галунько, І. Голосніченко, В. Гращук, Н. Гудима, Є. Додіна, С. Ківалов, С. Козуліна, В. Колпаков, А. Комзюк, А. Куліш, А. Кухарчук, Д. Мандичев, Н. Нижник, М. Орзіх, О. Рябченко, В. Селіванов, С. Тюрін, О. Харитонова, О.Харченко й інші. Однак ці вчені торкались цього питання лише опосередковано, досліджуючи інші загальніші чи спеціальні суспільні відносини.

Постановка завдання. Мета статті – на основі теорії адміністративного права, аналізу відповідних нормативно-правових вітчизняних і зарубіжних актів, праць вчених та інших джерел здійснити класифікацію суб'єктів публічної адміністрації в Україні.

Результати дослідження. Відповідно до академічного тлумачного словника України поняття «класифікація» – це система розподілу предметів, явищ або понять на класи, групи тощо за спільними ознаками, властивостями [1].

У загальній теорії держави й права публічна влада може здійснюватись двома шляхами – безпосередньо населенням (народом у цілому чи територіальними громадами) або через відповідні інституції, які називаються органами публічної влади. Залежно від форм публічної влади розрізняють органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Органи публічної влади являють собою досить жорстку, внутрішньо узгоджену й взаємопов'язану у своїх елементах систему [2].

Система органів публічної влади в Україні – це сукупність установлених Конституцією України органів державної влади й місцевого самоврядування, що забезпечують захист прав, свобод і законних інтересів громадян, безпеку держави й суспільства, розв'язують питання соціально-економічного й культурного будівництва. Відповідно до положень Конституції України, ця система поділяється на такі ланки: І. Система органів державної влади: 1. Глава держави – Президент України. 2. Єдиний орган законодавчої влади (парламент) – Верховна Рада України. 3. Система державних органів виконавчої влади: а) Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів державної виконавчої влади; б) міністерства, державні комітети, центральні органи зі спеціальним статусом – центральні органи виконавчої влади; в) місцеві державні адміністрації – місцеві органи державної виконавчої влади; 4. Система державних органів судової влади. ІІ. Система органів влади Автономної Республіки Крим: 1. Єдиний представницький орган автономії – Верховна Рада Автономної Республіки Крим. 2. Система органів виконавчої влади автономії: а) Рада міністрів Автономної Республіки Крим – вищий виконавчий орган автономії; б) міністерства й республіканські комітети – центральні виконавчі органи автономії. ІІІ. Система органів місцевого самоврядування: 1. Представницькі органи місцевого самоврядування: а) сільські, селищні, міські ради – органи місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади й здійснюють від їх імені й в їх інтересах функції та повноваження місцевого самоврядування; очолюють їх відповідно сільські, селищні, міські голови, що обираються територіальними громадами; б) районні й обласні ради – органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; очолюють їх голови цих рад, які обираються самими радами з-поміж депутатів; в) районні в містах ради – представницькі органи місцевого самоврядування, які можуть створюватися за рішенням територіальної громади міста або міської ради. 2. Виконавчі органи місцевого самоврядування – виконавчі комітети, відділи, управління сільських, селищних, міських, районних у містах рад та інші створювані радами виконавчі органи. 3. Органи самоорганізації населення – будинкові, вуличні, квартальні ради й комітети, а також ради мікрорайонів – можуть створюватися за ініціативою жителів і з дозволу сільських, селищних, міських рад [2].

Конституція України чітко розмежує дві системи органів публічної влади – органи державної влади й органи місцевого самоврядування. Згідно з положенням ч. 1 ст. 5 Основного Закону, народ здійснює свою владу як безпосередньо, так і через органи державної влади й місцевого самоврядування. Це означає, що й органи державної влади, й органи місцевого самоврядування – суть органи влади народу, але водночас це різні форми здійснення цієї влади. Органи публічної влади можуть бути класифіковані за різними критеріями: 1) за належністю до однієї з

підсистем публічної влади – органи державної влади й органи місцевого самоврядування; 2) за порядком формування – виборні й призначувані; 3) за порядком прийняття рішень – одноосібні й колегіальні; 4) за предметною підпорядкованістю – органи загальної та спеціальної компетенції; 5) за територіальною підпорядкованістю – загальнодержавні й місцеві; 6) за внутрішньою структурою – централізовані й децентралізовані; 7) за часом існування – постійні й тимчасові [2].

Таким чином, всі органи публічної влади розподіляються за встановленими критеріями й здійснюють владні повноваження в конкретній сфері суспільно-правових відносин.

Е. Сидоров визначив декілька класифікаційних критеріїв, що дозволяють побудувати систему органів публічної влади з податковими повноваженнями. Під час застосування підстави функціонального призначення органу й місця податкових повноважень органи публічної влади поділяються на: 1) органи загальної компетенції; 2) органи спеціальної компетенції з наявністю частини функцій у сфері оподаткування; 3) органи спеціальної податкової компетенції. За підставою механізму утворення всі органи публічної влади з податковою компетенцією будуть розподілені на первинні й вторинні. Критерій територіальної юрисдикції та рівня компетенції дозволяє виокремити центральні й місцеві органи з повноваженнями у сфері оподаткування. Відповідно до критерію джерела походження податкових повноважень виділятимуться група органів державної влади, що мають податкові повноваження, та група органів місцевого самоврядування, за якими закріплені повноваження з введення в дію місцевих податків і зборів [3].

Таким чином, класифікація суб'єктів публічної адміністрації в Україні – це система розподілу основних суб'єктів владних повноважень у сфері адміністративних правовідносин за певними основними (ознаками, критеріями), за якої поняття ділиться на види (підкласи) за ознаками родової діяльності.

На нашу думку, класифікацію суб'єктів публічної адміністрації слід здійснювати: 1) за організаційною структурою; 2) залежно від кола суб'єктів; 3) залежно від виконуваних повноважень; 4) за територіальною компетенцією; 5) за ієрархією підлеглості; 6) за способом прийняття рішень; 7) за функціями; за сферою діяльності і так далі.

Натепер слід відзначити закономірність відсутності єдиної класифікації саме суб'єктів публічної адміністрації, що є значною прогалиною сучасності. Водночас дійсно не варто забувати про те, що в процесі розвитку демократії зазначена класифікація може змінюватися, доповнюватися, що також вимагає своєчасної уваги законодавчих органів. Тому для полегшення розуміння встановлення в адміністративному провадженні кола суб'єктів, на яких покладено здійснення адміністративних повноважень, вірним кроком буде визначення та закріплення на законодавчому рівні критеріїв, які полегшують визначення та віднесення тих чи інших осіб під час виконання ними владних повноважень і суспільно-державних обов'язків, до суб'єктів публічної адміністрації.

А. Головістікова виводить ряд ознак, які притаманні суб'єктам публічної адміністрації:

– їхня діяльність спрямована на задоволення блага суспільних (публічних) інтересів через те, що вони виступають від імені держави;

– порядок їхньої діяльності регламентований нормативно-правовими актами (конституцією, законами, підзаконними нормативно-правовими актами, актами місцевого самоврядування). Вони можуть діяти за принципом: можна робити все, що передбачено нормативно-правовим актом (на відміну від громадян, які в більшості випадків діють за принципом: можна все, що не заборонено законом – дозволено);

– діяльність цих органів має публічно-владний характер і в переважній більшості випадків виносить формально-правові рішення, що підлягають оприлюдненню. Звідси принцип: не опублікований акт юридичної сили не має [4].

Дійсно, слід погодитись із думкою авторки, що суб'єкти публічної адміністрації повинні діяти тільки в межах і на підставі чинного законодавства України й ні в якому разу не можуть виходити за межі своїх повноважень.

Висновки: На нашу думку, адміністративно-правову класифікацію суб'єктів публічної адміністрації доцільно класифікувати за п'ятьма ознаками:

1) за адміністративно-правовим статусом:

– державні;

– органи місцевого самоврядування;

– суб'єкти громадянського суспільства;

– приватні підприємства, установи, організації;

– органи, що здійснюють виконавчі функції;

2) за межами владного впливу:
– ті, що надають адміністративні послуги;
– ті, що наділені контрольними повноваженнями й мають право виносити санкції;
– правоохоронні органи;
3) за порядком створення:
– ті, що створюються відповідно до законодавства (Кабінет Міністрів, Президент);
– центральні органи виконавчої влади;
– органи місцевого самоврядування;
– підприємства;
– громадські організації;
4) за порядком фінансування:
– з державного бюджету;
– з місцевих бюджетів;
– коштами фізичних та юридичних осіб;
5) за ступенем відповідальності:
– як юридичних осіб, відповідальність за яких несе держава;
– органи місцевого самоврядування;
– самі юридичні особи;
– конкретні фізичні особи.

Отже, класифікація суб'єктів публічної адміністрації в Україні – це система розподілу основних суб'єктів владних повноважень у сфері адміністративних правовідносин за певними критеріями, за яких вони діляться на певні підкласи за п'ятьма ознаками: адміністративно-правовим статусом; межами владного впливу; порядком створення; порядком фінансування; за ступенем відповідальності.

Список використаних джерел:

1. Словник української мови : в 11 томах. Том 4. 1973. С. 175.
2. Система органів публічної влади в Україні. *Юридичні послуги Online.* 2020. URL: http://yurist-online.com/ukr/uslugi/yuristam/literatura/dergh_bud/09.php.
3. Сидоров Е. Класифікація органів публічної влади з повноваженнями у сфері оподаткування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. Юриспруденція*. 2017. № 28. С. 76–78.
4. Головістікова А., Дмитрієв Ю. Проблеми теорії держави і права : підручник. Москва : ЕКСМО, 2005. 649 с.

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.5-2.6

ДЕРЕВЯНКО Н.З.

СУЧАСНИЙ СТАН НОРМАТИВНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ОТРИМАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ПРАВНИЧОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ

THE CURRENT STATE OF REGULATORY SUPPORT FOR THE IMPLEMENTATION OF THE RIGHT TO RECEIVE PROFESSIONAL LEGAL ASSISTANCE IN UKRAINE

Актуальність статті полягає в тому, що поняття права відбиває правове явище, яке характеризується універсальністю: право на професійну правничу допомогу поряд з іншими правами людини входить до правового статусу особистості, має конституційне закріплення, конкретизується та розвивається в галузевому законодавстві, особливо процесуальному. Метою статті є з'ясування суті конституційного права на отримання професійної правничої допомоги та його нормативного забезпечення на сучасному етапі судової реформи. У статті аналізується сучасний стан нормативного забезпечення реалізації права на отримання професійної правничої допомоги. Право на отримання професійної правничої допомоги в Україні має конституційні основи (закріплено в ст. 59 Конституції України), однак відсутня детальна регламентація вказаного права в інших законодавчих актах; в різних актах одночасно використовуються такі терміни: «професійна правнича допомога» (Конституція України), «правнича допомога» (Цивільний процесуальний кодекс України, Господарський процесуальний кодекс України), «правова допомога» (Закон України «Про безоплатну правову допомогу»), що створює юридичні колізії та утруднення в забезпеченні реалізації права на отримання професійної правничої допомоги. Весь масив нормативно-правових актів, що забезпечують реалізацію права на отримання професійної правничої допомоги в Україні, умовно можна поділити на дві групи: загальні й спеціальні. До загальних належать акти, що визначають право на отримання професійної правничої (правової) допомоги, не деталізуючи його; до спеціальних належать акти, спрямовані на врегулювання окремого, спеціалізованого питання, такі, які безпосередньо стосуються права на отримання професійної правничої допомоги, а також діяльності суб'єктів, що покликані забезпечити реалізацію вказаного права. Отже, з метою уніфікації та стандартизації законодавчих вимог щодо реалізації конституційного права на отримання професійної правничої допомоги запропоновано прийняти окремий спеціальний Закон України «Про професійну правничу допомогу», в якому визначити термінологічний апарат, принципи надання такої допомоги, види професійної правничої допомоги й процедури їх отримання, повноваження суб'єктів забезпечення та надання професійної правничої допомоги.

Ключові слова: *правнича допомога, правова допомога, професійні послуги, конституційне право.*

The relevance of the article is that the concept of law reflects a legal phenomenon characterized by universality: the right to professional legal assistance along with other human rights is part of the legal status of the individual, has a constitutional basis, specified and developed in sectoral legislation, especially procedural. The purpose of the article is to clarify the essence of the constitutional right to receive professional legal assistance and its normative provision at the present stage of judicial reform. The article analyzes the current state of regulatory support for the implementation of the right to receive professional legal assistance. the right to receive professional legal assistance in Ukraine has a constitutional basis (enshrined in Article 59 of the Constitution of Ukraine), but there is no detailed regulation of this right in other legislation; The following terms

© ДЕРЕВЯНКО Н.З. – аспірант (Науково-дослідний інститут публічного права)

are used simultaneously in different acts: "professional legal assistance" (Constitution of Ukraine), "legal assistance" (CPCU, CPCU), "legal aid" (Law of Ukraine "On Free Legal Aid"), which will create legal conflicts and difficulties in ensuring the realization of the right to receive professional legal assistance; the whole array of normative legal acts that ensure the implementation of the right to receive professional legal assistance in Ukraine can be divided into two groups: general and special; general acts include acts that determine the right to receive professional legal (legal) assistance without detailing it; special acts include acts aimed at resolving a separate, specialized issue, such as those directly related to the right to receive professional legal assistance, as well as the activities of entities designed to ensure the implementation of this right. Therefore, in order to unify and standardize the legal requirements for the implementation of the constitutional right to receive professional legal assistance, it is proposed to adopt a separate special Law of Ukraine "On Professional Legal Assistance" to define the terminology, principles of such assistance, types of professional legal assistance and procedures for obtaining them. powers of the subjects of providing and providing professional legal assistance.

Key words: *legal aid, professional services, constitutional law.*

Вступ. Нині в Україні відбувається реформування надання юридичної допомоги, тому що наявні проблеми як у самій системі юридичної допомоги, яка далека від необхідного для правової держави рівня, так і в нормативному забезпеченні реалізації права на отримання професійної правничої допомоги. Тому необхідно підвищення доступності юридичної допомоги для населення, вдосконалення якості, своєчасності й інших умов ефективності юридичної допомоги особистості [1]. Зрозуміло, що без нормативного забезпечення реалізації права на отримання професійної правничої допомоги в Україні не можливо громадянам реалізувати вказане право. Адже лише шляхом встановлення зрозумілих «правил гри», які ґрунтуються на світових стандартах дотримання прав людини й громадянина, можливо побудувати демократичне громадянське суспільство.

Постановка завдання. Метою статті є з'ясування суті конституційного права на отримання професійної правничої допомоги та його нормативного забезпечення на сучасному етапі судової реформи.

Результати дослідження. Поняття права відбиває правове явище, яке характеризується універсальністю: право на професійну правничу допомогу поряд з іншими правами людини входить у правовий статус особистості, має конституційне закріплення, конкретизується та розвивається в галузевому законодавстві, особливо процесуальному. Першим поняттям, з яким пов'язане право на отримання професійної правничої допомоги, є право. Існування юридичних норм, правової сфери життя суспільства уможливило виділення досліджуваного різновиду професійної правничої допомоги, цінність якого як невіддільного права особистості, найважливішої гарантії реалізації інших прав і свобод особистості повною мірою проявляється під час людиноцентристського розуміння права, що базується на визнання людини, її прав і свобод найвищою цінністю [1].

Нормативне закріплення права на отримання юридичної кваліфікованої допомоги було закріплено в Основному Законі України. Перша редакція Конституції України від 28 червня 1996 р. у ст. 59 встановила, що «Кожен має право на правову допомогу. У випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно. Кожен є вільним у виборі захисника своїх прав. Для забезпечення права на захист від обвинувачення та надання правової допомоги під час розв'язання справ у судах та інших державних органах в Україні діє адвокатура» [2].

І вже через чотири роки після прийняття Основного Закону України Конституційним Судом 16 листопада 2000 р. було прийняте рішення визнати такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення частини першої ст. 44 Кримінально-процесуального кодексу (далі – КПК) України, за яким обмежується право на вільний вибір підозрюваним, обвинуваченим і підсудним як захисника своїх прав, крім адвоката, іншого фахівця в галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи [3; 4].

Також Конституційний Суд України (далі – КСУ) в аналізованому рішенні визначив, що «положення частини першої ст. 59 Конституції України гарантує кожному право на вільний вибір захисника своїх прав. Визначення поняття «захисник» у чинному законодавстві України відсут-

нє. У Конституції України це поняття вживається також у ч. 4 ст. 29, положення якої гарантують кожному заарештованому чи затриманому можливість користуватися правовою допомогою захисника. Щодо права на захист, то воно стосується не лише підозрюваного, обвинуваченого чи підсудного, а й інших фізичних осіб, яким гарантується право вільного вибору захисника з метою захисту своїх прав і законних інтересів, що виникають із кримінальних, цивільних, трудових, сімейних, адміністративних та інших правовідносин. Крім того, право на захист разом із зазначеним вище правом на правову допомогу може бути реалізовано особою в цивільному, арбітражному, адміністративному й кримінальному судочинстві [5].

На підставі вищевикладеного рішення КСУ законодавцем 29 червня 2001 р. було змінено редакцію ст. 44 КПК України. У новій редакції ч. 1 ст. 44 вказано, що захисником є особа, яка в порядку, встановленому законом, уповноважена здійснювати захист прав і законних інтересів підозрюваного, обвинуваченого, підсудного, засудженого, виправданого й надавати їм необхідну юридичну допомогу під час провадження в кримінальній справі [6]. Ч. 2 ст. 44 КПК України визначила перелік суб'єктів, які мали право допускатися як захисники. Такими було визнано осіб, які мали свідоцтво про право на заняття адвокатською діяльністю в Україні, й інших фахівців у галузі права, які за законом мали право на надання правової допомоги, особисто чи за дорученням юридичної особи. Характерним положенням нової редакції ст. 44 КПК України стало те, що захисника допускали до участі в кримінальному провадженні на будь-якій стадії кримінального процесу. Близьких родичів обвинуваченого, підсудного, засудженого, виправданого, його опікунів або піклувальників допускали як захисників із моменту пред'явлення обвинуваченому для ознайомлення матеріалів досудового розслідування [4].

Ця законодавча новація була неоднозначно сприйнята вченими й практиками, одні вказували на її прогресивні риси, а інші стверджували, що від такого широкого тлумачення обов'язково буде страждати якість захисту.

Так, Пленум Верховного Суду України в Постанові від 24 жовтня 2003 р. № 8 «Про застосування законодавства, яке забезпечує право на захист у кримінальному судочинстві» зазначив, що під час розв'язання питання про наявність у фахівців у галузі права повноважень на здійснення захисту в кримінальній справі належить також з'ясовувати, яким саме законом їм надано право брати участь у кримінальному судочинстві як захисникам; варто визнати правильною практику тих судів, які за відсутності спеціального закону не допускають таких фахівців до здійснення захисту в кримінальних справах. Крім того, судам необхідно мати на увазі, що згідно із ч. 4 ст. 44 КПК України у випадках, коли відповідно до вимог ст. 45 вказаного Кодексу участь захисника є обов'язковою, близькі родичі обвинуваченого, підсудного, засудженого, виправданого, його опікуни або піклувальники можуть брати участь у справі як захисники лише одночасно із захисником-адвокатом чи іншим фахівцем у галузі права [7].

Як слушно зауважив Є. Смирнов, «розв'язуючи справу, КСУ виходив із логічного й системного тлумачення положень Конституції та законодавства України. Суд вказав, що положення ч. 1 ст. 59 Конституції України в аспекті конституційного звернення громадянина Солдатова Г.І. [5] треба розуміти як конституційне право підозрюваного, обвинуваченого й підсудного під час захисту від обвинувачення та особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, з метою отримання правової допомоги вибирати захисником своїх прав особу, яка є фахівцем у галузі права й за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи» [8].

Наступний законодавчий акт, що врегулював питання забезпечення реалізації права на отримання одного з видів кваліфікованої правової допомоги – безоплатної правової допомоги, – Верховна Рада України прийняла 02 червня 2011 р. Це Закон України «Про безоплатну правову допомогу» № 3460-VI [9], в якому визначено зміст права на безоплатну правову допомогу, порядок реалізації цього права, підстави й порядок, державні гарантії щодо надання безоплатної правової допомоги.

Правова допомога була визначена через надання правових послуг, спрямованих на забезпечення реалізації прав і свобод людини й громадянина, захисту цих прав і свобод, їх відновлення в разі порушення. Своєю чергою правові послуги – це надання правової інформації, консультацій і роз'яснень із правових питань; складення заяв, скарг, процесуальних та інших документів правового характеру; здійснення представництва інтересів особи в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами; забезпечення захисту особи від обвинувачення; надання особі допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги й медіації [9].

Таким чином, на законодавчому рівні було визначено й деталізовано поняття «безоплатна правова допомога», а також був закріплений порядок надання такого виду допомоги, тобто була визначена процедура надання правової допомоги на безоплатній основі.

Відповідно до Закону України «Про безоплатну правову допомогу» основними принципами надання безоплатної правової допомоги, що гарантується державою, є доступність (ч. 3 ст. 5) і забезпечення якості безоплатної правової допомоги (ч. 4 ст. 5). Визначальним у цьому аспекті є те, що Закон передбачає надання певних видів безоплатної правової допомоги – первинної та вторинної. Таким чином, законодавець диференціює поняття «доступ до права» (англ. access to law, фр. acces au droit) та «доступ до правосуддя» (англ. access to justice, фр. acces au justice) як правові категорії, що є різними як за своєю формою та змістом, так і за способом реалізації [10]. Безоплатною первинною допомогою заведено вважати вид державної гарантії, що полягає в інформуванні особи про її права й свободи, порядок їх реалізації, відновлення у випадку їх порушення та порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Безоплатна вторинна правова допомога є видом державної гарантії, що полягає у створенні різних можливостей для доступу осіб до правосуддя. Отже, безоплатна первинна правова допомога по суті охоплюється обов'язком органів державної влади й органів місцевого самоврядування надавати послуги з державного управління, а вторинна передбачається для незахищених верств населення та надається адвокатами й фахівцями в галузі права [11, с. 109].

Наступним логічним кроком реалізації судово-правової реформи було прийняття Закону України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII «Про прокуратуру» [12], яким значно було звужено повноваження прокурора щодо представництва інтересів громадянина в суді. У результаті наступного етапу реформування, пов'язаного з ухваленням Закону України від 2 червня 2016 р. № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [13], прокуратуру взагалі позбавлено повноважень щодо здійснення представництва інтересів громадян.

Отже, надання безоплатної правової допомоги малозабезпеченій категорії населення відповідно до Закону України «Про безоплатну правову допомогу» стало обов'язком: органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, крім вказаних суб'єктів для надання послуг, що могли залучати фізичних та юридичних осіб приватного права; спеціалізованих установ; центрів із надання безоплатної вторинної правової допомоги.

З прийняттям Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», яка була схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5, розпочався наступний етап судової реформи. Стратегією реформування судоустрою, судочинства й суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр., що схвалена Указом Президента України від 20 травня 2015 р. № 276, визначено, що судова реформа включатиме як оновлення законодавства, так і прийняття змін до Конституції України.

Таким чином, Законом України від 2 червня 2016 р. № 1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» [13] були внесені зміни й в Конституцію України, а саме в ст. 59, замінивши поняття «правова допомога» на «професійна правнича допомога», викликавши тим самим знову дискусію з приводу того, хто може надавати таку допомогу, в якій формі.

У Пояснювальній записці до Проєкту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» визначалося, що право на професійну правничу допомогу – це гарантована Основним Законом держави можливість особи отримати високоякісні правничі послуги, які може забезпечити лише професійний адвокат, який пройшов спеціальну підготовку, а не будь-яка інша особа. Водночас запропонована формула не заперечує права на правничу допомогу загалом, у тому числі й безоплатну, яку можуть надавати інші, крім професійних адвокатів, фахівці-правники. Проте наголос робиться саме на гарантованому отриманні особою саме професійної допомоги [14].

Отже, весь масив нормативно-правових актів, що забезпечують реалізацію права на отримання професійної правничої допомоги в Україні, умовно можна поділити на дві групи: загальні й спеціальні. До загальних нормативно-правових актів належать положення Конституції України, Кримінального кодексу України, КПК України, Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України й інших кодексів, в яких гарантується дотримання права на отримання правової допомоги; Закони України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», «Про прокуратуру», «Про соціальні послуги» тощо.

До спеціальних належать акти, спрямовані на врегулювання окремого, спеціалізованого питання, такі які безпосередньо стосуються права на отримання професійної правничої допомоги, а також діяльності суб'єктів, що покликані забезпечити реалізацію вказаного права. До таких

належать: Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Солдатова Геннадія Івановича щодо офіційного тлумачення положень ст. 59 Конституції України, ст. 44 Кримінально-процесуального кодексу України, ст. ст. 268, 271 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про право вільного вибору захисника); Висновок Конституційного суду України від 31 жовтня 2019 р. № 4-в/2019 «Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроєкту про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії) (реєстр. № 1013) вимогам статей 157 і 158 Конституції України»; Закони України: від 21 червня 2001 р. № 2533-III «Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України»; від 03 жовтня 2017 р. № 2147-VIII «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів»; від 02 червня 2011 р. № 3460-VI «Про безоплатну правову допомогу»; Постанова Верховної Ради України від 14 січня 2020 р. № 434-IX «Про попереднє схвалення законопроєкту про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії)»; Постанова Кабінету Міністрів України від 06 червня 2012 р. № 504 «Про утворення Координаційного центру з надання правової допомоги та ліквідацію Центру правової реформи і законопроєктних робіт при Міністерстві юстиції»; наказ Міністерство юстиції України від 14 серпня 2019 р. № 2551/5 «Про затвердження Положення про Наглядову раду Координаційного центру з надання правової допомоги»; Постанова Пленуму Верховного Суду України від 24 жовтня 2003 р. № 8 «Про застосування законодавства, яке забезпечує право на захист у кримінальному судочинстві» тощо.

Крім зазначених документів існує ще ціла низка окремих думок суддів Конституційного Суду України [16; 17], а також розпорядчих актів, тобто таких, що мають окрему вказівку на застосування конкретним суб'єктом інструмента для виконання окремого повноваження, а також акти-роз'яснення, які мають рекомендаційний, методологічний чи інформаційний характер [18].

Висновки. Отже, з метою уніфікації та стандартизації законодавчих вимог щодо реалізації конституційного права на отримання професійної правничої допомоги запропоновано прийняти окремий спеціальний Закон України «Про професійну правничу допомогу», в якому визначити термінологічний апарат, принципи надання такої допомоги, види професійної правничої допомоги й процедури їх отримання, повноваження суб'єктів забезпечення та надання професійної правничої допомоги. А також необхідно розробити й прийняти Державну соціальну програму надання безоплатної правничої допомоги на період до 2035 р., в якій буде закріплений загальнодержавний підхід до розв'язання питань із надання вказаної допомоги.

Список використаних джерел:

1. Панченко В.Ю. Юридическая помощь личности: Общетеоретический аспект : автореф. дисс. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Красноярск, 2004. 21 с. URL: https://www.dissercat.com/content/yuridicheskaya-pomoshch-lichnosti-obshcheteoreticheskii-aspekt.

2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР (у першій редакції) / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/ed19960628#Text.

3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Солдатова Геннадія Івановича 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). *База даних «Законодавство України».* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-00#Text.

4. Скрябін О.М. Захисник у кримінальному процесі: нормативно-правове дослідження : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність». Запоріжжя : Класичний приватний університет, 2017. 455 с. URL: http://virtuni.education.zp.ua/info_cpu/sites/default/files/diss%20Skriabin_1.pdf.

5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Солдатова Геннадія Івановича 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 листопада 2000 р. № 1-17/2000 N 13-рп/2000. *База даних «Законодавство України».* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-00#Text.

6. Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України : Закон України від 21 червня 2001 р. № 2533-III / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2533-14?find=1&text=%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%8F+44#w2_1.

7. Про застосування законодавства, яке забезпечує право на захист у кримінальному судочинстві : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 24 жовтня 2003 р. № 8. *База даних «Законодавство України».* URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0 008700-03.

8. Смирнов Є. В. Поняття та сутність захисту у кримінальному провадженні. *Право та державне управління.* 2015. № 3 (20). С. 77–83.

9. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 02 червня 2011 р. № 3460-VI / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3460-17.

10. Закон України «Про безоплатну правову допомогу»: основні положення та підходи до впровадження : роз'яснення Міністерства юстиції України від 9 квітня 2012 р. *База даних «Законодавство України»*. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0008323-12

11. Козьяков І.М., Говоруха О.О. Актуальні питання реалізації принципів надання безоплатної правової допомоги. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2018. № 1. С. 107–116. URL: http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/ua/pdf/1-2018/koziakov_govoruha.pdf.

12. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII (у першій редакції) / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/ed20141014#Text.

13. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 02 червня 2016 р. № 1401-VIII / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#Text.

14. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Проєкт Закону від 25 листопада 2015 р. № 3524. *База даних «Законодавство України»*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209.

15. Ермаков М.В. Правова допомога або професійна правнича? *Протокол :* юридичний інтернет-ресурс. 2018. URL: https://protocol.ua/ua/pravova_dopomoga_abo_profesiyna_pravnicha/.

16. Окрема думка судді Конституційного Суду України Первомайського О.О. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроєкту про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії) (реєстр. № 1013) вимогам статей 157 і 158 Конституції України, від 31 жовтня 2019 р. *База даних «Законодавство України».* https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nl04d710-19#Text.

17. Окрема думка судді Конституційного Суду України Литвинова О.М. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроєкту про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії) (реєстр. № 1013) вимогам статей 157 і 158 Конституції України, від 31 жовтня 2019 р. *База даних «Законодавство України».* https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nk04d710-19#Text.

18. Замрига А.В. Особливості форми зовнішнього вираження дій публічної адміністрації у сфері адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2019. № 5.

19. Шрамко Ю.Т. Конституційне право на правову допомогу в Україні: актуальні питання законодавчого регулювання : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Київ, 2016. 21 с. URL: http://idpnan.org.ua/files/shramko-yu.t.-konstitutsiyne-pravo-na-pravovu-dopomogu-v-ukrayini-_aktualni- pitannya-zakonodavchogo-regulyuvannya_.pdf.

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.5-2.7

КАЛАШНІКОВ Г.Ю.

ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ БУДІВЕЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

TO THE CHARACTERISTICS OF CONTROL AND SUPERVISION PROCEDURES IN THE FIELD OF CONSTRUCTION

Актуальність статті полягає в тому, що серед значного числа юридичних дій та операцій управлінські акти контрольно-наглядової спрямованості завжди були вираженням державного примусу в його найбільш яскравій, ефективній формі. Не оминула проблема контролю та нагляду й сферу будівельної діяльності, в рамках якої існує ціла система адміністративних процедур зазначеної спрямованості. Особлива суспільна важливість досліджуваної галузі людської життєдіяльності визначає необхідність жорсткого регламенту держави її окремих складових частин, факт чого є причиною існування контролю та нагляду в будівництві. Разом із тим проблема контрольно-наглядових процедур у досліджуваній сфері перетинається із загальнотеоретичним питанням правового становища контролю та нагляду в юриспруденції, а також проблемою співвідношення таких категорій. У статті розглянуто загальнонаукові та юридичні підходи вчених щодо визначення змісту термінів «контроль» і «нагляд». Встановлено зміст контрольних і наглядових процедур у сфері будівельної діяльності. Спираючись на аналіз законодавчих і підзаконних актів, вивчено прояв контрольних і наглядових процедур у будівельній галузі держави. Аргументовано, що натепер контроль і нагляд у сфері будівництва мають принципово різний зміст і ціль, у зв'язку із чим різняться процедури, за допомогою яких зазначені категорії знаходять своє вираження. Так, контрольні процедури – це набір адміністративних заходів та операцій, який спрямовано на перевірку дотримання суб'єктами провадження будівельної діяльності всіх передбачених норм і стандартів у сфері, а також притягнення порушників таких норм і стандартів до відповідальності. Своєю чергою нагляд – це управлінська діяльність, спрямована не на суб'єктів реалізації будівництва, а на уповноважені державні органи в галузі будівельної діяльності. Наглядові процедури полягають у перевірці правильності й законності рішень подібних суб'єктів владних повноважень, а також можливості в разі необхідності здійснювати скасування їхніх неправомірних рішень.

Ключові слова: *контроль, нагляд, адміністративні процедури, будівельна діяльність.*

The relevance of the article is that among a significant number of legal actions and operations, administrative acts of control and supervision have always been an expression of state coercion in its most striking, effective form. The problem of control and supervision and the sphere of construction activity, within which there is a whole system of administrative procedures in this direction, have not escaped. The special social importance of the studied field of human life determines the need for strict regulations of the state and its individual components, the fact of which is the reason for the existence of control and supervision in construction. However, the problem of control and supervision procedures in the study area intersects with the general theoretical issue of the legal status of control and supervision in jurisprudence, as well as the problem of the ratio of these categories. The article considers general scientific and legal approaches of scientists to define the meaning of the terms "control" and "supervision". The content of control and supervisory procedures in the field of construction activities is established. Based on the analysis of legislative and bylaws, the manifestation of control and super-

© КАЛАШНІКОВ Г.Ю. – здобувач (Науково-дослідний інститут публічного права)

visory procedures in the construction industry of the state was studied. It is argued that today control and supervision in the field of construction have a fundamentally different content and purpose, and therefore differ in the procedures by which these categories are expressed. Thus, control procedures are a set of administrative measures and operations aimed at verifying compliance by construction entities with all prescribed norms and standards in this area, as well as bringing violators of such norms and standards to justice. In turn, supervision is a management activity aimed not at the subjects of construction, but at the authorized state bodies in the field of construction. Supervisory procedures consist in verifying the correctness and legality of the decisions of such subjects of power, as well as the possibility, if necessary, to revoke their illegal decisions.

Key words: *control, supervision, administrative procedures, construction activity.*

Вступ. Серед значного числа юридичних дій та операцій управлінські акти контрольно-наглядової спрямованості завжди були вираженням державного примусу в його найяскравішій, найефективнішій формі. Не оминула проблема контролю та нагляду й сферу будівельної діяльності, в рамках якої існує ціла система адміністративних процедур зазначеної спрямованості. Особлива суспільна важливість досліджуваної галузі людської життєдіяльності визначає необхідність жорсткого регламенту держави її окремих складових частин, факт чого є причиною існування контролю та нагляду в будівництві. Разом із тим проблема контрольно-наглядових процедур у досліджуваній сфері перетинається із загальнотеоретичним питанням правового становища контролю та нагляду в юриспруденції, а також проблемою співвідношення таких категорій.

Стан дослідження проблеми. У статті використано досвід науковців, які присвячували свої дослідження аналізу, змісту й сутності нагляду й контролю в правовій системі держави, а саме В.К. Колпакова, В.М. Манохіна, Д.М. Бахраха, В.Г. Татаряна, Ф.М. Русинова, В.Г. Жила, Б.Ф. Усача й інших. Разом із тим, незважаючи на здобутки вказаних вище правників, в юридичній літературі відсутні комплексні дослідження, присвячені контрольно-наглядовим процедурам у сфері будівельної діяльності.

Постановка завдання. Мета статті полягає в аналізі змісту, особливостей, практичного прояву контролю та нагляду у сфері будівельної діяльності у вигляді спеціальних адміністративних процедур.

Результати дослідження. Так, варто відзначити, що термін «нагляд» у тлумачному словнику С.І. Ожегова тлумачиться як спостереження з метою догляду, перевірки або група осіб, орган для спостереження за ким, чим-небудь [1, с. 331]. Нагляд також називають спостереженням за ким-небудь або чим-небудь з метою контролю або охорони [2, с. 87; 3, с. 344] можна сказати, що наглядати означає пильнувати, слідкувати за ким-небудь або чим-небудь для контролю та для забезпечення порядку [4, с. 49]. На думку В.К. Колпакова, нагляд здійснюється з метою забезпечення неухильного й точного дотримання виконавчо-розпорядчими органами й іншими суб'єктами суспільних правовідносин правил, передбачених нормативними актами [5, с. 622, 675]. В.М. Манохін зазначає, що нагляд — це один із засобів забезпечення законності й державної дисципліни. Він також полягає в активній діяльності відповідних державних органів і здійснюється за умови додержання певних вимог [6, с. 250–252]. Заслуговує на увагу позиція Д.М. Бахраха й В.Г. Татаряна, відповідно до якої нагляд – це контроль за дотриманням правових норм, атрибут адміністративної влади, одна з найважливіших його функцій, що містить спостереження за законністю та доцільністю, оцінку її з правових, наукових, соціально-політичних, організаційно-технічних позицій [7, с. 362; 8, с. 338].

Відповідне наукове обґрунтування також має проблематика контролю. В енциклопедичному словнику бізнесу під контролем розуміється вивчення та аналіз результатів виконання стратегічних планів, планів маркетингу й прийняття заходів, що коригують їх [9]. В юридичній енциклопедії контроль (французькою "controle" – перевірка, від старофранцузької "controle-role" – список, що має дублікат для перевірки) – перевірка виконання законів, рішень тощо [10].

Багато визначення контролю в різні часи пропонували представники різних наукових течій. Зокрема, на думку Ф.М. Русинова, контроль як основна функція менеджменту об'єднує види управлінської діяльності, пов'язані з формуванням інформації про стан і функціонування об'єкта управління (облік), вивченням інформації про процеси й результати діяльності (аналіз), роботою з діагностики й оцінки процесів розвитку й досягнення цілей, ефективності стратегій, успіхів і прорахунків у використанні коштів і методів управління [11, с. 353]. В.Г. Жила визначає контроль

як процес, що забезпечує відповідність функціонування об'єкта управління прийнятим управлінським рішенням і спрямований на успішне досягнення поставлених цілей. Б.Ф. Усач вважає, що контроль – це повторне повернення до раніше розглянутого питання, його перевірка означає перевірку виконання тих чи інших господарських рішень із метою встановлення їх законності й економічної доцільності [12].

Таким чином, проблематика контролю та нагляду в праві й управлінській діяльності пронизана великим колом дискусійних моментів. Так, зміст обох категорій пов'язаний із перевірчою діяльністю певного об'єкта для забезпечення його відповідного ряду заздалегідь визначених параметрів, стандартів. У правовій галузі, як правило, нагляд здебільшого пов'язують із процесом перевірки відповідності якоїсь діяльності чи процесу принципу законності. Своєю чергою контроль – це оперативно-функціональна діяльність, метою якої є забезпечення дотримання нормативно встановлених вимог і стандартів та яка дозволяє здійснювати втручання в роботу контрольованого об'єкта. Проте зазначений поділ умовний, тому на практиці досить часто вбачається законодавче ототожнення контролю та нагляду, що виражено в змісті великого числа адміністративних процедур.

Для аналізу змісту обох категорій у сфері будівельної діяльності, а також відповіді на питання щодо їх повної тотожності або, навпаки, принципової різності звернемось до правових засад, якими регламентовано будівельну галузь в Україні в цілому. Варто відзначити, що натепер існує декілька нормативних джерел здійснення наглядової та контрольної роботи в будівельній галузі. Основні вимоги до процедур такого виду встановлено в Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю у сфері господарської діяльності)» від 05 квітня 2007 р. № 877-V. Відповідно до статей акту державний нагляд (контроль) – це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт і послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [13].

Державний нагляд (контроль) здійснюється за принципами:

– пріоритетності безпеки в питаннях життя та здоров'я людини, функціонування та розвитку суспільства, середовища проживання та життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами й цілями у сфері господарської діяльності;

– підконтрольності й підзвітності органу державного нагляду (контролю) відповідним органам державної влади; рівності прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання; гарантування прав і законних інтересів кожного суб'єкта господарювання;

– об'єктивності й неупередженості здійснення державного нагляду (контролю), неприпустимості проведення перевірок суб'єктів господарювання за анонімними й іншими безпідставними заявами, а також невідворотності відповідальності осіб за подання таких заяв;

– здійснення державного нагляду (контролю) лише за наявності підстав і в порядку, визначеному законом;

– відкритості, прозорості, плановості й системності державного нагляду (контролю); неприпустимості дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю) та неприпустимості здійснення заходів державного нагляду (контролю) різними органами державного нагляду (контролю) з одного й того самого питання;

– невтручання органу державного нагляду (контролю) в діяльність суб'єкта господарювання, якщо вона здійснюється в межах закону;

– відповідальності органу державного нагляду (контролю) та його посадових осіб за шкоду, заподіяну суб'єкту господарювання внаслідок порушення вимог законодавства, порушення прав і законних інтересів суб'єкта господарювання;

– дотримання умов міжнародних договорів України; незалежності органів державного нагляду (контролю) від політичних партій і будь-яких інших об'єднань громадян; наявності одного органу державного нагляду (контролю) в складі центрального органу виконавчої влади;

– презумпції правомірності діяльності суб'єкта господарювання в разі, якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів допускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків суб'єкта господарювання та / або повноважень органу державного нагляду (контролю);

– орієнтованості державного нагляду (контролю) на запобігання правопорушенням у сфері господарської діяльності;

– недопущення встановлення планових показників чи будь-якого іншого планування щодо притягнення суб'єктів господарювання до відповідальності й застосування до них санкцій;

– здійснення державного нагляду (контролю) на основі принципу оцінки ризиків і доцільності [13].

Контрольні й наглядові процедури в рамках будівельної діяльності безпосередньо застосовуються для забезпечення всіма суб'єктами будівельної діяльності застосування та дотримання будівельних норм. Відповідно до статті 11 Закону України «Про будівельні норми» від 05 листопада 2009 р. № 1704-VI застосування будівельних норм або їх окремих положень є обов'язковим для всіх суб'єктів містобудування. Будівельні норми, правила іноземних держав застосовуються в Україні відповідно до міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. У разі, якщо в будівельних нормах є посилання на стандарти, то ці стандарти є обов'язковими до застосування. Державний контроль (нагляд) за дотриманням суб'єктами господарювання державних будівельних норм здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю [14].

Так, здійснення контрольно-наглядової діяльності відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду» від 13 березня 2020 р. № 219 покладається на Державну інспекцію містобудування України (далі – ДІМ), що є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра розвитку громад і територій та який реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду (крім надання (отримання, реєстрації) відмов у видачі чи анулювання (скасування) документів, що дають право на виконання підготовчих і будівельних робіт, прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів) [15].

Варто відзначити, що контрольні й наглядові процедури мають різне значення та мету реалізації в межах функціонування ДІМ. Крім того, різним є порядок здійснення обох видів процедур. Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду» від 19 серпня 2015 р. № 698 основними завданнями подібного нагляду є:

– виявлення, припинення та запобігання порушенню уповноваженими органами містобудування та архітектури вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, стандартів і правил під час провадження ними містобудівної діяльності;

– скасування чи зупинення дії рішень, прийнятих із порушенням вимог містобудівного законодавства об'єктами нагляду, зокрема щодо документів, які дають право на виконання підготовчих і будівельних робіт і засвідчують прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, про повернення на доопрацювання, відмову у видачі, скасування або анулювання зазначених документів;

– притягнення посадових осіб об'єктів нагляду до відповідальності відповідно до закону [16].

Дещо іншу ціль і порядок реалізації має державний архітектурно-будівельний контроль. У Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного контролю» від 23 травня 2011 р. № 553 вказується, що зазначений вид контрольної діяльності призначено для забезпечення дотримання:

– вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, проєктної документації, будівельних норм, стандартів і правил, положень містобудівної документації всіх рівнів, вихідних даних для проєктування об'єктів містобудування, технічних умов, інших нормативних документів під час виконання підготовчих і будівельних робіт, архітектурних, інженерно-технічних і конструктивних рішень, застосування будівельної продукції;

– порядку здійснення авторського й технічного нагляду, ведення загального й (або) спеціальних журналів обліку виконання робіт (далі – загальні й (або) спеціальні журнали), виконавчої документації, складення актів на виконані будівельно-монтажні й пусконалагоджувальні роботи;

– інших вимог, установлених законодавством, будівельними нормами, правилами й проєктною документацією щодо створення об'єкта будівництва [16].

Висновки. Таким чином, аналіз правових засад будівельної діяльності в Україні показав, що натепер контроль і нагляд у сфері будівництва мають принципову різний зміст і ціль, у зв'язку

із чим різняться процедури, за допомогою яких зазначені категорії знаходяться своє вираження. Так, контрольні процедури – це набір адміністративних заходів та операцій, який спрямовано на перевірку дотримання суб'єктами провадження будівельної діяльності всіх передбачених норм і стандартів у сфері, а також притягнення порушників таких норм і стандартів до відповідальності. Своєю чергою нагляд – це управлінська діяльність, спрямована не на суб'єктів реалізації будівництва, а на уповноважені державні органи в галузі будівельної діяльності. Наглядові процедури полягають у перевірці правильності й законності рішень подібних суб'єктів владних повноважень, а також можливості в разі необхідності здійснювати скасування їх неправомірних рішень. Тож, як підсумок, відзначимо, що в рамках будівельної діяльності контрольні й наглядові процедури, незважаючи на їх теоретичну суміжність, являють собою різний набір операцій, які подібні в процесі реалізації, але відмінні за кінцевими цілями.

Список використаних джерел:

1. Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. чл.-кор. АН СССР Н.Ю. Шведовой. 18-е изд., стереотип. Москва : Рус. яз., 1987. 797 с.
2. Словник синонімів української мови / під ред. А.А. Бурячка, Г.М. Гнатюка, С.І. Головащука. Київ : Наукова думка, 1999–2000. Т. 1. 1040 с.
3. Словарь русского языка / под ред. А.П. Евгеньевой. 2-е изд. Москва : Русский язык, 1983. Т. 2. 736 с.
4. Словник української мови / за ред. І.К. Білодіда. Київ : Наукова думка, 1974. Т. 5. 840 с.
5. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
6. Советское административное право / под ред. В.М. Манохина. Москва : Юрид. лит., 1977. 544 с.
7. Административное право России : учебник / Д.Н. Бахрах, В.Г. Татарян. 4-е изд., перераб. и доп. Москва : Эксмо, 2009. 608 с.
8. Салманова О.Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України : монографія. Харків : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2016. 455 с.
9. Енциклопедичний словник бізнесмена: менеджмент, маркетинг, інформатика. Київ : Техніка, 1993. 856 с.
10. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 2001. Т. 3: К–М. 792 с.
11. Менеджмент (Современный российский менеджмент) : учебник / под ред. Ф.М. Русинова, М.Л. Разу. Москва : ФБК-ПРЕСС, 1999. 504 с.
12. Усач Б.Ф. Контроль і ревізія. Київ : Ін Юре, 1998. 352 с.
13. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05 квітня 2007 р. № 877-V / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України.* 2007. № 29. Ст. 389.
14. Про будівельні норми : Закон України від 05 листопада 2009 р. № 1704-VI / Верховна Рада України. *Офіційний вісник України*. 2009. № 93. Ст. 13.
15. Про оптимізацію органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду : Постанова, Зміни, Положення, Перелік Кабінету Міністрів України від 13 березня 2020 р. № 219 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник України*. 2020. № 26. Ст. 967.
16. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду : Постанова, Порядок Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 р. № 698 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник України*. 2015. № 74. Ст. 2424.

УДК 342.95
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.5-2.8

КНЯЗЄВ В.С.

ЩОДО ПРОБЛЕМНИХ ПИТАНЬ ТИМЧАСОВОГО ЗБЕРІГАННЯ ТОВАРІВ ТА ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ КОМЕРЦІЙНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ПІД МИТНИМ КОНТРОЛЕМ

ON CHALLENGING ISSUES OF TEMPORARY STORAGE OF GOODS AND COMMERCIAL VEHICLES UNDER CUSTOMS CONTROL

У статті досліджується питання тимчасового зберігання товарів і транспортних засобів комерційного призначення під митним контролем. Визначаються строки, протягом яких майно може зберігатись у зоні митного контролю, умови й порядок їх продовження.

Окрема увага приділяється характеристиці суб'єктів, які можуть звернутись до митних органів із заявою про продовження терміну тимчасового зберігання товарів і транспортних засобів комерційного призначення. Наводиться перелік випадків, коли зберігання товару, який перебуває в зоні митного контролю, може вважатися таким, що має статус «зберігання на складі митного органу».

У статті також встановлено алгоритм взаємодії митного органу з адміністрацією порту й іншими суб'єктами під час тимчасового зберігання товарів і транспортних засобів у зоні митного контролю.

Зазначається порядок дій у разі встановлення фактичної не відповідності товару відомостям, заявленим у товаросупровідних документах, під час переміщення майна, тимчасовий термін зберігання якого під митним контролем вичерпано, на склад митниці. Досліджено компетенцію суб'єктів господарювання та митного органу щодо переміщення товарів, тимчасовий строк зберігання яких у зоні митного контролю вичерпано, на склад митного органу.

Наголошено на необхідності внесення змін в Митний кодекс України в частині спрощення процедури переміщення товарів, граничний термін тимчасового зберігання яких у зоні митного контролю вичерпано, й можливості розпорядження майном «із контейнера», без обов'язкового переміщення товарів на склад митниці. Обґрунтовано, що такі зміни дозволять зменшити витрати на переміщення товару, розвантажувальні роботи, ризик втрати або підміни майна.

***Ключові слова**: майно, митні органи, матеріальні цінності, переміщення, тимчасове зберігання, зона митного контролю, граничні терміни, статус товару «на складі митного органу», розпорядження, суб'єкти господарювання, власник, декларант, контейнер, адміністрація порту, утримувач складу.*

The article examines the issue of temporary storage of goods and commercial vehicles under customs control. The author determines terms during which the property can be stored in the customs control zone, conditions and procedure for their extension.

Particular attention is paid to the characteristics of entities which may refer to the customs authorities for an extension of the temporary storage of goods and commercial vehicles. The list of cases when storage of the goods, which is in the customs control zone, can be considered as one having the status "customs warehousing".

The article also establishes an algorithm of interaction of the customs authority with the port administration and other entities during the temporary storage of goods and vehicles in the customs control zone.

The author specifies procedure in case of establishing the actual non-compliance of the goods with the information stated in the accompanying documents during the

© КНЯЗЄВ В.С. – кандидат юридичних наук

movement of property, the temporary storage period at the customs warehouse. The paper studies the competence of business entities and the customs authority to move goods, the temporary storage period in the customs control zone of which has been up, to the customs authority.

Emphasis was placed on the need to amend the Customs Code of Ukraine in terms of simplifying the procedure for moving goods, the deadline for temporary storage of which in the customs control zone is experied and the possibility of disposing of property "from the container" without mandatory transfer of goods to customs. It is substantiated that such changes will make it possible to reduce the cost of moving goods, unloading, the risk of loss or replacement of property.

Key words: *property, customs authorities, tangibles, moving, goods, temporary storage, customs control zone, deadlines, duty status "in customs warehouse", order, business entities, owner, declarant, container, port administration, warehouse holder.*

Вступ. Митні органи через надані їм повноваження здійснюють діяльність, пов'язану зі зберіганням і розпорядженням товарами, транспортними засобами комерційного призначення.

Питання тимчасового зберігання товарів і транспортних засобів комерційного призначення під митним контролем, строків такого зберігання потребує нагального врегулювання в умовах розвитку ринкових відносин, реорганізаційних змін портової інфраструктури.

Окремої уваги заслуговує проблематика розмежування компетенції між адміністрацією порту, митними органами й суб'єктами господарювання під час тимчасового зберігання товарів під митним контролем і подальшого їх переміщення на склади митного органу. Митний кодекс (далі – МК) України встановлює підстави, за яких товари й транспорті засоби комерційного призначення: 1) можуть бути розміщені на складі митного органу; 2) підлягають обов'язковому переміщенню на склад митного органу.

Однією з обов'язкових підстав для переміщення товарів і транспортних засобів комерційного призначення на склад митного органу є закінчення строків їх зберігання під митним контролем. Водночас порядок переміщення таких товарів і транспортних засобів на склад митниці не досить врегульований нормами чинного законодавства, що зумовлює актуальність обраної теми дослідження.

Потребують також удосконалення і наявні форми взаємодії митних органів, адміністрації порту, суб'єктів господарювання під час переміщення товарів і транспортних засобів комерційного призначення, а також сприяння митним органам у виконанні ними функцій щодо митного оформлення товарів.

Аналіз останніх досліджень. Питання тимчасового зберігання товарів і транспортних засобів комерційного призначення під митним контролем, строків такого зберігання викладали у своїх роботах І. Бережнюк, О. Вакульчик, О. Запорожець, П. Пашко, С. Терещенко, Л. Пісьмаченко, Л. Прус, С. Попель, У. Романюк, Т. Єдинак та інші. Водночас аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано дослідження поняття тимчасового зберігання товарів і транспортних засобів комерційного призначення під митним контролем, свідчить, що тема залишається винятково актуальною.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження такої правової категорії, як «зберігання товарів під митним контролем». Визначення порядку переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення на склад митного органу, форм взаємодії митних органів, адміністрації порту, суб'єктів господарювання під час переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення на склад митниці. Виявлення проблемних питань і написання пропозицій з їхнього розв'язання.

Результати дослідження. Під час прибуття на митну територію України товар у контейнері розміщується на території порту, де він перебуває під митним контролем упродовж встановлених МК України строків. Поняття «перебування товару під митним контролем» часто застосовується в МК України, однак його значення не наводиться. Митним контролем є сукупність заходів, що здійснюються з метою забезпечення додержання норм МК України, законів та інших нормативно-правових актів із питань митної справи, міжнародних договорів України, укладених у встановленому законом порядку [1].

Вважаємо, що вживання в МК України словосполучення «під митним контролем» для позначення перебування товару (контейнеру) в пункті пропуску або на території порту не досить

логічно застосовується, адже на складі митного органу, складі тимчасового зберігання, в пункті пропуску товар також може перебувати в статусі такого, що знаходиться під митним контролем.

Відповідно до ст. 321 МК України визначено тривалість перебування товарів під митним контролем. Зокрема, регламентовано, що товари, транспортні засоби комерційного призначення перебувають під митним контролем із моменту його початку й до закінчення згідно із заявленим митним режимом.

У разі ввезення на митну територію України товарів, транспортних засобів комерційного призначення митний контроль розпочинається з моменту перетинання ними митного кордону України.

У разі вивезення товарів, транспортних засобів комерційного призначення за межі митної території України митний контроль розпочинається з моменту пред'явлення товарів, транспортних засобів комерційного призначення для митного оформлення та їхнього декларування [1].

Дещо інші положення містяться в Порядку роботи складу митниці Державної фіскальної служби (далі – ДФС), затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 30 травня 2012 р. № 627, в якому вказано, що перебування товарів, транспортних засобів комерційного призначення під митним контролем закінчується:

1) у разі ввезення на митну територію України – після закінчення митного оформлення товарів, транспортних засобів комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон України, за винятком митних режимів, які передбачають перебування під митним контролем протягом усього часу дії митного режиму;

2) у разі вивезення за межі митної території України – після здійснення митного оформлення товарів, транспортних засобів комерційного призначення та перетинання ними митного кордону України, за винятком митних режимів, які передбачають перебування під митним контролем протягом усього часу дії митного режиму [2].

Таким чином, як у першому, так і в другому випадку закінчення перебування товару під митним контролем пов'язується з фактом здійсненням митного оформлення. Однак існують випадки, коли здійснення митного оформлення товарів не передбачається. Наприклад, щодо товару, строк зберігання якого закінчився та який відповідно до МК України набув статусу такого, що потребує розпорядження. Нормативно-правовою базою регулювання зазначених відносин крім положень МК Україні є декілька підзаконних актів [1–5].

Порядок переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення, тимчасовий строк зберігання яких під митним контролем закінчився, передбачає такий алгоритм дій:

1. У перший робочий день після закінчення строків перебування в зоні митного контролю товарів, транспортних засобів комерційного призначення посадова особа митниці, до обов'язків якої входить здійснення контролю цих строків, службовою запискою (до якої додаються наявні товаросупровідні й інші документи щодо товарів, транспортних засобів комерційного призначення, строк перебування яких у зоні митного контролю закінчився (або їх копії)) інформує підрозділ інфраструктури митниці про необхідність їх розміщення на склад Митниці.

2. На підставі отриманих документів посадова особа підрозділу інфраструктури вживає заходів щодо забезпечення в триденний строк маркування товарів, які відповідно до МК України набули статусу таких, що зберігаються на складі Митниці, друкованим написом «У статусі розміщених на складі Митниці» й за можливості відокремлює ці товари за периметром стрічкою чи іншими огороджувальними засобами.

Вважаємо, що така вимога не досить доцільна. Оскільки для її практичної реалізації необхідні значні ресурси (зокрема час, технічні засоби для нанесення напису, тощо). Товар у контейнері, як правило, знаходиться на території порту, розташованій у віддаленості від місця розташування підрозділу інфраструктури митниці, що потребує значного часу на дорогу посадової особи. Контейнер, на який потрібно нанести маркування, може стояти на інших контейнерах, тобто на значній висоті, що унеможливить здійснення заходів із нанесення маркування та обведення його стрічкою. Для виконання цих дій потрібно замовляти спеціальну техніку й переміщувати контейнер, що передбачає відповідні витрати, які не виділяються на такі цілі.

3. Невідкладно після маркування посадова особа відділу інфраструктури митниці повинна внести відомості про товари, транспортні засоби комерційного призначення, строк перебування яких у зоні митного контролю закінчився та які відповідно до положень МК України набули статусу таких, що зберігаються на складі митниці, до журналу обліку.

4. Посадова особа відділу інфраструктури митниці визначає місце фактичного поміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення на склад митниці. Таке місце визнача-

ється з урахуванням можливостей складу митниці, наявних засобів для транспортування товарів і навантажувально-розвантажувальної техніки, інших визначальних для зберігання критеріїв.

5. Інформування посадовою особою відділу інфраструктури митниці службовою запискою керівника митниці або особу, яка виконує його обов'язки, про визначене місце зберігання товарів, транспортних засобів комерційного призначення на склад митниці.

6. Прийняття керівником митниці або особою, яка виконує його обов'язки, рішення про необхідність організації переміщення товарів на склад митниці чи розміщення цих товарів у зоні митного контролю до моменту фактичного розпорядження ними.

7. Інформування посадовою особою підрозділу інфраструктури посадову особу митниці, до обов'язків якої входить здійснення контролю строків перебування товарів і транспортних засобів комерційного призначення в зоні митного контролю, про рішення, прийняте керівництвом Митниці.

8. Визначення посадовою особою підрозділу інфраструктури дати фактичного переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення на склад митниці.

9. Доставлення у визначену дату на склад митниці посадовою особою митниці, до обов'язків якої входить здійснення контролю строків тимчасового зберігання товарів, транспортних засобів комерційного призначення, строк перебування яких у зоні митного контролю закінчився.

Через постійні реорганізаційні зміни наразі не зрозуміло, в повноваження якого структурного відділу митниці віднесено обов'язки здійснювати контроль строків тимчасового зберігання товарів і доставляти на склад митниці товари, транспортні засоби комерційного призначення, строк перебування яких під митним контролем закінчився.

Відповідно до ч. ч. 5, 6 ст. 204 МК України обов'язковій передачі власником або уповноваженою ним особою, утримувачем складу тимчасового зберігання, митного складу, організацією – отримувачем гуманітарної допомоги на склад митного органу підлягають товари, що перебувають на тимчасовому зберіганні під митним контролем, декларувалися митному органу, але щодо них після закінчення строків зберігання двічі надавалася відмова в митному оформленні.

Водночас на митний орган покладено лише обов'язок встановлення строку для вивезення товарів зі складу, виходячи з можливостей наявних засобів для транспортування цих товарів і навантажувально-розвантажувальної техніки [1].

Таким чином, аналіз ч. ч. 4,5 ст. 204 МК України дає підстави вважати, що таке переміщення товарів, що перебувають на тимчасовому зберіганні під митним контролем і підлягають переміщенню на склад митного органу, повинно здійснюватись: власником або уповноваженою ним особою, утримувачем складу тимчасового зберігання, митного складу, організацією – отримувачем гуманітарної допомоги.

Наразі переміщення таких товарів здійснюється підприємствами, які надають послуги відповідального зберігання. До фактичного переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення на склад митниці організація їх збереження покладається на підрозділ митного оформлення, в зоні митного контролю якої знаходяться товари. За потреби до переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення, строк перебування яких у зоні митного контролю закінчився, можуть залучатися інші посадові особи митниці за погодженням із керівником Митниці [2].

Як і у випадку, вказаному в п. 2, більшість положень вищезазначеного порядку не адаптовані до практики, не мають смислової ваги (лише декларативний) і створюють додаткове навантаження та покладають додаткову відповідальність на працівників митниці.

Існує також суттєва проблема щодо взаємодії митниці з адміністрацією порту й суб'єктами, що надають послуги відповідального зберігання, яка полягає у вимозі останніх сплачувати кошти за проведення огляду товарів чи вжиття інших заходів, пов'язаних зі зберіганням і переміщенням товарів.

Хоча відповідно до ст. 188 МК України працівники водного, повітряного, автомобільного й залізничного транспорту мають сприяти посадовим особам митних органів у виконанні ними своїх службових обов'язків із метою прискорення виконання митних формальностей під час переміщення транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України.

Окрім цього, адміністрація автомобільних, морських і річкових портів, міжнародних аеропортів, прикордонних залізничних станцій або інших обладнаних місць, у межах яких діють пункти пропуску через державний кордон України, на безоплатній основі забезпечує митні органи необхідними службовими приміщеннями, обладнанням, засобами зв'язку й створює їм належні умови для роботи.

Згідно із ч. 2 ст. 556 МК України передбачено обов'язок безоплатного надання підприємствами незалежно від форми власності й підпорядкування митним органам у тимчасове користування обладнання, засобів і каналів зв'язку в разі, якщо митне оформлення товарів здійснюється митними органами безпосередньо на територіях або в приміщеннях цих підприємств.

Відповідно до п. 8 постанови Кабінету Міністрів України «Про стан виконання рішень Президента України і Уряду з питань додержання вимог прикордонного і митного законодавства» від 22 лютого 1994 р. № 100 установлено, що проведення роботи, пов'язаної з обладнанням, утриманням і ремонтом у пунктах пропуску через державний кордон приміщень для виконання зазначених видів контролю та службових приміщень для розміщення відповідних прикордонних підрозділів, митних та інших установ, що здійснюють контроль на державному кордоні (крім облаштування інженерними, технічними засобами для здійснення прикордонного, митного й інших видів контролю), покладається на Міністерство інфраструктури (пункти пропуску для залізничного, морського, річкового, поромного й повітряного сполучення) та на Державну фіскальну службу (пункти пропуску для автомобільного сполучення) [3].

Ці питання підіймаються вже тривалий час, однак досі залишаються нерозв'язаними.

У митному законодавстві вживається також термін «товари, які набувають статусу таких, що зберігаються на складі митного органу», до яких відносяться товари, транспортні засоби комерційного призначення, які перебувають під митним контролем і за якими власник або уповноважена ним особа не звернулася до закінчення граничного строку, встановленого статтею.

Відповідно до МК України загальний строк тимчасового зберігання товарів під митним контролем становить 90 календарних днів. Дещо інші вимоги щодо строків тимчасового зберігання установлюються для харчових продуктів. Зокрема, ч. 2 ст. 204 МК України передбачено, що товари, які швидко псуються або мають обмежений строк зберігання, можуть перебувати на тимчасовому зберіганні під митним контролем у межах строку збереження їхніх якостей, які дають можливість використовувати такі товари за призначенням, але не більше 90 календарних днів [3]. За цей час, як правило, декларантом чи власником розв'язуються необхідні питання з отримання документів і митними платежами.

У разі, якщо у вищезазначений строк декларанту не вдається здійснити митне оформлення ввезеного товару, законодавством передбачена можливість продовження строку тимчасового зберігання товарів, але не більше, ніж на 30 днів. Згідно зі ст. 204 МК України з відповідною заявою про продовження строку тимчасового зберігання до митного органу, за дозволом якого товари були розміщені на складі, може звернутись власник або уповноважена ним особа. Водночас, якщо особа, яка зберігає товари на складі тимчасового зберігання відкритого типу або митному складі відкритого типу, не є утримувачем цього складу, її заява про продовження строку тимчасового зберігання зазначених товарів попередньо погоджується з утримувачем складу.

У разі прийняття рішення про відмову в продовженні строку тимчасового зберігання митний орган зобов'язаний невідкладно (письмово або в електронній формі) повідомити власника товару або уповноважену ним особу про причини й підстави такої відмови [1].

Відсутність у митному законодавстві визначення понять «власник» або «уповноважена ним особа» призводить до того, що на практиці з відповідною заявою може звернутись будь-хто. Ситуація ускладнюється ще й спірністю питання щодо належності права власності на товар на етапі прибуття товару на митну територію України. У зв'язку із чим це питання потребує доопрацювання.

Відповідно до ст. 321 МК України граничний строк перебування товарів, транспортних засобів комерційного призначення під митним контролем до моменту поміщення цих товарів, транспортних засобів у відповідний митний режим не може перевищувати 180 календарних днів.

У ст. 199 МК України окремо визначається граничний строк перебування товарів, транспортних засобів комерційного призначення в пунктах пропуску через державний кордон України, який не може перевищувати 30 днів, а для автомобільного транспорту – п'ять днів із моменту прибуття в пункт пропуску через державний кордон України для здійснення митних процедур. Цей строк не застосовується до операцій із накопичення в пунктах пропуску через державний кордон України суднових партій товарів, що вивозяться за межі митної території України, в тому числі в митному режимі транзиту [1].

На практиці досить часто положення ст. 199 МК України плутаються зі ст. 204 МК України. У такому випадку слід сказати, що головною відмінністю між ст. ст. 199 і 205 МК України є місцеперебування товару, транспортного засобу комерційного призначення, який підлягає передачі на склад митного органу (пункту пропуску чи під митним контролем на території порту).

До закінчення строків зберігання власник або уповноважена ним особа повинен задекларувати товари, що перебувають на тимчасовому зберіганні під митним контролем, до відповідного митного режиму або передати їх відповідному митному органу для зберігання та / або розпорядження відповідно до Митного кодексу України.

Аналіз ст. 204 МК України дає підстави вважати, що у випадку, якщо власником або уповноваженою особою до закінчення строків зберігання не будуть вжиті заходи щодо митного оформлення товару або передачі його на склад митниці, дії щодо переміщення товару відповідному митному органу для зберігання та / або розпорядження має здійснити утримувач складу тимчасового зберігання, митного складу, організація – отримувач гуманітарної допомоги залежно від того, де товар перебуває.

Окрім вищезазначених двох варіантів поведінки з товарами, строк тимчасового зберігання яких закінчується, законодавець передбачає можливість відправлення товару під митним контролем до інших митних органів для їхнього подальшого митного оформлення; або, як альтернативу, вивезення за межі митної території України. Водночас законодавцем не уточнюється, хто вповноважений на ці дії.

У ст. 204 МК України визначений випадок, за якого товари, що перебувають на тимчасовому зберіганні під митним контролем, граничний строк зберігання яких закінчився, підлягають обов'язковій передачі власником або уповноваженою ним особою, утримувачем складу тимчасового зберігання, митного складу, організацією – отримувачем гуманітарної допомоги на склад митного органу. Такі дії обов'язкові до виконання, якщо товари, що перебувають на тимчасовому зберіганні під митним контролем, декларувалися, але щодо них після закінчення строків зберігання митним органом двічі надавалася відмова в митному оформленні.

Визначення строку для вивезення товарів зі складу є компетенцією митного органу й визначається, виходячи з можливостей наявних засобів для транспортування цих товарів і навантажувально-розвантажувальної техніки.

Ст. 238 МК України визначено перелік товарів, які підлягають обов'язковій передачі митному органу для зберігання, серед яких товари, граничний строк перебування яких під митним контролем на території зони митного контролю закінчився; а також товари, транспортні засоби комерційного призначення, які перебувають під митним контролем і за якими власник або уповноважена ним особа не звернулася до закінчення граничних строків.

Поміщені в режим відмови на користь держави товари й товари, граничний строк перебування яких під митним контролем закінчився, підлягають реалізації, а у випадках, передбачених законодавством, – безоплатній передачі у володіння та користування або переробленню, утилізації чи знищенню [1].

Висновки. Питання нормативно-правового регулювання тимчасового зберігання товарів і транспортних засобів комерційного призначення під митним контролем відзначаються наявністю декларативних правових норм та окремих правових колізій між ними. На особливу увагу заслуговує питання характеристики суб'єктів, які можуть звернутись до митних органів із заявою про продовження терміну тимчасового зберігання товарів і транспортних засобів комерційного призначення.

Детального нормативного закріплення вимагає визначений у низці нормативно-правових актів алгоритм взаємодії митного органу з адміністрацією порту й іншими суб'єктами під час тимчасового зберігання товарів і транспортних засобів у зоні митного контролю, зокрема порядок дій у разі встановлення фактичної не відповідності товару відомостям, заявленим у товаросупровідних документах під час переміщення майна, тимчасовий термін зберігання якого під митним контролем якого вичерпано, на склад митниці, а так само компетенція суб'єктів господарювання та митного органу щодо переміщення товарів, тимчасовий строк зберігання яких у зоні митного контролю вичерпано, на склад митного органу.

Необхідним є внесення змін у МК України в частині спрощення процедури переміщення товарів, граничний термін тимчасового зберігання яких у зоні митного контролю вичерпано, й можливості розпорядження майном «із контейнера» без обов'язкового переміщення товарів на склад митниці. Зазначені зміни дозволять зменшити витрати на переміщення товару, розвантажувальні роботи, зменшать ризик втрати або підміни майна.

Список використаних джерел:

1. Митний кодекс : Закон України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI / Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17 (дата звернення: 16.07. 2020).

2. Про затвердження Порядку роботи складу митниці ДФС : Наказ Мінфіну від 30 травня 2012 р. № 627 / Верховна Рада України. URL: https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1097-12 (дата звернення: 16.07. 2020).

3. Про стан виконання рішень Президента України і Уряду з питань додержання вимог прикордонного і митного законодавства : Постанова КМУ від 22 лютого 1994 р. № 100 / Кабінет Міністрів України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/100-94-%D0%BF#Text (дата звернення: 16.07. 2020).

4. Порядок надання складським об'єктам статусу «митний склад» та позбавлення такого статусу : Наказ Міністерства фінансів України від 16 липня 2012 р. № 835 / Міністерство фінансів України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1324-12/ed20170404#n35 (дата звернення: 16.07. 2020).

5. Положення про склади тимчасового зберігання : Наказ Міністерства фінансів України від 28 травня 2012 р. № 613 / Міністерство фінансів України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1307-12/ed20190222#n29 (дата звернення: 16.07. 2020).

УДК 351.773:316.344.6-056.26](477)(043.3)
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.5-2.9

КОЖУРА Л.О.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПІДЗАКОННИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ, ЩО ВРЕГУЛЬОВУЮТЬ ПИТАННЯ ПРАВА ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я

GENERAL CHARACTERISTICS OF BYLAWS REGULATING THE RIGHT OF PERSONS WITH DISABILITIES TO HEALTH CARE

У науковій статті здійснено загальну характеристику підзаконних нормативно-правових актів, що врегульовують питання права осіб з інвалідністю на охорону здоров'я.

Визначено, що чинна система нормативно-правових актів, що врегульовує відносини, що виникають під час реалізації особами з інвалідністю свого права на охорону здоров'я, має розгалужений характер, а самі нормативно-правові акти не позбавлені прогалин і колізій щодо розв'язання питань, пов'язаних із реалізацією права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю. Головним недоліком, на нашу думку, є часткова невідповідність норм національного законодавства принципам забезпечення права на охорону осіб з інвалідністю, які задекларовані в міжнародних актах, зокрема Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю, яку Україна ратифікувала у 2006 році. Слід зазначити, що натепер триває процес адаптації національного законодавства, а реформаційні зміни, які відбуваються нині в Україні, прямим чином торкаються і питання забезпечення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю.

Аргументовано необхідність внесення таких змін до Указу Президента України «Про активізацію роботи щодо забезпечення прав людей з інвалідністю»: «доступність, що передбачає мінімальну втрату часу для її отримання, а також можливість кожного громадянина, в тому числі й особи з інвалідністю, на рівні з іншими особами рівного доступу до медичних установ із метою отримання медичної допомоги»; «суб'єкт отримання першої медичної допомоги», під яким пропонуємо розуміти фізичну особу, яка звернулася до суб'єкта – надавача первинної медичної допомоги з метою отримання медичної допомоги та / або якій надається така допомога»; «визначаючи обсяги практики, варто враховувати специфіку й особливості суб'єкта отримання першої медичної допомоги й, відповідно, зважати на них під час вираховування кількісних показників навантаження на сімейного лікаря, лікаря-терапевта, лікаря-педіатра».

Запропоновані відповідні зміни до Наказу Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Порядку надання первинної медичної допомоги».

Загальний аналіз виконання Указу Президента України від 3 грудня 2015 року № 678 дає підстави стверджувати про безвідповідальність окремих органів влади до реалізації закріплених у ньому законодавчих приписів, які чітко вказують, що потрібно зробити, й не потребують визначення ймовірних шляхів розв'язання тієї чи іншої проблеми.

Ключові слова: *право, соціальний захист населення, особи з інвалідністю, охорона здоров'я, права й свободи особи.*

This scientific article provides a general description of bylaws governing the right of persons with disabilities to health care.

It is determined that the existing system of normative-legal acts, which regulates the relations arising during the realization of the right to health care for persons with disabilities, is branched, and the normative-legal acts themselves are not deprived of

© КОЖУРА Л.О. – кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри теорії та історії права (Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана)

gaps and conflicts in resolving issues related to realization of the right to health care for persons with disabilities.

The main shortcoming, in our opinion, is the partial inconsistency of national legislation with the principles of ensuring the right to protection of persons with disabilities, which are declared in international instruments, in particular, the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, ratified by Ukraine in 2006. It should be noted that today, the process of adaptation of national legislation is underway, and the reform changes that are taking place in Ukraine today directly affect the issue of ensuring the right to health care for persons with disabilities.

The need to make the following changes to the Decree of the President of Ukraine "On intensifying work to ensure the rights of people with disabilities" was argued: "other persons of equal access to medical institutions for the purpose of receiving medical care"; "Subject of receiving PMD" by which we propose to mean a natural person who applied to the subject of primary care for the purpose of receiving medical care and / or to whom such care is provided"; "Determining the scope of practice should take into account the specifics and characteristics of the subject of PMD and accordingly take them into account when calculating the quantitative indicators of the load on the family doctor, physician, paediatrician".

Relevant amendments to the Order of the Ministry of Health of Ukraine "On approval of the Procedure for providing primary health care" are proposed.

The general analysis of the implementation of the Decree of the President of Ukraine of December 3, 2015 № 678 gives grounds to assert the irresponsibility of certain authorities to implement the legislative provisions enshrined in it, which clearly indicate what needs to be done and do not need to identify possible solutions.

Key words*: law, social protection, persons with disabilities, health care, rights and freedoms of the person.*

Вступ. Основними завданнями законодавства України з питань реабілітації осіб з інвалідністю є: створення умов для усунення обмежень життєдіяльності осіб з інвалідністю, відновлення та компенсації їх порушених або втрачених здатностей до побутової, професійної, суспільної діяльності тощо. Широке коло зазначених завдань урегульовано системою підзаконних нормативно-правових актів. Однак на підставі їх детального аналізу ми визначили неурегульовані питання, а також акцентуємо на наявних правових прогалинах.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення загальної характеристики підзаконних нормативно-правових актів, що урегульовують питання права осіб з інвалідністю на охорону здоров'я.

Результати дослідження. *Указом Президента України від 3 грудня 2015 року № 678* визначено пріоритетні напрями діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в напрямі забезпечення прав осіб з інвалідністю у сферах реабілітації, охорони здоров'я, освіти, фізичної культури й спорту, будівництва й транспортних сферах.

Є певні досягнення у виконанні зазначеного акту. Зокрема, прийняття Закону України № 1490-VIII «Про внесення змін до Закону України «Про ратифікацію Конвенції про права осіб з інвалідністю і факультативного протоколу до неї», активізація роботи Національного агентства України з питань державної служби й Національної академії державного управління при Президентові України щодо підвищення рівня обізнаності посадових і службових осіб органів влади стосовно змісту Конвенції про права осіб з інвалідністю та національного законодавства в цій сфері.

Однак загальний аналіз виконання акту дає підстави стверджувати про безвідповідальність окремих органів влади до реалізації закріплених у ньому законодавчих приписів, які чітко вказують, що потрібно зробити, й не потребують визначення ймовірних шляхів розв'язання тієї чи іншої проблеми.

Нерозв'язаними залишаються в тому числі питання:

– посилення відповідальності за порушення прав і законних інтересів осіб з інвалідністю;

– забезпечення відшкодування витрат, пов'язаних із тимчасовим проживанням внутрішньо переміщених осіб з інвалідністю в санаторіях, і надання таким особам житла, тим більше доступного;

– необхідність чіткої регламентації механізму забезпечення окремих категорій осіб з інвалідністю медичним патронажем за місцем проживання тощо.

Указом Президента України «Про заходи, спрямовані на забезпечення додержання прав осіб з інвалідністю» № 553 від 13 грудня 2016 року Кабінету Міністрів України протягом 2017 року було доручено підготувати та внести в установленому порядку на розгляд Верховної Ради України законопроєкти щодо: можливості забезпечення медичним обслуговуванням у військових медичних закладах демобілізованих учасників антитерористичної операції, які стали інвалідами внаслідок поранення, контузії, каліцтва або захворювання, одержаних під час безпосередньої участі в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення, перебуваючи безпосередньо в районах антитерористичної операції в період її проведення; надання права взяття на соціальний квартирний облік осіб з інвалідністю з-поміж внутрішньо переміщених осіб за місцем їх проживання; компенсації особам з інвалідністю витрат на придбання виробів медичного призначення або відшкодування (в разі безоплатного надання виробів медичного призначення особам з інвалідністю) виробникам / постачальникам таких виробів вартості цих виробів [1].

Утім слід відзначити, що окремі вказівки щодо прийняття законопроєктів були реалізовані лише у 2018 році. Маємо на увазі Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» щодо умов забезпечення соціальним житлом внутрішньо переміщених осіб», яким визначено, що соціальний квартирний облік здійснюється відповідними органами місцевого самоврядування за місцем проживання громадян (для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, які досягли 16 років, осіб з-поміж дітей-сиріт в дітей, позбавлених батьківського піклування, – за місцем походження або проживання дітей такої категорії до встановлення опіки, піклування, влаштування в прийомні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу, заклади для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування; для внутрішньо переміщених осіб – за місцем перебування на обліку в Єдиній інформаційній базі даних про внутрішньо переміщених осіб), які мають право на отримання квартир, садибних (одноквартирних) жилих будинків із житлового фонду соціального призначення після набуття ними повної цивільної дієздатності відповідно до закону [2].

Паралельно відзначимо, що порядок забезпечення технічними й іншими засобами реабілітації осіб з інвалідністю, дітей з інвалідністю та інших окремих категорій населення та виплати грошової компенсації вартості за самостійно придбані технічні засоби реабілітації; перелік технічних та інших засобів реабілітації, якими забезпечуються особи з інвалідністю, діти з інвалідністю та інші окремі категорії населення; перелік технічних засобів реабілітації для осіб з інвалідністю, дітей з інвалідністю та інших окремих категорій населення, за які може виплачуватися грошова компенсація їхньої вартості, затверджений *постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку забезпечення технічними та іншими засобами реабілітації осіб з інвалідністю, дітей з інвалідністю та інших окремих категорій населення і виплати грошової компенсації вартості за самостійно придбані технічні засоби реабілітації, переліків таких засобів» від 5 квітня 2012 року № 321* [3].

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми «Національний план дій з реалізації Конвенції про права інвалідів» на період до 2020 року» задекларовано, що реалізації прав і задоволення потреб осіб з інвалідністю повинно здійснюватися нарівні з іншими громадянами для поліпшення умов їх життєдіяльності згідно з Конвенцією про права інвалідів. Таким чином, актом реалізовано принцип рівності й недискримінації залежно від ознаки інвалідності.

Проблему передбачається розв'язати шляхом: підвищення рівня поінформованості населення про особливі потреби інвалідів, формування поваги до їх прав, особистості й гідності, популяризації положень Конвенції, зокрема проведення інформаційних кампаній; приведення національного законодавства у відповідність з Конвенцією про права осіб з інвалідністю (далі – Конвенція); забезпечення доступу інвалідів до об'єктів громадського й цивільного призначення, доброустрою, транспортної інфраструктури, дорожнього сервісу, транспорту, інформації та зв'язку, а також з урахуванням їх індивідуальних можливостей, здібностей та інтересів – до освіти, праці, культури, туризму, фізичної культури й спорту [4].

Разом із тим слід відзначити, що в нормах міжнародного законодавства й у нормах національного законодавства визначено, що вживання поняття «інвалід» порушує особисті права осіб з обмеженими можливостями, й Україна взяла на себе зобов'язання вживати поняття не «інвалід», а особа з інвалідністю, як це заведено в країнах Європейського Союзу. Саме тому вважаємо, що вживання в Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової

програми «Національний план дій з реалізації Конвенції про права інвалідів» поняття «інвалід» є порушенням прав осіб з інвалідністю та пропонуємо замінити в тексті постанови слово «інвалід» у всіх відмінках на «особа з інвалідністю».

Органи соціального захисту населення забезпечують відповідно до цього Порядку безоплатними путівками до санаторно-курортних закладів згідно з медичними рекомендаціями в порядку черговості: осіб з інвалідністю всіх категорій коштами, передбаченими Мінсоцполітики; осіб з інвалідністю та осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, в санаторіях, що належать до сфери управління Мінсоцполітики, – коштами державного бюджету [5].

Водночас осіб з інвалідністю, які навчаються за очною (денною) формою навчання в закладах освіти, путівками забезпечують органи соціального захисту населення відповідно до цього Порядку. Осіб, інвалідність яких пов'язана з нещасним випадком на виробництві або професійним захворюванням, забезпечує путівками Фонд соціального страхування на підставі висновку медико-соціальної експертної комісії про необхідність лікування за прямими наслідками виробничої травми чи професійного захворювання [6; 5].

Органи охорони здоров'я забезпечують путівками ветеранів війни на лікування в госпіталях, а також санаторно-курортними путівками – осіб з інвалідністю, ветеранів війни із захворюванням на туберкульоз і дітей з інвалідністю до досягнення 18-річного віку (згідно з медичними показаннями за наявності відповідних профільних санаторно-курортних бюджетних закладів).

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку платних послуг, які надаються в державних і комунальних закладах охорони здоров'я та вищих медичних навчальних закладах» [7] визначено перелік платних послуг, які надаються в державних і комунальних закладах охорони здоров'я та вищих медичних навчальних закладах, в тому числі щодо осіб з інвалідністю передбачені платні такі особливі послуги: протезування; медична допомога хворим удома; надання третинної (високоспеціалізованої) медичної допомоги методом трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів відповідно до визначеного Міністерством охорони здоров'я переліку послуг. Утім слід відзначити, що, якщо особа з інвалідністю отримує лише соціальну допомогу від держави, то в більшості випадків вона не може дозволити собі замовлення та отримання платних послуг.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів із впровадження в Україні Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я та Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я дітей і підлітків» від 27 грудня 2017 року № 1008-р. було доручено міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади забезпечити виконання зазначеного плану заходів коштами державного й місцевих бюджетів у межах асигнувань, що передбачаються на відповідний рік, благодійних фондів, міжнародної технічної та фінансової допомоги й інших джерел, не заборонених законодавством [8]. Тоді як Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 23 травня 2018 року № 981 «Про затвердження перекладу Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я та Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я дітей і підлітків» [9] було затверджено офіційний переклад Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності й здоров'я та Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності й здоров'я дітей і підлітків.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Деякі питання створення системи надання послуги раннього втручання для забезпечення розвитку дитини, збереження її здоров'я та життя» від 22 травня 2019 року № 350-р було затверджено перелік заходів, обов'язкових для виконання Міністерством охорони здоров'я, Міністерством освіти і науки, Міністерством інформаційної політики, Державним комітетом телебачення і радіомовлення, Вінницькою, Дніпропетровською, Донецькою, Закарпатською, Запорізькою, Кіровоградською, Луганською, Львівською, Одеською та Харківською обласними державними адміністраціями з метою надання послуг раннього втручання для забезпечення розвитку дитини, збереження її здоров'я та життя [10].

Окрему увагу хотілося б звернути на положення *Наказу Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Порядку надання первинної медичної допомоги»,* які визначають завдання, конкретизують зміст і встановлюють вимоги щодо організації та забезпечення надання первинної медичної допомоги (далі – ПМД) в Україні [11]. Утім, на нашу думку, положення наказу не забезпечують виконання норми абз. 2 п. 5 Указу Президента України «Про активізацію роботи щодо забезпечення прав людей з інвалідністю» в частині визначення механізму забезпечення осіб з інвалідністю та дітей з інвалідністю з важкими формами інвалідності, які згідно з

медичним висновком потребують постійного стороннього догляду, медичним патронажем (повсякденною допомогою) за місцем проживання (вдома) з таких підстав [12].

Таким наказом визначено, що організація та надання послуг із ПМД ґрунтується на принципах, в тому числі недискримінації, що полягає в наданні послуг із ПМД, якість якої не відрізняється залежно від стану здоров'я та інших дискримінаційних ознак, а також принципу доступності, що передбачає мінімальну втрату часу для її отримання.

Висновки. Узагальнюючи вищевикладене, ми дійшли таких висновків. По-перше, принцип доступності – це не лише мінімальна втрата часу для її отримання, але й можливість кожного громадянина, в тому числі й особи з інвалідністю, на рівні з іншими особами доступу до медичних, інформаційних, комунікаційних, екстрених та інших служб, а також медичних установ із метою отримання медичної допомоги. Тому пропонуємо внести зміни до п. 5 акту й визначення принципу доступності викласти в такій редакції:

«доступність, що передбачає мінімальну втрату часу для її отримання, а також можливість кожного громадянина, в тому числі й особи з інвалідністю на рівні з іншими особами рівного доступу до медичних установ із метою отримання медичної допомоги».

По-друге, таким наказом не визначено поняття отримувача ПМД, а відсутність у тексті наказу положень про застосування його норм до осіб з інвалідністю ставить під питання коло суб'єктів адресатів такого виду допомоги. Саме тому вважаємо за необхідне доповнити п. 2 Порядку надання первинної медичної допомоги визначенням поняття *«суб'єкт отримання ПМД», під яким пропонуємо розуміти фізичну особу, яка звернулася до суб'єкта – надавача первинної медичної допомоги з метою отримання медичної допомоги й / або якій надається така допомога.*

По-третє, актом визначено, що обсяги практики можуть відрізнятися від оптимального залежно від соціально-демографічних, інфраструктурних та інших особливостей території, в межах якої мешкають особи, що належать до відповідної практики сімейного лікаря, лікаря-терапевта, лікаря-педіатра. Утім, положеннями наказу не враховано особливості отримувача ПМД, наприклад, особи з інвалідністю, яка потребує більшого часу, більших фізичних затрат і має складність в наданні ПМД. *Саме тому вважаємо, що, визначаючи обсяги практики, варто враховувати специфіку й особливості суб'єкта отримання ПМД і, відповідно, зважати на них під час вираховування кількісних показників навантаження на сімейного лікаря, лікаря-терапевта, лікаря-педіатра.*

Список використаних джерел:

1. Про заходи, спрямовані на забезпечення додержання прав осіб з інвалідністю : Указ Президента України від 13 грудня 2016 року № 553/2016 / Президент України. URL: https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/553/2016.

2. Про внесення змін до Закону України «Про житловий фонд соціального призначення» щодо умов забезпечення соціальним житлом внутрішньо переміщених осіб : Закон України від 18 вересня 2018 року № 2546-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 43. Ст. 347.

3. Про затвердження Порядку забезпечення технічними та іншими засобами реабілітації осіб з інвалідністю, дітей з інвалідністю та інших окремих категорій населення та виплати грошової компенсації вартості за самостійно придбані технічні засоби реабілітації, переліків таких засобів : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2012 року № 321 / Кабінет Міністрів України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/321-2012-п.

4. Про затвердження Державної цільової програми «Національний план дій із реалізації Конвенції про права інвалідів» на період до 2020 року : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2012 року № 706 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник України*. 2012. № 59. Ст. 2369.

5. Про затвердження Порядку забезпечення санаторно-курортними путівками деяких категорій громадян структурними підрозділами з питань соціального захисту населення районних, районних у м. Києві держадміністрацій, виконавчими органами міських, районних у містах (у разі їх утворення (крім м. Києва) рад : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2006 року № 187 / Кабінет Міністрів України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187-2006-п.

6. Міненко В.В. Забезпечення людей з інвалідністю путівками на санаторно-курортне лікування. *Українська Гельсінська спілка з прав людини* : вебсайт. URL: https://helsinki.org.ua/advices/zabezpechennya-lyudej-z-invalidnistyu-putivkamy-na-sanatorno-kurortne-likuvannya/.

7. Про затвердження переліку платних послуг, які надаються в державних і комунальних закладах охорони здоров'я та вищих медичних навчальних закладах : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1996 року № 1138 / Кабінет Міністрів України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1138-96-п.

8. Про затвердження плану заходів із впровадження в Україні Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я та Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я дітей і підлітків : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 року № 1008-р / Кабінет Міністрів України. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-iz-vprovadzhennya-v-ukrayini-mizhnarodnoyi-klasifikaciyi-funkcionuvannya-obmezhen-zhittyediyalnosti-ta-zdorovya-ta-mizhnarodnoyi-klasifikaciyi-funkcionuvannya-obmezhen-zhittyediyalnosti-ta-zdorovya-ditej-i-pidlitkiv.

9. Про затвердження перекладу Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я та Міжнародної класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я дітей і підлітків : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 23 травня 2018 року № 981 / Міністерство охорони здоров'я України. URL: https://moz.gov.ua/article/ministry-mandates/nakaz-moz-ukraini-vid-23052018--981-pro-zatverdzhennja-perekladu-mizhnarodnoi-klasifikacii-funkcionuvannja-obmezhen-zhittedijalnosti-ta-zdorov%e2%80%99ja-ta-mizhnarodnoi-klasifikacii-funkcionuvannja-obmezhen-zhittedijalnosti-ta-zdorov%e2%80%99ja-ditej-i-pidlitkiv.

10. Деякі питання створення системи надання послуги раннього втручання для забезпечення розвитку дитини, збереження її здоров'я та життя : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 травня 2019 року № 350-р / Кабінет Міністрів України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/350-2019-р#n8.

11. Про затвердження Порядку надання первинної медичної допомоги : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 19 березня 2018 року № 504 / Міністерство охорони здоров'я України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0348-18.

12. Про активізацію роботи щодо забезпечення прав людей з інвалідністю : Указ Президента України 3 грудня 2015 року № 678/2015 / Президент України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/678/2015.

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.5-2.10

КОЛІСНИК А.С.

УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ МИТНО-СЕРВІСНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

IMPROVEMENT OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN CASES RELATED TO CUSTOMS AND SERVICE ACTIVITIES

Актуальність статті полягає в тому, що натепер органи митної служби України мають забезпечувати належне виконання обов'язків, покладених на них законодавством України, зокрема і шляхом здійснення чіткого регламентування відомостей та документації, що пред'являються їм суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності. Також набуває активного розвитку процес удосконалення процедурних питань пропуску товарів через митний кордон України саме шляхом створення граничних організаційних умов для провадження системного контролю. Метою статті є визначення особливостей повноважень уповноважених органів у веденні провадження стосовно порушення правил здійснення митно-сервісної діяльності, аналіз особливостей надання митних послуг, виокремлення проблем сьогодення у сфері надання митних послуг та пропозицій щодо їх ефективного вирішення з метою вдосконалення процедури притягнення до відповідальності. У статті проведений аналіз сутності та правової природи адміністративних проваджень, пов'язаних зі здійсненням митно-сервісної діяльності. Під час проведення дослідження були розставлені акценти на визначенні юридичних властивостей митного обслуговування, проаналізовані майбутні перспективи розвитку зазначеної сфери. Наголошено, що послуги, що надаються фіскальними органами, на відміну від видимих, закріплених та часто здійснюваних функцій та завдань, як-от надання консультацій щодо розміщення товарів у відповідний митний режим тарифного та нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, апелюють та здійснюються через специфічні риси. До таких і належить так звана митно-сервісна діяльність, що полягає у здійсненні дій, що за своєю природою є допоміжними, але без існування яких митна процедура не зможе бути досконалою. Формами реалізації митно-сервісної діяльності є декларування товару, здійснення повноважень, пов'язаних із нарахуванням митних платежів, отримання дозвільних документів тощо. Були зроблені висновки та наведені авторські наукові доробки, що полягали у пропозиціях внесення нових правових норм у нормативно-правову базу України у сфері митно-сервісної діяльності з урахуванням ідеї стрімкої євроінтеграції в митну спільноту країн Європейського Союзу.

Ключові слова: *митно-сервісна діяльність, митні послуги, митне обслуговування, суб'єкт зовнішньо-економічної діяльності, митні органи.*

The urgency of the article is that today the customs authorities of Ukraine must ensure proper performance of their duties under the laws of Ukraine, in particular by clearly regulating the information and documentation provided to them by foreign economic entities. Also, the process of improving the procedural issues of the passage of goods across the customs border of Ukraine is actively developing precisely by creating the ultimate organizational conditions for the implementation of systemic control. The purpose of the article is to determine the peculiarities of the powers of authorized bodies in proceedings concerning violation of the rules of customs service, analysis of the peculiarities of customs services, highlighting current problems in the provision of customs services and proposals for their effective solution to improve prosecution. The article analyzes the nature and legal nature of administrative proceedings related to the

© КОЛІСНИК А.С. – здобувач (Науково-дослідний інститут публічного права)

implementation of customs and service activities. During the study, emphasis was placed on determining the legal properties of customs services, analyzed the future prospects for the development of this area. It is emphasized that the services provided by fiscal authorities, in contrast to visible, fixed and frequently performed functions and tasks, such as advising on the placement of goods in the relevant customs regime of tariff and non-tariff regulation of foreign economic activity, appeal and are carried out through specific features. These include the so-called customs service activity, which consists in the implementation of actions that are inherently ancillary, but without the existence of which the customs procedure can not be perfect. Forms of customs service activity are declaration of goods, exercise of powers related to the calculation of customs duties, obtaining permits, etc. Conclusions were made and the author's scientific works were presented, which consisted of proposals to introduce new legal norms into the regulatory framework of Ukraine in the field of customs service, taking into account the idea of rapid European integration into the customs community of the European Union.

Key words: *customs service activity, customs services, customs service, subject of foreign economic activity, customs authorities.*

Вступ. В умовах стрімкої євроінтеграції України постає низка проблем, що підлягають вирішенню у процесі внесення змін в наявні процедури в різних сферах. Сфера правового регулювання провадження у справах, пов'язаних із митно-сервісною діяльністю, не є винятком і являє собою фундаментальну, пріоритетну основу в інституті митного обслуговування та зовнішньоекономічної діяльності.

Адміністративне провадження у справах, пов'язаних із митно-сервісною діяльністю, є складником адміністративного процесу взагалі та проваджень у справах про адміністративні правопорушення зокрема, а також являє собою особливий процесуальний порядок діяльності із забезпечення дотримання законодавства, зокрема і норм, що регламентують митне обслуговування суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності. Нині дана сфера потребує вдосконалення. Про таку тенденцію свідчать і низка відведених позицій у всеукраїнській Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» стосовно вдосконалення як митних послуг загалом, так і провадження у справах про адміністративні правопорушення правил щодо ведення митно-сервісної діяльності зокрема. У результаті проведеного аналізу інституту митних правопорушень встановлено, що питання недотримання приписів чинного законодавства України, яке стосується митного обслуговування, є досить неврегульованим.

Стрімкий розвиток надання митних послуг підтверджується обговоренням на доктринальному рівні можливості введення відомої концепції «сервісної держави», яка визначає діяльність митних органів як процес надання публічних послуг, а не здійснення контрольно-наглядової діяльності. Отже, оскільки діяльність Державної фіскальної служби як органу ведення митної справи виступає як елемент державного управління, дія такої концепції докорінно має змінити основу її функціонування.

Натепер органи митної служби України мають забезпечувати належне виконання обов'язків, покладених на них законодавством України, зокрема і шляхом здійснення чіткого регламентування відомостей та документації, що пред'являються їм суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності. Також набуває активного розвитку процес удосконалення процедурних питань пропуску товарів через митний кордон України саме шляхом створення граничних організаційних умов для провадження системного контролю. Справді, зазначене вказує на те, що, з урахуванням того факту, що основоположною, відправною функцією митних органів є повноваження зі здійснення адміністрування, наприклад, під час сплати митних платежів та з питань, що постають у сфері зовнішньоторговельних зносин, митні органи якомога активно набувають статус інституту, що провадить ефективну реалізацію з надання конкретних послуг у сфері публічної митної справи. Так, варто зазначити, що разом із розвитком митно-обслуговуючого інституту зростає потреба в удосконаленні регламентації провадження у справах, пов'язаних із митно-сервісною діяльністю. Отже, аналіз норм чинного законодавства в аспекті надання митних послуг та виокремлення основних ознак митного обслуговування є натепер нагальним. З огляду на інтеграцію України до митної спільноти Європейського Союзу (далі – ЄС), важливим є не тільки внесення змін до нормативно-правових актів, а й те, щоб дані зміни були максимально демократичними та відповідали принципам міжнародного права.

Постановка завдання. Мета дослідження – визначення особливостей повноважень уповноважених органів у веденні провадження стосовно порушення правил здійснення митно-сервісної діяльності, аналіз особливостей надання митних послуг, виокремлення проблем сьогодення у сфері надання митних послуг, пропозицій щодо їх ефективного вирішення з метою вдосконалення процедури притягнення до відповідальності.

Результати дослідження. Вагомий внесок у дослідження питання сутності митно-сервісної діяльності та регламентацію проваджень у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з недотриманням встановленого чинним законодавством України порядку надання митних послуг внесли чимало закордонних та вітчизняних науковців, серед яких О. Запорожець, І. Бондаренко, І. Мордвін, В. Настюк, О. Федотов, В. Тимощук, Н. Литвин, Д. Норман та інші. Авторами як на місцевому, так і на міжнародному рівні були висвітлені нагальні проблеми існування та діяльності митної служби, надання останньою митних послуг, відповідальності за порушення митного законодавства у сфері обслуговування.

На сучасному етапі розвитку законодавства на митні органи України в контексті виконання функції виконавців публічної митної справи покладений тягар створення умов для полегшення торгівлі, сприяння здійсненню транзитної діяльності та забезпечення інших основоположних прав суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності.

Митна служба виступає ланкою економічно-торговельної системи країни, яка, окрім основної функції адміністрування в оподаткуванні та регулюванні зовнішньої торгівлі, усе активніше піддається реформуванню, отже, набуває характеру соціального, інструментального інституту, в основу якого покладено здійснення митними органами завдань, які реалізовуються крізь призму надання митних послуг.

Також варто зазначити, що одним із суб'єктів провадження митного обслуговування є Державна фіскальна служба (далі – ДФС) (зокрема, митниця як складова частина та структурний підрозділ ДФС), яка в багатьох наукових доробках іменується здебільшого сервісною службою [1; 2].

Відповідно до ст. 544 Митного кодексу України, «основним призначенням фіскальних органів є створення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, забезпечення безпеки суспільства, захист митних інтересів України» [3]. У результаті проведення аналізу даної норми можна дійти висновку, що митні послуги виступають результатом діяльності фіскальних органів та підприємств у сфері надання митних послуг, основним завданням яких є сприяння здійсненню митної справи та забезпечення належного та законного виконання митних правил. У зв'язку із цим варто визначитись із значенням поняття «митна послуга».

Натепер чинне законодавство України не надає чіткого та зваженого тлумачення поняттю митно-сервісної діяльності та митної послуги загалом. Варто зазначити, що автором вже було надано визначення такому поняттю, як митно-сервісні відносини, а саме: це правовідносини, які виникають у зв'язку зі здійсненням митними органами своїх повноважень, зокрема, під час надання ними послуг за запитом споживача сервісних послуг, які регулюються нормами митного законодавства. Митно-сервісна діяльність та митна послуга тлумачаться науковцями з огляду на ознаки, що виявляються у процесі їх практичного здійснення. Так, О. Запорожець визначає митні послуги як такі, що надаються у сфері управління митною справою, спрямовані на захист економічної безпеки держави, розвиток її зовнішньоекономічних зв'язків та сприяння учасникам зовнішньоторговельної діяльності у здійснення митного оформлення [4, с. 12]. І. Бондаренко визначає, що митними послугами є передбачена законом діяльність митних органів, спеціалізованих митних установ та організацій, а також суб'єктів підприємницької діяльності, що здійснюється з ініціативи фізичних і юридичних осіб, спрямована на реалізацію прав, свобод та законних інтересів у галузі митної діяльності [5, с. 49]. Отже, у результаті проведеного аналізу норм чинного законодавства України, позицій науковців, що закріплені на доктринальному рівні, варто вказати на те, що митною послугою виступає результат провадження митно-сервісної діяльності як процесу, що здійснюється шляхом надання послуг, пов'язаних з отриманням дозвільних документів, постановлення рішень та заключення висновків стосовно прав та свобод суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності з метою регламентації процедури здійснення зовнішньоторговельних операцій.

Для надання тлумачення пропозиціям стосовно вдосконалення проваджень у справах, пов'язаних зі здійсненням митно-сервісної діяльності, варто визначитись з основними елементами останньої, зокрема із суб'єктом та предметом здійснення. Так, варто зазначити, що в результаті здійснення критичного аналізу положень Митного кодексу України доходимо висновку, що

митні послуги загалом можна поділити на такі, реалізація та надання яких належать до компетенції уповноваженого органу фіскальної служби, та такі, що надаються особами під час здійснення ними посередницької діяльності в митній сфері (митні брокери).

Послуги, що надаються фіскальними органами, на відміну від видимих, закріплених та часто здійснюваних функцій і завдань, як-от надання консультацій щодо розміщення товарів у відповідний митний режим тарифного та нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, апелюють та здійснюються через специфічні риси. До таких і належить так звана митно-сервісна діяльність, що полягає у здійсненні дій, що за своєю природою є допоміжними, але без виконання яких митна процедура не зможе бути досконалою. Формами реалізації митно-сервісної діяльності є декларування товару, здійснення повноважень, пов'язаних із нарахуванням митних платежів, отримання дозвільних документів тощо.

Однак варто зазначити, незважаючи на те, що вищезазначені види послуг є специфічними та допоміжними, хоча б опосередковано, але вони закріплені в нормативно-правових та підзаконних актах. Влучною є думка І. Мордвіна про те, що зазначена форма здійснення митно-сервісної діяльності, відповідно до положень Митного кодексу України, здійснюється Державною фіскальною Службою як адміністративні послуги, що надаються шляхом реалізації владних повноважень фіскальних органів фізичним та юридичним особам і державі [6, с. 9].

Усе вищевикладене слугує підґрунтям для висновку про те, що як матеріальна складова частина тлумачення митно-сервісної діяльності шляхом обслуговування суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, так і процесуальний інститут проваджень у справах, пов'язаних із наданням митних послуг, потребують більшої конкретизації саме на законодавчому рівні.

Указом Президента України була схвалена концепція Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [7], якою визначено чотири основні вектори, згідно з якими заплановано проведення понад шістдесяти реформ та програм розвитку країни. У даній Стратегії закріплені також напрями розвитку митної сфери, зокрема йдеться про Реформу державної митної справи та Реформу інтеграції в митну спільноту ЄС. Шлях інтеграції має полягати в перейманні від країн Європейського Союзу ключових положень щодо реґламентації, лобіювання та посилення концепції переходу від основної контрольно-наглядової функції до обслуговуючої, результатом чого стануть не тільки зміна в системі діяльності органів фіскальної служби, а й докорінні зміни у процесуальному законодавстві стосовно питання про становлення правил про порушення процедури надання відповідних послуг з обслуговування.

Процес інтеграції має проходити послідовно, з використанням та зазначенням такої побудови митної системи, що наявна й успішно розвивається у країнах Європи. Першим фундаментальним кроком має бути введення в дію концепції "New public management", яку свого часу в авторських працях досліджували такі науковці, як Л. Ашбарнер, А. Петігрю, Л. Фітцджеральд, Е. Ферлі [8], Г. Букер, К. Політ [9].

Варто вказати на те, що теоретико-практичною основою змін та введення в дію концепції «Новий публічний менеджмент» стала форма її виявлення – теорія «сервісної країни», яка розкриває повноваження органів державної влади й органів місцевого самоврядування з нового боку, полягає у новітньому підході до тлумачення діяльності держави в питаннях взаємодії із фізичною та юридичною особою. Такий підхід визначав згадану взаємодію суто як процес надання публічних послуг, а не здійснення контрольно-наглядової діяльності. Викладене вказує на те, що, оскільки діяльність Державної фіскальної служби як органу ведення митної справи виступає як елемент державного управління, дія такої концепції докорінно має змінити основу її функціонування. На сучасному етапі розвитку митної служби в Україні послуга у сфері митної справи постає прихованим примусом держави, за яким мають бути виконані певні обов'язки, які покладені на особу у зв'язку з виявлення нею бажання здійснювати зовнішньоекономічну діяльність. Такими обов'язками виступають, наприклад, подання заяви до митниці щодо обліку, як наслідок, здійснення такого обліку останньою. Тобто натепер наявна тенденція, коли, хоч і номінально, але можна вказувати на характер надання послуг, але зазначені послуги є такими, ненадання яких буде підставою для притягнення до адміністративної відповідальності. Номінальність митних послуг полягає в тому, що термін «послуга» визначається направленою на задоволення потреб шляхом надання відповідного до потреби блага. Також закордонний науковець Д. Норман [10] вказав на те, що послугою виступає певний обсяг користі, що пропонується для клієнта відповідною організацією сфери послуг.

У світлі проведення дослідження виникає влучне питання щодо того, чи отримує особа – учасник зовнішньоекономічної діяльності користь від призупинення оформлення товарів орга-

нами митної служби в разі певної невідповідності процедурі перевезення таких товарів. Знову ж таки внаслідок надання такої послуги та в разі фіксування окремих порушень особа не має права на їх усунення, вона піддається примусу, що суперечить рисам поняття «послуга».

Системний аналіз положень митного законодавства та нормативно-правової бази загалом вказує на те, що вони в контексті закріплення порядку здійснення та контролю за здійсненням митних правил мають лише перелік митних послуг. Показово, що сфера митного обслуговування перебуває на стадії розвитку, провадження у справах, пов'язаних зі здійсненням такого обслуговування, потребує конкретизованого їх закріплення, однак натепер Митний кодекс України [3] не містить деталізації щодо врегулювання відносин, які виникають під час здійснення митними органами своїх функцій у сфері забезпечення прав суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності під час здійснення митно-сервісних завдань.

Незважаючи на те, що в дослідженні зазначено низку позицій, що вказують на майбутню докорінну зміну здійснення митно-сервісної діяльності, процес практичного впровадження такої форми реалізації концепції «сервісної країни», як «сервісна митниця» неможливий без вирішення організаційно-правових та економічних проблем. Ними насамперед виступають відсутність в Україні чіткого виокремлення публічної інституції, що має провадити захист економічних інтересів учасників зовнішньоторговельної діяльності, та так званої «інструментальної» функції, сервісної інституції, мета якої полягає в основному забезпеченні зручного для учасників зовнішньоекономічної діяльності переміщення товарів через митний кордон. На думку автора, важливим аспектом для внесення змін в наявну систему може стати створення можливості переведення деяких підрозділів митної служби в електронну форму (подібно до Електронного суду, підсистеми Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи) шляхом запровадження багатофункціональних центрів із надання митних послуг, які будуть існувати на базі центрів надання адміністративних послуг та регіональних митниць, зокрема і в електронній формі, що може слугувати значному скороченню часу, що витрачається на документарну процедуру надання низки митних послуг.

До того ж серед доктринальних пропозицій є також ті, реалізація яких стане корисною для розвитку митно-сервісної діяльності, насамперед для покращення умов ведення провадження та призначення відповідальності у справах із надання митних послуг. Так, варто звернути увагу на думку Н. Литвина про те, що такі митні послуги, контроль за провадженням яких здійснюється органами доходів та зборів і які полягають у наданні дозволів на виконання визначених видів діяльності, їх призупинення й анулювання має, бути реалізовано за ініціативою зацікавленої особи [11, с. 43]. З огляду на предмет дослідження, яким є правове та практичне регулювання питань, пов'язаних із провадженнями стосовно митно-сервісної діяльності, дані зміни можуть позитивно змінити діяльність «сервісної митниці» та повною мірою забезпечити чітку реалізацію прав і основоположних свобод учасників зовнішньоекономічної діяльності, закріпити за останніми виключне право на ініціювання реалізації функцій обслуговування митними органами. Це покращить також становище осіб, поверне в інше русло питання настання адміністративної відповідальності за порушення зазначених правил. Так, без реалізації зазначеного положення відповідальність може наставати щодо суб'єктів ЗЕД, наприклад, у разі ухилення від імперативно встановлених приписів у сфері митного обслуговування. У разі введення вищевикладеної пропозиції в дію відповідальність має бути пропорційно оберненою.

Як результат дослідження нагальних проблем митно-сервісної діяльності автором були складені норми, які, на його думку, повною мірою мають реалізувати основні аспекти додаткових митних послуг у сфері подання дозвільної документації, які мають на меті не тільки забезпечення повного та неупередженого виконання органами митної служби їхніх завдань та повноважень, що встановлені чинним митним законодавством, а й забезпечення повною мірою демократичних засад, закріплених в Основному законі України.

Пропонується внесення до Митного кодексу України доповнень у вигляді таких статей:

Ст. 477–1. Порушення встановленого законодавством порядку оформлення дозвільних документів.

1. Надання посадовій особі митного органу неправдивої та/або неповної інформації про дозвільні документи на реалізацію особою – суб'єктом зовнішньоекономічної діяльності права на переміщення через митний кордон товарів та/або транспортних засобів карається накладенням штрафу в розмірі 25 неоподаткованих мінімумів доходів громадян.

2. Надання посадовій особі митного органу неповної інформації про дозвільні документи на реалізацію особою – суб'єктом зовнішньоекономічної діяльності права на переміщення через

митний кордон товарів та/або транспортних засобів повторно карається накладенням штрафу в розмірі 50 неоподаткованих мінімумів громадян.

3. Надання посадовій особі митного органу завідомо неправдивої інформації про зміст дозвільних документів особи – учасника зовнішньоекономічної діяльності на реалізацію нею права на переміщення товарів та/або транспортних засобів через митний кордон карається накладенням штрафу в розмірі 75 неоподаткованих мінімумів доходів громадян.

4. У разі, якщо у процесі провадження стане явним факт непричетності особи – учасника зовнішньоекономічної діяльності до виявленого правопорушення, відповідальність за вчинення адміністративного правопорушення у сфері митно-сервісної діяльності виключається.

Примітка. Якщо інформація про дозвільні документи є неповною, особа – учасник зовнішньоекономічної діяльності має право на усунення недоліків.

З аналізу зазначеної норми вбачається, що особа має право довести, що зазначене порушення могло статись не з її вини. Ч. 4 встановлює імперативне правило, за яким відповідальність за вчинення адміністративного правопорушення виключається, наприклад, у разі, якщо дозвільні документи містять неправдиву інформацію не з її вини, а з вини установи, що їх видала. Для неупередженого встановлення зазначеного факту автор пропонує внесення змін до Митного кодексу України в частині введення в дію обов'язкової експертизи.

Ст. 515. Експертиза та висновок експерта.

7. Посадова особа митного органу, у провадженні якої перебуває справа про порушення митних правил, зобов'язана винести постанову про призначення експертизи у випадках:

1. Встановлення джерела походження інформації в дозвільних документах, що під час перевірки посадовою особою митного органу була визнана неправдивою.

Для забезпечення проведення незалежного дослідження у процесі проведення обов'язкової експертизи автор пропонує встановити відповідальність за правопорушення, що полягає у фактичному перешкоджанню провадженню.

Ст. 477–2. Порушення встановленого законодавством порядку проведення призначеної обов'язкової експертизи.

1. Ненадання уповноваженій особі митного органу з метою проведення обов'язкової експертизи первісного дубліката дозвільного документа, що під час перевірки був визначений як такий, що має неправдиву інформацію щодо реалізації особою – суб'єктом зовнішньоекономічної діяльності права на перевезення товарів та/або транспортних засобів через митний кордон, карається накладенням штрафу в розмірі 150 неоподаткованих мінімумів доходів громадян.

Висновки. Отже, зроблено такі висновки.

Провадження у справах щодо митно-сервісної діяльності у світлі інтеграції України до митної спільноти Європейського Союзу виступає одним з основних аспектів, на яких зосереджені акценти вдосконалення.

Реформування митної діяльності стосується і сфери надання митних послуг, у зв'язку із чим поточне законодавство потребує змін з урахуванням світових демократичних тенденцій розвитку права. Запровадження відповідальності за окремі порушення правил надання митних послуг створить не лише нові необхідні обмеження для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, а й надасть низку демократичних прав для захисту ними своїх законних інтересів.

Митно-сервісна діяльність є такою, розвиток якої внесе докорінні зміни в діяльність митної служби. Концепція «сервісної держави» полягає у виокремленні з-поміж низки функцій та завдань Державної фіскальної служби основоположного соціально-економічного інституту, що полягатиме в забезпеченні суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності повним обсягом митних послуг, водночас виключатиме їхній примусових характер.

У результаті проведеного аналізу низки вагомих позицій науковців, положень чинного законодавства України автором були запропоновані власні норми, що, на його думку, підлягають затвердженню з підстав зіставлення в них як існування примусу з боку держави, так і положень, що є прямим утіленням демократичних приписів. Запровадження саме такого тандему приписів зробить ще один крок у реалізації інтеграції в митну спільноту ЄС.

Список використаних джерел:

1. Федотов О. Адміністративно-правова концепція організації діяльності митниці ДФС України: сполучення, зв'язок, взаємодії. *Адміністративне право і процес.* 2015. № 1 (11). С. 221–223.

2. Тимощук В. Адміністративні послуги : посібник. Швейцарсько-український проєкт «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». ТОВ «Софія-А», 2012. 104 с.

3. Митний кодекс України : Закон України від 13 березня 2012 р. № 4495–VI. *Відомості Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17.

4. Запорожець О. Шляхи підвищення якості митних послуг. *Інноваційна економіка.* 2018. № № 3–4. С. 12–16.

5. Бондаренко І. Послуги в галузі митної справи. *Митна справа.* 2004. № 6. С. 46–52.

6. Мордвін І. Адміністративні послуги податкових органів України : автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2013. 20 с.

7. Указ Президента України про схвалення Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 р. № 5/2015. *Відомості Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015.

8. The New Public Management in Action / E. Ferlie et al. Oxford : Oxford University Press, 1996. 298 p.

9. Pollitt C. Public Management Reform : A Comparative Analysis. Oxford : Oxford University Press, 2000. 392 p.

10. Norman D. Service management. Strategy and leadership in Service Business. New York, 2000. 202 p.

11. Литвин Н. Шляхи вдосконалення діяльності митних органів у сфері надання адміністративних послуг. Дослідження теоретичних аспектів та розробка системи оцінювання ефективності митних процедур. Хмельницький : Державний науково-дослідний інститут митної справи. 2015. 65 с.

УДК 347.73:336.22(477)
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.5-2.11

КОНОНЕНКО С.В.

ОСОБЛИВІ РИСИ ТА ФЕНОМЕНОЛОГІЧНЕ ЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРУВАННЯ ПОДАТКІВ У СФЕРІ ОБІГУ ПІДАКЦИЗНИХ ТОВАРІВ

SPECIAL FEATURES AND PHENOMENOLOGICAL SIGNIFICANCE OF TAX ADMINISTRATION IN THE FIELD OF CIRCULATION OF EXCISABLE GOODS

Стаття присвячена з'ясуванню комплексу специфічних ознак адміністрування податків у сфері обігу підакцизних товарів в Україні, а також окресленню феноменологічної сутності цього явища. Адміністрування податків у сфері обігу підакцизних товарів тлумачиться як комплекс нормативно врегульованих процедур добросовісної реалізації прав і обов'язків суб'єктів оподаткування щодо погашення ними податкових зобов'язань у сфері обігу підакцизних товарів. Обґрунтовується думка про те, що для досліджуваного явища характерним є те, що воно: є частиною національної системи адміністрування податків; ґрунтується на складній нормативній базі, яку становлять норми Конституції України, актів адміністративного та податкового законодавства; об'єктивується завдяки діяльності компетентних державних органів; має особливу мету, яка конкретизується в завданнях та функціях адміністрування; стосується акцизного податку. На основі загальної сутності адміністрування податків у сфері обігу підакцизних товарів автором визначається феноменологічна сутність цього явища в межах функціонального й управлінського, цільового, концептуально-стратегічного гуманістичного, контрольного та превентивного контекстів. Зроблено висновок, що, будучи цілісним феноменом, підпорядкованим певній меті, адміністрування податків у сфері обігу підакцизних товарів характеризується комплексом особливих рис та специфічною феноменологічною сутністю, яка виявляється у функціональному й управлінському, цільовому й концептуально-стратегічному гуманістичному, контрольному та превентивному контекстах. У такому сенсі досліджуване адміністрування податків постає особливим явищем, яке має надзвичайне соціально-правове значення, безпосереднім чином позначається на безпеці, належному бутті суспільства й індивідів у цьому суспільстві. Вказане підтверджується тим, що відповідне адміністрування податків сприяє: 1) утвердженню публічного інтересу в податковій сфері та у сфері громадського здоров'я; 2) збільшенню економічної міцності держави, ресурсному посиленню її позицій на міжнародній арені; 3) забезпеченню функціонування правового режиму обігу підакцизних товарів і податково-правового порядку у відповідній сфері; 4) виконанню конституційного обов'язку в податковій сфері всіх обтяжених цим обов'язком осіб; 5) орієнтуванню в оцінюванні ефективності податкової системи, державної податкової, економічної політики, їхньому подальшому вдосконаленню.

Ключові слова: *адміністрування податків, національна система адміністрування податків, підакцизний товар, суб'єкти оподаткування, сфера обігу підакцизних товарів.*

The article focuses on clarifying a set of specific features of tax administration in the sphere of the excisable goods turnover in Ukraine, as well as outlining the phenomenological essence of this problem. The administration of taxes in the sphere of excisable goods circulation is interpreted as a set of normatively regulated procedures for the conscientious exercise of the rights and obligations of tax subjects regarding the repayment of tax obligations in the sphere of excisable goods turnover. The idea is substantiated that the phenomenon under study is characterized by the following facts: it is a part of the national tax administration system; it is based on a complex regulatory

© КОНОНЕНКО С.В. – здобувач (Науково-дослідний інститут публічного права)

framework, which are the norms of the Constitution of Ukraine, acts of administrative and tax legislation; it is objectified by the activities of the competent state bodies; pursues a special goal, which is concretized in specific tasks and functions of administration; concerns excise tax. Based on the general essence of tax administration in the sphere of excisable goods circulation, the author determines the phenomenological essence of this problem within the framework of the functional and managerial, target, conceptual and strategic humanistic, control and preventive contexts. It is concluded that being a holistic phenomenon subordinated to a certain goal, the administration of taxes in the field of circulation of excisable goods is characterized by a set of special features and specific phenomenological essence, which is manifested in functional and managerial, target and conceptual-strategic humanistic, humanistic. In this sense, the studied administration of taxes appears as a special phenomenon that has an extraordinary socio-legal significance, directly affecting the security and proper existence of society and individuals in this society. This is confirmed by the fact that the relevant tax administration contributes to: 1) the establishment of public interest in the tax sphere and in the field of public health; 2) increasing the economic strength of the state and strengthening its resources in the international arena; 3) ensuring the functioning of the legal regime of circulation of excisable goods and the tax and legal order in the relevant field; 4) fulfillment of the constitutional obligation in the tax sphere of all persons burdened with this obligation; 5) orientation in assessing the effectiveness of the tax system, state tax, economic policy and their further improvement.

Key words: *excisable goods, national tax administration system, sphere of excisable goods turnover, tax administration, tax subjects.*

Вступ. Податкові реформи в Україні, на жаль, «не отримали бажаного результату, сучасний стан податкової сфери й надалі характеризується недосконалістю та нестабільністю податкового законодавства, поганим фінансовим станом значної кількості платників податків, негативним ставленням і недовірою платників податків до податкових органів» [1, с. 1]. Ускладнює це питання той факт, що наша держава дотепер використовує усталені підходи до здійснення публічного впливу на сферу оподаткуванням та платників податків, що повсякчас здійснювався в контексті концепції «державного управління сферою оподаткування». Вказане є особливим концептуальним питанням подальшої реалізації євроінтеграційних прагнень українського народу та здійснення «євроорієнтованих» перетворень у державі, що пояснюється таким:

а) концепції «державного управління податками», «державного управління сферою оподаткування» не відповідають сучасній парадигмі розвитку України. Річ у тому, що «державне управління» у сутнісному змісті належить до авторитарного виду управління, тоді як «публічне адміністрування» є демократичним видом управління. Водночас «публічне адміністрування» є близьким поняттям до «публічного управління (врядування)», утім не повною мірою слушуо їх вважати синонімічними [2, с. 43]. Близькість «управління» й «адміністрування» найбільш повно проявляється саме у сфері оподаткування, адже процес адміністрування податків, як зауважує К.П. Проскура**,** поза будь-якими сумнівами передбачає створення та функціонування суб'єктів управління, уповноважених здійснювати владний вплив у сфері оподаткування [3, с. 53]. Варто мати на увазі, що «трансформація фіскальної служби у сервісну, здійснення контролю на засадах партнерської співпраці з платниками податків є одним із пріоритетів сучасного інституційного розвитку податкової служби» [4, с. 138]. Інакше кажучи, подальша трансформація «управління податками» повинна йти шляхом формування «адміністрування податків»;

б) державне управління не узгоджується з актуальними формами, методами, способами адміністративно-правового впливу на платників податків, що використовуються в держава – членах Європейського Союзу (далі – ЄС), у яких має місце не управління сферою податків, а саме адміністрування цієї сфери (з огляду на європейські прагнення українського народу, вказане є основним аргументом до переходу від «державного управління податками» до «адміністрування податків»). Більш конкретно науково осмислити цю проблему можна лише шляхом комплексного дослідження феномену адміністрування податків у сфері обігу підакцизних товарів, з'ясування його соціально-правового значення.

Зазначене вказує на надзвичайну актуальність потреби здійснення подальших реформ у сфері адміністрування податків у сфері обігу підакцизних товарів у контексті нової парадигми

розуміння адміністрування податків. Вказане є можливим лише на підставі формулювання актуальної наукової думки про комплекс специфічних рис і феноменологічної сутності адміністрування податків у сфері обігу підакцизних товарів.

Поняття «податкове адміністрування» нині є «широко розповсюдженим у фаховому спілкуванні та науковому світі» [5, с. 328], а тому дослідженню адміністрування податків загалом уже було приділено увагу як українських учених-юристів, так вітчизняних учених-економістів, серед яких А.О. Беспалова, Р.В. Макарчук, Р.Ю. Паславська, Ю.М. Рогачов, А.Б. Христофоров, М.М. Чинчин, І.В. Ясько й інші науковці. Також ті чи інші особливості адміністрування податків у сфері обігу підакцизних товарів тривалий час досліджувались ученими (більшість яких є економістами), серед них Н.І. Атаманчук, Н.В. Бахур, А.І. Луцик, А.В. Пислиця, Т.В. Потопальська й інші науковці. Однак, попри вагомий внесок цих та інших науковців у розв'язання проблематики питання адміністрування податків, варто мати на увазі, що дотепер немає актуальних комплексних наукових досліджень сутності та соціально-правового значення адміністрування податків у сфері обігу підакцизних товарів, які б ураховували достатньою мірою останні зміни в податковому законодавстві та розвиток адміністративно-правової думки. Саме тому нині актуалізується питання встановлення сучасної адміністративно-правової сутності та соціально-правового значення адміністрування податків у сфері обігу підакцизних товарів.

Постановка завдання. Мета наукової статті – з'ясування специфічних ознак адміністрування податків у сфері обігу підакцизних товарів, а також окреслення феноменологічної сутності цього явища. Ця мета досягатиметься шляхом виконання таких *завдань*: 1) окреслити наукове розуміння поняття «адміністрування податків у сфері обігу підакцизних товарів»; 2) сформулювати наукову думку про характерні риси адміністрування податків у сфері обігу підакцизних товарів; 3) визначити феноменологічне значення адміністрування податків у сфері обігу підакцизних товарів; 4) узагальнити результати дослідження.

Результати дослідження. У загальному контексті «адміністрування податків у сфері обігу підакцизних товарів» доцільно розуміти як комплекс нормативно врегульованих процедур добросовісної реалізації прав і обов'язків суб'єктів оподаткування стосовно погашення ними податкових зобов'язань у сфері обігу підакцизних товарів. Отже, у вузькому контексті зазначене адміністрування податків у відповідній сфері є: 1) системоутворювальною складовою частиною процесу соціально-економічного розвитку країн; 2) формою реалізації владного впливу компетентних суб'єктів публічної адміністрації на відповідну сферу публічно-владних і суспільних зв'язків, які виникають і здійснюються з метою задоволення публічного інтересу в податковій сфері та виявляються в сукупності владних рішень і процедур органів контролю, у діях їх посадових осіб, що визначають інституційну структуру податкових та митних відносин, організовують ідентифікацію об'єктів оподаткування, забезпечують організацію та контроль за сферою обігу підакцизних товарів відповідно до порядку, встановленого законодавством.

Запропоноване нами розуміння зазначеного явища відображає двоконтекстний підхід до розуміння змісту адміністрування, яке, на думку вітчизняного юриста-адміністративіста М.М. Рівіса, окреслюється у: «вузькому значенні – у вигляді комплексу відповідних заходів, що реалізуються суб'єктами публічного адміністрування в аналізованій сфері; широкому значені – як зовнішню та внутрішню сторону упорядкування різнорідних адміністративно-правових зв'язків у відповідній сфері» [6, с. 47]. Такий підхід дозволяє виокремити такі особливі риси адміністрування податків у сфері обігу підакцизних товарів:

1. Адміністрування податків у сфері обігу підакцизних товарів є частиною національної системи адміністрування податків. Ця риса обґрунтовується тим, що вітчизняними вченими до складу національної системи адміністрування податків слушно пропонується відносити такі елементи: «податки, збори та платежі, які справляються на території України; структуру та ієрархію фіскальних органів; права, обов'язки та відповідальність фіскальних органів; податкову роботу; податкові пільги; податкові санкції; податкові відносини» [7, с. 14].

2. Адміністрування податків у сфері обігу підакцизних товарів ґрунтується на складній нормативній базі, яку становлять норми Конституції України, актів адміністративного та податкового законодавства. Отже, особливим для адміністрування відповідних податків є те, що його нормативну основу становлять:

1) положення Конституції України, а саме ч. 1 ст. 67 Основного закону, якою встановлюється обов'язок кожного «сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, встановлених законом»;

2) положення Податкового кодексу України (зокрема, пп. 14.1.145 п. 14.1 ст. 14, ст. ст. 212–233 Кодексу), а також Митного кодексу України (наприклад, ч. 2 ст. 125, ч. 3 ст. 234, ч. 6 ст. 259 Кодексу);

3) положення законодавчих актів адміністративного законодавства, серед іншого, закони України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв, тютюнових виробів та пального», «Про державну службу», «Про запобігання корупції» тощо;

4) положення підзаконних актів адміністративного законодавства, серед іншого: а) постанови Кабінету Міністрів України, наприклад: від 5 серпня 2020 р. № 686, від 12 серпня 2020 р. № 715 та інші; б) розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 січня 2020 р. № 128-р; в) накази міністерств, наприклад: накази Мінфіну України від 14 червня 2016 р. № 547, від 23 січня 2015 р. № 9, наказ Мінагрополітики України від 27 грудня 2017 р. № 702.

3. Адміністрування податків у сфері обігу підакцизних товарів здійснюють відповідні суб'єкти адміністрування. Варто мати на увазі, що: 1) суб'єкти адміністрування податків у загальному вимірі збігаються із суб'єктами адміністрування податків у сфері обігу підакцизних товарів; 2) у конкретному вимірі лише окремі структурні підрозділи суб'єктів адміністрування податків є суб'єктами адміністрування податків у сфері обігу підакцизних товарів. У цьому контексті, наприклад, Державна податкова служба України в загальному сенсі є суб'єктом адміністрування податків у сфері обігу підакцизних товарів, однак це не означає, що всі (чи більшість) його структурні підрозділи функціонують як такі, що здійснюють адміністрування податків у відповідній сфері.

4. Адміністрування податків у сфері обігу підакцизних товарів має особливу мету, яка конкретизується в завданнях як шляхах її практичного досягнення, що об'єктивуються завдяки реалізації функцій адміністрування податків компетентними суб'єктами. У цьому контексті варто мати на увазі, що мета досліджуваного адміністрування податків полягає в нормативному використанні компетентними суб'єктами адміністрування податків загальних і спеціальних форм, методів і процедур адміністрування податків для створення сприятливих умов для виконання податкового обов'язку у відповідній сфері та несприятливих умов для здійснення фінансових і адміністративно-правових правопорушень у цій сфері, що скорочують обсяги наповнення дохідної частини держбюджету й утворюють, розширюють тіньовий ринок обігу товарів підакцизних товарів.

5. Адміністрування податків у сфері обігу підакцизних товарів стосується головним чином акцизного податку, яким відповідно до пп. 14.1.4 п. 14.1 ст. 14 Податкового кодексу України є «непрямий податок на споживання окремих видів товарів (продукції), визначених цим Кодексом як підакцизні, що включається до ціни таких товарів (продукції)». Тобто особливими ознаками цього податку є те, що він є: «загальнодержавним податком; непрямим податком; податком, що справляється з підакцизних товарів (продукції); стосується оподаткування високорентабельних товарів (продукції); таким, що включається до ціни реалізації підакцизних товарів (продукції), збільшуючи при цьому їх вартість» [8, с. 121].

З огляду на визначення й особливі риси адміністрування податків у сфері обігу підакцизних товарів можемо дійти висновку, що феноменологічне значення відповідного явища виявляється у:

1) функціональному й управлінському контексті. У цьому сенсі досліджуване адміністрування податків постає «інструментом» здійснення ефективного публічного впливу на сферу обігу підакцизних товарів в Україні. Ця обставина дозволяє належним чином існувати правовому режиму оподаткування, сприяє високому рівню податково-правового порядку у вказаній сфері, контролює підконтрольних суб'єктів, запобігає адміністративним правопорушенням щодо виконання обов'язку стосовно сплати податків у сфері обігу підакцизних товарів;

2) цільовому контексті, що визначається потребами, які спроможне задовольнити лише адміністрування податків у відповідній сфері. Зокрема, вказане виявляється в: а) обліку обтяжених обов'язком сплачувати податки у сфері обігу підакцизних товарів суб'єктів; б) обліку відповідних податкових надходжень; в) сервісно-консультаційному обслуговуванні суб'єктів, обтяжених обов'язком сплачувати податки у сфері обігу підакцизних товарів; г) контролі за діяльністю суб'єктів, що беруть участь в адміністративно-правових і господарсько-правових процесах у сфері обігу підакцизних товарів; ґ) управлінні податковим боргом; д) інформаційному забезпеченні адміністрування податків у відповідній сфері тощо;

3) концептуально-стратегічному гуманістичному контексті, який виявляється в тому, що відповідне адміністрування податків дозволяє державі: а) розуміти реальний стан перебігу від-

носин і процесів у сфері обігу підакцизних товарів (скорочувати обсяг тіньового ринку обігу підакцизних товарів; з'ясовувати актуальні проблеми цієї сфери та здійснення адміністрування у цій сфері); б) постійно вдосконалювати форми та методи адміністрування податків; в) тісно співпрацювати із громадянським суспільством, підвищувати довіру до суб'єктів адміністрування податків громадян, міжнародних організацій тощо;

4) контрольному контексті, що виявляється в тому, що адміністрування податків у сфері обігу підакцизних товарів робить прозорим відповідну сферу та сам процес публічного адміністрування вказаних податків, створює умови для вчасного реагування на юридичну девіацію у сфері обігу підакцизних товарів;

5) превентивному контексті, адже адміністрування податків у сфері обігу підакцизних товарів у своїх формах впливу на осіб, які є учасниками відносин з обігу відповідних товарів, містить інструментарій, який прямо чи опосередковано спрямовується на запобігання податковим порушенням (також адміністративним порушенням у цій сфері).

Висновки. Отже, варто погодитись із тим, що адміністрування податків у сфері обігу підакцизних товарів «утворює єдину систему, яка складається із взаємопов'язаних та взаємообумовлених елементів, у результаті взаємодії яких забезпечуються повні і своєчасні надходження акцизного податку до бюджету» [9, с. 203]. Будучи цілісним феноменом, підпорядкованим певній меті, адміністрування податків у сфері обігу підакцизних товарів характеризується комплексом особливих рис та специфічною феноменологічною сутністю, яка виявляється у функціональному й управлінському, цільовому й концептуально-стратегічному гуманістичному, контрольному та превентивному контекстах. У такому сенсі досліджуване адміністрування податків постає як особливе явище, яке має надзвичайне соціально-правове значення, безпосереднім чином позначається на безпеці, належному бутті суспільства й індивідів у цьому суспільстві. Вказане підтверджується тим, що відповідне адміністрування податків сприяє: 1) утвердженню публічного інтересу в податковій сфері та у сфері громадського здоров'я; 2) збільшенню економічної міцності держави та ресурсному посиленню її позицій на міжнародній арені; 3) забезпеченню функціонування правового режиму обігу підакцизних товарів і податково-правового порядку у відповідній сфері; 4) виконанню конституційного обов'язку в податковій сфері всіх обтяжених цим обов'язком осіб; 5) орієнтуванню в оцінюванні ефективності податкової системи, державної податкової, економічної політики та їх подальшого вдосконалення.

Список використаних джерел:

1. Ясько І.В. Теоретико-правові засади податкового адміністрування в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2019. 20 с.
2. Колесникова К.О. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Вип. 3. С. 41–45.
3. Проскура К.П. Особливості адміністрування податків в Україні. *Економічний часопис – XXI*. 2012. № 3/4. С. 53–55.
4. Живицький В.А. Правова інституціоналізація державної митно-податкової служби України (2014–2018 рр.) : дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01. Кривий Ріг, 2020. 206 с.
5. Славкова А.А., Ватаманюк О.С. Адміністрування податків і сервіс платників: відмінності та взаємозв'язок. *Економічний форум*. 2016. № 1. С. 328–335.
6. Рівіс М.М. Публічне адміністрування транскордонного співробітництва України та країн – учасниць ЄС : дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2018. 217 с.
7. Паславська Р.Ю. Система адміністрування податків в Україні : автореф. дис. … канд. економ. наук: 08.00.08. Львів, 2014. 20 с.
8. Атаманчук Н.І. Поняття, ознаки й особливості правового регулювання акцизного податку в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 1. С. 119–123.
9. Сушкова О.Є., Ошуркевич В.В. Система адміністрування акцизного податку в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Економічні науки»*. 2014. № 9. Ч. 5. С. 199–203.

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.5-2.12

КОЧЕРОВ М.В.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ТА ПІДРОЗДІЛІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL BASES OF EVALUATION OF EFFICIENCY OF ACTIVITY OF BODIES AND DIVISIONS OF THE NATIONAL POLICE

Стаття присвячена питанням адміністративно-правових засад оцінювання ефективності діяльності органів та підрозділів Національної поліції. Звертається увага на те, що від того, наскільки громадяни будуть довіряти поліції, буде залежати успішне функціонування самого інституту поліції в рамках правового захисту громадян, утвердження партнерських відносин між поліцією та населенням. Робиться аналіз соціологічних оцінок рівня довіри населення до поліції, що дозволяє з'ясувати певні індикатори оцінювання ефективності діяльності поліції. Обґрунтовується, що індикатори оцінки довіри населення до поліції є дуже загальними. Зокрема це стосується такого індикатора, як результативність діяльності органів та недоліки поліцейської діяльності. Звертається увага на те, що законодавець не вказав, що розуміється під «результативністю діяльності органів». Обґрунтовується необхідність визначення оптимальних, більш конкретизованих індикаторів та критеріїв, які мають вказувати на те, чи є діяльність поліції результативною, стан довіри населення до неї. Наголошено, що рівень довіри населення є суб'єктивним критерієм оцінювання ефективності діяльності поліції, тому не може бути єдиним у процесі моніторингу. Автором доводиться, що оцінювання ефективності діяльності поліції є значно ширшим поняттям, ніж оцінювання результативності (досягнутих результатів), оскільки внаслідок розцінювання результативності не здійснюється формулювання, чи є діяльність поліції ефективною, а лише оцінюються конкретні результати з поставленими цілями. Звертається увага на те, якою має бути модель оцінювання ефективності діяльності поліції, рівня довіри населення до неї. Така модель повинна обов'язково включати систему критеріїв, показників, оцінок, стандарти оцінювання ефективності, шкалу оцінювання ефективності, методи оцінювання й інші елементи. У статті робиться висновок, що індивідуальна оцінка ефективності діяльності поліцейського здійснюється за допомогою атестації, під час якої безпосередній керівник поліцейського дає оцінку його службовому прогресу за тим переліком критеріїв, який був напрацьований у кожному конкретному поліцейському управлінні.

Ключові слова: *засади, поліція, довіра, населення, оцінювання, ефективність.*

The article is devoted to the issues of administrative and legal bases of evaluation of efficiency of activity of bodies and divisions of the National police. Attention is drawn to the fact that the successful functioning of the police institution itself in the framework of legal protection of citizens and the establishment of partnerships between the police and the public will depend on how much citizens trust the police. Sociological assessments of the level of public confidence in the police are analyzed, which allows us to determine certain indicators for assessing the effectiveness of police activities. It is substantiated that the indicators of public confidence in the police are very general. In particular, this applies to such indicators as the effectiveness of the authorities and the shortcomings of policing. Attention is drawn to the fact that the legislator did not indicate what is meant by "performance of bodies". The necessity of determining the optimal more specific indicators and criteria that should indicate whether the police activity is effective and the

© КОЧЕРОВ М.В. – кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри адміністративного права (Міжрегіональна Академія управління персоналом)

state of public confidence in it is substantiated. It is emphasized that the level of public confidence is a subjective criterion for assessing the effectiveness of police activities, so it cannot be the only one in the monitoring process. The author argues that evaluating the effectiveness of policing is a much broader concept than evaluating the effectiveness (results achieved) because the evaluation of effectiveness does not formulate whether policing is effective, but only evaluates specific results with goals. Attention is paid to the model of assessing the effectiveness of the police and the level of public confidence in it. Such a model must include a system of criteria, indicators, evaluations, performance evaluation standards, performance evaluation scale, evaluation methods and other elements. The article concludes that an individual assessment of the effectiveness of a police officer is carried out through attestation, during which the immediate superior of the police officer assesses his professional progress according to the list of criteria that have been developed in each police department.

Key words: *principles, police, trust, population, evaluation, efficiency.*

Вступ. Відкритість та прозорість у діяльності поліції дозволяє створювати середовище відкритого діалогу із громадянами, таким способом забезпечувати високий рівень довіри з боку суспільства, акцентувати увагу на питаннях публічної безпеки, а також залучати громадян до спільного вирішення проблемних питань. Від того, наскільки громадяни будуть довіряти поліції, буде залежати успішне функціонування самого інституту поліції в рамках правового захисту громадян, утвердження партнерських відносин між поліцією та населенням.

Рівень довіри населення до поліції можна розглядати як своєрідний барометр ефективності її функціонування. Низький рівень довіри до поліції негативно позначається на бажанні населення співпрацювати з нею, чим ускладнює запобігання злочинам, розкриття злочинів, впливає на стан правопорядку. З іншого боку, якість державних інститутів (відкритість влади, верховенство закону, масштаб корупції тощо) прямо й опосередковано впливають на ставлення населення до поліції.

Результати дослідження. Довіра – це віра в надійність людини або системи, упевненість індивіда, групи, суспільства, нації в тому, що навколишнє середовище не має намірів завдати їм шкоди. Довіра є однією з фундаментальних засад партнерства, налагодження якого сприятиме, з одного боку, підвищенню ефективності виконання працівниками поліції своїх обов'язків з охорони громадського порядку, а із другого – відчуттю захищеності громадян. Довіра є наріжним каменем реформування системи Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС) України, а також трансформації суспільного устрою, розбудови у країні громадянського суспільства, без якого неможливе створення нового, принципово відмінного від радянських стандартів інституту гарантування внутрішньої безпеки держави, а отже, і безпеки громадянина та громадського порядку [1].

Положення про те, що довіра населення до поліції є основним результатом діяльності поліції, закріплено на рівні законодавства.

Згідно зі ст. 11 Закону України «Про Національну поліцію», діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства, спрямована на задоволення їхніх потреб. З метою визначення причин та/або умов учинення правопорушень планування службової діяльності органів і підрозділів поліції здійснюється з урахуванням специфіки регіону та проблем територіальних громад. Рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції. Оцінка рівня довіри населення до поліції проводиться незалежними соціологічними службами в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Відповідну оцінку має проводити незалежна соціологічна служба, яка готує програму проведення дослідження; проводить дослідження рівня довіри населення до поліції; узагальнює й аналізує результати дослідження, оцінює рівень довіри населення до Національної поліції; готує підсумкову аналітичну інформацію про результати проведення оцінювання; надає Національній поліції підсумкову аналітичну інформацію про результати проведення оцінювання.

Щодо оцінки рівня довіри до поліції, то соціологічні служби за останні роки постійно вивчають її рівень.

Наприклад, дослідження, проведене Харківським інститутом соціальних досліджень (далі – ХІСД) за спільним проєктом із Харківською правозахисною групою (далі – ХПГ) «Боротьба проти катувань, поганого поводження та безкарності в Україні», за підтримки Європейського Союзу, було спрямоване на вирішення таких завдань:

– вивчити, надати суспільству та керівництву Національної поліції України чітке уявлення про те, як населення країни сприймає поліцію, яким є рівень довіри до неї;

– вивчити, якими є основні показники успішності поліції у країні та регіонах;

– запропонувати доповнення до наявної системи оцінювання рівня злочинності та діяльності поліції, щоб зробити її більш об'єктивною.

Для виконання поставлених завдань протягом листопада – грудня 2018 р. було проведено соціологічне опитування 19 500 респондентів у Києві, усіх областях України, районах Харківської та Львівської областей відповідно до спеціально розрахованої вибірки. Дослідження здійснювалось методом особистого (face-to-face) інтерв'ю.

Значна кількість опитаних оцінює діяльність поліції як неефективну. Так, роботою місцевої поліції незадоволені 49,4% респондентів, а української поліції загалом – 52,7%. Задоволених діяльністю місцевої поліції приблизно третина – 33,7%, а національної поліції загалом – 29,5%. Деяка кількість респондентів не змогли оцінити роботу поліції загалом. Незважаючи на загальну не дуже позитивну думку про ефективність поліції, частина опитаних у деяких областях оцінили її як ефективну, це стосується Вінницької, Волинської, Донецької, Рівненської, Тернопільської, Хмельницької областей. Найгірша оцінка ефективності була дана жителями Дніпропетровської, Житомирської, Миколаївської, Херсонської, Київської областей та міста Києва. Більшість із тих, хто контактував із поліцією протягом року, залишилась задоволеними результатом спілкування із працівниками поліції (58,8%), 69,4% задоволені ввічливістю поліцейських. Частина опитаних (23,2%) зазначили байдужість із боку працівників поліції, ще 6,1% вказали, що зіткнулися із грубістю. 33,9% були незадоволені результатом спілкування з поліцією.

Поліції довіряють 30,4% опитаних (серед яких 2,7% – повністю довіряють, а 27,7 % – радше довіряють, ніж не довіряють). 50% опитаних вказали, що не довіряють поліції: серед них 29,6% – імовірно, не довіряють, 20,4% – зовсім не довіряють. Отже, поліція загалом має негативне сальдо довіри (−19,6%) [2].

Соціологи Центру Разумкова в період із 7 по 14 лютого 2019 р. провели дослідження довіри громадян до органів МВС. Державна служба з надзвичайних ситуацій має найбільшу з органів системи МВС довіру громадян – 61%. Державній прикордонній службі довіряють 52%, Національній гвардії України – 50%, Департаменту патрульної поліції – 40,4%. Якщо порівнювати з результатами соцопитування, проведеного в червні 2018 р., рівень довіри до патрульних поліцейських збільшився на 5,2%. Національній поліції довіряють 37,8% опитаних. Рівень довіри збільшився на 4,9% [3].

Дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова із 24 по 29 квітня 2020 р. методом телефонного інтерв'ю на основі випадкової вибірки номерів мобільних і стаціонарних телефонів. Поліції довіряють 35,4% опитаних (серед яких 6,2% – повністю довіряють, а 29,5% – радше довіряють, ніж не довіряють). 55% опитаних вказали, що не довіряють поліції: серед них 28,5% – імовірно, що не довіряють, 27,1% – зовсім не довіряють. Отже, поліція загалом має негативне сальдо довіри (−19,9%) [4].

Наступне дослідження було реалізовано Київським міжнародним інститутом соціології в період з 19 до 25 травня 2020 р. та слугуватиме базою для оцінки прогресу в досягненні мети Стратегії МВС до 2020 р. Респонденти відповідали на питання щодо рівня довіри до МВС та органів його системи. Державній прикордонній службі довіряють 60% населення, Державній міграційній службі – 58%, Державній службі з надзвичайних ситуацій – 77%, Національній гвардії – 68%, Національній поліції – 49%, Патрульній поліції у складі НПУ – 51%. Довіра до системи МВС загалом становить 50% (базується на сумі показників «повністю довіряю» та «більше довіряю»).

Порівняно з попереднім дослідженням Центру Разумкова, яке проводилося у 2018 р., коли Стратегія лише набирала обертів, відбулося зростання рівня довіри населення до органів системи МВС завдяки реалізації заходів, передбачених Стратегією. А саме: ДСНС – +26%, Нацгвардія – +19%, ДПСУ – +9%, Нацполіція – +16% (базується на сумі показників «повністю довіряю» та «більше довіряю») [5].

Варто зазначити, що результати проведених досліджень свідчать про позитивні зрушення в роботі поліції. Однак рівень довіри населення є суб'єктивним критерієм оцінювання ефективності діяльності поліції, тому не може бути єдиним у процесі моніторингу. Довіра населення до поліції – це критерій, який стосується роботи всіх органів та підрозділів поліції загалом або як мінімум окремого територіального підрозділу, а також формується як наслідок дій окремих поліцейських, результатів її діяльності в напрямах розкриття та розслідування злочинів, стану злочинності та правопорядку тощо.

Експерти робочої групи з розроблення нової системи показників роботи поліції (Н. Куба, Р. Тополевський) уважають, що система оцінювання ефективності має бути гнучкою, мати можливість змінюватися. А. Бова зазначає, що оцінки результативності діяльності поліції можуть бути «твердими» (статистичні дані) та «м'якими» (дослідження громадської думки населення та підприємців, експертні опитування). Іноді ці методики поєднуються – експерти можуть надавати оцінки з урахуванням статистичних показників і якісної інформації (матеріали засобів масової інформації, наукові публікації тощо) [6].

Головним результатом роботи, на думку деяких дослідників, має бути впевненість більшості населення в тому, що персонал правоохоронних органів (отже, і підрозділу патрульної поліції): кваліфіковано здійснює правоохоронну діяльність щодо попередження злочинності, розкриття вчинених злочинів і охорони громадського порядку; чесно виконує свої обов'язки та дотримується законів; допомагає пересічним людям; ставиться до всіх людей із повагою [7].

Однак варто вказати на відсутність у державі уніфікованого механізму оцінки рівня довіри населення до поліції. Згідно з Порядком проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції України від 15 лютого 2018 р., оцінювання рівня довіри населення до органів поліції проводить незалежна соціологічна служба на підставі укладеного відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 р. договору з Національною поліцією України [8].

Звичайно не можна не зазначити, що затвердження цього Порядку є позитивним моментом, оскільки до появи зазначеного підзаконного акта Закон України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. передбачав, що основним критерієм є рівень довіри громадян, але саме національне законодавство фактично не містило жодного акта, який би регулював порядок його визначення. Однак зазначений підзаконний акт не можна вважати і досконалим. Насамперед викликає сумнів існування в органах поліції повноважень щодо визначення ступеня репрезентативності соціальних груп населення. З логіки акта Кабінету Міністрів України поліція може просто проігнорувати важливість опитування окремих соціальних груп, зокрема, не включати до такого списку молодь або осіб похилого віку. У будь-якому разі такими питаннями повинні займатися незалежні соціологічні служби, які з метою проведення якісної оцінки рівня довіри громадян до Національної поліції України повинні зробити вибірку, яка б дозволяла з найменшою похибкою визначити середній рівень довіри населення [9, с. 139].

Відповідно до наказу МВС України № 900 від 9 листопада 2018 р. «Про встановлення індикаторів, за якими здійснюється проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції України», проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції України здійснюється за такими індикаторами, як:

– стан злочинності;
– результативність діяльності органів та недоліки поліцейської діяльності;
– довіра до поліції та стосунки з населенням.

На нашу думку, визначені в наказі № 900 від 9 листопада 2018 р. індикатори оцінки довіри населення до поліції є дуже загальними. Це стосується такого індикатора, як результативність діяльності органів та недоліки поліцейської діяльності. На жаль, законодавець не вказав, що розуміється під результативністю діяльності органів. Актуальним, як нам убачається, є визначення оптимальних, більш конкретизованих індикаторів та критеріїв, які мають вказувати на те, чи є діяльність поліції результативною, а також стан довіри населення до неї.

Оцінювання ефективності діяльності поліції є значно ширшим поняттям, ніж оцінювання результативності (досягнутих результатів) оскільки внаслідок розцінювання результативності не здійснюється формулювання, чи є діяльність поліції ефективною, а лише оцінюються конкретні результати з поставленими цілями.

Наступне, на що варто звернути увагу, це те, якою має бути модель оцінювання ефективності діяльності поліції та рівня довіри населення до неї. Така модель повинна обов'язково включати систему критеріїв, показників, оцінок, стандарти оцінювання ефективності, шкалу оцінювання ефективності, методи оцінювання й інші елементи.

Висновки. Індивідуальна оцінка ефективності діяльності поліцейського здійснюється за допомогою атестації, під час якої безпосередній керівник поліцейського надає оцінку його службовому прогресу за тим переліком критеріїв, який був напрацьований у кожному конкретному поліцейському управлінні.

Щоби вивчення рівня довіри населення до поліції не було формальною процедурою, необхідно здійснювати оцінювання об'єктивно, щоб воно мало певні наслідки. Для цього необхідно,

щоб результати оцінки рівня довіри населення до поліції були враховані в подальшій управлінській діяльності так:

1) варто розробити методичні рекомендації, відповідно до яких повинен визначатися рівень довіри громадян до поліції. Соціологічна служба, яка визначає рівень довіри населення до поліції, має також надати звіт про основні недоліки в діяльності поліції, визначені під час соціологічних досліджень, що в подальшому кореспондує обов'язок поліції розробити план заходів з їх усунення;

2) варто розробити методичні рекомендації, які мають визначати механізм подальшого планування оперативно-службової діяльності за наслідками оцінки рівня довіри громадян до поліції (як на рівні регіону, так і на рівні держави);

3) за наслідками оцінки рівня довіри громадян до поліції за результатами соціологічного дослідження громадської думки в регіоні (державі) керівник органу (підрозділу) поліції має розробити план заходів щодо підвищення рівня довіри громадян до поліції.

Список використаних джерел:

1. Ліскун С. Довіра як основоположний принцип взаємодії Національної поліції України з населенням. URL: http://elar.naiau.kiev.ua/bitstream/123456789/2814/1/2-10.pdf.

2. Оцінка діяльності Національної поліції України за допомогою опитування громадської думки (резюме національного звіту). URL: http://khpg.org/index.php?id=1550061985.

3. Соціологи Центру Разумкова зафіксували високий рівень довіри громадян до органів системи МВС. URL: https://mvs.gov.ua/ua/news/18610_Sociologi_Centru_Razumkova_zafiksuvali_visokiy_riven_doviri_gromadyan_do_organiv_sistemi_MVS.htm.

4. Оцінка громадянами ситуації у країні, рівень довіри до соціальних інститутів та політиків, електоральні орієнтації громадян (квітень 2020 р., соціологія). URL: http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-riven-doviry-do-sotsialnykh-instytutiv-ta-politykiv-elektoralni-oriientatsii-gromadian-kviten-2020r.

5. У 2020 р. зріс рівень довіри населення до МВС : презентація результатів дослідження щодо сприйняття та оцінки внутрішньої безпеки в Україні. URL: http://bahmut-police.dn.ua/news/view/6797.

6. Бова А. Оцінка роботи поліції (міліції) та громадська думка. *Український соціум.* 2005. № 4. С. 13–21.

7. Мартиненко О., Захаров Є. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ. *Закон і бізнес.* URL: http:// zib.com.ua/ua/print/101834-strategiya_rozvitku_organiv_vnutrishnih_sprav_tekst_proektu.html (дата звернення: 21.07.2019).

8. Про затвердження Порядку проведення оцінки рівня довіри населення до Національної поліції України : постанова Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2018 р. № 58. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/58-2018-%D0%BF.

9. Андрійченко Н. Адміністративно-правові засади оцінювання ефективності діяльності правоохоронних органів як суб'єктів забезпечення фінансово-економічної безпеки України : дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Суми, 2020. 234 с.

УДК 342.95
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.5-2.13

ЛЕЩИНСЬКИЙ В.П.

ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ СПОСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

THE CONCEPT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL METHODS OF ENSURING THE LEGALITY OF PERMITTING ACTIVITY IN THE FIELD OF URBAN PLANNING

Статтю присвячено розкриттю поняття адміністративно-правового способу забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування, визначенню напрямів подальшого розвитку науки адміністративного права та чинного адміністративного законодавства. Указано, що містобудівній діяльності як об'єкту здійснення дозвільної діяльності сьогодні притаманні такі риси, як стрімкий розвиток технологій будівництва, зростання приватного сектору серед суб'єктів її здійснення (забудовників тощо). Саме вказане вбачається причиною кризи адміністративно-правового регулювання дозвільної діяльності у цій сфері.

Упровадження європейських стандартів публічного адміністрування визначено пріоритетним напрямом реформування системи органів виконавчої влади. Указано про загальноприйнятість позиції щодо актуальності реформування системи суб'єктів публічної влади у сфері містобудування, зокрема дозвільної системи, з огляду на такі недоліки її роботи, як невиправдані затягування у видачі дозвільних документів, поширеність проявів корупції тощо. У цьому контексті можна вважати логічною ліквідацію Державної архітектурно-будівельної інспекції України та створення Державної інспекції містобудування України. З огляду на викладене, обґрунтовано актуальність проблематики забезпечення законності здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування. Ключовою категорією у цьому контексті визначено, зокрема, категорію способів її забезпечення.

Зазначено, що адміністративно-правові способи забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування необхідно виділяти у ретроспективному та проспективному аспектах. У ретроспективному аспекті цими способами охоплюється діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на усунення негативних наслідків правопорушень та запобігання подальшим подібним правопорушенням. У проспективному аспекті цими способами охоплюється діяльність уповноважених суб'єктів, що носить передусім організаційний характер та спрямована на приведення дозвільної системи у відповідність до вимог часу (наприклад, організація здійснення такої діяльності з використанням електронних сервісів та максимальна цифровізація дозвільної діяльності, підвищення прозорості дозвільних процедур із метою створення умов для повноцінної участі у них представників громадськості).

Ключові слова: *адміністративно-правові способи, законність, забезпечення законності, дозвільна діяльність, містобудування, дозволи.*

The article is devoted to the disclosure of the concept of administrative and legal method of ensuring the legality of permitting activities in the field of urban planning, determining the directions of further development of the science of administrative law and current administrative legislation. It is indicated that urban planning activity as an object of permitting activity today has such features as the rapid development of construction technologies, the growth of the private sector among the subjects of its implementation (developers, etc.). This is the reason for the crisis of administrative and legal regulation of licensing activities in this area.

© ЛЕЩИНСЬКИЙ В.П. – кандидат наук з державного управління, професор кафедри (Академія державного будівництва)

The implementation of European standards of public administration has been identified as a priority in reforming the system of executive bodies. The general position on the urgency of reforming the system of public authorities in the field of urban planning, in particular – the permit system, given the shortcomings of its work, such as unjustified delays in issuing permits, the prevalence of corruption, etc. In this context, it can be considered logical to liquidate the State Architectural and Construction Inspectorate of Ukraine and create the State Inspectorate for Urban Development of Ukraine. In view of the above, the relevance of the issue of ensuring the legality of permitting activities in the field of urban planning is substantiated. The key category in this context is defined, in particular, the category of ways to ensure it.

It is noted that administrative and legal ways to ensure the legality of permitting activities in the field of urban planning should be distinguished in retrospective and prospective aspects. In retrospect, these methods cover the activities of authorized entities aimed at eliminating the negative consequences of offenses and preventing subsequent similar offenses. In the prospective aspect, these methods cover the activities of authorized entities, which is primarily organizational in nature and aimed at bringing the permitting system in line with the requirements of the time (for example, organizing such activities using electronic services and maximum digitalization of permitting activities, increasing transparency of permitting procedures). in order to create conditions for the full participation of members of the public).

Key words: *administrative and legal methods, legality, ensuring legality, permitting activity, town-planning, permits.*

Вступ. Упровадження європейських стандартів публічного адміністрування є пріоритетним напрямом реформування системи органів виконавчої влади. Загальноприйнятою можна вважати позицію щодо актуальності реформування системи суб'єктів публічної влади у сфері містобудування, зокрема дозвільної системи, з огляду на такі недоліки її роботи, як невиправдані затягування у видачі дозвільних документів, поширеність проявів корупції тощо. У цьому контексті можна вважати логічною ліквідацію Державної архітектурно-будівельної інспекції України та створення Державної інспекції містобудування України (Постанова Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду» від 13.03.2020 № 219 [1]). Отже, актуальною є тематика забезпечення законності здійснення дозвільної діяльності у сфері містобудування. Ключовою категорією у цьому контексті постає, зокрема, категорія способів її забезпечення.

Поняття адміністративно-правових способів забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування не отримало централізованої уваги в актуальних наукових дослідженнях. Найближчими тематиками можна визначити: адміністративно-правові засади контролю та нагляду за законністю у сфері дозвільної діяльності (Т.І. Шапочка, 2011 р. [2]), адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина (І.Л. Бородін, 2004 р. [3]), загальні проблеми законності та засобів її забезпечення у науці адміністративного права (Л.В. Мелех, 2011 р. [4]). Не отримала належної уваги вказана проблематика й на сторінках літератури, що безпосередньо присвячена питанням правового регулювання містобудівної діяльності (наприклад, О.В. Стукаленко, 2017 р. [5]).

Постановка завдання. Метою статті є розкриття поняття адміністративно-правового способу забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування, визначення напрямів подальшого розвитку науки адміністративного права та чинного адміністративного законодавства.

Результати дослідження. Л.В. Мелех здійснює історико-правове дослідження сутності засобів забезпечення законності у науці адміністративного права. Утім, вчена вказує про мінливість змісту поняття законності, що пов'язує з розвитком відповідних суспільних інститутів. Особлива увага приділяється такому засобу забезпечення законності, як право громадян на звернення [4, с. 43, 50]. Учена, на жаль, не формулює цілісного поняття засобів забезпечення законності, їх системи.

Вихідним стосовно цього дослідження можна вважати науковий підхід І.Л. Бородіна щодо визначення сутності та системи адміністративно-правових способів захисту прав і свобод людини та громадянина. Зокрема, вчений тяжіє до нормативістського розуміння, вказуючи,

що конкретний спосіб є певною сукупністю правових ознак, які відображають: сутність права, яке порушено; правові процедури відновлення цього права; вид юридичної відповідальності, що застосовується до порушника права. При цьому сутність способу захисту – це відповідна діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на правильне застосування законодавства стосовно порушеного права. Виділяються такі способи: конституційне право громадянина на оскарження; судовий контроль і нагляд у сфері захисту суб'єктивних прав і свобод; діяльність прокуратури (загальний нагляд та представництво інтересів в адміністративному суді) [3, с. 26]. Необхідно повністю підтримати такі висновки, але вони не виходять за межі предмету дослідження вченого, а тому не можуть бути повною мірою взяті за основу для дослідження сутності способів забезпечення законності. З іншого боку, заслуговує на підтримку підхід ученого щодо визначення сутності способу як певної діяльності уповноваженого суб'єкта.

Недостатня увага у національній науці адміністративного права щодо досліджуваного поняття зумовлює необхідність звернення до зарубіжних наукових джерел. Так, В.В. Аржанов, досліджуючи адміністративно-правові способи забезпечення законності у діяльності органів місцевого самоврядування Російської Федерації (2017 р.), виокремлює сутність та перелік указаних способів. Сутністю відповідних способів учений наводить передбачену законом діяльність уповноважених суб'єктів щодо створення та підтримання правового режиму законності у межах конкретного органу місцевого самоврядування. Така діяльність здійснюється шляхом здійснення нагляду та здійснення контролю фактичного дотримання чинного законодавства [69, с. 58–59]. Визначення сутності способу забезпечення законності відповідає семантичному змісту поняття «спосіб» як прийом або система прийомів, що дає змогу досягти певної мети [7, с. 1375]. Таким чином, це певна організація діяльності. Тому спосіб у широкому сенсі цілком може бути визначено через певну діяльність, що є сутністю будь-якого способу.

Недостатність наукової уваги щодо досліджуваного поняття зумовлює опрацювання дотичних категорій, що є усталеними у національній правовій доктрині. Стосовно способів забезпечення законності такою категорією вважаємо гарантії законності.

Законність розглядається у наукових джерелах як принцип та як режим. У першому аспекті це ідея щодо верховенства правомірності у поведінці усіх суб'єктів правовідносин. У другому аспекті це верховенство закону під час організації суспільно-політичного життя. При цьому реагування на правопорушення має відбуватися виключно у законні способи. Гарантіями законності виділяються: загальносоціальні, спеціальносоціальні (юридичні). Зокрема, серед юридичних виділяються правові способи: досконале законодавство; контроль і нагляд щодо стану законності; припинення та попередження правопорушень; судовий захист; притягнення до юридичної відповідальності; наявність належних правових процедур та процесів; розвинена правова культура та правосвідомість тощо [8, с. 496, 503].

Законність розглядається, крім того, як елемент принципу верховенства права. У цьому аспекті законність охоплює собою вимоги до правового регулювання, зокрема забезпеченість: вищої юридичної сили закону; обов'язковості актів законодавства; однаковості вимог закону для всіх суб'єктів права; переваги закону над доцільністю у конкретній ситуації; невідворотності покарання. Зі свого боку, принцип верховенства права зумовлює зміст позитивних правових актів, що мають відповідати загальноприйнятим стандартам прав та свобод людини та засадам права [9, с. 337].

Співставлення наведених наукових позицій із загальносемантичним значенням терміна «спосіб» дає змогу підтримати, зокрема, науковий підхід І.Л. Бородіна щодо визначення адміністративно-правовими способами захисту прав і свобод людини: конституційного права громадянина на оскарження; судовий контроль і нагляд у сфері захисту суб'єктивних прав і свобод; діяльність прокуратури (загальний нагляд та представництво інтересів в адміністративному суді). По-перше, вказані способи відображають саме організацію відповідної діяльності уповноважених суб'єктів. По-друге, вони узгоджуються із зарубіжними науковими досягненнями, в яких адміністративно-правовими способами забезпечення законності виділяються, зокрема, можливість оскарження, здійснення контролю, здійснення нагляду щодо додержання законності [6, с. 42–43].

Таким чином, категорія способів забезпечення законності традиційно пов'язується з діяльністю уповноважених суб'єктів у зв'язку з переважно вже вчиненими правопорушеннями, а також із запобіганням подібним правопорушенням у подальшому, тобто на підтримання актуального режиму законності. Утім, представники теорії права, зокрема О.Ф. Скакун, виділяють гарантії законності, що мають перспективну спрямованість, а не тільки на підтримання актуального режиму законності. Так, виділяються такі гарантії, як наявність належних юридичних про-

цедур, розвинена правова культура тощо [8, с. 503]. Уважаємо, що вказане відповідає актуальним людиноцентристським підходам у теорії права, що передбачають вихідною категорією правопорядку права людини, зміст яких постійно змінюється, розвивається, забезпечення яких залежить від ступеня розвитку конкретного суспільства [9, с. 299].

Наведені на початку цієї статті проблеми у сфері дозвільної діяльності у містобудуванні свідчать, що у разі невідповідності правового регулювання актуальному суспільному запиту таке регулювання не може бути реалізоване належною мірою навіть за умови його концептуальної завершеності. Таким чином, правове регулювання дозвільної діяльності у сфері містобудування має відповідати потребам часу. Таким чином, адміністративно-правові засоби, що забезпечують це, необхідно вважати важливими гарантіями законності такої дозвільної діяльності. Указаний висновок підтверджується й актуальними положеннями доктрини адміністративного права. Зокрема, останнім часом дістав поширення підхід щодо виділення таких інструментів публічного адміністрування, як: нормативний акт; адміністративний акт; адміністративний договір; план; фактична дія. Так, під нормативно-правовим актом розуміється підзаконний нормативний акт як акт правотворчого розпорядчого напряму діяльності суб'єкта публічного адміністрування, акт адміністративної правотворчості. При цьому адміністративна розпорядча діяльність включається до складу адміністративних правовідносин як предмету адміністративного права [10, с. 144, 145–146]. Застосування будь-якого з указаних вище інструментів здатне справити істотний вплив на забезпечення законності у певній сфері адміністративно-правових відносин.

Містобудівній діяльності як об'єкту здійснення дозвільної діяльності сьогодні притаманні такі риси, як стрімкий розвиток технологій будівництва, зростання приватного сектору серед суб'єктів її здійснення (забудовників тощо). Саме вказане вбачається причиною окресленої на початку цієї статті кризи адміністративно-правового регулювання дозвільної діяльності у цій сфері.

Висновки. Отже, адміністративно-правові способи забезпечення законності дозвільної діяльності у сфері містобудування необхідно виділяти у ретроспективному та проспективному аспектах. У ретроспективному аспекті цими способами охоплюється діяльність уповноважених суб'єктів, спрямована на усунення негативних наслідків правопорушень та запобігання подальшим подібним правопорушенням. У проспективному аспекті цими способами охоплюється діяльність уповноважених суб'єктів, що носить передусім організаційний характер та спрямована на приведення дозвільної системи у відповідність до вимог часу (наприклад, організація здійснення такої діяльності з використанням електронних сервісів та максимальна цифровізація дозвільної діяльності, підвищення прозорості дозвільних процедур із метою створення умов для повноцінної участі у них представників громадськості).

Список використаних джерел:

1. Про оптимізацію органів державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2020 № 219. *Офіційний вісник України*. 2020, № 26. С. 69. Ст. 967, код акта 98603/2020.
2. Шапочка Т.І. Адміністративно-правові засади контролю та нагляду за законністю у сфері дозвільної діяльності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; ДНДІ МВС України. Київ, 2011. 20 с.
3. Бородін І.Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина : автореф. дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2004. 38 с.
4. Мелех Л.В. Еволюція поглядів науковців на проблеми законності та засоби її забезпечення. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ.* 2012. № 1. С. 43–52.
5. Стукаленко О.В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі : монографія. Київ : Центр учбової літератури, 2017. 376 с.
6. Аржанов В.В. Административно-правовые способы обеспечения законности в деятельности органов местного самоуправления : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 ; Саратов. гос. юрид. акад. Саратов, 2017. 236 с.
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови / гол. ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.
8. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : підручник. Київ : Алерта, 2016. 528 с.
9. Теорія держави і права / за ред. О.В. Петришина. Харків : Право, 2015. 368 с.
10. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.5-2.14

ЛІПИНСЬКИЙ В.В.

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ТЛУМАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНИХ ПРАВОВИХ НОРМ ЯК СИСТЕМНОГО УТВОРЕННЯ

GENERAL CHARACTERISTICS OF THE INTERPRETATION OF ADMINISTRATIVE-CRIMINAL LEGAL NORMS AS A SYSTEM FORMATION

У статті на підставі аналізу низки доктринальних джерел окреслюється система тлумачення адміністративно-деліктних правових норм. Відзначено, що властивостями системи тлумачення адміністративно-деліктних правових норм є:

– емерджентність – властивість системи, що зумовлює появу нових властивостей і якостей, які не властиві елементам, що входять до складу системи;

– цілеспрямованість та мультиплікативність – діяльність системи тлумачення адміністративно-деліктних правових норм підпорядкована конкретній меті, а односпрямованість компонентів посилює ефективність функціонування системи у цілому;

– ієрархічність – елементи системи завжди взаємопов'язані і взаємодіють між собою всередині системи у цілому або в межах її окремих підсистем, що може призвести до того, що в складноорганізованих системах елементи можуть зливатися в певні утворення, що є більш складними, ніж елемент, і менш складними, ніж система, – підсистеми;

– структурність – можливість описання системи через установлення її структури, тобто комплексу зв'язків і відносин системи, зумовленість поведінки системи не стільки поведінкою її окремих елементів, скільки її структури;

– динамічність – система здатна та змінює свій стан у часі під впливом різних соціальних, економічних та політичних чинників;

– за своїми класифікаційними характеристиками вказана система є соціальною, динамічною, стохастичною, відкритою, м'якою, штучною, самоорганізованою, функціональною, абстрактною.

Резюмовано, що система тлумачення адміністративно-деліктних правових норм – це цілісна, емерджентна, ієрархічна, складна функціональна динамічна сукупність компонентів (адміністративно-деліктних правових норм, суб'єктів, способів та принципів інтерпретації), що мають спільну мету – з'ясування та роз'яснення змісту адміністративно-деліктних правових норм, правильне та однакове їх розуміння і застосування.

Ключові слова: *адміністративно-деліктні норми права, завдання, зв'язки, елемент, компоненти, мета, підсистема, система, структура.*

The article, based on the analysis of a number of doctrinal sources, outlines the system of interpretation of administrative-tort legal norms. It is noted that the properties of the system of interpretation of administrative-tort legal norms are:

– emergence – a property of the system that causes the emergence of new properties and qualities that are not inherent in the elements that make up the system;

– purposefulness and multiplicity – the activity of the system of interpretation of administrative-tort legal norms is subordinated to a specific goal, and the unidirectionality of the components enhances the efficiency of the system as a whole;

– hierarchy – the elements of the system are always interconnected and interact with each other within the system as a whole or within its individual subsystems, which can

© ЛІПИНСЬКИЙ В.В. – кандидат юридичних наук, доцент, директор (Навчально-науковий інститут права та міжнародно-правових відносин Університету митної справи та фінансів)

lead to the fact that in complex systems elements can merge into certain formations that are more complex than the element, and less complex than the system – subsystems;

– structure – the ability to describe the system through the establishment of its structure, ie a set of connections and relations of the system, the conditionality of the behavior of the system not so much the behavior of its individual elements, as its structure;

– dynamism – the system is able and changes its state over time under the influence of various social, economic and political factors;

– according to its classification characteristics, the specified system is social, dynamic, stochastic, open, soft, artificial, self-organized, functional, abstract.

It is summarized that the system of interpretation of administrative-tort legal norms is a holistic, emergent, hierarchical, complex functional dynamic set of components (administrative-tort legal norms, subjects, methods and principles of interpretation) that have a common goal – clarification and analysis. clarification of the content of administrative-tort legal norms, their correct and uniform understanding and application.

Key words*: administrative tort law, tasks, connections, element, components, purpose, subsystem, system, structure.*

Вступ. Практично будь-яка інтелектуальна діяльність є творчим, розумовим процесом, що передбачає застосування цілої низки методів та інструментів наукового пізнання. Суттєво ускладнюється цей процес, коли предмет дослідження є багаторівневим, складно структурованим, абстрактним, неоднозначним, багатоаспектним і т. д. явищем чи процесом, що вимагає від дослідника якісно інших підходів та ресурсів, спрямованих на досягнення позитивного та ефективного результату. Беззаперечно, що саме такими характеристиками відзначаються адміністративно-деліктні норми права, що, відповідно, й зумовлює складність процесу їх інтерпретації, його багатоетапність тощо. Усе це дає підстави для розгляду тлумачення вказаних правових норм як складно структурованої системи з характерними внутрішніми та зовнішніми зв'язками.

Постановка завдання. Метою статті є характеристика тлумачення адміністративно-деліктних правових норм як системне утворення.

Результати дослідження. Як зазначається на сторінках наукової літератури, слово «система» (від др.-грец. σύστημα – ціле, складене з частин; з'єднання) в тлумачних словниках української мови має кілька значень:

1) порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням та взаємним зв'язком частин чого-небудь; продуманий план; заведений, прийнятий порядок;

2) бот., зоол. – класифікація;

3) форма організації, будова чого-небудь (державних, політичних, господарських одиниць, установ і т. ін.); форма суспільного устрою; формація;

4) сукупність яких-небудь елементів, одиниць, частин, об'єднуваних за спільною ознакою, призначенням;

5) сукупність принципів, які є основою певного вчення; сукупність способів, методів, прийомів здійснення чого-небудь;

6) будова, структура, що становить єдність закономірно розташованих та функціонуючих частин; технічний комплекс, що складається із взаємозв'язаних споруд, механізмів, машин і т. ін.; марка, тип, конструкція яких-небудь машин, їхніх частин і т. ін.; сукупність предметів, пристроїв і т. ін. однакового призначення; сукупність господарчих одиниць, установ, об'єднаних організаційно;

7) геол. – сукупність верств гірських порід, що характеризується певними викопними фауною і флорою;

8) множина взаємопов'язаних елементів, що утворюють єдине ціле, взаємодіють із середовищем та між собою і мають мету [1, с. 203–204; 2, с. 359; 3; 4, с. 269].

У філософській літературі, в якій надзвичайно багато уваги приділяється філософським аспектам теорії систем, зазначається, що система означає сукупність елементів, що знаходяться у відносинах і зв'язках один з одним, яка утворює певну цілісність, єдність [5]; об'єднання деякого розмаїття в єдине і чітко розчленоване ціле, елементи якого по відношенню до цілого та інших частин займають відповідні їм місця [6]; обмежена множинність елементів, що знаходяться у стійких взаємозв'язках [7, с. 109]. Для нашого дослідження особливо влучною є теза про те, що надзвичайно широка сфера застосування (практично кожен об'єкт може бути розглянутий як

система) поняття «система» зумовлює те, що його досить повне розуміння передбачає побудову сімейства відповідних визначень, як змістовних, так і формальних [5; 8, с. 269].

Поняття «система» являє собою складну дослідницьку конструкцію (особливий ідеальний об'єкт), процес утворення якої, як виявляється, є предметом вивчення цілого комплексу наук. Історія науки, зокрема, повинна описати тимчасову послідовність і умови формування цієї конструкції в окремих наукових дисциплінах і в науці у цілому; теорія діяльності – проаналізувати цей процес під кутом зору вироблення особливих форм науково-дослідницької активності людей; логіка і методологія науки – досліджувати загальну абстрактну структуру цієї конструкції і висловити її в строгій, формальній мові; спеціальні системні концепції – ввести поняття системи у свої «системи координат», задовольняючи при цьому як теоретичні принципи даної сфери науки, так і загальні умови метатеорії системного дослідження [9, с. 82].

Що стосується спеціальних досліджень у царині теорії систем, то сучасна наука виробила численну кількість різноманітних підходів до формулювання визначення категорії «система», яких нині нараховується більше тридцяти. В.М. Садовський слушно зауважує, що практично будь-який об'єкт можна представити як систему і тому не завжди очевидні ті гносеологічні завдання, які можуть стояти, наприклад, під час аналізу як систем аркуша паперу або олівця. Під час побудови визначення поняття «система» в рамках загальної теорії систем необхідно, таким чином, урахувати гносеологічні цілі приписування тих чи інших об'єктів властивостей системи [9, с. 80]. Узагальнений аналіз нині відомих визначень системи дав підстави сучасним дослідникам теорії систем окреслити її такі загальновизнані ознаки і властивості:

– цілісність. Принципова неможливість ототожнення якостей системи із сумою якостей елементів, що її складають, неможливість виводити з останніх якості цілого;

– упорядкованість. Система – це завжди суворо впорядкована сукупність якихось елементів. Кріятеріальна властивість елемента – його необхідна безпосередня участь у створенні системи: без нього, тобто без будь-якого елементу, системи не існує;

– ієрархічність. Елементи системи завжди взаємопов'язані і взаємодіють між собою всередині цієї системи. Ці їхні властивості можуть призвести до того, що в складноорганізованих системах елементи можуть зливатися в певні утворення, що є більш складними, ніж елемент, і менш складними, ніж система, – підсистеми. Підсистема здатна виконувати якусь частину програми системи. У цьому разі по відношенню до всієї системи вона виявляється елементом, а по відношенню до тих елементів, які її становлять, – системою (відносно самостійною, але іншого рівня);

– структурність. Можливість описання системи через установлення її структури, тобто комплексу зв'язків і відносин системи, зумовленість поведінки системи не стільки поведінкою її окремих елементів, скільки її структурою;

– елементи системи взаємодіють не тільки між собою всередині системи, а й із зовнішнім середовищем (елементами інших систем). Ця взаємодія може призвести до змін як змісту, так і внутрішньої будови як цих елементів, так і системи у цілому. При цьому зміни зазнає і саме зовнішнє середовище (інші системи);

– система як щось ціле виконує якусь програму, яка не може зводитися до функцій кожного окремого елемента системи (мета системи);

– самовизначеність, самодетермінація набору властивостей системи, яка входить у закономірність [10, с. 34–35; 11; 12, с. 14; 13, с. 185–186; 14, с. 370; 15, с. 6–7; 16, с. 44; 17; 18, с. 38–54; 19, с. 38–41; 20, с. 18–19; 21, с. 31–32; 8, с. 34–35].

Важливим для усвідомлення призначення будь-якої системи є можливість її аналізу крізь призму різного роду класифікаційних критеріїв. Як відомо, класифікація систем може бути здійснена за різними ознаками, однак основною, на думку переважної більшості вчених, є групування їх у три системи (підсистеми): технічну, біологічну і соціально-економічну. Технічна підсистема – верстати, устаткування, комп'ютери й інші вироби, що мають інструкції для користувача. Набір рішень у технічній системі, як правило, обмежений, а наслідки рішень визначені. Наприклад, порядок включення і роботи з комп'ютером, порядок керування автомобілем, методика розрахунку щоглових опор для ліній електропередачі, розв'язання завдань із математики та ін. Такі рішення носять формалізований характер і виконуються в строго визначеному порядку. Професіоналізм фахівця, що приймає рішення в технічній системі, визначає якість прийнятого і виконаного рішення [22].

Своєю чергою, біологічна підсистема включає флору і фауну планети, у тому числі відносно замкнуті біологічні підсистеми, наприклад мурашник, людський організм та ін. Ця си-

стема має більшу розмаїтість функціонування, ніж технічна. Набір рішень у біологічній системі також обмежений через повільний еволюційний розвиток тваринного і рослинного світу. Проте наслідки рішень у біологічних підсистемах часто виявляються непередбачуваними. Наприклад, рішення лікаря, пов'язані з методами і засобами лікування пацієнтів; рішення агронома про застосування тих чи інших хімікатів як добрива. Рішення у таких підсистемах допускають розроблення декількох альтернативних рішень і вибір кращого з них за якими-небудь ознаками [22].

Натомість соціально-економічна підсистема характеризується наявністю людини в сукупності взаємозалежних елементів. Як характерний приклад соціально-економічної підсистеми можна навести підприємство, його виробничий колектив. Ці підсистеми істотно випереджають біологічні за розмаїтістю функціонування. Набір рішень у соціально-економічній підсистемі характеризується великим динамізмом як у кількості, так і в засобах і методах реалізації. Це пояснюється високим темпом змін у свідомості людини, а також нюансами у її реакціях на однакові й однотипні ситуації. Перераховані види підсистем мають різний рівень невизначеності (непередбачуваності/випадковості) у результатах реалізації рішень [22]. Окреслимо й інші відомі та поширені сьогодні класифікації систем. Зокрема:

– за ступенем випадковості системи поділяють на: а) детерміновані, в яких рух і розвиток системи повністю зумовлені й не піддаються випадковості, а складові частини взаємодіють точно; б) випадкові (або стохастичні) – рух і розвиток системи є випадковими і розглядаються як імовірний процес, неможливо точно передбачити, як вона поводитиме себе в будь-яких заданих умовах [3];

– за походженням системи класифікують на штучні (створюються людиною для реалізації заданих програм чи цілей), природні (створюються природою для реалізації цілей світового існування) та змішані (створені природою та змінені (удосконалені) людиною);

– за внутрішньою будовою системи поділяють на: а) відкриті системи (системи, які постійно обмінюються речовиною й енергією із зовнішнім середовищем); б) закриті – в яких застосовується лише інформація, котра характеризує внутрішні зміни системи, і блок управління є складовою частиною тієї системи, якою він управляє;

– за ступенем чутливості системи класифікують на: а) тверді (мають велику стійкість до зовнішніх впливів і слабко реагують на незначні впливи; авторитарні, засновані на високому професіоналізмі невеликої групи керівників, організації); б) м'які (характеризуються високою чутливістю до зовнішніх впливів, а внаслідок цього – слабкою стійкістю);

– за ступенем організованості виділяють: а) клас добре організованих; б) клас погано організованих (дифузних) систем; в) клас систем, що розвиваються (самоорганізуються);

– за складністю системи поділяються на: а) прості – мають невелику кількість взаємопов'язаних елементів і нерозгалужену структуру, виконують найпростіші функції, стан і динамізм цих систем легко описувати й аналізувати; б) складні – характеризуються розгалуженою структурою і великою кількістю взаємопов'язаних елементів. Такі системи можуть мати декілька різних структур, опис їх стану можливий; в) дуже складні системи – системи, які неможливо детально і точно описати, тому що для опису потрібно більше часу ніж той, який витрачається системою між змінами її стану, або рівень знань може бути недостатнім для розкриття суті зв'язків системи;

– за станом рухливості: а) статичні (системи, для яких характерно те, що вона знаходиться в стані відносного спокою; їх стан із часом залишається постійним); б) динамічні (системи, що змінюють свій стан у часі);

– за критерієм матеріальності системи можуть бути: а) фізичними (складаються з матерії й енергії, можуть включати інформацію і проявляють деяку поведінку); б) концептуальними або функціональними (абстрактними, складаються з чистої інформації і демонструють скоріше сенс, ніж поведінку); в) сполученням того й іншого [22; 3].

Відштовхуючись від сформульованих наукою ознак системи, а також визнаючи найбільш змістовним поняття системи як множини взаємопов'язаних елементів, що мають спільну мету, утворюють єдине ціле, а також взаємодіють між собою та зовнішнім середовищем, зауважимо, що розгляд будь-якого системного явища чи процесу має відбуватися крізь призму мети такої системи, її елементів, підсистем, а також зв'язків, що утворюють структуру досліджуваної системи.

Слово «мета» означає те, до чого хтось прагне, чого хоче досягти; ціль; заздалегідь намічене завдання; замисел [23, с. 661]. Метою системи називають її бажаний майбутній стан. Залежно від стадії пізнання об'єкта, етапу системного аналізу у цей термін вкладають різний зміст – від

ідеальних устремлінь, що виражають активну свідомість окремих осіб або соціальних систем, до конкретних цілей-результатів. У першому випадку можуть формулюватися цілі, досягнення яких є неможливим, але до яких можна безупинно наближатися. У другому – цілі мають бути досяжними в межах певного інтервалу часу і формулюються іноді навіть у термінах кінцевого продукту діяльності. Часто розрізняють суб'єктивні та об'єктивні цілі. Суб'єктивна ціль – це суб'єктивний погляд дослідника (керівника, власника) на бажаний майбутній стан системи. Об'єктивна ціль – це майбутній реальний стан системи, тобто стан, до якого буде переходити система за заданих зовнішніх умов і керівних впливів. Суб'єктивні й об'єктивні цілі системи у загальному випадку можуть розрізнятися. Зокрема, вони не збігаються, якщо система є погано дослідженою або якщо суб'єкт, який визначає цілі, недостатньо обізнаний із закономірностями функціонування системи чи ігнорує їх [3; 24, с. 165].

Мета системи тлумачення адміністративно-деліктних норм права збігається із цілями процесу тлумачення відповідної норми і, як правило, має загальний характер. Слід підкреслити, що мета системи завжди деталізується у її завданнях та функціях, які також знаходять свій прояв у безпосередніх завданнях та функціях інтерпретації відповідно.

Своєю чергою, компонентами системи є сукупність елементів та підсистем. Елемент – 1) проста речовина, яка не розкладається звичайними хімічними методами на простіші частини; 2) складова частина чого-небудь; деталь якого-небудь спорудження, обладнання, механізму; окремий бік, риса чого-небудь; 3) основи чого-небудь, початкові знання в якій-небудь галузі; 4) представники якої-небудь соціальної групи; 5) (розм.) про людину, особу; 6) прилад для одержання електричного струму за рахунок енергії, що виділяється під час хімічної реакції [25, с. 473]. У теорії систем елемент – це нерозкладний (у даній системі) компонент складних тіл, матеріальних систем, теоретичних побудов; будь-який об'єкт, пов'язаний певними відношеннями з іншими об'єктами в єдиний комплекс. Будь-який об'єкт, узятий за первинний, можна тлумачити як елемент (підсистему) деякої системи вищого рангу [26].

Поняття неподільності елементів є, звісно, умовним та визначається залежно від конкретних завдань. У цьому контексті логічною є теза про те, що норма права має свою структуру, яка дає можливість розкласти норму на її складники: гіпотезу, диспозицію та санкцію. Однак у межах даного дослідження у полі нашого зору – система тлумачення саме певних правових норм, а в об'єктиві наукового пошуку – інтерпретація правової норми та результативність цього процесу. Таким чином, ураховуючи те, що конкретним завданням цього дослідження є вивчення ефективності тлумачення адміністративно-деліктних норм права, первинними елементами досліджуваної нами системи тлумачення, безумовно, є норми адміністративно-деліктного права, які, власне, формують предмет інтерпретації. Іншими словами, адміністративно-деліктні правові норми як елементи системи відповідного тлумачення приймають безпосередню участь у створенні цієї системи, є необхідними її складниками, без яких системи тлумачення не існує як такої.

Своєю чергою, підсистемою називають систему, яка є частиною більш загальної системи; набір елементів, що представляють автономну всередині системи галузь (наприклад, економічна, організаційна, технічна підсистеми); підпорядкована або допоміжна система; частина будь-якої більшої, загальної системи, що характеризується відносною цілісністю [22; 3]. Підсистеми, як правило, класифікуються в межах системи залежно від їх функціонального спрямування. Так, наприклад, якщо, скажімо, системою вважати економіку країни, то як підсистеми можна розглядати окремі сектори та галузі економіки. Будь-яка система може бути підсистемою іншої системи, яка щодо неї є надсистемою. Зовнішнім середовищем даної системи називається система, що складається з елементів, які не належать цій системі [27].

Таким чином, трьома такими підсистемами тлумачення норм адміністративно-деліктного права є система способів тлумачення, система принципів інтерпретації, а також система суб'єктів тлумачення, кожна з яких має своє функціональне призначення, яке у цілому відповідає загальній меті системи. Способи інтерпретації норм права є інструментальним механізмом досягнення мети тлумачення, принципи – концептуальною основою, базисом досягнення відповідної мети, а система суб'єктів інтерпретації – управлінська підсистема, яка визначає пріоритетність способів тлумачення, його предмет тощо.

Під час визначення подібної моделі системи тлумачення норм права постає цілком логічне питання: а чи є первинні елементи досліджуваної системи тлумачення (адміністративно-деліктні правові норми) елементами обох окреслених нами підсистем (способи та принципи тлумачення)? Очевидно, що ні. І якщо ні, то чи є життєздатною така модель системи, у якій первинні елементи не є складниками компонентів наступного порядку системи, – підсистем? По-перше, відзначимо,

що запропонована нами модель системи тлумачення у жодному разі не порушує правил теорії систем (зокрема, властивістю системи є її структурність, тобто можливість декомпозиції (розділення) системи на компоненти), оскільки, по-перше, з указаних законів є безумовні винятки; по-друге, між окресленими нами компонентами існують чіткі зв'язки, а кожен із цих компонентів може розглядатися як окрема система (підсистема) більш широкої глобальної системи, що відповідає іншій обов'язковій властивості системи – ієрархічності. Окрім того, наявність такого роду первинних елементів є підставою для окреслення додаткових ознак системи та її відношення до певної групи різновидів систем, визначених за відомими класифікаційними критеріями. Зокрема, у нашому випадку така модель системи тлумачення адміністративно-деліктних правових норм дає підстави для її характеристики як складної, багаторівневої, з більш вираженими внутрішніми вертикальними зв'язками, за рахунок яких у тому числі вказані компоненти утворюють систему.

Саме за рахунок зв'язків відбувається «рух» системи, запускається її функціонал, забезпечується синхронність кроку компонентів на шляху до мети системи. Як слушно зауважує у цьому контексті І.Б. Родіонов, зв'язок системи – це одне з фундаментальних понять у системному підході. На його абсолютно правильне переконання, система як єдине ціле існує саме завдяки наявності зв'язків між її елементами, тобто, іншими словами, зв'язки виражають закони функціонування системи [28].

Як зазначається у спеціальній науковій літературі, зв'язок є співвідношенням між компонентами системи, що заснований на взаємозалежності і взаємозумовленості. Поняття «зв'язок» характеризує чинники виникнення й збереження цілісності та властивостей системи. Як у теоретичних, так і в прикладних науках зв'язок характеризують за напрямом, силою, характером (видом). За першою ознакою зв'язки поділяють на спрямовані й неспрямовані. За другою – на сильні та слабкі. За характером (видом) вирізняють зв'язки підпорядкування, породження (генетичні), рівноправні, управління. Деякі із цих класів можна поділити більш детально: наприклад, зв'язки підпорядкування можуть бути типу «рід – вид», «частина – ціле»; зв'язки породження – типу «причина – наслідок». Зв'язки можна класифікувати також і за місцем розташування (внутрішні й зовнішні), спрямованістю процесів у системі у цілому чи в окремих її підсистемах (прямі і зворотні) та за деякими більш конкретними ознаками. Зв'язки в конкретних системах можуть бути одночасно охарактеризовані за кількома з названих ознак [3; 2, с. 80].

Як зауважує Ю.П. Сурмін, складність такого явища свідчить про їх багатоплановість, що вимагає їх осмислення з позиції одразу декількох підходів. Саме тому Ю.П. Сурмін уважає, що зв'язки між елементами системи потрібно розглядати з погляду чотирьох підходів: формального, який фіксує наявність і спрямованість зв'язку; функціонального – фіксує наявність або відсутність функціональності у зв'язках; логічного, у межах якого дається пояснення природи зв'язків; змістовного, де аналізуються зміст, природа зв'язків. Однак кожен із цих підходів сам по собі, як зауважує вчений, має обмежені можливості для пояснення зв'язків і тому є необхідним використання їх у єдності як взаємодоповнюючих підходів. Так, за формального підходу зв'язки поділяються на такі різновиди, як неспрямовані, спрямовані, переривчасті, односторонні, двосторонні, рівноправні і нерівноправні, внутрішні й зовнішні. Окрім того, вони розрізняються тривалістю (довготривалі і короткочасні), а також частотою (часті й рідкісні) [29, с. 106–107].

Своєю чергою, за функціонального підходу, на думку Ю.П. Сурміна, зв'язки розглядаються з погляду виконуваної ними функції: нейтральні (або статичні), за яких дія і протидія рівні за величиною і змін не відбувається; функціональні, які характеризуються тим, що дія і протидія не збігаються і елемент починає реалізовувати в системі деяку функцію. Як функціональні можна уявити зв'язки: породження, або причинно-наслідкові зв'язки; перетворення – реалізуються шляхом безпосередньої взаємодії двох об'єктів із переходом їх у новий стан; структурні – забезпечують будову системи; функціональні (у вузькому сенсі слова) – забезпечують функціонування системи; розвитку – зміна станів, що відрізняються якісними змінами; управління – забезпечують процес управління системою. Окрім того, під функціональний підхід підпадають прямі і зворотні зв'язки, кожен з яких виконує своє призначення. Зворотний зв'язок інформує вхід системи про стан її виходу, а прямий – пов'язує один елемент з іншим. Зворотним зв'язкам належить винятково важлива роль в управлінні, оскільки вони несуть для суб'єкта управління необхідну йому інформацію про об'єкт управління [29, с. 107].

За логічного підходу, як зауважує Ю.П. Сурмін, зв'язки поділяються відповідно до основних типів детермінації: причинно-наслідкові – одне явище породжує інше; кореляційні – зміна одного явища призводить до зміни іншого, а це інше змінює, призводить до зміни першого; станів – з одного стану системи випливає інший, а відношення породження відсутнє. За змістов-

ного підходу зв'язки поділяються на: енергетичні – процеси передачі енергії між елементами системи; матеріально-речові – характеризуються матеріально-речовими перетвореннями; інформаційні – являють собою інформаційні потоки [29, с. 107].

Слід підкреслити, що зв'язки системи формують її структуру, тобто структурою системи є сукупність необхідних і достатніх для досягнення цілей відношень (зв'язків) між її компонентами. При цьому в складних системах структура відображає не всі елементи та зв'язки між ними, а лише найістотніші, що мало змінюються під час поточного функціонування системи й забезпечують існування системи та її основних властивостей. Структура характеризує організованість системи, стійку впорядкованість її елементів і зв'язків [3; 2, с. 80; 24, с. 166–167].

За формальним підходом зв'язки системи тлумачення норм адміністративно-деліктного права можна поділити на односторонні та двосторонні, внутрішні та зовнішні. Наприклад, односторонні зв'язки, тобто такі, що спрямовуються одним компонентом відносно іншого та не передбачають зворотної відповіді, як правило, характерні для взаємодії, з одного боку, підсистем способів та принципів інтерпретації норм права, а з іншого – первинних елементів цієї системи адміністративно-деліктних норм права. У такого роду зв'язках передбачається вплив із боку підсистем інтерпретації на елемент системи за рахунок інтелектуального інструментарію, який використовує інтерпретатор (логічні методи, історичні, порівняльного правознавства, правила і прийоми лексичного, граматичного, етимологічного, семантичного пізнання тощо) та на основі певних засад, що мають характер керівних ідей, дотримання яких є обов'язковим для досягнення ефективності та законності всього процесу тлумачення та його результатів.

Натомість двосторонні зв'язки знаходять свій прояв, зокрема, у взаємодії трьох окреслених вище підсистем та забезпечують взаємовплив між ними. Так, принципи інтерпретації права забезпечують цілісність використання способів тлумачення, які, своєю чергою, як підсистема використовуються управлінською підсистемою (суб'єктами) для досягнення необхідного результату, який у тому числі забезпечується дотриманням суб'єктом тлумачення основних засад та правил інтерпретації.

Зовнішні зв'язки системи тлумачення правових норм дають змогу трансформувати систему в більш широку за змістом, адаптувати до її властивостей, забезпечити можливість функціонування в межах більш змістовної системи та ефективно досягати її мети. Указана система інтерпретації, зокрема, інтегрована до системи правозастосування, забезпечує досягнення останньою її результатів. У правовій системі підсистема тлумачення правових норм є однією з функціональних підсистем, що забезпечують взаємозв'язок між собою таких елементів, як суб'єкти права, правові норми, правові відносини, правова поведінка, юридична практика, правова ідеологія, правосвідомість, правова культура і т. д.

Своєю чергою, функціональні зв'язки системи тлумачення адміністративно-деліктних норм права кристалізуються у таких різновидах взаємовідносин системи, як управлінські (суб'єкти визначають предмет тлумачення, способи інтерпретації і т. д.), перетворення, котрі реалізуються шляхом безпосередньої взаємодії кількох компонентів між собою, які призводять до зміни їх стану (уточнення розуміння правової норми стало наслідком трансформації уявлення про її зміст тощо).

Причинно-наслідкові зв'язки системи тлумачення адміністративно-деліктних норм права забезпечують результативність інтерпретації, а кореляційні (зовнішнього характеру) – якісні зміни в системах іншого порядку (правозастосуванні, правотворчості, правосвідомості і т. д.). Інформаційні зв'язки натомість забезпечують обмін інформаційними потоками між компонентами системи тлумачення між особою, а також зовнішнім середовищем.

Висновки. Здійснивши аналіз таких вихідних для розуміння будь-якої системи понять, як «мета», «елементи», «підсистеми», а також «зв'язки», що утворюють структуру досліджуваної системи, можна дійти висновку, що властивостями системи тлумачення адміністративно-деліктних правових норм є:

– цілісність та впорядкованість – єдність елементів досягається за допомогою певних взаємозв'язків і взаємодій компонентів, кожен з яких робить свій внесок в існування системи, впорядкованість якої забезпечує такий її стан, за якого критеріальною властивістю її елемента є обов'язкова безпосередня участь у створенні системи. Наприклад, відсутність у цій системі об'єкта або суб'єкта тлумачення виключає існування системи як такої. Застосування способів тлумаченням без дотримання обов'язкових принципів інтерпретації ставить під сумнів досягнення мети системи і т. д.;

– емерджентність – властивість системи, що зумовлює появу нових властивостей і якостей, які не властиві елементам, що входять до складу системи. Іншими словами, об'єднуючись у систему, її компоненти здобувають нові властивості, які дають змогу досягати поставленої мети як системи, в межах якої вони функціонують, так і системи більш високого порядку, елементами якої вони також є. Наприклад, застосування норми адміністративно-деліктного права, яка була предметом інтерпретації, здійснює вплив як на зміну правового статусу особи, так і на хід правовідносин у цілому. Своєю чергою, зміст деліктної норми, а точніше його розуміння, внаслідок тлумачення норми може трансформуватися, що потенційно тягне за собою зміни у правозастовчій практиці, правотворенні тощо. Інший приклад – застосування способів тлумаченням саме у їх сукупності з обов'язковим дотриманням усіх принципів тлумачення (тобто взаємодія елементів відбувається як у межах одної підсистеми, так і між елементами обох підсистем одночасно) дає можливість максимального позитивного ефекту тлумачення і, відповідно, досягнення мети системи;

– цілеспрямованість та мультиплікативність – діяльність системи тлумачення адміністративно-деліктних правових норм підпорядкована конкретній меті, а односпрямованість компонентів посилює ефективність функціонування системи у цілому;

– ієрархічність – елементи системи завжди взаємопов'язані і взаємодіють між собою всередині системи у цілому або в межах її окремих підсистем, що може призвести до того, що в складноорганізованих системах елементи можуть зливатися в певні утворення (наприклад, прийоми та методи інтерпретації утворюють цілу систему способів тлумачення, а окремі засади інтерпретації формують сукупність тісно взаємопов'язаних між собою принципів тлумачення норм адміністративно-деліктного права), що є більш складними, ніж елемент, і менш складними, ніж система, – підсистеми;

– структурність – можливість описання системи через установлення її структури, тобто комплексу зв'язків і відносин системи, зумовленість поведінки системи не стільки поведінкою її окремих елементів, скільки її структурою;

– динамічність – система здатна та змінює свій стан у часі під впливом різних соціальних, економічних та політичних чинників. Система тлумачення адміністративно-деліктних правових норм не статична, її функціонування залежить від рівня стабільності законодавства, субституції суб'єктів інтерпретації, змін у політичному складнику управління суспільством, трансформацією ідеологічних наративів у правотворенні та правозастосуванні тощо. Наприклад, система тлумачення адміністративно-деліктних правових норм, що існувала в радянській державі, істотно відрізняється від відповідної системи тлумачення сучасного періоду не тільки суб'єктним складом, а й системою принципів інтерпретації, на які має спиратися тлумач;

– за своїми класифікаційними характеристиками вказана система є соціальною, динамічною, стохастичною, відкритою, м'якою, штучною, самоорганізованою, функціональною, абстрактною.

Таким чином, система тлумачення адміністративно-деліктних правових норм – це цілісна, емерджентна, ієрархічна, складна функціональна динамічна сукупність компонентів (адміністративно-деліктних правових норм, суб'єктів, способів та принципів інтерпретації), що мають спільну мету – з'ясування та роз'яснення змісту адміністративно-деліктних правових норм, правильне та однакове їх розуміння і застосування.

Список використаних джерел:

1. Словник української мови : в 11 т. Київ : Наукова думка, 1973. Т. 9. 840 с.
2. Перегудов Ф.И., Тарасенко Ф.П. Введение в системный анализ : учебное пособие для вузов. Москва, 1989. 367 с.
3. Система. *Вікіпедія: вільна енциклопедія*. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Система/.
4. Шахов С.В. Система права: визначення та характеристика складових елементів (як етап дослідження сутності та змісту норми адміністративного права). *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 6. Т. 4. С. 268–273.
5. Ильичёв Л.Ф., Ковалёв С.М., Панов В.Г. Философский энциклопедический словарь. Москва : Советская энциклопедия, 1983. 840 с. URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_philosophy/3310/.
6. Философский энциклопедический словарь. Москва : Мысль, 2010. Т. 1. 744 с
7. Философия: Часть вторая: основные проблемы философии: учебное пособие для вузов / под ред. проф. В.И. Кириллова ; изд. 2-е, перераб. и доп. Москва : Юристъ, 1999. 304 с.

8. Шахов С.В. Норми адміністративного права: теоретико-правові аспекти ефективності : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2020. 442 с.

9. Садовский В.Н. Основания общей теории систем. Логико-методологический анализ. Москва, 1974. 280 с.

10. Правовая информатика и кібернетика : учебник / Г.А. Атанесян др. ; под ред. Н.С. Полевой. Москва, 1993. 528 с.

11. Агошкова Е.Б., Ахлибининский Б.В. Эволюция понятия системы. *Вопросы философии*. 1998. № 7. С. 170–179.

12. Губанов В.А., Захаров В.В., Коваленко А.Н. Введение в системный анализ : учебное пособие. Ленинград, 1988. 232 с.

13. Блауберг И.В. Юдин Э.Г. Становление и сущность системного похода. Москва, 1973. 270 с.

14. Алексеев П.В., Панин А.В. Философия. Москва, 2005. 608 с.

15. Вступ до теорії правових систем : монографія / за заг. ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. Київ, 2006. 432 с.

16. Егоров Ю.Л. Система, структура, функция. *Научные доклады высшей школы. Философские науки*. 1978. № 5. С. 38–47.

17. Калошин П.М., Файзиев А.А. О понятии «система». *Философские науки*. 1981. № 4. С. 132–134.

18. Прангишвили И.В. Системный подход и общесистемные закономерности. Москва, 2000. 528 с.

19. Уемов А.И. Системный подход и общая теория систем. Москва, 1978. С. 38–41.

20. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : дис. … докт. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 415 с.

21. Костылёв В.М. Проблемы системного и формально-логического анализа права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Уфа, 2002. 195 с.

22. Гавриш О.А., Овчаренко А.Ю. Антикризове управління підприємством. Київ : Центр навчальної літератури, 2005. 504 с. URL: https://library.if.ua/book/60/4207.html.

23. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь, 2001. 1440 с.

24. Юровська В.В. Методи адміністративного права: теоретико-правові та праксеологічні аспекти : дис. … докт. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 428 с.

25. Словник української мови : в 11 т. Київ : Наукова думка, 1971. Т. 2. 550 с.

26. Елемент. *Вікіпедія: вільна енциклопедія*. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Елемент.

27. Шарапов О.Д., Дербенцев В.Д., Семенов Д.Є. Економічна кібернетика : навчальний посібник. Київ : КНЕУ, 2004. 231 с. URL: https://buklib.net/books/22269/.

28. Родионов И.Б. Теория систем и системный анализ. URL: https://victor-safronov.ru/systems-analysis/lectures/rodionov/00.html.

29. Сурмин Ю.П. Теория систем и системный анализ : учебное пособие. Киев : МАУП, 2003. 368 с.

УДК 342.951
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.5-2.15

МАЙДАНЕВИЧ Г.А.

СУБ'ЄТИ ПУБЛІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИМУСОВОГО ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ І РІШЕНЬ ІНШИХ ОРГАНІВ

SUBJECTS OF PUBLIC REGULATION OF ENFORCEMENT OF JUDGMENTS AND DECISIONS OF OTHER BODIES

Виконання судових рішень становить завершальну стадію судового розгляду, ефективність якої визначає ефективність судової системи загалом. Невиконання чи неналежне виконання судових рішень і рішень інших органів зводить нанівець систему правосуддя в країні, порушує право кожного на справедливий суд. Указане право передбачене як вітчизняним, так і міжнародним законодавством.

Реформа примусового виконання рішень, що відбулася в Україні в останній час і якою запроваджено змішану систему примусового виконання та введено інститут приватних виконавців викликала нагальну потребу проаналізувати суб'єктів публічного регулювання примусового виконання судових рішень і рішень інших органів

У питанні визнання суб'єктами публічного регулювання примусового виконання судових рішень і рішень інших органів у статті проаналізовано чинні нормативно-правові акти, зокрема Інструкцію з організації примусового виконання рішень, закони України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», «Про виконавче провадження», інші законодавчі акти України та нормативно-правові акти Міністерства юстиції України, що регулюють правовідносини у сфері примусового виконання судових рішень і рішень інших органів та їхніх посадових осіб, а також доктринальні думки щодо визначення кола суб'єктів публічного регулювання у цій важливій сфері суспільних відносин.

Підкреслено, що уповноважені державою органи та їхні посадові особи, що здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів, виступають суб'єктами владних повноважень, володіють правосуб'єктністю, яка складається із загальної та спеціальної (адміністративної) правосуб'єктності.

Звертається увага, що під час визначення кола суб'єктів публічного регулювання у сфері примусового виконання судових рішень і рішень інших органів слід виходити з правового статусу суб'єктів правовідносин, форм і методів їх регулювання та обсягу їхніх прав та обов'язків. Наголошено, що адміністративно-правовий статус являє собою галузевий вид правового статусу, що характеризує особливості прав та обов'язків стосовно певної сфери суспільних відносин і конкретизує загальний статус нормами адміністративного законодавства.

Визначено коло суб'єктів публічного регулювання примусового виконання судових рішень і рішень інших органів, які авторка поділяє на державних та приватних виконавців. Виділено загальні, спеціальні суб'єкти публічного регулювання та суб'єкти, які у разі необхідності забезпечують виконання судових рішень і рішень інших органів.

Ключові слова: *нормативно-правові акти, правовідносини, державні та приватні виконавці.*

Enforcement of court decisions is the final stage of the trial, the effectiveness of which determines the effectiveness of the judicial system as a whole. Non-execution or improper execution of court decisions and decisions of other bodies nullifies the justice system in the country, violates the right of everyone to a fair trial. This right is provided by both domestic and international law.

© МАЙДАНЕВИЧ Г.А. – аспірантка (Науково-дослідний інститут публічного права)

The reform of enforcement of decisions that has taken place in Ukraine recently and which introduced a mixed system of enforcement and introduced the institution of private enforcement agents has caused an urgent need to analyze the subjects of public regulation of enforcement of court decisions and decisions of other bodies.

Regarding the recognition of subjects of public regulation of enforcement of court decisions and decisions of other bodies, the article analyzes the current regulations, in particular, the Instruction on the organization of enforcement of decisions, Laws of Ukraine "On bodies and persons carrying out enforcement of court decisions and decisions of other bodies", "On Enforcement Proceedings", other legislative acts of Ukraine and regulations of the Ministry of Justice of Ukraine governing legal relations in the field of enforcement of court decisions and decisions of other bodies and their officials, as well as doctrinal views on the definition of sub objects of public regulation in this important area of public relations.

It is emphasized that the bodies authorized by the state and their officials who carry out the enforcement of court decisions and decisions of other bodies, are subjects of power, have legal personality, which consists of general and special (administrative) legal personality.

Attention is drawn to the fact that in determining the range of subjects of public regulation in the field of enforcement of court decisions and decisions of other bodies should be based on the legal status of subjects of legal relations, forms and methods of their regulation and the scope of their rights and responsibilities. legal status is a sectoral type of legal status, which characterizes the features of rights and responsibilities in relation to a particular area of public relations and specifies the general status of the rules of administrative law.

The range of subjects of public regulation of enforcement of court decisions and decisions of other bodies is defined, which the author divides into public and private executors. Accordingly, there are general, special subjects of public regulation and subjects that, if necessary, ensure the implementation of court decisions and decisions of other bodies.

Key words: *normative legal acts, legal relations, public and private executors.*

Вступ. Однією з особливостей публічного регулювання примусового виконання судових рішень і рішень інших органів є те, що адміністративно-правові відносини у цій галузі виникають у зв'язку з реалізацією уповноваженими суб'єктами, наділеними державно-владними повноваженнями, своєї компетенції у вказаній галузі суспільних відносин. Забезпечення примусового виконання судових рішень і рішень інших органів є важливою гарантією охорони прав і законних інтересів громадян, суспільства та держави у цілому. Важливе місце з-поміж її складників посідає публічне регулювання примусового виконання судових рішень і рішень інших органів, а також суб'єкти їх виконання.

Теоретичним підґрунтям статті стали праці вітчизняних учених, зокрема таких, як В.Б. Авер'янов, А.М. Авторгов, М.В. Вінциславська, О.М. Гришко, М.М. Мальський, А.В. П'ятницький та ін., завдяки здобуткам яких удалося сформулювати низку авторських визначень і пропозицій, що мають теоретичне та практичне значення, а також визначити суб'єктів публічного регулювання у сфері примусового виконання судових рішень і рішень інших органів.

Постановка завдання. Метою статті є висловлення власної позиції щодо визначення кола суб'єктів публічного регулювання примусового виконання судових рішень і рішень інших органів (посадових осіб).

Результати дослідження. Примусове виконання судових рішень і рішень інших органів пов'язане з діяльністю уповноважених державою органів та їхніх посадових осіб. Норми законів України «Про виконавче провадження» [1] та «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» [2] поділяють суб'єктів, які здійснюють виконання судових рішень, та тих, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів. Згідно з ч. 1 ст. 5 Закону України «Про виконавче провадження», примусове виконання рішень покладається на органи державної виконавчої служби (державних виконавців) та у передбачених цим Законом випадках на приватних виконавців, правовий статус та організація діяльності яких встановлюються Законом України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» [1].

Окрім державних виконавців, суб'єктами примусового виконання рішень можуть бути й приватні виконавці, щодо яких існують певні обмеження. На це вказує ст. 5 Закону України «Про виконавче провадження» [1].

Згідно зі ст. 6 Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», систему органів примусового виконання рішень становлять: 1) Міністерство юстиції України; 2) органи державної виконавчої служби, утворені Міністерством юстиції України в установленому законодавством порядку [2].

Відповідно до Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого Постановою КМУ від 02.07.2014 № 228, Мін'юст є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб); організовує, контролює та здійснює примусове виконання рішень у випадках, передбачених законом, тощо [3].

У питанні визнання суб'єктами публічного регулювання примусового виконання судових рішень і рішень інших органів слід звернути увагу на Інструкцію з організації примусового виконання рішень, затверджену Наказом Міністерства юстиції України від 02.04.2012 № 512/5, згідно з п. 3 якого органами державної виконавчої служби є: Департамент державної виконавчої служби Міністерства юстиції України; відділ примусового виконання рішень Департаменту державної виконавчої служби Міністерства юстиції України; управління забезпечення примусового виконання рішень у місті Києві Департаменту державної виконавчої служби Міністерства юстиції України; відділи примусового виконання рішень у районах міста Києва управління забезпечення примусового виконання рішень у місті Києві; управління забезпечення примусового виконання рішень міжрегіональних управлінь Міністерства юстиції України; відділи примусового виконання рішень управлінь забезпечення примусового виконання рішень; районні, районні в містах, міські, міськрайонні, міжрайонні відділи державної виконавчої служби відповідних міжрегіональних управлінь Міністерства юстиції України [4].

Ураховуючи, що з моменту затвердження Інструкції з організації примусового виконання рішень діяльність органів державної виконавчої служби та їхніх посадових осіб зазнала певних змін, одним із суб'єктів, які здійснюють примусове виконання судових рішень та рішень інших органів, є Департамент ДВС Мін'юсту, який відповідно до Положення про Департамент державної виконавчої служби Міністерства юстиції України, затвердженого Наказом Міністерства юстиції України від 01.03.2019 № 616/к, є структурним підрозділом Міністерства юстиції України. Основним завданням Департаменту є: забезпечення реалізації державної політики у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб); забезпечення своєчасного, повного і неупередженого виконання рішень у порядку, встановленому законодавством [5].

Структурним підрозділом Департаменту ДВС Мін'юсту є відділ примусового виконання рішень Департаменту. Відповідно до Постанови КМУ «Деякі питання територіальних органів Міністерства юстиції» від 09.10.2019 № 870, ліквідовано як юридичні особи публічного права територіальні органи Міністерства юстиції, однак замість них утворено міжрегіональні територіальні органи Мін'юсту [6]. Указаною Постановою КМУ замість ліквідованих 27 головних територіальних управлінь юстиції в областях, АРК, Києві та Севастополі КМУ створено вісім міжрегіональних територіальних органів Мін'юсту.

Відповідно до Типового положення про управління забезпечення примусового виконання рішень міжрегіональних управлінь Міністерства юстиції України, затвердженого Наказом Міністерства юстиції України від 20.04.2016 № 1183/5, суб'єктом, який здійснює примусове виконання судових рішень та рішень інших органів, є Управління забезпечення примусового виконання рішень міжрегіональних управлінь Мін'юсту, яке є територіальним органом державної виконавчої служби, входить до системи органів Міністерства юстиції України як структурний підрозділ міжрегіональних управлінь та є підзвітним і підконтрольним Департаменту ДВС Мін'юсту [7].

Безпосереднє здійснення примусового виконання рішень покладено на відділи державної виконавчої служби міжрегіональних управлінь Мін'юсту, які входять до системи органів Мін'юсту, є структурними підрозділами та підпорядковуються міжрегіональним управлінням Мін'юсту через відповідні управління забезпечення примусового виконання рішень міжрегіональних управлінь Мін'юсту і діють відповідно до Типового положення про відділ державної виконавчої служби міжрегіональних управлінь Міністерства юстиції України, затвердженого Наказом Міністерства юстиції України № 1336/5 від 07.04.2020 [8].

Ураховуючи неоднозначне ставлення громадян до виконання судових рішень, Наказом Міністерства юстиції України від 16.03.2020 № 971/5 «Про деякі питання функціонування органів

державної виконавчої служби в офісах «Центр виконання рішень» затверджено Тимчасове положення, яке визначає особливості діяльності відділів державної виконавчої служби відповідних міжрегіональних управлінь Міністерства юстиції України, які беруть участь в експериментальному проєкті, на період проведення експериментального проєкту у сфері примусового виконання рішень [9]. Цей Наказ покликаний забезпечити реалізацію експериментального проєкту у сфері примусового виконання рішень, що здійснюється відповідно до Проєкту реалізації експериментального проєкту у сфері примусового виконання рішення, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 29.08.2018 № 700, яка визначає особливості діяльності органів державної виконавчої служби у Вінницькій, Волинській, Дніпропетровській, Донецькій, Житомирській, Запорізькій, Київській, Луганській, Львівській, Одеській, Сумській, Харківській, Хмельницькій, Чернігівській областях та м. Києві в рамках реалізації експериментального проєкту у сфері примусового виконання рішень [10].

Вищевикладене свідчить, що сьогодні суб'єктами публічного регулювання примусове виконання судових рішень і рішень інших органів є Центри виконання рішень, окрім того, в областях України та м. Києві до складу Управління входять відділи примусового виконання рішень.

Здійснений аналіз указаних вище нормативно-правових актів свідчить, що відповідно до визначених повноважень, уповноважені органи та їхні посадові особи є суб'єктами публічного регулювання примусового виконання судових рішень і рішень інших органів. Як зазначає О.П. Світличний, норми адміністративного права наділяють правосуб'єктністю широке коло суб'єктів адміністративно-правових відносин, правове становище яких у сфері публічного управління визначається характером і обсягом повноважень [11, с. 205].

До організаційно-правових структур належать усі суб'єкти публічного регулювання примусового виконання судових рішень і рішень інших органів, які відповідними правовими методами та засобами забезпечують виконання завдань держави. Однак варто звернути увагу і на той факт, що податкові органи, банки та інші фінансові установи, а також органи Державної казначейської служби України, не будучи безпосередньо суб'єктами примусового виконання судових рішень і рішень інших органів, є суб'єктами публічного регулювання, котрим делеговані певні повноваження виконавчих функцій, які, виступаючи реалізатором суб'єктивних юридичних прав та обов'язків, використовують надані їм повноваження з метою вирішення конкретних правовідносин. Указані суб'єкти у випадках, передбачених законом, рішення щодо стягнення майна та коштів виконуються податковими органами, а рішення щодо стягнення коштів – банками та іншими фінансовими установами. Рішення про стягнення коштів із державних органів, державного та місцевих бюджетів або бюджетних установ виконуються органами, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів [1].

Окрім указаних суб'єктів – безпосередніх виконавців примусового виконання судових рішень і рішень інших органів, органами загальної компетенції є Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України. Зокрема, відповідно до ст. 75 Конституції України, ВРУ є єдиним органом законодавчої влади в Україні. Парламентський контроль над додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини [12].

Відповідно до ст. 102 Конституції України, Президент України є главою держави і виступає від її імені. Президент України на основі та на виконання Конституції і законів України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України (ст. 106). Відповідно до ст. 113 Конституції України, КМУ є вищим органом у системі органів виконавчої влади, відповідальний перед Президентом України і ВРУ, підконтрольний і підзвітний ВРУ. До основних завдань Кабінету Міністрів України належать ужиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного й усебічного розвитку особистості [13].

Окрім указаних юридичних осіб публічного права, суб'єктами регулювання примусового виконання судових рішень і рішень інших органів є державні та приватні виконавці. Проте на відміну від державних виконавців приватні виконавці є суб'єктами делегованих повноважень, правосуб'єктність яких складається із загальної та спеціальної (адміністративної) правосуб'єктності.

Отже, у загальному розумінні суб'єктами публічного регулювання примусового виконання судових рішень і рішень інших органів можна вважити сукупність уповноважених суб'єктів публічної адміністрації (фізичних і юридичних осіб), які вступають у правовідносини з приводу примусового виконання судових рішень та рішень інших органів.

Висновки. Таким чином, суб'єктами публічного регулювання примусового виконання судових рішень і рішень інших органів є державні та приватні виконавці, відповідно, можна виділити загальних, спеціальних суб'єктів публічного регулювання та тих суб'єктів, яким делеговані такі повноваження.

До загальних суб'єктів публічного регулювання примусового виконання судових рішень і рішень інших органів, відносимо Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

До спеціальних суб'єктів належать: Міністерство юстиції України, Департамент державної виконавчої служби, відділ примусового виконання рішень Департаменту державної виконавчої служби Міністерства юстиції України; міжрегіональні територіальні органи Міністерства юстиції України, Управління забезпечення примусового виконання рішень міжрегіональних управлінь, відділи державної виконавчої служби міжрегіональних управлінь Міністерства юстиції України; головні територіальні управління юстиції в областях та м. Києві та підпорядковані ним (районні, міськрайонні, міські) відділи державної виконавчої служби; центри виконання рішень.

Суб'єктами публічного регулювання, які у разі необхідності забезпечують виконання судових рішень і рішень інших органів, є: податкові органи; банки та інші фінансові установи; органи Державної казначейської служби України (суб'єкти делегованих повноважень).

Список використаних джерел:

1. Про виконавче провадження : Закон України від 02.06.2016 № 1404-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 30. Ст. 542.

2. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів : Закон України від 02.06.2016 № 1403-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 29. Ст. 535.

3. Положення про Міністерство юстиції України : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228. URL: https://zakon.rada.gov. Text (дата звернення: 27.11.2020).

4. Інструкція з організації примусового виконання рішень : Наказ Міністерства юстиції України від 02.04.2012 № 512 (у редакції Наказу № 3208/5 від 16.09.2020). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0489-12#Text (дата звернення: 27.11.2020).

5. Положення про Департамент державної виконавчої служби Міністерства юстиції України : Наказ Міністерства юстиції України від 01.03.2019 № 616/к. URL: https://dostup.pravda.com.ua/request/55608/response/134301/attach/9/.pdf (дата звернення: 27.11.2020).

6. Деякі питання територіальних органів Міністерства юстиції : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.10.2019 № 870. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/870-2019-п#Text (дата звернення: 28.11.2020).

7. Типове Положення про управління забезпечення примусового виконання рішень міжрегіональних управлінь Міністерства юстиції України : Наказ Міністерства юстиції України від 20.04.2016 № 1183/5. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0618-16#Text (дата звернення: 28.11.2020).

8. Типове Положення про відділ державної виконавчої служби міжрегіональних управлінь Міністерства юстиції України : Наказ Міністерства юстиції України від 07.04.2020 № 1336/5. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws /show/z0618-16#Text (дата звернення: 28.11.2020).

9. Про деякі питання функціонування органів державної виконавчої служби в офісах «Центр виконання рішень» : Наказ Міністерства юстиції України від 16.03.2020 № 971/5. URL: http:// search (дата звернення: 28.11.2020).

10. Про реалізацію експериментального проєкту у сфері примусового виконання рішень : Постанова Кабінету Міністрів України від 29.08.2018 № 700. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/700-2018-п#Text (дата звернення: 28.11.2020).

11. Світличний О.П. Службове право: витоки, сучасність та перспектив розвитку : колективна монографія / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Запоріжжя : Гельветика, 2017. 328 с.

12. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.

13. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.5-2.16

МАКАРЕНКО М.М.

СУЧАСНИЙ СТАН ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ МЕТОДІВ У ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

THE CURRENT STATE OF LEGAL REGULATION OF THE IMPLEMENTATION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL METHODS IN THE ACTIVITIES OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

Актуальність статті полягає у тому, що реформування правоохоронних органів в умовах сьогодення зумовлює необхідність створення ефективної та дієвої державної політики у цій сфері, однією із найважливіших передумов якої є гарантування комплексного та узгодженого правового забезпечення реалізації адміністративно-правових методів у діяльності Національної поліції, оскільки на рівні нормативно-правових актів створюються пріоритетні напрями реалізації адміністративно-правових методів у діяльності поліції, окреслюються проблемні питання та пропонуються шляхи їх вирішення. Ураховуючи, що адміністративно-правові методи займають вагоме місце у діяльності поліції, актуальності набуває питання формування цілісної нормативно-правової бази, в якій мають бути визначені всі необхідні механізми реалізації адміністративно-правових методів діяльності Національної поліції України. Метою даної статті є комплексне дослідження стану нормативно-правового регулювання адміністративно-правових методів діяльності поліції з урахуванням міжнародних норм та стандартів. У статті обґрунтовано місце адміністративно-правового регулювання. Узагальнено та детально охарактеризовано нормативно-правові акти, які становлять правову основу діяльності поліції. Проаналізовано положення Закону України «Про Національну поліцію» у частині нормативного закріплення та реалізації методів діяльності поліції. Звернено увагу на низку недоліків правового регулювання адміністративно-правових методів діяльності поліції. Наголошено, що реалізація методу переконання у формі залучення представників громадськості для спільного розгляду скарг щодо діяльності поліцейських і до перевірки інформації про належне виконання покладених на них обов'язків знайшла своє відображення у ст. 90 Закону України «Про Національну поліцію». Зроблено висновок, що розвиток та вдосконалення правоохоронної сфери повинні являти собою динамічний процес та втілювати реалізацію європейських і міжнародних норм та стандартів. Ураховуючи, що методи діяльності поліції у реалізації правоохоронної функції держави напряму залежать від умов життя суспільства, вони повинні змінюватися та вдосконалюватися залежно від його демократизації, переростання у громадянське суспільство, властиве правовій державі.

Ключові слова: *адміністративно-правове регулювання, правова основа, реалізація методів діяльності поліції.*

The relevance of the article is that the reform of law enforcement agencies in today's conditions necessitates the creation of an effective and efficient state policy in this area, one of the most important prerequisites for which is to ensure comprehensive and coherent legal support for the implementation of administrative methods in the National Police. normative-legal acts create priority directions of realization of administrative-legal methods in the activity of police, outline problematic issues and suggest ways of their solution. Given that administrative and legal methods occupy an important place in the police, the issue of forming a holistic legal framework, which should determine all the necessary mechanisms for implementing administrative and legal methods of the National Police of

© МАКАРЕНКО М.М. – здобувач (Науково-дослідний інститут публічного права)

Ukraine, becomes relevant. The purpose of this article is a comprehensive study of the state of legal regulation of administrative and legal methods of policing, taking into account international norms and standards. The article substantiates the place of administrative and legal regulation. The normative-legal acts, which constitute the administrative-legal basis of the police activity, are generalized and described in detail. The provisions of the Law of Ukraine "On the National Police" in terms of normative consolidation and implementation of police methods are analyzed. Attention is drawn to a number of shortcomings in the legal regulation of administrative and legal methods of policing. It is emphasized that the implementation of the method of persuasion in the form of involving members of the public for joint consideration of complaints about police activities and to verify information about the proper performance of their duties is reflected in Article 90 of the Law of Ukraine "On National Police". It is concluded that the development and improvement of law enforcement should be a dynamic process and implement the implementation of European and international norms and standards. Given that the methods of police activity in the implementation of the law enforcement function of the state directly depend on the living conditions of society, they must change and improve depending on its democratization, transformation into a civil society inherent in the rule of law.

***Key words**: administrative and legal regulation, legal basis, implementation of police methods.*

Постановка проблеми. Реформування правоохоронних органів в умовах сьогодення зумовлює необхідність створення ефективної та дієвої державної політики у цій сфері, однією з найважливіших передумов якої є гарантування комплексного та узгодженого правового забезпечення реалізації адміністративно-правових методів у діяльності Національної поліції, оскільки на рівні нормативно-правових актів створюються пріоритетні напрями реалізації адміністративно-правових методів у діяльності поліції, окреслюються проблемні питання та пропонуються шляхи їх вирішення. Ураховуючи, що адміністративно-правові методи займають вагоме місце у діяльності поліції, актуальності набуває питання формування цілісної нормативно-правової бази, в якій мають бути визначено всі необхідні механізми реалізації адміністративно-правових методів діяльності Національної поліції України.

Питання адміністративно-правового регулювання правоохоронних органів досліджувала низка вітчизняних і зарубіжних правознавців: Ю.П. Битяк, В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, С.С. Алексєєв, О.А. Банчук, О.В. Баулін, О.Ф. Скакун, А.Т. Комзюк, О.М. Балинська, П. Вілсон, В.М. Плішкін, О.Ф. Кобзар, В.К. Колпаков, В.Т. Маляренко, О.С. Проневич, У. Шадська та ін.

Аналіз правових засад реалізації адміністративно-правових методів у діяльності поліції дає змогу зробити висновок про те, що їх правове регулювання потребує чіткості формулювань. Якісне правове регулювання є передумовою для однозначного визначення ролі та місця кожного методу діяльності поліції, дасть змогу усунути прогалин у їх застосуванні, своєчасно вжити заходів щодо поліпшення реалізації цих методів, у тому числі завдяки перейманню зарубіжного досвіду, та, як наслідок, сприятиме ефективному виконанню поставлених завдань.

Постановка завдання. Метою статті є комплексне дослідження стану нормативно-правового регулювання адміністративно-правових методів діяльності поліції з урахуванням міжнародних норм та стандартів.

Результати дослідження. У сучасному суспільстві, яке характеризується державною організацією, базова управлінська діяльність опосередковується правовим регулюванням, оскільки лише за допомогою права, яке завдяки низці власних сутнісних ознак є найдієвішим засобом регулювання суспільних відносин, а також правового інструментарію, видається можливим забезпечення оптимального функціонування соціальної системи та досягнення визначених перед суспільством цілей [1].

Д.В. Власенко визначає, що правове регулювання є однією з ключових категорій у теорії права, оскільки відображає процес утілення правових норм у реальну поведінку суб'єктів права, правове регулювання є різновидом соціального регулювання, тобто цілеспрямованого впливу на поведінку людей із метою її коригування в реальному житті [2].

Зміст правового регулювання адміністративно-правових методів у діяльності поліції полягає у формуванні правової бази, яка створює відповідні умови для реалізації цих методів, повинна всебічно та повно регламентувати особливості їх застосування.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про Національну поліцію», у своїй діяльності поліція керується Конституцією України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, цим та іншими законами України, актами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, а також виданими відповідно до них актами Міністерства внутрішніх справ України, іншими нормативно-правовими актами [3].

Основоположним актом є Конституція України [4], правові норми якої мають вищу юридичну силу та закріпили основні вимоги щодо захисту прав, свобод та законних інтересів громадян, загальні правові засади організації діяльності правоохоронних органів, що знаходять свій подальший розвиток у законах та інших підзаконних нормативно-правових актах.

Так, відповідно до ст. 3 Конституції України, Національна поліція у своїй діяльності керується принципом верховенства права. Під час виконання обов'язків та реалізації своїх повноважень поліцейські, відповідно до ст. 24 Конституції України, не можуть надавати особам привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними чи іншими ознаками. Відповідно до ст. 28 Основного Закону, ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню. Указане свідчить про те, що поліцейським під час реалізації методів діяльності за будь-яких обставин заборонено сприяти здійсненню перелічених дій. Під час застосування поліцейських заходів у своїй діяльності Національна поліція поважає особисту свободу та недоторканність, оскільки, відповідно до ст. 29 Конституції України, ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановленому законом. Обмеження прав і свобод людини в діяльності Національної поліції допускається виключно на підставах та в порядку, визначених ст. 64 Конституції України і законами України, за нагальної необхідності і в обсязі, необхідному для виконання завдань Національної поліції.

Таким чином, Конституція України є базою для прийняття будь-яких законодавчих і підзаконних актів, є провідним джерелом в адміністративно-процесуальній діяльної Національної поліції України.

Як уже було неодноразово зазначено, під час виконання своїх повноважень поліцейські забезпечують дотримання прав і свобод людини, гарантованих Конституцією та законами України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, і сприяють їх реалізації. Відповідно до ст. 4 Закону України «Про Національну поліцію», взаємовідносини у сферах діяльності поліції з відповідними органами інших держав та міжнародними організаціями базуються на міжнародних договорах, а також на установчих актах та правилах міжнародних організацій, членом яких є Україна.

Значення міжнародних стандартів полягає у тому, що вони приймаються державами світу в рамках міжнародних організацій, містять у собі вироблені принципові підходи і принципи становлення, формування і функціонування певних інститутів на території конкретних держав, за своєю правовою природою належать до міжнародних конвенцій спеціального порядку. В умовах глобалізації та гуманізації міжнародних і міждержавних відносин спостерігається тенденція розширення кола суб'єктів, що розробляють і приймають міжнародні правові стандарти, їх прийняття впливає на загальносвітовий правовий розвиток, тому що не тільки стандартизує підходи держав до регламентації важливих соціальних проблем, а й сприяє розвитку їхнього національного законодавства і правових систем [5].

Так, міжнародно-правові стандарти знаходять своє відображення у певних документах, положеннях, деклараціях, конвенціях, правилах тощо. Вони є єдиним вираженням прагнення світової спільноти максимально скоординувати політику, засоби й методи діяльності кожної держави на попередження та боротьбу зі злочинністю.

Основними міжнародними нормативно-правовими актами, на підставі яких Національна поліція України організовує свою діяльність та реалізує застосування адміністративно-правових методів, є:

– Загальна декларація прав людини від 10.12.1948;

– Декларація ООН про ліквідацію усіх форм расової дискримінації від 20.11.1963;

– Європейська конвенція про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню від 26.11.1987;

– Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966;

– Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми від 16.05.2005.

Доцільно звернути увагу, що міжнародні стандарти передбачають обмеження повноважень поліції на застосування примусу. Зокрема, у такому важливому міжнародно-правовому акті, як Кодекс поведінки посадових осіб із підтримання правопорядку від 17.12.1979 [6], закладено, що службовці органів правопорядку можуть застосовувати силу тільки в разі суворої необхідності і в обсязі, необхідному для виконання їхніх обов'язків. Підкреслюється, що застосування сили має бути винятковим.

В Основних принципах застосування сили та вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку від 07.09.1990 [7] зазначено, що органи правопорядку повинні прийняти й упровадити норми і правила про застосування сили та вогнепальної зброї проти осіб. Під час розроблення таких норм уряд та органи правопорядку повинні постійно тримати в полі зору питання етики, пов'язані із застосуванням сили та вогнепальної зброї.

Не менш важливим для правових засад організації діяльності поліцейських є Резолюція Парламентської Асамблеї Ради Європи «Декларація про поліцію» [8], де визначено, що поліцейський повинен діяти чесно, неупереджено, із почуттям власної гідності, утримуватися від усіх проявів корупції і рішуче протидіяти їм.

При цьому зазначені конвенції та угоди не є вичерпним переліком міжнародних актів, що впливають на стан правового регулювання реалізації адміністративно-правових методів у діяльності поліції. Нині Національна поліція веде активну діяльність для налагодження зв'язків із метою наближення до європейських та міжнародних стандартів.

Після міжнародно-правових актів важливе місце у правовій основі реалізації методів діяльності Національної поліції посідають закони, серед яких основоположним є Закон України «Про Національну поліцію», з прийняттям якого на законодавчому рівні запроваджено цілу низку новел, які стосуються основних адміністративно-правових методів діяльності поліції, – переконання та примусу.

Аналіз положень указаного Закону свідчить про те, що метод переконання не знаходить свого досить чіткого законодавчого закріплення. Зазначене, на нашу думку, можна пояснити тим, що застосування переконання не пов'язане з обмеженням прав і свобод людини, оскільки допускається вибір варіанта поведінки, тобто найбільш ефективних та дієвих способів переконання, залежно від обставин та ситуації. Водночас, проаналізувавши правові норми цього Закону, можна виділити низку положень, які прямо закріплюють окремі способи реалізації методу переконання в адміністративній діяльності поліції. Так, до них слід віднести передбачений ст. 86 Закону України «Про Національну поліцію» звіт про поліцейську діяльність, метою якого є інформування громадськості про діяльність поліції.

До іншого найбільш суттєвого способу реалізації методу переконання у діяльності поліції доцільно віднести участь Національної поліції у правовому вихованні населення. В умовах формування правової держави виховна робота, що проводиться поліцією, набула особливої актуальності, оскільки поліція за родом своєї діяльності є найближчою до населення. Так, відповідно до ч. 1 ст. 89 Закону України «Про Національну поліцію», поліція взаємодіє з громадськістю шляхом підготовки та виконання спільних проєктів, програм та заходів для задоволення потреб населення та поліпшення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань.

Реалізація методу переконання у формі залучення представників громадськості для спільного розгляду скарг щодо діяльності поліцейських і до перевірки інформації про належне виконання покладених на них обов'язків знайшла своє відображення у ст. 90 Закону України «Про Національну поліцію».

Утіленням адміністративного примусу у правоохоронній діяльності поліції є врегульоване адміністративно-правовими нормами застосування поліцейських заходів. Так, відповідно до ч. 1 ст. 29 Закону України «Про Національну поліцію», поліцейський захід – це дія або комплекс дій превентивного або примусового характеру, що обмежує певні права і свободи людини та застосовується поліцейськими відповідно до закону для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень.

Слід указати, що законодавцем уперше розкрито поняття поліцейського заходу, визначено вимоги та передбачено підстави для його застосування.

Поліцейські заходи поділяються на превентивні заходи та заходи примусу. Так, відповідно до ст. 31 Закону України «Про Національну поліцію», до превентивної групи поліцейських заходів належать: 1) перевірка документів особи; 2) опитування особи; 3) поверхнева перевірка й огляд; 4) зупинення транспортного засобу; 5) вимога залишити місце та обмеження доступу до

визначеної території; 6) обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичного володіння річчю; 7) проникнення до житла чи іншого володіння особи; 8) перевірка дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх справ; 9) застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, відеозапису; 10) перевірка дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб; 11) поліцейське піклування.

Водночас необхідно звернути увагу, що серед зазначених поліцейських заходів опитування особи не можна визнати будь-яким заходом примусу, адже як Конституція України (ст. 63) гарантує особі ненастання відповідальності «за відмову давати пояснення щодо себе або членів сім'ї чи близьких родичів», так безпосередньо Законом України «Про Національну поліцію» (ч. 2 ст. 33) передбачено, що «надання особою інформації є добровільним. Особа може відмовитися від надання інформації». Окреслені позиції Закону дають підстави стверджувати, що опитування особи не можна віднести до переліку поліцейських заходів, адже його реалізація позбавлена будь-яких обмежень прав і свобод [9].

Разом із цим звертаємо увагу, що деякі заходи примусового характеру в Законі України «Про Національну поліцію» не віднесені законодавцем до поліцейських заходів. Зокрема, йдеться про здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, застосування адміністративних стягнень та забезпечення їх виконання. Так, відповідно до Інструкції з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі, затвердженої Наказом МВС України від 07.11.2015 № 1395 [10], поліцейські розглядають справи про адміністративні правопорушення, визначені у ст. 222 КУпАП. Розглянувши справу про адміністративне правопорушення, поліцейський виносить постанову, у тому числі й про накладення адміністративного стягнення.

Закон України «Про Національну поліцію» у ст. 42 надає вичерпний перелік заходів примусу, до яких відносяться фізичний вплив (сила), застосування спеціальних засобів та вогнепальної зброї.

Відповідно до ч. 3 ст. 43 зазначеного Закону, вид та інтенсивність застосування заходів примусу визначаються з урахуванням конкретної ситуації, характеру правопорушення та індивідуальних особливостей особи, яка вчинила правопорушення. Водночас на тлі визначених міжнародних стандартів вказана норма є недостатньою, оскільки не розкриває зміст принципу пропорційності та диференціації застосування заходів примусу, що полягає в описанні співвідношення ступеня примусу, які дають ті чи інші заходи, перелічені у ст. 42 Закону України «Про Національну поліцію», з метою застосування цих заходів. Так, відповідно до ст. 3 Кодексу поведінки посадових осіб із підтримання правопорядку, будь-якій особі, уповноваженій державою на охорону правопорядку, заборонено застосовувати таку силу, що не є співмірною законній меті, яку треба досягти. Також у Законі України «Про Національну поліцію» немає чітко визначеного положення про те, що заходи примусу можуть бути застосовані лише після переконання поліцейським, що ненасильницькі способи є неефективними. До того ж відсутньою є й вимога щодо стриманості під час застосування поліцейськими заходів примусу, яка визначається ступенем небезпечності правопорушення та тією законною метою, що має бути досягнута застосуванням методів примусу. Не зазначено в Законі й те, що примус має застосовуватися лише у разі абсолютної необхідності, і при цьому заподіяння шкоди та тілесних ушкоджень повинно бути зведено до мінімуму. Зазначені невідповідності міжнародним стандартам можуть призвести до зловживання поліцейськими заходами примусу, а також до складнощів для потерпілих під час захисту своїх прав унаслідок порушення поліцейськими порядку застосування заходів примусу [11].

Ст. 46 Закону України «Про Національну поліцію» регламентує застосування поліцейськими найбільш суворого заходу примусу – вогнепальної зброї, зміст якої відображає міжнародні стандарти, зокрема передбачені Основними принципами застосування сили та вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку. Водночас деякі його положення, на нашу думку, передбачають надмірні повноваження щодо застосування цього заходу примусу. Так, відповідно до п. 5 ч. 4 вказаної статті, поліцейський може застосувати вогнепальну зброю для затримання особи, яку застали під час учинення тяжкого та особливо тяжкого злочину й яка намагається втекти, та відповідно до п. 3 ч. 6 ст. 46, застосування вогнепальної зброї без попередження допускається, якщо особа, затримана або заарештована за вчинення особливо тяжкого чи тяжкого злочину, втікає із застосуванням транспортного засобу. Натомість, ураховуючи кваліфікацію злочину, доцільність такої підстави, як вчинення тяжкого чи особливо тяжкого злочину, викликає сумніви. До тяжких злочинів, окрім інших, Кримінальним кодексом України віднесені

злочини, передбачені ч. 4 ст. 157 «Перешкоджання здійсненню виборчого права або права брати участь у референдумі, роботі виборчої комісії або комісії референдуму чи діяльності офіційного спостерігача», ч. 2 ст. 158 «Надання неправдивих відомостей до органу ведення Державного реєстру виборців або інше несанкціоноване втручання в роботу Державного реєстру виборців», ч. 4 ст. 160 «Підкуп виборця, учасника референдуму, члена виборчої комісії або комісії з референдуму». Разом із цим Європейський суд з прав людини чітко визначив, що не може вважатися необхідним застосування вогнепальної зброї з метою затримання особи, яка підозрюється у вчиненні ненасильницького злочину [12].

Отже, передбачені Законом України «Про Національну поліцію» поліцейські заходи примусу потребують чіткості формулювань.

Ураховуючи, що законодавче забезпечення не може повною мірою впорядковувати всі суспільні відносини, які виникають у ході діяльності поліції, для динамічного та оперативного вирішення проблемних питань застосовується підзаконне адміністративно-правове забезпечення. Так, невід'ємним складником правових засад діяльності поліцейських є акти Президента України, акти Кабінету Міністрів України, Міністерства внутрішніх справ України. Серед них доцільно виділити укази Президента України «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини», «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування», «Про додаткові заходи із забезпечення гарантій реалізації прав та законних інтересів дітей»; постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Національну поліцію», «Про Правила дорожнього руху», «Про затвердження Положення про дозвільну систему»; накази Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції з організації діяльності дільничних офіцерів поліції», «Про затвердження Положення про Департамент зв'язків із громадськістю МВС України та Типового положення про підрозділ зв'язків із громадськістю органу внутрішніх справ України», «Про реалізацію окремих положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України».

Висновки. Підсумовуючи викладене, звертаємо увагу, що розвиток та вдосконалення правоохоронної сфери повинні являти собою динамічний процес і втілювати реалізацію європейських та міжнародних норм і стандартів. Ураховуючи, що методи діяльності поліції у реалізації правоохоронної функції держави напряму залежать від умов життя суспільства, вони повинні змінюватися та вдосконалюватися залежно від його демократизації, переростання у громадянське суспільство, властиве правовій державі.

Список використаних джерел:

1. Ванчук І.Д. Спосіб правового регулювання: окремі аспекти. *Юридичний науковий журнал.* 2014. №1. С. 8–11. URL: http://www.lsej.org.ua/1_2014/3.pdf.
2. Власенко Д.В. Сучасний стан адміністративно-правового регулювання діяльності Національної поліції України. *Право і суспільство*. 2016. № 4. Ч. 2. С. 125–130.
3. Закон України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 40–41. Ст. 379.
4. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Балінський О.В. Міжнародні правові стандарти та їх роль у правовому розвитку в умовах глобалізації. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2006. Вип. 32. С. 463–469.
6. Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН «Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_282#Text.
7. Основні принципи застосування сили та вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку від 07.09.1990. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_334#Text.
8. Резолюція № 690 (1979) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Декларація про поліцію» (Страсбург, 8 травня 1979 р.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_803#Text.
9. Іванцов В.О. Характеристика поліцейських заходів крізь призму методів адміністративної діяльності поліції.
10. Інструкція з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі, затверджена Наказом МВС України від 07.11.2015 № 1395. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1408-15#Text.
11. Пасічник С.В. Захист прав людини в системі правоохоронних органів (поліції). *Интернаука*. 2018. № 2(42). Т. 1. С. 105–110.

12. Case of Nachova and others v. Bulgaria (Applications nos. 43577/98 and 43579/98) Judgment of The European Court of Human Rights, Strasbourg, 6 July 2005 / HUDOC European Court of Human Rights. URL: http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-69630.

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.5-2.17

НАУМОВ А.О.

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ІЗ ЗАХИСТУ ДЕРЖАВНОГО СУВЕРЕНІТЕТУ Й ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ЦІЛІСНОСТІ ТА МІСЦЕ СЕРЕД НИХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

LEGAL PRINCIPLES OF ACTIVITY OF THE SECURITY SERVICE OF UKRAINE FOR THE PROTECTION OF STATE SOVEREIGNTY AND TERRITORIAL INTEGRITY AND PLACE AMONG THE ADMINISTRATIVE ADMINISTRATION

Метою статті є визначення змісту та особливостей правових засад діяльності Служби безпеки України із захисту територіальної цілісності, а також установлення ролі та місця серед них адміністративно-правого регулювання. У статті на основі аналізу наукових поглядів учених окреслено зміст та визначення поняття «правові засади діяльності Служби безпеки України за напрямом захисту державного суверенітету та територіальної цілісності». Наведено основні нормативні документи в зазначеному напрямі. Обґрунтовано, що ключове місце в системі відповідних засад належить нормам адміністративного права. З'ясовано, що правові засади – це правова основа, нормативно-правовий базис, що складається з офіційних документів держави, які своїми положеннями регулюють окрему групу суспільних відносин, що виникають у різних сферах суспільного життя. Акцентовано увагу на тому, що правові засади діяльності Служби безпеки України із захисту державного суверенітету та територіальної цілісності включають у себе широкий масив міжнародно-правового та національного нормативного матеріалу. До цієї групи засад належать акти міжнародних організацій, учасником яких є Україна, а також законодавчі та підзаконні документи. Положення цих документів включають у себе норми різних галузей права, зокрема адміністративного, яке формує базис адміністративно-правового регулювання захисту державного суверенітету та територіальної цілісності. Установлено, що адміністративно-правове регулювання засноване на нормах адміністративного права, виражене у системі владно-управлінських, державно-примусових заходів, засобах та методах впливу права на суспільні відносини, що виникають у сфері роботи органів держави. Доведено, що ключове місце в системі правових засад діяльності Служби безпеки України із захисту державного суверенітету та територіальної цілісності належить нормам адміністративного права, адже вони визначають окремі повноваження, функції, структурні особливості побудови Служби безпеки України, її взаємозв'язок та аспекти співпраці з іншими суб'єктами захисту державного суверенітету та територіальної цілісності, а також владні повноваження по відношенню до населення країни.

Ключові слова: *правові засади, захист, державний суверенітет, територіальна цілісність, Служба безпеки України.*

The purpose of the article is to determine the content and features of the legal basis of the Security Service of Ukraine for the protection of territorial integrity, as well as to establish the role and place among them of administrative and legal regulation. The article, based on the analysis of scientific views of scientists, outlines the content and definition of the legal basis of the Security Service of Ukraine in the field of protection of state sovereignty and territorial integrity. The main normative documents in the specified direction are given. It is substantiated that the key place in the system of relevant principles belongs to the norms of administrative law. It was found that the legal framework is the legal basis, the regulatory framework, consisting of official documents of the state, which regulate a separate group of social relations arising in various spheres

© НАУМОВ А.О. – здобувач (Науково-дослідний інститут публічного права)

of public life. Emphasis is placed on the fact that the legal framework of the Security Service of Ukraine for the protection of state sovereignty and territorial integrity includes a wide range of international legal and national regulations. This group of principles includes acts of international organizations to which Ukraine is a party, as well as laws and regulations. The provisions of these documents include the rules of various branches of law, in particular, administrative law, which forms the basis of administrative and legal regulation of the protection of state sovereignty and territorial integrity. It is established that administrative and legal regulation is based on the norms of administrative law, expressed in the system of administrative, state and coercive measures, means and methods of influencing the law on public relations that arise in the field of state bodies. It is proved that the key place in the system of legal bases of the Security Service of Ukraine for the protection of state sovereignty and territorial integrity belongs to the norms of administrative law, because they determine certain powers, functions, structural features of the Security Service of Ukraine, its relationship and aspects of cooperation objects of protection of state sovereignty and territorial integrity, as well as power in relation to the population of the country.

Key words: *legal bases, protection, state sovereignty, territorial integrity, Security Service of Ukraine.*

Вступ. Аналіз діяльності будь-якого органу державної влади неможливий поза розглядом правових засад, що регламентують його правовий статус та роботу в цілому. І.Л. Бачіло зазначає, що правова засада характеризує, перш за все, комплексний вплив права на суспільні відносини, відображає його результативність – забезпечення правопорядку. Законодавство встановлює правову засаду на рівні нормативних приписів і принципів, що закріплюють і регулюють найважливіші боки державної та громадської організації, фіксує цілі, визначає правові можливості й засоби, що забезпечують поступовий розвиток суспільних відносин. Правова засада – це діалектична єдність посилки і результату, належного й отриманого, сущого в реалізації правового впливу [1–3; 4, с. 200; 5, с. 22]. Таким чином, правові засади – це правова основа, нормативно-правовий базис, що складається з офіційних документів держави, які своїми положеннями регулюють окрему групу суспільних відносин, що виникають у різних сферах суспільного життя. Так, діяльність Служби безпеки України із захисту державного суверенітету та територіальної цілісності – це також значна сукупність суспільно-правових відносин, яка має свою специфіку. Унаслідок цього існує низка нормативно-правових актів, норми яких регламентують та стандартизують роботу СБУ за окремими напрямами.

У статті було використано досвід науковців, які у своїх наукових працях досліджували проблему змісту правових засад в юридичній площині, а саме: О.О. Пунди, І.Л. Бачіло, Н. Голубєва, Л.І. Єфремова, К.Х. Іпполітова, С.В. Корнакова, Ю.Я. Коршунова, Б.П. Курашвілі та ін. При цьому варто відзначити недосконалість освітлення серед науковців проблеми правових засад захисту державного суверенітету України, а також визначення місця серед них регулювання адміністративно-правового характеру.

Постановка завдання. Метою статті є визначення змісту та особливостей правових засад діяльності Служби безпеки України із захисту територіальної цілісності, а також установлення ролі та місця серед них адміністративно-правого регулювання. Ураховуючи визначену мету, сформовано такі завдання наукового дослідження: визначити поняття правових засад; установити конкретне коло нормативно-правових актів, які відносяться до правових засад захисту державного суверенітету та територіальної цілісності; охарактеризувати сутність та особливості адміністративно-правового регулювання.

Наукова новизна дослідження полягає у тому, що стаття є першою науковою роботою, в якій комплексно проаналізовано особливості правових засад діяльності Служби безпеки України за напрямом захисту та охорони державного суверенітету та територіальної цілісності, а також викладено обґрунтовану думку щодо значення та ролі в сукупності цих нормативних положень норм адміністративної галузі права.

Результати дослідження. Відповідно до статті 4 Закону України «Про Службу безпеки України» від 25.03.1992 № 2229-XII, правову основу діяльності Служби безпеки України становлять Конституція України, цей Закон та інші акти законодавства України, відповідні міжнародні правові акти, визнані країною [6]. У великій сукупності нормативних актів, які формують зміст

об'ємної категорії правової основи діяльності СБУ у сфері захисту державного суверенітету та територіальної цілісності, окреме місце займає адміністративно-правове регулювання, але щоб зрозуміти, яке саме, проаналізуємо детальніше всю існуючу групу правових засад за окресленим напрямом.

На рівні національного законодавства центральну роль у системі правових засад діяльності СБУ у сфері захисту державного суверенітету та територіальної цілісності відіграє Конституція України. Зазначений нормативний акт закріплює суверенний стан нашої держави, недоторканість та невідчужуваність її території; правовий статус та повноваження центральних органів влади, які до того ж виступають суб'єктами захисту державного суверенітету та територіальної цілісності; ключові принципи роботи даних суб'єктів під час виконання покладених на них функцій. Зокрема, відповідно до статті 19, правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, згідно з якими ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі й у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [7].

Серед правових засад захисту державного суверенітету та територіальної цілісності варто відзначити положення Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18.02.1992 № 2135-XII [8]. Так, у положеннях даного Закону встановлюються суб'єкти оперативно-розшукової діяльності, одним з яких є Служба безпеки України. У зв'язку із цим на СБУ покладаються додаткові спеціальні права та обов'язки, що забезпечують її широким інструментарієм впливу, зокрема адміністративного характеру, використовуваного для виконання покладених на СБУ функцій.

Окремо варто виділити Закон України «Про Службу безпеки України» від 25.03.1992 № 2229-XII, який чітко регламентує більшість органічно-структурних, функціональних, а також інших питань адміністративно-правового статусу СБУ в системі правоохоронних органів України та суб'єкта захисту державного суверенітету і територіальної цілісності. Так, у статтях Закону визначено правову основу, засади та інші аспекти діяльності СБУ; систему та організацію Служби безпеки України; повноваження органу; соціальний та правовий захист його службовців; особливості контролю та нагляду за діяльністю СБУ тощо [6].

Окремі правові засади діяльності СБУ у сфері захисту державного суверенітету та територіальної цілісності являють Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30.06.1993 № 3341-XII та Закон України «Про державну таємницю» від 21.01.1994 № 3855-XII. Перший із них визначає головні напрями загальнодержавної політики та організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю, другий – регулює суспільні відносини, пов'язані з віднесенням інформації до державної таємниці, засекречуванням, розсекречуванням її матеріальних носіїв та охороною державної таємниці з метою захисту національної безпеки України [9; 10].

Згадати також варто Закон України «Про боротьбу з тероризмом» від 20.03.2003 № 638-IV, який із метою захисту особи, держави і суспільства від тероризму, виявлення та усунення причин і умов, які його породжують, визначає правові та організаційні основи боротьби із цим небезпечним явищем, повноваження й обов'язки органів виконавчої влади, об'єднань громадян і організацій, посадових осіб та окремих громадян у цій сфері, порядок координації їхньої діяльності, гарантії правового і соціального захисту громадян у зв'язку з участю у боротьбі з тероризмом [11]. Окрім того, Закон закріплює поняття тероризму, відповідно до якого це – суспільно небезпечна діяльність, яка полягає у свідомому, цілеспрямованому застосуванні насильства шляхом захоплення заручників, підпалів, убивств, тортур, залякування населення та органів влади або вчинення інших посягань на життя чи здоров'я ні в чому не винних людей або погрози вчинення злочинних дій із метою досягнення злочинних цілей [11].

Закон України «Про загальну структуру і численність Служби безпеки України» від 20.10.2005 № 3014-IV формує базис юридичних норм, які регламентують адміністративну побудову СБУ як спеціального органу державної влади зі специфічною внутрішньою організацією, а також визначають кількість співробітників відомства в державі [12].

Правові засади діяльності Служби безпеки України також концентруються на підзаконному нормативно-правовому рівні. Наприклад, Указ Президента України «Про додержання прав людини під час проведення оперативно-технічних заходів» від 07.11.2005 № 1556/2005 установлює перелік управлінських дій, які мають здійснити органи державної влади, суб'єкти захисту державного суверенітету та територіальної цілісності з метою забезпечення під час виконання

визначених законодавством повноважень конституційних прав громадян, недоторканності житла, таємниці листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції, невтручання в особисте і сімейне життя під час проведення оперативно-технічних заходів [13].

Стратегічно орієнтованою правовою засадою діяльності СБУ із захисту державного суверенітету та територіальної цілісності є Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегію національної безпеки України»» від 14.09.2020 № 392/2020. Так, у документі визначаються основні напрями зовнішньополітичної та внутрішньополітичної діяльності, яка спрямована передусім на забезпечення незалежності і державного суверенітету, відновлення територіальної цілісності України.

Отже, правові засади діяльності Служби безпеки України із захисту державного суверенітету та територіальної цілісності включають у себе широкий масив національного та міжнародного законодавства. До цього законодавства належать акти міжнародних організацій, учасником яких є Україна, а також законодавчі та підзаконні документи української системи права. Положення цих документів включають у себе норми різних галузей права, зокрема адміністративного, яке формує базис адміністративно-правового регулювання захисту державного суверенітету та територіальної цілісності.

Продовжуючи розгляд у цьому напрямі, відзначимо, що відповідно до положень підручнику з теорії держави і права за редакцією Л.М. Стрельбицької, слово «регулювання» походить від латинського regulo – «правило» й означає упорядкування, приведення чогось у відповідність до чогось. На основі цього автори підручника розглядають правове регулювання як здійснюваний за допомогою всієї сукупності правових засобів соціально необхідний процес упорядкування суспільних відносин, що потребують правового гарантування [14, с. 237].

У Великому юридичному словнику О.Б. Борисова вказується, що правове регулювання – це процес впливу держави на суспільні відносини за допомогою юридичних норм (норм права). Предметом правового регулювання є відповідна форма суспільних відносин, яка закріплюється відповідною групою юридичних норм. Так, наприклад, майнові відносини становлять предмет цивільного права [15, с. 560]. Тобто регулювання, відповідно до семантики, – це вплив на якийсь об'єкт, забезпечення його відповідності заздалегідь визначеним стандартам, положенням, нормам тощо.

У науці адміністративного права регулювання у значенні «адміністративно-правове регулювання» має різні тлумачення. Наприклад, І.Б. Тацишин уважає, що адміністративно-правове регулювання – це цілеспрямований, організуючий і регулюючий вплив держави через систему органів та посадових осіб на процеси, які відбуваються в суспільстві. До ознак адміністративно-правового регулювання належать: забезпечення реалізації цілей, завдань і функцій держави; реалізація спеціально уповноваженими суб'єктами, які наділені адміністративними повноваженнями; систематичність; цілеспрямованість; ієрархічність; систематичність; процесуальний характер; цілеспрямованість та ін. [16, с. 39]. На думку В.І. Теремецького, адміністративно-правове регулювання являє собою цілеспрямований вплив правових норм, що прийняті державою і є відповідними адміністративними засобами забезпечення прав та законних інтересів фізичних, юридичних осіб та держави у суспільних відносинах із метою підпорядкування їх юридично встановленому правопорядку, а також охорони та розвитку в інтересах суспільства і держави [17; 18, с. 61]. Цікавою та лаконічною є наукова думка І.О. Ієрусалімова, П.М. Павлика, Ж.В. Удовенко та Я.П. Павлович-Сенети, які відзначають: «Якщо вести мову про адміністративно-правове регулювання, варто зазначити, що в даному разі йдеться про правове регулювання, що здійснюється не будь-якими нормами права, а саме нормами адміністративного права. Адміністративно-правове регулювання – це особливий вид правового регулювання, специфічність якого визначається об'єктом впливу, тобто відносинами, що регулюються адміністративним правом, зумовлені особливостями його норм. Особливістю адміністративного права на відміну від інших галузей права є те, що воно часто регулює порядок застосування норм інших галузей права» [19; 20; 21, с. 102]. В.В. Галунько та О.М. Єщук, досліджуючи поняття і зміст адміністративно-правового регулювання, визначають останнє як цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [22].

Висновки. Отже, адміністративно-правове регулювання – це процес, заснований на нормах адміністративного права, виражений у системі владно-управлінських, державно-примусових заходів, засобах та методах впливу права на суспільні відносини, що виникають у сфері роботи

органів держави. Якщо поглянути на систему правових засад діяльності СБУ із захисту державного суверенітету та територіальної цілісності, керуючись наведеним визначенням, можна побачити домінуючу роль адміністративних норм у зазначеній сфері. Здебільшого норми наведених актів регламентують окремі повноваження, функції, структурні особливості побудови Служби безпеки України, її взаємозв'язок та аспекти співпраці з іншими суб'єктами захисту державного суверенітету та територіальної цілісності, а також владні повноваження по відношенню до населення країни. У зв'язку з викладеним можна зробити підсумковий висновок, відповідно до якого адміністративно-правове регулювання займає першочергове місце серед усієї сукупності правових засад діяльності Служби безпеки України за напрямом захисту державного суверенітету та територіальної цілісності.

Список використаних джерел:

1. Пунда О.О. Використання даних, одержаних у результаті застосування науково-технічних засобів, для доказування в кримінальному процесі : дис. ; Львівський національний університет імені Івана Франка. Львів, 2001. 216 с.
2. Асланян Н. Основные начала российского частного права : автореф. дис. Москва, 2002. 50 с.
3. Голубєва Н. Правова природа загальних засад цивільного законодавства України. *Актуальні проблеми держави і права*. Одеса : Юридична література. Вип. 38. С. 18–21.
4. Бачило И.Л. Организация советского государственного управления. Москва, 1984. 184 с.
5. Маргулис М.А. Нормотворчество корпоративных объединений в области спорта : дис. Москва : РГБ, 2006. 197 с.
6. Про Службу безпеки України : Закон від 25.03.1992 № 2229-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 382.
7. Конституція України : Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1. Ст. 2598.
8. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18.02.1992 № 2135-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 22. Ст. 303.
9. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30.06.1993 № 3341-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 35. Ст. 358.
10. Про державну таємницю : Закон України від 21.01.1994 № 3855-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 16. Ст. 93.
11. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20.03.2003 № 638-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 25. Ст. 180.
12. Про загальну структуру і чисельність Служби безпеки України : Закон України від 20.10.2005 № 3014-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 4. Ст. 53.
13. Про додержання прав людини під час проведення оперативно-технічних заходів : Указ від 07.11.2005 № 1556/2005. *Офіційний вісник України*. 2005. № 45. Ст. 2834.
14. Стрельбицький Л.М. Теорія держави і права : навчальний посібник. Київ : Кондор, 2016. 332 с.
15. Борисов А.Б. Большой юридический словарь. Москва : Книжный мир, 2010. 848 с.
16. Тацишин І.Б. Адміністративно-правове забезпечення інформаційних відносин в галузі реклами : дис. ; Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів, 2009. 198 с.
17. Теремецький В.І. Поняття адміністративно-правового регулювання у сфері оподаткування. *Держава та регіони. Серія «Право».* 2012. № 1(35). С. 50–54.
18. Городецька І.А. Сутність адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у галузі охорони, використання і відтворення тваринного світу. *Форум права*. 2016. № 1. С. 60–66.
19. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини і громадянина / за ред. І.О. Ієрусалімова та ін. Київ : Знання, 2007. 223 с.
20. Павлович-Сенета Я.П. Адміністративно-правове регулювання територіального устрою в Україні : дис. Львів, 2010. 246 с.
21. Любімова С.Ю. Адміністративні процедури у сфері господарської діяльності : монографія. Харків : НікаНова, 2014. 456 с.
22. Галунько В.В., Єщук О.М. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання. *Actual problems of corruption prevention and counteraction*. 2011. URL: http://www.law-property.in.ua.

УДК 342.951:631.95(477)
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.5-2.18

НОВАК Н.П.

МІЖНАРОДНІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЧНОЇ ПРОДУКЦІЇ НА ПРИКЛАДІ ПОЛЬЩІ, СЛОВАЧЧИНИ ТА ЧЕСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ

INTERNATIONAL ASPECTS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF ORGANIC PRODUCTS ON THE EXAMPLE OF POLAND, SLOVAKIA AND THE CZECH REPUBLIC

Актуальність статті полягає у тому, що основний вектор діяльності кожної держави – забезпечити необхідні умови для проживання свого народу. Від охорони довкілля, збереження й відтворення якості та родючості ґрунтів, уживання якісних продуктів харчування залежать здоров'я і довголіття нації, тому майже вся європейська спільнота переходить на вживання саме органічної продукції. Українське суспільство з урахуванням досвіду сусідніх держав повинно розробити та чітко дотримуватися основних європейських принципів щодо виробництва та обігу органічної продукції. Мета статті полягає у тому, щоб на основі аналізу європейського законодавства дослідити адміністративно-правове забезпечення виробництва органічної продукції в Україні та визначити його основні аспекти. З'ясовано, що правовою основою розвитку органічної продукції у Словаччині є Закон «Про органічне землеробство в Словаччині». Як і у Польщі, діє Національний план дій розвитку екологічного сільського господарства на період до 2020 р., де особлива роль визначена та спрямована на підтримання логотипа eko poľnohospodárstvo. Зазначено, що органічне землеробство – це екологічно чиста система, яка націлена на стійку агроекосистему, яка використовує переважно місцеві та відновлювані ресурси, екологічно чисті технології та практики, що мінімізують екологічну шкоду. Система розуміється як єдиний і живий організм, прикладом якого є природа, з якою фермер гармонійно співпрацює та поважає її природні закони та межі. У статті визначено основні міжнародні аспекти адміністративно-правового забезпечення органічної продукції, визначено, що розвиток органічного виробництва у Польщі, Словаччині та Чеській Республіці, як і в Україні, має невелику історію, але в усіх країнах різні підходи з урахуванням національних пріоритетів, однак усі мають спільну єдину мету – збереження екології, забезпечення необхідними якісними продуктами населення для збереження генофонду держави. Адміністративно-правове забезпечення у сфері виробництва та обігу органічної продукції переважно здійснюється на підставі регламентів Європейського Парламенту.

Ключові слова: *адміністративно-правове забезпечення, виробництво, європейська спільнота, принципи органічної продукції.*

The relevance of the article is that the main vector of activity of each state – to provide the necessary living conditions for its people. The health and longevity of the nation depend on the protection of the environment, the preservation and reproduction of the quality and fertility of soils, the consumption of quality food, so almost the entire European community switches to the use of organic products. Ukrainian society, taking into account the experience of neigh boring countries, must develop and strictly adhere to the basic European principles of production and circulation of organic products. The purpose of the article is to investigate the administrative and legal support of organic production in Ukraine on the basis of the analysis of European legislation and to determine its main aspects. It was found that the legal basis for the development

© НОВАК Н.П. – доктор економічних наук, докторант (Науково-дослідний інститут публічного права)

of organic products in Slovakia is the Law "On Organic Farming in Slovakia". As in Poland, there is a National Action Plan for the Development of Organic Agriculture for the period up to 2020, where a special role is defined and aimed at maintaining the logo "eko poľnohospodárstvo". It is noted that organic farming is an environmentally friendly system that aims at a sustainable agro-ecosystem, which uses mainly local and renewable resources, environmentally friendly technologies and practices that minimize environmental damage. The system is understood as a single and living organism, an example of which is nature, with which the farmer harmoniously cooperates and respects its natural laws and boundaries. The article identifies the main international aspects of administrative and legal support of organic products, defined that the development of organic production in Poland, Slovakia and the Czech Republic, as well as Ukraine has a short history, but in all countries different approaches based on national priorities, but all have a common goal of preserving the environment, providing the necessary quality products to preserve the state gene pool. Administrative and legal support in the field of production and circulation of organic products, mainly on the basis of the Regulations of the European Parliament.

***Key words**: administrative and legal support, production, European community, principles of organic products.*

Вступ. Основний вектор діяльності кожної держави – забезпечити необхідні умови проживання свого народу. Від охорони довкілля, збереження й відтворення якості та родючості ґрунтів, уживання якісних продуктів харчування залежать здоров'я і довголіття нації, тому майже вся європейська спільнота переходить на вживання саме органічної продукції. Приєднуючись до Європейського Союзу, кожна держава бере на себе зобов'язання дотримуватися основних принципів виробництва та обігу органічної продукції.

Дослідження адміністративно-правового забезпечення виробництва і обігу органічної продукції в Україні проводили переважно науковці в економічній сфері, з адміністративного погляду вказане питання розглядалося у загальних аспектах, його досліджували такі вчені: В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Андрушенко, М. Ануфрієв, В. Артиш, Г. Атаманчук, Ф. Бавеса, В. Бакуменко, Г. Баоуракіс, О. Бандурка, Р. Безус, А. Берлач, Н. Берлач, І. Білоткач, Ю. Битяк, В. Бондарь, Н. Борд, Н. Буга, Т. Брагіна, А. Васіна, А. Васильєв, Х. Віллер, В. Галунько, В. Гаращук, Д. Гутман, І. Голосніченко та ін.

Постановка завдання. Мета статті полягає у тому, щоб на основі аналізу європейського законодавства дослідити адміністративно-правове забезпечення виробництва органічної продукції в Україні та визначити його основні аспекти.

Результати дослідження. Розглянемо розвиток органічної продукції найближчих сусідів України – Польщі, Словаччини та Чехії, з якими маємо спільні кордонні межі, схожі природно-кліматичні умови, ідентичну структуру земель.

Особливу увагу на розвиток органічного виробництва у Польщі було звернуто на початку 1980-х років. В Україні це питання стало розглядатися у 1990-х роках унаслідок попиту на органічні продукти на міжнародному ринку. У 1989 р. у Польщі зареєстровано асоціацію «Еколенд» як першу органічну неурядову громадську організацію, яка займалася сертифікацією органічної продукції. Велика хвиля зростання органічного руху була пов'язана зі вступом Польщі до ЄС та впровадженням субсидій органічним фермерам у рамках програм розвитку сільського господарства. У 2008 р. налічувалося близько 15 тис органічних господарств (майже 1% від загальної кількості аграрних підприємств), серед яких – 236 підприємств-переробників. Загальна площа сертифікованих органічних земель становила понад 314 тис га. За всю історію розвитку органічного руху було розроблено чимало шляхів збуту органічної продукції, наприклад: прямі продажі з поля, фермерські базари, супермаркети, спеціалізовані та Інтернет-магазини. Споживачі можуть дістати інформацію про органічні продукти з теле- та радіопрограм; студенти мають змогу вивчати органічне сільське господарство в окремих вишах [1]. Станом на 2017 р. Польща відносилася до 2–3-ї групи органічних господарств Європи за розміром угідь.

На ринку діє ще одне Польське товариство екологічного сільського господарства (PTRE). У 2004 р. Польща стала членом Європейського Союзу й отримала значні фінансові можливості для субсидування цього виду діяльності.

Досліджуючи досвід Польщі щодо розвитку органічного виробництва, В. Артиш зазначив, що динамічний розвиток органічного агровиробництва Польщі є взірцем реалізації концепції зрівноваженого розвитку сільського господарства, сільських територій та охорони довкілля. Нагромаджений позитивний досвід щодо ведення органічного сільського господарства Польщі становить науковий і практичний інтерес для використання його з метою екологізації вітчизняного агарного сектору, розвитку органічного агровиробництва в Україні [2].

За період 2003–2013 рр. кількість органічних ферм у Польщі зросла у понад 11 разів – із 2 286 у 2003 р. до майже 26,6 тис у 2013 р. У 2013 р. кількість органічних ферм становила 26 598, із них найбільша кількість органічних ферм була у таких воєводствах: Вармінсько-Мазурському (4 235), Західнопоморському (3 640) та Підляському (3 407). У 2017 р. їх було вже понад 20,3 тис [3]. Розвиток органічного виробництва здійснюється відповідно до Закону «Про екологічне сільське господарство», Правил екологічного виробництва, Постанови Ради ЄС № 834/2007 від 28 червня 2007 р. щодо екологічного виробництва та маркування екологічних продуктів, Регламенту Комісії ЄС № 1235/2008 від 8 грудня 2008 р. щодо заходів з імпорту екологічних продуктів із третіх країн, Регламенту Комісії ЄС № 889/2008 від 5 вересня 2008 р. з упровадження Постанови ЄС № 834/2007 стосовно екологічного виробництва та маркування екологічних продуктів та розпорядження міністра сільського господарства і розвитку села з національного бюджету.

Окрім того, урядом Польщі розроблено «Національну стратегію розвитку – 2020» та «Стратегію сталого розвитку сільських територій, сільського господарства та рибальства»; як правило, на чотири роки приймаються плани дій, наприклад «План дій щодо органічних продуктів харчування та сільського господарства у Польщі на 2011–2014 роки», «Рамковий план дій із продовольства та органічного землеробства у Польщі на 2014–2020 роки».

Аналогічний план приймався з 1999 по 2008 р., у якому зазначалося, що інспекція торговельної якості агропродовольчих товарів приймає заяви виробників, які хочуть розпочати виробництво екологічних товарів. Усі урядові сертифікаційні органи попередньо одержали акредитаційні сертифікати у Польському центрі акредитації й мають право здійснювати контроль екологічних господарств і підприємств із переробки екологічної продукції, а за необхідності позбавляти сертифікатів на право продовження господарської діяльності [4].

Як і Польща, незначну історію щодо розвитку та виробництва органічної продукції має Словаччина (з 1995 р.). Станом на 2017 р. Словаччина відносилася до п'ятої групи органічних господарств Європи за розміром угідь, де середній розмір органічного господарства перевищує 200 га. Більшість земельних угідь займають постійні пасовища.

Правовою основою розвитку органічної продукції є Закон «Про органічне землеробство у Словаччині». Як і у Польщі, діє Національний план дій розвитку екологічного сільського господарства на період до 2020 р., де особлива роль відводиться підтриманню логотипа eko poľnohospodárstvo. Зазначено, що органічне землеробство (ЕП) – це екологічно чиста система, яка націлена на стійку агроекосистему, яка використовує переважно місцеві та відновлювані ресурси, екологічно чисті технології та практики, що мінімізують екологічну шкоду. Система розуміється як єдиний і живий організм, прикладом якого є природа, з якою фермер гармонійно співпрацює та поважає її природні закони та межі. Людина є частиною природи, вона несе етичну та соціальну відповідальність за дбайливе використання ландшафту та його охорону. Окрім того, тут же закладено основні принципи, що стосуються органічної продукції [5].

Що стосується сертифікації (EPV), то її надає компанія Naturalis SK, s.r.o. з 2004 р., яка проводить перевірки та сертифікацію у операторів, які займаються виробництвом неперероблено сільськогосподарської продукції та живих тварин у EPV, сюди включено: рослинництво, включаючи збір дикорослих рослин та їх частин і вирощування грибів, та тваринництво, включаючи бджільництво; операторів, що займаються виробництвом органічної їжі, органічних кормів та комбікормів, біонасіння та вегетативного розмножувального матеріалу; упаковку, перефасовку та маркування продуктів у EPV; імпортерів та експортерів органічної продукції з третіх країн; торговців, дистриб'юторів та зберігачів продукції в EPV [6].

Слід зазначити, що всі виробники органічної продукції занесені до реєстру, за якими здійснюється державний контроль. Під час реклами обов'язково вказується, чи є перевіреним той чи інший оператор. Наприклад, ТОВ Vetter Slovakia spol знаходиться під реєстраційним номером SK-2006/415 і є у списку перевірених операторів (займається молочною продукцією).

Однак, як і в Україні, споживчий кошик місцевого населення незначний, тому особливої покупної спроможності органічної продукції немає. Окрім того, відсутня належна реклама саме цих продуктів.

Аналогічно з Польщею та Словаччиною розвивається сфера органічного виробництва й у Чехії (1990 р). У 2017 р. площа органічних сільськогосподарських земель становила 4%, або 1,7% від загальної кількості екоферм у ЄС (у 2004 р. республіка увійшла до Європейського Союзу).

Правовою основою розвитку органічного виробництва є Закон про екологічне сільське господарство, а з 2003 р. діє Національний план дій із розвитку екологічного сільського господарства, який прийнятий на 10 років. Існує, як і в Польщі, дві асоціації органічних фермерів – PROBIO та LIBERA. Виробництвом органічної продукції займаються 5 275 господарств.

Слід відзначити дуже жорсткий контроль над виробництвом органічної продукції, а також його маркуванням, який уважається одним із найефективніших у Європі.

У республіці діє чотири приватні сертифікаційні інспекції (КО), які здійснюють контроль на підставі державного контракту з Міністерством сільського господарства. Вони зобов'язані проводити перевірку кожного зареєстрованого екологічного підприємства не рідше одного разу на рік. Водночас вони зобов'язані провести ще одну випадкову перевірку принаймні 10% компаній, і 10% усіх перевірок повинні проходити у формі непередбаченої перевірки. Під час цих перевірок КО зобов'язані взяти контрольні зразки ґрунту, рослин, сировини та продуктів щонайменше у 5% підприємств із метою аналізу можливого використання несанкціонованих речовин. Якщо встановлюється порушення, такі особи підлягають штрафу.

Також такий контроль здійснює Центральний інститут сільськогосподарської інспекції та випробувань відповідно до Регламенту (ЄС) № 882/2004 Європейського Парламенту та Ради щодо офіційного контролю, що проводиться для забезпечення перевірки дотримання законодавства про корми та харчові продукти, правил охорони здоров'я та добробуту тварин. На органічних фермах зазвичай проводять випадкові перевірки правил органічного виробництва на основі результатів аналізу ризиків або на вимогу Міністерства сільського господарства.

Інспекція передусім перевіряє безпеку, якість та правильність маркування харчових продуктів, сировини для їх виробництва, сільськогосподарської продукції та тютюнових виробів. На підставі публічно-правової угоди з Міністерством сільського господарства воно контролює органічне виробництво в межах своїх повноважень, передбачених Законом № 110/1997 Coll. та відповідними нормативними актами [7]. Слід відзначити як недолік, що, як і у Словаччині, у Чехії відсутня достатня кількість реклами органічної продукції, тому обізнаність споживачів низька і, як наслідок, усередині держави незначний збут цих продуктів харчування. Що стосується реалізації органічних продуктів за межі держави, то республіка займає одне з лідируючих місць

Висновки. Отже, виходячи із вищевикладеного, бачимо, що розвиток органічного виробництва у Польщі, Словаччині та Чеській Республіці, як і в Україні, має невелику історію, але в усіх країнах різні підходи з урахуванням національних пріоритетів, однак усі мають спільну єдину мету – збереження екології, забезпечення необхідними якісними продуктами населення для збереження генофонду держави. Адміністративно-правове забезпечення у сфері виробництва та обігу органічної продукції переважно здійснюється на підставі регламентів Європейського Парламенту та внутрішніх законів та актів виконавчої влади. Українське суспільство з урахуванням досвіду сусідніх держав повинно розробити та чітко дотримуватися основних європейських принципів щодо виробництва та обігу органічної продукції.

Список використаних джерел:

1. Польща: Золотий Хрест за органічний рух. URL: http://organic.ua/uk/component/content/article/16-world/321-polshha-zolotyj-hrest-za-organichny j-ruh.
2. Артиш В.І. Досвід Польщі щодо органічного виробництва та перспективи його розвитку в Україні. *Науковий вісник НУБіП України. Серія «Економіка, аграрний менеджмент, бізнес».* 2018. № 284. С. 182–188.
3. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi Ramowy Plan Działań dla Żywności i Rolnictwa Ekologicznego w Polsce na lata 2014 – 2020. Warszawa, 1 sierpnia 2014. 37 s.
4. Raport na temat stanu i tendencji rozwoju rolniztwa kologicznego w Polsce na lata 1999–2008. URL: www.wydawnictwo (дата звернення: 25.09.2020).
5. EKO Poľnohospodárstvo. URL: https://www.bioregal.sk/a/eko-polnohospodarstvo (дата звернення: 25.09.2020).
6. EKO BIO certifikát ekologického poľnohospodárstva. URL: https://www.frutree.sk/o-nas/kvalita/eko-bio.html (дата звернення: 25.09.2020).
7. Kontrolní systém EZ. URL: http://eagri.cz/public/web/mze/zemedelstvi/ekologicke-zemedelstvi/ekologicke-zemedelstvi/kontrolni-system/.

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.5-2.19

СЕМЕННИКОВ С.В.

ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ НАД ДІЯЛЬНІСТЮ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН

TO THE CHARACTERISTICS OF THE MECHANISM OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF THE SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LEGAL RELATIONS

Актуальність теми статті полягає у тому, що, реалізуючи свій правовий статус, учасники адміністративного процесу досить часто допускають порушення норм чинного законодавства, що негативно впливає не лише на процес вирішення відповідного спору, а й на загальний рівень законності у судовій системі. Унаслідок цього актуальним є питання здійснення ефективного та результативного контролю над діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин, що є важливою запорукою належного функціонування та реалізації останніх. Дослідження контролю над діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин було б не повним без визначення головних аспектів регулятивного впливу права на суспільні відносини, що виникають у зазначеній сфері. Визначено, що механізм адміністративно-правового регулювання здійснення контролю над діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин – це санкціонована державою, закріплена в нормах чинного законодавства України система адміністративних засобів, заходів та методів регламентуючого, координаційного та регуляторного впливу на суспільні відносини, які виникають у сфері контролю над діяльністю суб'єктів адміністративних правових відносин. Визначено перелік та на надано характеристику ключових елементів даного механізму серед яких: нормативно-правові акти, норми права, акти реалізації правових норм. З'ясовано, що механізм адміністративно-правового регулювання здійснення контролю над діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин розчинюється у правових нормах. Тобто саме через них держава забезпечує належний правовий режим контролю суспільних відносин у зазначеній вище сфері, фактичну реалізацію даного контролю, його матеріально-юридичні та процедурні аспекти. Наголошено, що акт реалізації норми права в рамках механізму здійснення контролю над діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин – це активні дії учасників контрольних процедур, спрямовані на втілення у життя норм права, що регламентують порядок контролю над діяльністю суб'єктів адміністративних правових відносин.

Ключові слова: *механізм, адміністративно-правове регулювання, контроль, суб'єкт, адміністративні процесуальні відносини.*

The relevance of the topic of the article is that exercising their legal status, participants in administrative proceedings often violate current legislation, which in its negative way affects not only the process of resolving the dispute, but also the general level of legality in the judiciary. As a result, the issue of effective and efficient control over the activities of the subjects of administrative procedural legal relations is relevant today, which is an important guarantee of the proper functioning and implementation of the latter. The study of control over the activities of the subjects of administrative procedural legal relations would not be complete without identifying the main aspects of the regulatory impact of law on public relations arising in this area. It is determined that the mechanism of administrative and legal regulation of

© СЕМЕННИКОВ С.В. – здобувач (Науково-дослідний інститут публічного права)

control over the activities of subjects of administrative procedural legal relations is a system of administrative means, measures and methods of regulatory, coordination and regulatory influence on public relations arising in the sphere of state-sanctioned, enshrined in current legislation of Ukraine control over the activities of the subjects of administrative legal relations. The list is defined, and the following key elements of this mechanism are characterized: normative-legal acts, norms of law, acts of realization of legal norms. It was found that the mechanism of administrative and legal regulation of control over the activities of the subjects of administrative procedural legal relations is dissolved in legal norms. That is, it is through them that the state ensures the proper legal regime of control of public relations in the above area, the actual implementation of this control, its substantive and procedural aspects. It is emphasized that the act of implementation of the rule of law within the mechanism of control over the activities of subjects of administrative procedural legal relations are active actions of participants in control procedures aimed at implementing the rules of law governing the control over the activities of subjects of administrative legal relations.

Key words: *mechanism, administrative and legal regulation, control, subject, administrative procedural relations.*

Вступ. Реалізуючи свій правовий статус, учасники адміністративного процесу досить часто допускають порушення норм чинного законодавства, що негативно впливає не лише на процес вирішення відповідного спору, а й на загальний рівень законності у судовій системі. Унаслідок цього актуальним є питання здійснення ефективного та результативного контролю над діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин, що є важливою запорукою належного функціонування та реалізації останніх. Дослідження контролю над діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин було б не повним без визначення головних аспектів регулятивного впливу права на суспільні відносини, що виникають у зазначеній сфері. Так, процес здійснення даного контролю має власний механізм правового регулювання адміністративного типу, особливості та сутність якого будуть детально розібрані та оцінені в даній статті. Узагалі, механізм – це категорія, яка показує структуру об'єкта, систему взаємозв'язку його внутрішніх елементів, функціональне призначення останніх, а також динамічні, «реалізаційні» аспекти їхньої роботи, які являють собою цілісне явище.

Окремі проблемні аспекти, пов'язані зі здійсненням контролю над діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин у своїх наукових працях розглядали: Г.В. Атаманчук, О.В. Бачун, О.В. Белькова, В.В. Галунько, Ю.О. Гурджі, Є.В. Дейнеко, Д.М. Ластович, А.Д. Машков, Л.В. Набока, О.І. Остапенко, Ю.С. Педько, Ю.В. Скрипіна, Л.П. Сушко, Д.Ю. Шпенов, О.М. Ярмак та багато інших. Утім, незважаючи на чималу кількість наукових досліджень, справедливим буде відзначити, що малодослідженою є проблематика механізму адміністративно-правового регулювання здійснення контролю над діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин

Постановка завдання. Метою статті є надання характеристики механізму адміністративно-правового регулювання здійснення контролю над діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин.

Результати дослідження. Аналіз наукових позицій низки вітчизняних правників дає можливість зробити такі загальні висновки стосовно сутності механізму адміністративно-правового регулювання здійснення контролю над діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин:

– по-перше, механізм адміністративно-правового регулювання є відгалуженням юридичного регулювання суспільних відносин у цілому, однак реалізується у більш вузькій сфері;

– по-друге, механізм адміністративно-правового регулювання регламентовано нормами адміністративного права, які закріплено у законодавчих та підзаконних актах вказаної галузі;

– по-третє, досліджуваний механізм виражається у системі спеціальних адміністративно-правових засобів, заходів та методів, спрямованих на вирішення завдань, що виникають передусім у діяльності органів державної влади, тобто управлінського апарату країни;

– по-четверте, вказані адміністративно-правові засоби, заходи та методи знаходять свою реалізацію в актах застосування адміністративно-правових норм;

– по-п'яте, механізм адміністративно-правового регулювання має активний характер, іншими словами, це дієва частина права, що показує його фактичний регуляторний вплив на суспільні відносини.

Спираючись на зазначені моменти, механізм адміністративно-правового регулювання здійснення контролю над діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин – це санкціонована державою, закріплена в нормах чинного законодавства України система адміністративних засобів, заходів та методів регламентуючого, координаційного та регуляторного впливу на суспільні відносини, які виникають у сфері контролю над діяльністю суб'єктів адміністративних правових відносин. На нашу думку, основними елементами даного механізму, ґрунтуючись на представленому визначенні, є нормативно-правові акти, норми права та акти реалізації цих норм. Проаналізуємо кожен із зазначених елементів окремо та виділимо їхні найтиповіші особливості.

Так, перший елемент – нормативно-правовий акт – постає одним із базових елементів юридичної теорії. Ю.С. Шемшученко та С.В. Бобровник розуміють нормативно-правовий акт як офіційний письмовий документ, який приймається уповноваженим органом держави і встановлює, змінює, припиняє чи конкретизує певну норму права. Правники підкреслюють, що нормативно-правовий акт відображає волю уповноваженого суб'єкта права, є обов'язковим для виконання, має документальну форму закріплення, забезпечується у виконанні державою, у тому числі примусовими засобами [1, с. 192]. С.В. Клименко визначає нормативно-правовий акт як виданий в установленому порядку уповноваженим на те державним органом акт правотворчості, який установлює, змінює чи скасовує правові норми. Іншими словами, підсумовує автор, нормативно правовий акт – це офіційний акт правотворчості, в якому містяться норми права [2, с. 122]. На думку В.Г. Гончаренко, нормативний акт – це письмовий документ, який приймається уповноваженим органом, установлює змінює або скасовує норми права [3, с. 168]. С.Л. Лисенков та В.В. Копейчиков констатують, що нормативно-правові акти – це офіційні письмові документи, прийняті компетентними суб'єктами, в яких в односторонньому вольовому порядку встановлюються, змінюються чи скасовуються загальнообов'язкові правила поведінки. Такими є конституції, закони, укази президента, постанови тощо [4, с. 193].

Отже, нормативно-правовий акт – це виданий у встановленому порядку офіційний документ, який закріплює відповідні норми права. До них відносяться міжнародно-правові акти, Конституція України, закони, підзаконні документи, акти центральних та місцевих органів виконавчої влади тощо. У межах питання регулювання контролю над діяльністю суб'єктів адміністративно-правових відносин нормативно-правовий акт відіграє важливу роль, адже в положеннях подібних документів закріплюються правовий статус учасників процедур контролю, їхні права, обов'язки та функції, структурна підпорядкованість та місце у системі державного апарату; порядок застосування заходів, засобів та методів контролю; межі та форми контролю над діяльністю суб'єктів адміністративно-правових відносин; порядок притягнення суб'єктів до відповідальності за порушення в адміністративній процесуальній галузі та ін. В означеному аспекті варто виділити такі офіційні документи, як Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР, Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV, закони України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 № 1202-VIII, «Про Вищу раду правосуддя» від 21.12.2016 № 1798-VIII, «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23.12.1997 № 776/97-ВР, «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 № 1861-VI, рішення Вищої ради правосуддя тощо.

Другим складником механізму адміністративно-правового регулювання здійснення контролю над діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин є норми права. На думку В.О. Котюка, норма права являє собою офіційне, формально визначене, загальнообов'язкове правило поведінки, яке встановлюється або санкціонується державою, охороняється нею від порушень, спрямовується на регулювання найбільш важливих суспільних відносин та охорону соціальних цінностей шляхом установлення юридичних прав та обов'язків суб'єктів права [5, с. 45]. Деякі дослідники вважають, що норма права виражає волю соціальних сил, які перебувають при владі, затверджується або санкціонується державою, формується в нормативних актах чи інших джерелах права, є обов'язковою для виконання, охороняється від порушень примусовою силою державного примусу. Водночас правова норма – це загальнообов'язкове правило соціальної поведінки, встановлене або санкціоноване державою, виражене публічно у формально визначених приписах, як правило, у письмовій формі, та охоронюване органами держави шляхом контролю над його дотриманням або застосування передбачених законом заходів примусу

за правопорушення [6, с. 247–250]. М.І. Матузов та О.В. Малько зазначають, що норма права (юридична норма) виступає одним із найбільш важливих різновидів діючих у суспільстві соціальних норм. Тому правовій нормі притаманні риси, характерні для будь-якої соціальної норми як регулятора суспільних відносин. Однак правова норма має також відмінні риси. Зокрема, вона є критерієм правомірності поведінки суб'єктів, який є досить чітко позначеним і конкретним [7, с. 267]. Науковці вважають, що норма права є моделлю поведінки та як така визначає межі можливих і належних учинків у тих чи інших відносинах, тим самим забезпечуючи міру свободи індивіда. Норми покликані закріплювати і стимулювати необхідні та бажані для суспільства й держави відносини, охороняти від порушень і впливати на соціально небажані зв'язки у цілях обмеження, витіснення, усунення цих порушень [7, с. 267–268]. Як зазначає Т.О. Гуржій, норма права – це клітина права, правової «матерії». Найпростішими елементами її структури є гіпотеза, диспозиція та санкція. Натомість злочинне діяння – це завжди зовнішній вияв волі винного, акт його поведінки. Оскільки норма (її елементи) і діяння – є речі різнопорядкові, онтологічний аспект абстрактної тотожності не може бути застосований для порівняння різних речей, предметів, понять [8, с. 14]. Не можна залишити поза увагою визначення, запропоноване О.Ф. Скакун, яка вважає, що норми права – це загальнообов'язкове правило поведінки, сформоване в суспільстві відповідно до визнаної в ньому справедливої міри свободи і рівності та формально визначене (встановлене чи санкціоноване) і забезпечене державою з метою регулювання, охорони та захисту суспільних відносин. Зазначимо, що природні права людини, якщо вони не закріплені у формах права (тобто формально не визначені), є також чинними правом і підлягають забезпеченню державою так само, як і інші норми права [9]. До головних ознак норм права вчена відносить таке:

– за внутрішнім змістом норма права є зразком відносин, що складаються в суспільстві відповідно до об'єктивно існуючої соціально визнаної справедливої міри свободи і рівності;

– норма права є правилом поведінки (належної, дозволеної), що впорядковує відносини між людьми, коригує їхні зв'язки, надає їм компромісно-комунікативного характеру;

– правова норма регулює невизначену кількість суспільних відносин;

– правові норми не мають конкретного адресата (є неперсоніфікованими), поширюються на всіх, хто стає учасником відносин, регульованих цими нормами; розраховані на багатократність застосування за певних життєвих обставин тощо [9].

Таким чином, правові норми – це «наріжний камінь» правової системи держави, найменша частка права, яка закріплює у собі міру дозволеного і належного – базове, усталене у суспільстві та закріплене у нормативному матеріалі правило поведінки, метою якого є регулювання суспільних відносин у певній сфері. У даному аспекті механізм адміністративно-правового регулювання здійснення контролю над діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин розчинюється у правових нормах. Тобто саме через них держава забезпечує належний правовий режим контролю суспільних відносин у зазначеній вище сфері, фактичну реалізацію даного контролю, його матеріально-юридичні та процедурні аспекти.

Останнім елементом механізму адміністративно-правового регулювання здійснення контролю над діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин є акти реалізації норм права. Варто відзначити, що термін «реалізація» у філософському розумінні – це перехід від припущення про те, що предмет, існуючий поза мисленням, предмет у собі, протистоїть або може протистояти нам до власного пізнання реального, тобто до пізнання того, що воно існує у собі, без протиставлення акту пізнання; встановлення того, що припущення мислення про реальність відноситься до предмету (встановлення реальності), може бути перевірено дослідним шляхом або за допомогою мислення. Реалізувати щось значить усвідомити реальність факту [10, с. 412.]. Реалізація (від латинського realis – речовий, дійсний) – здійснення будь-якого плану, задуму, ідеї тощо [11, с. 280]. Отже, реалізація уявляється складним процесом, до якого включаються суб‘єкт реалізації, об‘єкт реалізації (певний план, припис, ідея), усвідомлювана суб‘єктом можливість утілення об‘єкта у реальність (безпосередньо залежить від того, що саме суб‘єкт бачить кінцевою метою реалізації, чого він хоче досягти у підсумку), спосіб такого втілення (визначається специфікою об‘єкта реалізації, наявними у суб‘єкта ресурсами) та його результат. У контексті останнього ключовим стає співвідношення між досягнутим результатом реалізації та метою, яку було закладено в об‘єкт як невід‘ємний його елемент [12, с. 107].

Тож акт реалізації норми права в рамках механізму здійснення контролю над діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин – це активні дії учасників контрольних процедур, спрямовані на втілення у життя норм права, що регламентують порядок контролю над

діяльністю суб'єктів адміністративних правових відносин. Подібні акти, як правило, мають формалізований характер, у зв'язку з чим виражаються у рішеннях, дорученнях, наказах, висновках офіційних органів або посадових осіб на кшталт актів реагування Уповноваженого щодо порушень законодавства України, рішень Вищої ради правосуддя, рішень Ради суддів України тощо.

Висновки. Отже, у підсумку даного наукового дослідження відзначимо, що, на нашу думку, саме представлені елементи формують структуру складного за своєю суттю механізму адміністративно-правового регулювання здійснення контролю над діяльністю суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин. Варто наголосити, що в сукупності вони являють собою систему спеціальних правових джерел, крізь які відбувається реалізація заходів, засобів та методів правового регулювання відносин у досліджуваній сфері.

Список використаних джерел:

1. Юридична енциклопедія : у 6 т. / р.: Ю.С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 4 ; Юридична думка, 2002. 720 с.
2. Клименко С.В., Чичерин А.Л. Основы государства и права : пособие для поступающих в юридические вузы. Москва : Зерцало, 1999. 354 с.
3. Юридичні терміни. Тлумачний словник / В.Г. Гончаренко та ін. ; за ред. В.Г. Гончаренка ; 2-е вид., стереотипне. Київ : Либідь, 2004. 320 с.
4. Теорія держави і права : навчальний посібник / за заг. ред. С.Л. Лисенкова і В.В. Копейчикова. Київ : Юрінком Інтер, 2002. 368 с.
5. Котюк В.О. Теорія права. Курс лекцій : навчальний посібник. Київ : Вентурі, 1996. 208 с.
6. Проблемы общей теории права и государства / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. Москва : НОРМА – ИНФРА-М, 1999. 832 с.
7. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права : учебник. Москва : Юристъ, 2004. 512 с.
8. Гуржій Т.О. Адміністративно-правова кваліфікація порушень водіями механічних транспортних засобів правил керування : дисертація. Київ, 2005. 242 с.
9. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / пер. з рос. Харків : Консум, 2001. 656 с.
10. Философский энциклопедический словарь / ред.-сост. Е.Ф. Губский, Г.В. Кораблева, В.А. Лутченко. Москва : ИНФРА-М, 2003. 576 с.
11. Савченко В.Н., Смагин В.П. Начала современного естествознания. Тезаурус. Ростов-на-Дону : Феникс, 2006. 336 с.
12. Подпіснов Д.С. Ознаки реалізації норм права. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право.* 2013. № 3(19). С. 107–111.

УДК 340.11.2
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.5-2.20

ТАТАРОВА Т.О.

МЕТОДИ ФІСКАЛЬНОГО КОНТРОЛЮ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

METHODS OF FISCAL CONTROL: GENERAL THEORETICAL ASPECT

Актуальність статті полягає у тому, що сучасні процеси державотворення, що відбуваються в усіх сферах політичного та економічного життя країни, зумовлюють системні зміни у суспільних відносинах, які стосуються управління окремими галузями та сферами діяльності Української держави. Не винятком є й сфера діяльності фіскальних органів держави, оскільки саме від злагодженої, системної та відповідними чином організованої роботи таких органів залежать наповнення державного бюджету країни, стан протидії правопорушенням в економічній сфері, а також забезпечення соціально-економічних прав громадян. Із цієї причини ключовим питанням, що, на нашу думку, вимагає відповідного наукового опрацювання та нормативно-правового регулювання, є порядок застосування релевантних методів фіскального контролю в діяльності відповідних органів та установ. Разом із цим слід відзначити, що постійні організаційні зміни у сфері діяльності податкових та митних органів, логічна суперечність положень нормативних актів, що регулює порядок стягнення обов'язкових податків, зборів та платежів, не сприяють однаковому розумінню сутності методів фіскального контролю та їх видів. У статті проаналізовано сучасні наукові та нормативні підходи до визначення термінів «контроль», «метод», «методи фіскального контролю». З'ясовано, що ключовими ознаками методу є такі: прийом, спосіб здійснення діяльності або реалізації завдань, вибирається відповідно до цілей такої діяльності, здійснюється в рамках певної компетенції. Методами фіскального контролю є визначена у нормативно-правових актах та сформована сучасною правовою наукою сукупність прийомів та способів, що застосовуються уповноваженими суб'єктами реалізації фіскальної політики з метою додержання підконтрольними об'єктами вимог митного та податкового законодавства, нормативно-правових актів та міжнародних договорів із питань митної справи та сплати податків, а також виконання нормативних вимог із питань регулювання обігу готівки, проведення розрахункових та касових операцій, патентування, ліцензування та інші операції, що входять у компетенцію фіскальних органів держави.

Ключові слова: *метод, контроль, методи фіскального контролю, фіскальні органи.*

The relevance of the article is that the modern processes of state formation, which take place in all spheres of political and economic life of the country, cause systemic changes in social relations concerning the management of certain industries and spheres of activity of the Ukrainian state. The sphere of activity of fiscal bodies of the state is no exception, as the filling of the state budget of the country, the state of counteraction to offenses in the economic sphere, as well as ensuring the socio-economic rights of citizens depend on the coordinated, systematic and appropriately organized work of such bodies. For this reason, the key issue that, in our opinion, requires appropriate research and regulatory regulation is the procedure for applying relevant methods of fiscal control in the activities of relevant bodies and institutions. However, it should be noted that the constant organizational changes in the activities of tax and customs authorities, the logical contradiction of the regulations governing the collection of mandatory taxes, fees and charges do not contribute to a common understanding of

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

the essence of fiscal control methods and their types. In the article, the author analyzes modern scientific and regulatory approaches to the definition of the terms «control», «method», «methods of fiscal control». It was found that the key features of the method are the following: the reception, method of carrying out activities or implementation of tasks, selected in accordance with the objectives of such activities, is carried out within a certain competence. It is determined that the methods of fiscal control are defined in regulations and formed by modern legal science a set of techniques and methods used by authorized entities to implement fiscal policy in order to comply with the requirements of customs and tax legislation, regulations and international agreements on customs matters and payment of taxes, as well as compliance with regulatory requirements on the regulation of cash circulation, settlement and cash transactions, patenting, licensing and other transactions within the competence of fiscal authorities.

Key words: *method, control, methods of fiscal control, fiscal authorities.*

Вступ. Сучасні процеси державотворення, що відбуваються в усіх сферах політичного та економічного життя країни, зумовлюють системні зміни у суспільних відносинах, які стосуються управління окремими галузями та сферами діяльності Української держави. Не винятком є й сфера діяльності фіскальних органів держави, оскільки саме від злагодженої, системної та відповідними чином організованої роботи таких органів залежать наповнення державного бюджету країни, стан протидії правопорушенням в економічній сфері, а також забезпечення соціально-економічних прав громадян.

Із цієї причини ключовим питанням, що, на нашу думку, вимагає відповідного наукового опрацювання та нормативно-правового регулювання є порядок застосування релевантних методів фіскального контролю в діяльності відповідних органів та установ. Разом із цим слід відзначити, що постійні організаційні зміни у сфері діяльності податкових та митних органів, логічна суперечність положень нормативних актів, що регулює порядок стягнення обов'язкових податків, зборів та платежів, не сприяють однаковому розумінню сутності методів фіскального контролю та їх видів.

Питання організації та здійснення контролю у сфері оподаткування та митної справи були предметом наукових робіт Ю.М. Васюка, М.І. Мельника, В.В. Пухальського, Д.М. Реви, Ю.О. Соловйова, Д.В. Форостянко [1–6]. Водночас відзначимо, що нині у правовій та економічній літературі бракує наукових праць із питань сутності, форм та методів саме фіскального контролю. Багато наукових праць ототожнюють цей вид контролю з податковим, що, на нашу думку, є спірною точкою зору; окрім того, досі у чинному законодавстві України немає усталеної точки зору на перелік форм та методів митного, податкового або фіскального контролю. Такий стан справ свідчить про актуальність вибраної теми, оскільки перш ніж досліджувати конкретні методи фіскального контролю, треба з'ясувати зміст цієї категорії, а також визначити їх базовий перелік.

Постановка завдання. Метою статті є формулювання авторського визначення категорії «методи фіскального контролю», а також здійснення їх класифікації відповідно до змісту чинних нормативно-правових актів у митній та податковій сферах, а також на підставі аналізу наукових робіт з актуальних питань податкового та митного права.

Результати дослідження. Визначення сутності методів фіскального контролю неможливо здійснити без належного термінологічного аналізу понять, що є його складниками: контроль, метод, фіскальні органи та ін.

Якщо проаналізувати фундаментальні праці в галузі адміністративно-правової науки, то можна побачити позицію, відповідно до якої контроль виступає як організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й дисципліни, що виявляється у спостереженні і перевірці правомірності діяльності об'єкта контролю та фактичної відповідності тих чи інших дій вимогам чинного законодавства з можливістю втручатися в оперативно-господарську та виробничу діяльність для усунення виявлених недоліків [7, с. 192]. Також контроль виступає засобом забезпечення законності, а його зміст полягає у діяльності з перевірки фактичного стану справ на підконтрольному об'єкті, виявленні недоліків, помилок, зловживань, їх усуненні. За результатами контрольних перевірок порушуються адміністративні або дисциплінарні провадження, ставиться питання про кримінальне переслідування, відшкодування збитків [8, с. 224].

Відповідно до положень Лімської декларації, контроль – це не самоціль, а невід'ємна частина системи державного управління, метою якого є виявлення відхилень від прийнятих стан-

дартів і законодавчих вимог щодо ефективності та економії витрачання матеріальних ресурсів на можливо більш ранній стадії, щоб мати можливість прийняти коригуючі заходи, а в окремих випадках притягнути винних до відповідальності, отримати компенсацію за заподіяну шкоду або здійснити заходи щодо запобігання таким порушенням у майбутньому [9].

Отже, розглядаючи зміст контролю, ми можемо побачити його ключові складники: наявність об'єкта та суб'єкта контролю, який має повноваження перевіряти діяльність підконтрольного об'єкта; спрямування контролю на перевірку стану об'єкта відповідним стандартам та нормам, виявлення та усунення недоліків у такій діяльності.

Щодо сутності категорії «метод» підкреслимо, що вона є об'єктом наукових досліджень у різних галузях науки: філософії, теорії управління, адміністративному праві, публічному адмініструванні тощо.

За загальним визначенням метод – це спосіб пізнання явищ; прийом або система способів, які застосовуються в якій-небудь сфері діяльності [10, с. 671]. Якщо говорити про «методи діяльності», то науковці пропонують під ними розуміти способи, прийоми, засоби, які використовуються для досягнення поставленої мети і становлять зміст цієї діяльності [11, с. 183]. У теорії управління та адміністративно-правовій науці метод розуміють як спосіб цілеспрямованого впливу суб'єкта управління на колектив, групу або одну людину [12, с. 146–147]; спосіб, прийом практичної реалізації завдань і функцій виконавчої влади в повсякденній діяльності виконавчих органів (посадових осіб) на основі закріпленої за ними компетенції у встановлених межах і у відповідній формі [13, с. 234]; засіб, спосіб чи прийом, за допомогою якого здійснюється вплив на об'єкти з метою практичного виконання завдань, що стоять перед органом чи посадовою особою [14, с. 313].

Отже, ключовими ознаками методу є: прийом, спосіб здійснення діяльності або реалізації завдань, вибирається відповідно до цілей такої діяльності, здійснюється в рамках певної компетенції.

Якщо ми звернемося до дослідження сутності категорії «методи фіскального контролю», то маємо передусім визначити галузеву сферу наших наукових пошуків. Так, у 2014 році була створена *Державна фіскальна служба як правонаступник Міністерства доходів і зборів України, що мала сферою відповідальності податковий та митний напрями [15].* Разом із цим практика її діяльності показала, що новостворений орган не дуже вдало використовує надані йому повноваження. Зважаючи на вищевикладене, у березні 2019 року уряд України прийняв рішення про розподілення повноважень цієї служби та затвердив окремі положення про Державну податкову службу України та Державну митну службу України [16; 17].

Якщо б ми досліджували питання фіскального контролю до 2018 року, то однозначно б визначали як суб'єкт його здійснення Державну фіскальну службу України і відштовхувалися від певних способів та прийомів її діяльності. Натомість після її поділу це зробити дещо складніше, адже під час визначення методів фіскального контролю треба спиратися на саме поняття «фіскальний контроль», яке немає чіткого законодавчого закріплення.

Підкреслимо, що сьогодні у Податковому кодексі України міститься визначення «податковий контроль» як система заходів, що вживаються контролюючими органами та координуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику. Також у цьому акті вказано, що податковий контроль здійснюється податковими та митними органами [18].

Л. Зозуля пропонує розглядати податковий контроль як особливий вид державного фінансового контролю, що здійснюється на стадії формування публічних грошових фондів спеціально уповноваженими суб'єктами і спрямований на забезпечення додержання податкового законодавства платниками податків [19]. Окрім того, існують думки вчених, що податковий контроль доцільно розглядати як у широкому, так і в вузькому значенні. У широкому розумінні це контроль держави над дотриманням податкового законодавства всіма учасниками податкових правовідносин на всіх етапах податкового процесу – від установлення податків і зборів аж до припинення податкового обов'язку. Водночас податковий контроль у вузькому значенні – це владні дії уповноважених органів держави з перевірки законності обчислення, утримання та сплати податків платниками податків та податковими агентами [20, с. 107–108].

Разом із цим ми підтримуємо думку Д.В. Форостянко, що податковий контроль не тотожний фіскальному контролю, оскільки фіскальними органи спеціальної компетенції, для яких акумулювання державних доходів шляхом забезпечення стягнення обов'язкових платежів (податків, зборів, мит, штрафів) є прерогативною функцією, а серед фіскальних органів слід розрізняти два основні види: податкові та митні органи [6, с. 48].

Виходячи із цих правових та наукових позицій, маємо зробити висновок, що сфера фіскального контролю охоплює діяльність як Державної податкової, так і Державної митної служб, а отже, розглядати методи фіскального контролю треба, спираючись на територіальну та предметну компетенцію цих органів держави.

Як ми зазначали у попередніх публікаціях, сьогодні визначення методів фіскального контролю перебуває за межами законодавчого та наукового поля, здебільшого велику частку наукових робіт присвячено методам та формам податкового контролю, іншу – організації діяльності митних органів, де інколи висвітлюються методи діяльності Державної митної служби.

Методичними прийомами митного контролю визнаються загальнонаукові та конкретні емпіричні (власні) прийоми контролю (органолептичні, розрахунково-аналітичні та прийоми документалістики, висвітлені у спеціальній літературі) [21, с. 187]. О.А. Ногіна говорить про податковий контроль як про сукупність прийомів, які використовуються уповноваженими органами для встановлення об'єктивних даних про повноту та своєчасність сплати податків і зборів, а також про виконання покладених на осіб інших податкових зобов'язань [22, с. 125]. В.П. Хомутенко та О.П. Чернявський підкреслюють, що метод податкового контролю є сукупністю специфічних принципів, напрямів, способів і прийомів у процесі визначення законності, достовірності податкової звітності та повноти, правильності і своєчасності сплати податків та обов'язкових платежів до бюджету на основі дослідження фактичного стану об'єкта контролю [23, с. 93].

Засновуючись на вищевикладеному, висловимо думку, згідно з якою методами фіскального контролю є визначена у нормативно-правових актах та сформована сучасною правовою наукою сукупність прийомів та способів, що застосовуються уповноваженими суб'єктами реалізації фіскальної політики з метою додержання підконтрольними об'єктами вимог митного та податкового законодавства, нормативно-правових актів та міжнародних договорів із питань митної справи та сплати податків, а також виконання нормативних вимог із питань регулювання обігу готівки, проведення розрахункових та касових операцій, патентування, ліцензування та інших операцій, що входять у компетенцію фіскальних органів держави.

Отже, основними ознаками методів фіскального контролю є такі:

– методи здійснюються спеціально уповноваженими суб'єктами фіскального контролю;

– застосовуються з питань дотримання податкового законодавства, порядку організації митної справи, а також інших операцій, що належать до сфери предметної компетенції фіскальних органів;

– є вираженням владних повноважень органів фіскального контролю;

– закріплюються чинним законодавством України, а також формулюються на основі наукових досягнень та практичної діяльності суб'єктів контролю;

– здійснюються у визначеному порядку та за певною процедурою;

– тягнуть за собою юридичні наслідки.

Наступним кроком, який потрібно здійснити в напрямі предмету дослідження цієї публікації, є аналіз класифікації методів фіскального контролю.

Із цієї проблематики в науковій літературі існує багато праць та позицій, які ми проаналізуємо нижче. Разом із цим відзначиом, що певну плутанину у це питання вносять чинні нормативні акти, зокрема Податковий кодекс України та Митний кодекс України.

Так, стаття 62 Податкового кодексу надає перелік способів здійснення податкового контролю: ведення обліку платників податків, інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності контролюючих органів, перевірки та звірки, а також перевірки щодо дотримання законодавства, контроль над дотриманням якого покладено на контролюючі органи у порядку, встановленому законами України, що регулюють відповідну сферу правовідносин, моніторинг контрольованих операцій та опитування посадових, уповноважених осіб та/або працівників платника податків відповідно до статті 39 цього Кодексу [18].

Стаття 336 Митного кодексу України серед форм митного контролю виділяє такі: перевірка документів та відомостей, які надаються митним органам під час переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, митний огляд, облік товарів, транспортних засобів комерційного призначення, що переміщуються через митний кордон України, усне опитування громадян та посадових осіб підприємств, огляд територій та приміщень складів тимчасового зберігання, митних складів, вільних митних зон, перевірка обліку товарів, що переміщуються через митний кордон; проведення документальних перевірок, направлення запитів до інших державних органів, установ та організацій, постмитний контроль [24].

На нашу думку, науковій спільноті та законодавцю слід чітко проводити межу між формами та методами фіскального контролю. Так, форма – це зовнішнє вираження певної діяльності, натомість метод являє собою прийом або спосіб, за допомогою яких така форма реалізується.

Наприклад, якщо йдеться про форми контрою, то тут найбільш доцільними виступають різні види перевірок: фактичні (на місці контролю), документальні (здійснюються як на місці контролю, так і поза ним). Разом із цим під час перевірок опитуються громадяни, здійснюється облік та співставлення даних, оглядаються приміщення, транспортні засоби, здійснюється витребування необхідних документів та інших матеріалів.

Конкретна форма контролю має виражатися за допомогою іменника, без процедурного аспекту, тоді метод, як правило, описується дієсловом або іменником, що містить у собі процесуальний складник. Наприклад, перевірка – форма; опитування – метод (прийом) перевірки. Якщо ми візьмемо галузь кримінального процесуального права, то опитування буде формою проведення окремої слідчої дії, а порівняння, аналіз, співставлення даних уважатимуться методами, тобто прийомами та способами проведення опитування.

На цій підставі вважаємо, що необхідним є перегляд форм податкового та митного контролю, які закріплені у профільних кодексах, адже огляд, опитування, витребування документів виступають не формою, а методами фіскального контролю. Більше того, назва статті 62 Податкового кодексу «Способи податкового контролю», по суті, говорить, що це не форми, а методи такого контролю [18].

Аналіз спеціальної літератури із цього питання дає змогу говорити, що певні науковці у сфері податкового контролю виділяють прямі та непрямі методи. Інколи до них додають превентивні методи податкового контролю, зокрема: масово-роз'яснювальну роботу, навчання, дисциплінарні, адміністративні, матеріальні методи примусу, стимулювання (податкові канікули, пільги) [2, с. 83].

В інших роботах до методів податкового контролю відносяться формальна, логічна та арифметична перевірка документів, юридична оцінка господарських операцій, що відображені в документах, зустрічна перевірка, економічний аналіз (для документального податкового контролю), отримання пояснень, огляд приміщень і територій, що використовуються для отримання доходу, інвентаризація [1, с. 132].

Д.М. Рева пропонує таку класифікацію методів, що використовуються органами податкового контролю: для попередження порушень вимог законодавства про оподаткування; для виявлення порушень вимог законодавства про оподаткування; для усунення порушень вимог законодавства про оподаткування [4, с. 144]. М.П. Кучерявенко поділяє методи податкового контролю на загальнонаукові (наприклад, аналіз, синтез, статистичний, логічний тощо) та спеціально-правові, які відображають особливості здійснення контрольної діяльності саме в певній сфері й певного виду (облік, обстеження, аналіз) [25, с. 499, 501–502].

Щодо митної сфери, то дослідники майже не виділяють окремі методи здійснення митного контролю, переважно оперуючи формами митного контролю, що містяться у Митному кодексі України. Стосовно методів у сфері митної справи йдеться здебільшого у сфері визначення митної вартості товарів, які ввозяться в Україну відповідно до митного режиму імпорту (основний метод – за ціною договору (контракту) щодо товарів, які імпортуються (вартість операції); другорядні – за ціною договору щодо ідентичних товарів, за ціною договору щодо подібних (аналогічних) товарів, на основі віднімання вартості тощо).

Уважаємо за доцільне вдосконалити класифікацію методів фіскального контролю, використовуючи наведені праці, а також досягнення науковців в адміністративно-правовій сфері. По-перше, зауважимо, що універсальної класифікації методів фіскального контролю бути не може, оскільки фіскальні правовідносини є дуже багатогранними, у них приймають участь різні державні органи, установи та їхні посадові особи. По-друге, в основу пропонованої класифікації ми покладемо форму та умови здійснення фіскального контролю, види об'єктів контрольного впливу, а також науково-дослідницьку компоненту.

Перша група методів (універсальні методи фіскального контролю) застосовується незалежно від особливостей його проведення та, по суті, є застосованою до будь-яких контрольних процедур: 1) загальнонаукові методи фіскального контролю: індукції, дедукції, аналіз, синтез, метод порівняння, статистичні методи, методи моделювання та прогнозування; 2) методи впливу на свідомість та поведінку підконтрольних осіб: переконання та примус.

Друга група методів (спеціальні методи фіскального контролю) пов'язана з обстановкою здійснення фіскального контролю, тобто проводиться від безпосередньо на місці розташування

об'єкта чи у віддаленому режимі: 1) безпосередні методи фіскального контролю: огляд (обстеження), спостереження, опитування, хронометраж, інвентаризація; 2) опосередковані методи фіскального контролю: моніторинг; співставлення даних, арифметичні та нормативні звірки, експертиза (лабораторні дослідження), конфірмація (рис. 1).

Рис. 1. Класифікація методів фіскального контролю

Беззаперечно, наведена класифікація методів фіскального контролю не є універсальною та догматичною. Іншими дослідниками можуть бути вироблені власні класифікації та узагальнення таких методів. Водночас ми впевнені, що наш доробок дасть змогу науковій спільноті більш системно підходити до аналізу даного питання.

Висновки.

У чинному законодавстві України та наукових працях у сфері податкової та митної справи немає єдиного усталеного визначення поняття «методи фіскального контролю». Це пов'язано, насамперед, із різними авторськими підходами до переліку суб'єктів реалізації державної фіскальної політики, а також до самого поняття «фіскальний контроль». Більшість науковців розглядає питання контролю у сфері стягнення податків, зборів та обов'язкових платежів пристосовано до діяльності Державної податкової служби.

На нашу думку, методами фіскального контролю є визначена у нормативно-правових актах та сформована сучасною правовою наукою сукупність прийомів та способів, що застосовуються уповноваженими суб'єктами реалізації фіскальної політики з метою додержання підконтрольними об'єктами вимог митного та податкового законодавства, нормативно-правових актів та міжнародних договорів із питань митної справи та сплати податків, а також виконання нормативних вимог із питань регулювання обігу готівки, проведення розрахункових та касових операцій, патентування, ліцензування та інших операцій, що входять у компетенцію фіскальних органів держави.

Особливостями методів фіскального контролю є те, що вони: 1) здійснюються спеціально уповноваженими суб'єктами фіскального контролю; 2) застосовуються з питань дотримання податкового законодавства, порядку організації митної справи, а також інших операцій, що належать до сфери предметної компетенції фіскальних органів; 3) є вираженням владних повноважень органів фіскального контролю; 4) закріплюються чинним законодавством України, а також формулюються на основі наукових досягнень та практичної діяльності суб'єктів контролю; 5) здійснюються у визначеному порядку та за певною процедурою, а також тягнуть за собою юридичні наслідки.

Закріплені у нормативно-правових актах нашої держави та визначені у наукових працях учених методи фіскального контролю доцільно класифікувати на дві великі групи: універсальні та спеціальні методи. Своєю чергою, універсальні методи слід поділити на загальнонаукові

методи та методи впливу на свідомість та поведінку підконтрольних осіб. Спеціальні методи фіскального контролю складаються з безпосередніх та опосередкованих методів контролю, що зумовлено місцем та обстановкою проведення фіскального контролю.

Перспективними напрямами подальших наукових досліджень слід визначити напрями вдосконалення чинного законодавства України з питань організації та здійснення фіскального контролю.

Список використаних джерел:

1. Васюк Ю.М. Механізми реалізації податкового контролю в Україні: державно-управлінський аспект : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 «Механізми державного управління» ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2015. 238 с.

2. Мельник М.І., Лещух І.В. Податковий контроль в Україні: проблеми та пріоритети підвищення ефективності : монографія. Львів : Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долішнього НАН України, 2015. 330 с.

3. Пухальський В.В. Методи податкового контролю. *Молодий вчений*. 2017. № 11. С. 1279–1285. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/molv_2017_11_309 (дата звернення: 20.09.2020).

4. Рева Д.М. Метод податкового контролю як спосіб контрольного впливу. *Право та інновації*. 2013. № 4. С. 137–149.

5. Соловйова Ю.О. Методи здійснення податкового контролю. *Право і суспільство.* 2013. № 6.2. С. 276–279.

6. Форостянко Д.В. Фіскальні органи як складова державного апарату: теоретико-правові аспекти : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» ; Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування ; Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, Харків, 2018. 227 с.

7. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2007. 624 с.

8. Середа В.В., Кісіль З.Р., Кісіль Р.В. Адміністративне право : навчальний посібник. Львів : ЛьвДУВС, 2014. 520 с.

9. Лімська декларація керівних принципів контролю від 01.01.1977. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/604_001#Text (дата звернення: 08.09.2020).

10. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с.

11. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

12. Котельникова Е.А., Семенцова И.А., Смоленский М.Б. Административное право : учебник. Ростов-на-Дону : Феникс, 2002. 352 с.

13. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г., Кузнецов С.М. Административное право Российской Федерации : учебник. Москва : Дело и Сервис, 2001. 624 с.

14. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.

15. Про Державну фіскальну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 236. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF#Text (дата звернення: 20.09.2020).

16. Про утворення Державної податкової служби України та Державної митної служби України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 № 1200. URL: https://tinyurl.com/y6ohk4ho (дата звернення: 20.09.2020).

17. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 № 227. URL: https://tinyurl.com/y6ohk4ho (дата звернення: 20.09.2020).

18. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#n1445 (дата звернення: 20.09.2020).

19. Зозуля Л. Теоретичні аспекти фінансового контролю податкового навантаження. *Облік, контроль і аналіз в управлінні підприємницькою діяльністю* : зб. наук. пр. VII Всеукр. наук.-практ. Інтернет-конф., 27 березня 2019 р. : у 2-х ч. Ч. ІІ. Вінниця : ВРВ ВТЕІ КНТЕУ, 2019. 511 с.

20. Потернак Ю.П. Податковий контроль у системі забезпечення економічної безпеки держави. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія економіч-*

на. 2013. Вип. 1. С. 105–112. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvldu_e_2013_1_15 (дата звернення: 08.09.2020).

21. Білуха М.Т. Митний контроль: організація і методологія. *Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України. Економіка, право*. 2014. № 1. С. 181–187.

22. Ногина О.А. Налоговый контроль: вопросы теории. Санкт-Петербург : Питер, 2002. 160 с.

23. Чернявський О.П., Хомутенко В.П. Організація і методика податкових перевірок : навчальний посібник. Київ : Центр навчальної літератури, 2004. 288 с.

24. Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text (дата звернення: 20.09.2020).

25. Кучерявенко Н.П. Курс налогового права. Т. 3: Учение о налоге. Харьков : Легас ; Право, 2005. 600 с.

УДК 347.73:336.22(477)
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.5-2.21

ТИМОШЕНКО В.О.

ЩОДО МОЖЛИВОСТЕЙ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ

ON THE POSSIBILITIES OF IMPROVING THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF STAFFING OF THE STATE BUREAU OF INVESTIGATION

Метою статті є формулювання актуальних пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення діяльності Державного бюро розслідувань крізь призму останніх реформ у правоохоронній сфері та проблем, що заважають належному здійсненню відповідного процесу. Статтю присвячено формулюванню актуальних пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення діяльності Державного бюро розслідувань крізь призму останніх реформ у правоохоронній сфері та проблем, що заважають належному здійсненню відповідного процесу в Україні. Пропонується створити та затвердити Концепцію кадрового забезпечення діяльності Бюро до 2030 року, що закріплюватиме серед стратегічних орієнтирів кадрового забезпечення: визначення подальшого розвитку кадрового забезпечення діяльності Бюро у взаємозв'язку з актуальними євроінтеграційними завданнями України; формування належного кадрового потенціалу у професійній публічній службі України загалом та в державній службі Державного бюро розслідувань зокрема; забезпечення реального дотримання принципів громадянства, патріотизму в кадровому забезпеченні діяльності Бюро й унеможливлення їх вибіркового застосування. Автором доводиться потреба комплексного вдосконалення правового регулювання підстав, умов та процедур кадрового забезпечення діяльності Бюро шляхом прийняття проєкту закону України «Про внесення змін до Закону України про Державне бюро розслідувань щодо вдосконалення кадрового забезпечення діяльності Державного бюро розслідувань». Цей проєкт законодавчого акту повинен, зокрема: оптимізувати перелік характеристик необхідного обсягу адміністративно-правової правосуб'єктності кандидата на посаду директора Бюро; вдосконалити роботу суб'єктів кадрового забезпечення під час проведення конкурсу на зайняття посади директора Бюро та його заступників у частині встановлення фактичного обсягу адміністративно-правової правосуб'єктності кандидатів на відповідні посади. Особлива увага приділяється обґрунтуванню потреби створення кодифікованого підзаконного акту про кадрові процедури в Державному бюро розслідувань, що сприятиме формуванню збалансованої, узгодженої нормативної бази кадрового забезпечення діяльності цього правоохоронного органу.

Ключові слова: *адміністративна реформа, Державне бюро розслідувань, кадрове забезпечення, кадрові процедури, перезавантаження ДБР.*

The purpose of the article is to formulate topical proposals to improve the administrative and legal regulation of staffing of the State Bureau of Investigation through the prism of recent reforms in law enforcement and problems that hinder the proper implementation of the process. The article is devoted to the formulation of relevant proposals for improving the administrative and legal regulation of Personnel Support for the activities of the State Bureau of Investigation through the prism of recent reforms in the law enforcement sphere and problems that hinder the proper implementation of the relevant process in Ukraine. It is proposed to create and approve the concept of Personnel Support for the Bureau's activities until 2030, which will fix among the strategic guidelines of Personnel

© ТИМОШЕНКО В.О. – здобувач (Науково-дослідний інститут публічного права)

Support: determining the further development of Personnel Support for the Bureau's activities in relation to the current European integration tasks of Ukraine; the formation of proper personnel potential in the professional public service of Ukraine in general and in the state service of the state Bureau of Investigation, in particular; ensuring real compliance with the principles of citizenship and patriotism in the personnel support of the Bureau's activities and preventing their selective application. The author proves the need for comprehensive improvement of the legal regulation of the grounds, conditions and procedures for Personnel Support of the Bureau's activities by adopting the draft law of Ukraine "on amendments to the law of Ukraine on the State Bureau of Investigation on improving personnel support for the activities of the State Bureau of Investigation". This draft legislative act should, in particular: optimize the list of characteristics of the required volume of administrative and legal personality of a candidate for the position of director of the Bureau; improve the work of Personnel Support subjects during the competition for the position of director of the Bureau and his deputies in terms of establishing the actual volume of administrative and legal personality of candidates for the corresponding positions. Special attention is paid to substantiating the need to create a codified bylaw on personnel procedures in the State Bureau of Investigation, which will contribute to the formation of a balanced, coordinated regulatory framework for Personnel Support for the activities of this law enforcement agency.

Key words: *administrative reform, reboot of the State Bureau of Investigation, staffing, staffing procedures, the State Bureau of Investigation.*

Вступ. Кадрове забезпечення діяльності Державного бюро розслідувань (далі – ДБР, Бюро) сьогодні постає як цілісне соціально-правове явище, котре можна осмислити як підсистему управління цим правоохоронним органом, якою охоплено форми, методи, кадрові процедури, заходи та адміністративно-правові відносини, спрямовані на створення належних умов функціонування цього державного органу за рахунок формування необхідної якості та кількості кадрового складу ДБР, раціонального використання кадрового потенціалу Бюро, що здійснюється повноважними суб'єктами з урахуванням особливості функціонування ДБР відповідно до принципів кадрового забезпечення та в межах нормативних форм забезпечення, регламентованих чинним законодавством.

У цьому контексті слід мати на увазі, що сутність кадрового забезпечення діяльності ДБР полягає у тому, що воно є особливим суспільно-правовим феноменом, автономним елементом правової дійсності, що: 1) являє собою окремий напрям державної кадрової політики у системі публічної адміністрації у сфері правоохорони; 2) окреслюється як система складових частин – управлінських кадрових процесів (дій), форм, методів їх здійснення; 3) відображає рівень упровадження у життя стратегічних положень державної кадрової політики; 4) створює умови для здійснення державою правоохоронної функції. Характерним для цього явища є те, що воно: 1) є процесом, урегульованим адміністративним і конституційним законодавством; 2) має системний характер; 3) є специфічною компетентною управлінською діяльністю в Бюро, будучи частиною організаційної діяльності цього органу, а також діяльністю повноважних суб'єктів поза системою ДБР; 4) фінансується за загальним правилом за рахунок коштів державного бюджету України.

Таким чином, належне здійснення кадрового забезпечення діяльності ДБР створює умови для ефективної реалізації Бюро своїх завдань і функцій у сфері правоохорони. Попри це слід констатувати, що сьогодні останні реформи цього правоохоронного органу не змогли вирішити існуючі проблеми кадрового забезпечення діяльності ДБР, а в окремих питаннях – загострили їх. Усе це демонструє нагальну потребу в удосконаленні правового регулювання правового механізму кадрового забезпечення діяльності Бюро.

Різні аспекти кадрового забезпечення діяльності органів публічної служби (також у сфері правоохорони) та ДБР зокрема вже окреслювалися у наукових працях вітчизняними юристами-адміністративістами С.О. Андренко, С.Г. Гаспарян, В.Ю. Грітчіною, В.О. Кудрею, М.С. Мойсеєвим, В.А. Плотніченко та іншими науковцями. При цьому слід зазначити, що наявні наукові дослідження не завжди враховують останні зміни у законодавстві про кадрове забезпечення діяльності ДБР, а також поточні проблеми, які мають місце в кадровому забезпеченні цього правоохоронного органу.

Постановка завдання. Метою статті є формулювання актуальних пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення діяльності ДБР

крізь призму останніх реформ у правоохоронній сфері та проблем, що заважають належному здійсненню відповідного процесу. Ця мета досягатиметься шляхом виконання таких завдань: 1) окреслення пропозицій програмно-концептуального характеру щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення діяльності ДБР; 2) формулювання конкретних пропозицій удосконалення чинного законодавства, що регулює досліджуваний феномен; 3) узагальнення результатів дослідження.

Результати дослідження. Раніше опубліковані наукові розвідки, присвячені окремим проблемним аспектам здійснення кадрового забезпечення діяльності ДБР [1; 2], а також критичний аналіз наукової літератури, в якій ученими вже виокремлювалися різні проблемні питання кадрового забезпечення діяльності органів публічної служби у правоохоронній сфері загалом [3, с. 134–150; 4, с. 120–127; 5, с. 164; 6, с. 378], дають змогу дійти думки, що сьогодні *пріоритетними напрямами вдосконалення адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення діяльності ДБР є*:

1. *Створення та затвердження Концепції кадрового забезпечення діяльності ДБР до 2030 року*. Пропонована Концепція повинна щонайменше: 1) чітко пов'язувати подальший розвиток кадрового забезпечення ДБР з євроінтеграційними завданнями України, що привноситиме зрозумілість впливу реалізації євроінтеграційних прагнень держави на діяльність Бюро; 2) окреслювати подальші перспективи розвитку кадрового забезпечення відповідного правоохоронного органу, що: а) сприятиме визначеності майбутнього кадрового складу ДБР у цьому державному органі, а також подальших дій (орієнтирів професійного розвитку) службовців, що здійснюють кадрове забезпечення); б) зменшуватиме вплив мінливості політичного життя в Україні на стабільний розвиток ДБР, що являє собою елемент зниження політизації держслужби, що нині є особливою проблемою (це зумовлюватиме, зокрема, той факт, що ця Концепція повинна діяти до 2030 року, не орієнтуючись на результати президентських та парламентських виборів, котрі відбудуться у проміжок до 2030 року). Отже, можемо дійти висновку, що пропонована Концепція кадрового забезпечення діяльності ДБР до 2030 року є важливим актом, що становитиме концептуальний стратегічний ґрунт для вдосконалення адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення діяльності вказаного правоохоронного органу.

Відповідний позитивний ефект від прийняття та затвердження пропонованої Концепції може мати місце у тому разі, коли в межах цього документу закріплюватимуться такі стратегічні орієнтири кадрового забезпечення діяльності ДБР:

1) визначення подальшого розвитку кадрового забезпечення діяльності ДБР у взаємозв'язку з актуальними євроінтеграційними завданнями України, що містяться в Угоді про асоціацію України та ЄС. У Концепції слід закріпити таку засаду помірної європеїзації законодавства: «*Подальше наближення національного законодавства у частині, що врегульовує кадрове забезпечення діяльності ДБР, до законодавства європейських держав повинно відбуватися шляхом використання у нормотворчій діяльності суб'єктів такої діяльності в Україні позитивного досвіду правового регулювання кадрового забезпечення органів публічної служби у правоохоронній сфері держав – членів ЄС, що може бути практично застосований із метою оптимізації функціонування ДБР*»;

2) формування належного кадрового потенціалу в професійній публічній службі України загалом та в державній службі ДБР зокрема. У Концепції повинні встановлюватися орієнтири підвищення рівня кадрового потенціалу ДБР, зокрема шляхом: а) мінімізації державою комплексу негативних чинників поточних соціально-економічних умов, за яких формується ресурс працездатних осіб, заінтересованих (також можуть бути заінтересовані у перспективі) у службово-трудовій діяльності та службовій кар'єрі на державній службі у сфері правоохорони (передусім у ДБР); б) подальшого розвитку законодавства України про державну службу, норм про службову діяльність службовців Бюро, а також норм трудового законодавства, що поширюються на державних службовців, знижуючи мотивацію: конкурентних на ринку праці осіб до вступу на службу до ДБР; державних службовців професійно розвиватися, бути дисциплінованими, прагнути службової кар'єри в ДБР тощо;

3) забезпечення реального дотримання принципів громадянства, патріотизму (зокрема, знання державної мови) в кадровому забезпеченні діяльності ДБР й унеможливлення їх вибіркового застосування. Слід мати на увазі, що наявні в законодавстві норми про громадянство службовців ДБР є формальними, а тому існують ризики того, що вони будуть так само довільно виконуватися (залежно від особистості особи, на яку вони поширюються), як і норми законодавства про державну службу, у випадках, коли на ключові посади в державі за останні роки при-

значалися громадяни інших держав, котрі не відмовлялися від свого громадянства, однак їх призначення супроводжувалося риторикою про те, що відповідні кадрові процедури є надзвичайно політично корисними для України. З огляду на це, у пропонованій Концепції повинне міститися стратегічне завдання не лише вдосконалити чинне законодавство у формальній частині, а й створити правовий механізм перевірки дотримання держслужбовцями цих норм, передусім відносно службовців ДБР;

4) створення умов для гендерної рівності в ДБР у процесі кадрового забезпечення діяльності ДБР. У пропонованій Концепції повинні окреслюватися орієнтири подальшого впровадження політики рівності чоловіків і жінок у процесі кадрового забезпечення діяльності ДБР.

2. *Удосконалення правового регулювання підстав, умов та процедур кадрового забезпечення діяльності ДБР*. Комплексність розв'язання проблем кадрового забезпечення діяльності ДБР можлива шляхом створення та прийняття проєкту закону України «Про внесення змін до Закону України про Державне бюро розслідувань щодо вдосконалення кадрового забезпечення діяльності Державного бюро розслідувань», що передбачатиме:

1) удосконалення переліку характеристик необхідного обсягу адміністративно-правової правосуб'єктності кандидата на посаду директора ДБР та його заступників. У цьому контексті доцільно внести зміни до ст. 10 Закону України № 794-VIII, виклавши ч. 2 ст. 10 цього Закону у такій редакції: «*2. Директором Державного бюро розслідувань, першим заступником директора Державного бюро розслідувань і заступником директора Державного бюро розслідувань може бути особа, яка: 1) протягом останніх десяти років не має іншого громадянства (підданства), окрім громадянства України; 2) не молодша 35 років; 3) має вищу юридичну освіту. Перший (бакалаврський) рівень вищої юридичної освіти повинен бути здобутий на території України; 4) має стаж професійної діяльності у сфері права щонайменше десять років (після здобуття вищої юридичної освіти); 5) має досвід роботи на керівних посадах в органах публічної служби в правоохоронній сфері України не менше п'яти років; 6) вільно володіє державною мовою; 7) протягом останніх п'яти років не є членом жодної політичної партії; 8) не є і не була членом організації, забороненої законом або судом, з моменту заборони такої організації; 9) має високі моральні якості та бездоганну репутацію; 10) за станом здоров'я спроможна виконувати відповідні службові обов'язки*»;

2) оптимізації роботи суб'єктів кадрового забезпечення під час проведення конкурсу на зайняття посади директора Бюро та його заступників у частині встановлення фактичного обсягу адміністративно-правової правосуб'єктності кандидатів на ці посади. Указане досягатиметься шляхом внесення змін до ст. 11 Закону України № 794-VIII, виклавши п. 2 ч. 11 ст. 11 цього Закону у новій редакції: «*2) автобіографію, що містить: прізвище, ім'я та по батькові (за наявності); число, місяць, рік і місце народження; відомості про громадянство (підстави, місяць, рік і місце набуття, втрати громадянства України, громадянства чи підданства іншої держави); відомості про наявність чи відсутність судимості; відомості про освіту; відомості про трудову діяльність, посаду (заняття), місце роботи; відомості про громадську роботу (у тому числі на виборних посадах); відомості про членство в політичних партіях, у тому числі в минулому, наявність трудових або будь-яких інших договірних відносин із політичною партією упродовж року, що передує поданню заяви (незалежно від тривалості); контактний номер телефону та адресу електронної пошти*».

Відповідні зміни сприятимуть: а) кращому розумінню структури викладення автобіографії кандидатами на відповідні посади; б) оперативному з'ясуванню суб'єктом кадрового забезпечення діяльності ДБР відповідності фактичної адміністративно-правової правосуб'єктності кандидата на відповідну посаду встановленим у ч. 2 ст. 10 Закону України № 794-VIII вимогам;

3) забезпечення юридичної визначеності процедури формування комісії з проведення конкурсу на зайняття посади директора ДБР, комісії з проведення конкурсів на зайняття посад працівників ДБР та їхньої подальшої діяльності. Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення діяльності Державного бюро розслідувань» від 03.12.2019 № 305-IX була передбачена особлива процедура призначення на посаду директора Бюро, яка не завжди характеризується належною юридичною визначеністю (головним чином, у частині долучення до участі в конкурсі представників міжнародних організацій), ставлячи під загрозу об'єктивну можливість проведення конкурсної процедури. Вказане є досить важливим аспектом, адже прийняття вказаного законодавчого акту відбувалося на тлі адміністративно-правової кризи у системі правосуддя України, зумовленої недостатньою урегульованістю кадрових процедур та участі в них представників міжнародних організацій. Як відомо, відмова міжнародних органі-

зацій від участі в кадровому процесі формування нового складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України зумовила автоматичний зрив відповідного конкурсу та припинення діяльності цього органу суддівського врядування з грудня 2019 року дотепер.

Окреслене актуалізує потребу більш виважено врегульовувати аспекти участі міжнародних організацій у суверенних справах нашої держави. У цьому аспекті дещо проблематичним убачається правило, закріплене в абз. 6 ч. 3 ст. 11 Закону України № 794-VIII. Цією нормою зазначається, що кожна міжнародна організація, визначена Міністерством закордонних справ України, «протягом п'яти робочих днів може запропонувати КМ України не більше трьох кандидатів до складу Конкурсної комісії або погодити пропозицію спільного списку кандидатів до складу Конкурсної комісії». При цьому взагалі незрозумілим є момент початку спливу вказаного терміну, а також наслідки недотримання міжнародними організаціями відповідної вимоги. Отже, відповідна проблема повинна бути вирішена шляхом викладення абз. 6 ч. 3 ст. 11 Закону України № 794-VIII у новій редакції: «*Кожна така міжнародна організація не пізніше ніж за два місяці до завершення строку повноважень директора Державного бюро розслідувань або протягом десяти робочих днів зі дня дострокового припинення його повноважень (звільнення) у порядку, встановленому цим Законом, може запропонувати Кабінету Міністрів України не більше трьох кандидатів до складу Зовнішньої конкурсної комісії або погодити пропозицію спільного списку кандидатів до складу Зовнішньої конкурсної комісії. Неподання такими міжнародними організаціями кандидатів до складу Зовнішньої конкурсної комісії (спільного списку кандидатів до складу Зовнішньої конкурсної комісії) не може вплинути на процес формування Зовнішньої конкурсної комісії та її подальшу діяльність*».

3. *Створення кодифікованого підзаконного акту про кадрові процедури в ДБР*. З огляду на те, що кадрове забезпечення діяльності ДБР сьогодні сформувалося як цілісне явище, можемо дійти висновку, що подальший розвиток цього феномена виявляється можливим не лише у процесі використання в законодавстві позитивного досвіду правового регулювання кадрової роботи в правоохоронних органах держав – членів ЄС, а й у процесі кодифікації підзаконних актів, що регулюють кадрові процеси в Бюро на підзаконному рівні. Вказане обґрунтовує потребу в розробленні та затвердженні Положення про організацію та здійснення кадрової роботи в ДБР.

Пропоноване Положення, на нашу думку, повинно: 1) затверджуватися директором ДБР (це зумовлює внесення змін до ч. 1 ст. 12 Закону України № 794-VIII); 2) структурно охоплювати такі питання: загальні положення про організацію та здійснення кадрової роботи в Бюро; правовий статус конкурсної комісії ДБР і типові положення про проведення відкритого конкурсу для призначення на посади працівників цього правоохоронного органу; особливості проведення стажування в ДБР працівників, котрі не мають досвіду практичної роботи за спеціальністю; порядок складення присяги осіб рядового і начальницького складу Бюро; особливості роботи з персоналом ДБР, а також формування й ведення особових справ осіб рядового та начальницького складу ДБР; порядок заохочення в Бюро; порядок проведення тестування з фізичної підготовки кандидатів на зайняття посад в Управлінні спеціального призначення ДБР; порядок проведення службових розслідувань стосовно працівників Бюро; правовий статус Дисциплінарної комісії ДБР та особливості реалізації нею цього статусу; правовий статус підрозділів внутрішнього контролю Бюро та особливості реалізації ними цього статусу; інші питання кадрової роботи в ДБР. Як убачається, структура пропонованого Положення охоплює низку питань кадрового забезпечення діяльності ДБР, що сьогодні регулюються у множині підзаконних нормативно-правових актів Бюро. Отже, з набранням чинності наказу Державного бюро розслідувань про затвердження пропонованого Положення повинні втратити чинність такі накази ДБР: від 21 листопада 2018 року № 151; від 01 липня 2019 року № 144; від 12 серпня 2019 року № 184; від 10 вересня 2019 року № 254; від 14 січня 2020 року № 9; від 24 січня 2020 року № 25; від 27 квітня 2020 року № 147; від 18 серпня 2020 року № 422; від 07 жовтня 2020 року № 555.

Висновки. Сьогодні кадрове забезпечення діяльності ДБР постає цілісним феноменом, що потребує належного рівня адміністративно-правового регулювання. Необхідність удосконалення законодавчих та підзаконних актів України у відповідній частині зумовлена як прогалинами чинного законодавства, що мали місце до реформи «перезавантаження ДБР», так і результатами цієї реформи, що загострила невирішені нею проблеми кадрового забезпечення Бюро чи зумовила виникнення нових проблем правового регулювання вказаного явища. Ці та інші проблемні аспекти здійснення кадрового забезпечення діяльності ДБР, а також результати непослідовної та невиваженої роботи законодавця останніх декількох років обґрунтовують необхідність: по-перше, концептуально-стратегічного вирішення цього питання (шляхом прийняття Концепції

кадрового забезпечення діяльності ДБР до 2030 року, на основі якої впроваджуватимуться різні заходи, спрямовані на розвиток правового регулювання такого кадрового забезпечення); по-друге, безпосереднього нормативно-правового вирішення окреслених проблем шляхом прийняття проєкту закону України «Про внесення змін до Закону України про Державне бюро розслідувань щодо вдосконалення кадрового забезпечення діяльності Державного бюро розслідувань». Не меншої уваги заслуговує також і процес створення кодифікованого підзаконного акту про кадрові процедури в ДБР, що сприятиме цілісному та узгодженому здійсненню кадрового забезпечення у відповідному правоохоронному органі.

Список використаних джерел:

1. Тимошенко В.О. Методи кадрового забезпечення діяльності державного бюро розслідувань. *Юридична наука*. 2019. № 5. С. 117–123.

2. Тимошенко В.О. Характеристика правового статусу суб'єкта кадрового забезпечення діяльності Державного бюро розслідувань. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Вип. 4. С. 156–160.

3. Гаспарян С.Г. Адміністративно-правові засади кадрового забезпечення судово-експертних установ України : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2019. 217 с.

4. Грітчіна В.Ю. Адміністративно-правове забезпечення кадрових процедур у Національній поліції України : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 199 с.

5. Мойсеєв М.С. Адміністративно-правовий статус Державного бюро розслідувань України : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2019. 227 с.

6. Плотніченко В.А. Конкурсний відбір осіб на заміщення вакантних посад державної служби: недосконалість правового регулювання. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2012. № 24. С. 371–379.

УДК 347.73
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.5-2.22

ФЕСЕНКО О.М.

АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ІНВЕСТИЦІЙ

ADMINISTRATIVE ACTIVITY OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE IN THE FIELD OF INVESTMENT PROTECTION

Сьогодні в Україні здійснюються значні зміни у різних сферах життя. Змінюються і розвиваються система нормативних актів, система оподаткування, банківська система, змінюються топоніми, відновлюються історичні назви і пам'ятники, свідомість людей по-іншому сприймає такі поняття, як «інвестування», «приватизація», «конкуренція», «бізнес», «підприємництво» тощо, реально гарантується право дотримуватися різних політичних і релігійних поглядів. Однак водночас держава повинна забезпечувати громадський порядок і законність, без чого неможливі жодні прогресивні зміни. Забезпечення правопорядку має здійснюватися, перш за все, через підвищення рівня культури поведінки, забезпечення пристойних соціальних і матеріальних умов життя, правового виховання громадян, а коли цього недостатньо, то й силою адміністративного примусу. Поліція здійснює свою діяльність у сфері забезпечення громадської безпеки, громадського порядку і боротьби зі злочинністю у двох основних напрямах: кримінально-правовому і адміністративно-правовому. Це два важелі, використовуючи які поліція впливає на стан правопорядку. У статті робиться аналіз сутності адміністративної діяльності органів внутрішніх справ та органів Національної поліції України зокрема. Розглянуто проблематику адміністративної діяльності у сфері захисту інвестицій. Визначено, що у зв'язку з розпочатим процесом реформування правоохоронної системи України, зокрема органів поліції, надзвичайно актуальними є питання забезпечення соціально-сервісної орієнтації діяльності поліції, спрямування її на забезпечення повної та безпосередньої реалізації прав і свобод людини та громадянина, розроблення нових форм і методів діяльності органів та підрозділів поліції у сфері реалізації правоохоронної функції держави з урахуванням загальновизнаних міжнародних стандартів. Зроблено висновок, що сьогодні переглядаються підходи до змісту правоохоронних функцій держави та діяльності правоохоронних органів, зокрема адміністративної діяльності органів Національної поліції. Боротьба з адміністративними правопорушеннями у сфері фінансів та інвестиційної діяльності вимагає ефективності діяльності не тільки органів Національної поліції як одного з видів їх правоохоронної діяльності, а й усіх гілок державної влади, а також підвищення почуття обов'язку та відповідальності перед державою самих громадян.

Ключові слова: *адміністративна діяльність, органи Національної поліції України, інвестиційна діяльність, захист інвестицій.*

Today in Ukraine significant changes are taking place in various spheres of life. The system of normative acts, the system of taxation, the banking system are changing and developing, toponyms are changing, historical names and monuments are being restored, people's consciousness perceives such concepts as "investment", "privatization", "competition", "business", "entrepreneurship", etc., really guarantees the right to adhere to different political and religious views. However, at the same time, the state must ensure public order and legality, without which no progressive changes are possible. Ensuring law and order should be carried out primarily through raising the level of culture of behavior, ensuring decent social and material living conditions, legal education of

© ФЕСЕНКО О.М. – кандидат юридичних наук, докторант (Науково-дослідний інститут публічного права)

citizens, and when this is not enough, then by force of administrative coercion. The police carry out their activities in the field of public safety, public order and the fight against crime in two main areas: criminal law and administrative law. These are two levers, using which, the police influence the state of law and order. The article analyzes the essence of the administrative activity of the bodies of internal affairs and the bodies of the National Police of Ukraine in particular. The problems of administrative activity in the field of investment protection are considered. It is determined that in connection with the process of reforming the law enforcement system of Ukraine, in particular the police, the issues of ensuring social and service orientation of the police, its direction to ensure full and direct realization of human and civil rights and freedoms, development of new forms and methods of activity of bodies and divisions of police in the field of realization of law enforcement function of the state taking into account the generally accepted international standards. It is concluded that today the approaches to the content of law enforcement functions of the state and the activities of law enforcement agencies, in particular the administrative activities of the National Police, are being revised. Combating administrative offenses in the field of finance and investment requires the effectiveness of not only the National Police as one of their law enforcement activities, but also all branches of government, as well as increasing the sense of duty and responsibility to the state of the citizens themselves.

Key words: *administrative activity, national police of Ukraine, investment activity, investment protection.*

Вступ. Сьогодні в Україні здійснюються значні зміни у різних сферах життя. Змінюються і розвиваються система нормативних актів, система оподаткування, банківська система, змінюються топоніми, відновлюються історичні назви і пам'ятники, свідомість людей по-іншому сприймає такі поняття, як «інвестування», «приватизація», «конкуренція», «бізнес», «підприємництво» тощо, реально гарантується право дотримуватися різних політичних і релігійних поглядів. Однак водночас держава повинна забезпечувати громадський порядок і законність, без чого неможливі жодні прогресивні зміни. Забезпечення правопорядку має здійснюватися, перш за все через, підвищення рівня культури поведінки, забезпечення пристойних соціальних і матеріальних умов життя, правового виховання громадян, а коли цього недостатньо, то й силою адміністративного примусу. Поліція здійснює свою діяльність у сфері забезпечення громадської безпеки, громадського порядку і боротьби зі злочинністю у двох основних напрямах: кримінально-правовому і адміністративно-правовому. Це два важелі, використовуючи які поліція впливає на стан правопорядку. Близько 80% завдань і дій, які виконують поліцейські, належать до сфери адміністративної діяльності, адміністративного припинення протиправної поведінки. Вона відіграє в діяльності поліції особливу роль, бо завдяки цьому поліція має можливість безпосередньо втручатися в ситуацію, припиняти небезпечні дії суб'єкта, усувати причини та умови, що можуть призвести до тяжких наслідків, захищати належним чином право громадянина та держави, а також права суб'єктів інвестиційної діяльності.

Окремі аспекти адміністративної (поліцейської) діяльності органів внутрішніх справ досліджували такі науковці, як: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Є.Ю. Бараш, В.О. Басс, Д.М. Бахрах, О.І. Безпалова, Ю.П. Битяк, В.В. Галунько, Ю.В. Гаруст, І.П. Голосніченко, С.М. Гусаров, Є.В. Додін, О.Ю. Дрозд, А.П. Кармолицький, М.Ф. Криштанович, В.В. Ковальська, Ю.В. Ковбасюк, А.Т. Комзюк, М.І. Корнієнко, М.В. Кравчук, В.В. Маліков, А.А. Манжула, М.Д. Мартинов, Д.В. Олійник, А.М. Подоляка, Т.О. Проценко, Є.В. Сергієнко, Г.П. Ситник, Є.Ю. Соболь, А.В. Солонар, В. . Сокуренко та ін. Проте, незважаючи на беззаперечну актуальність наукових пошуків у сфері захисту інвестицій, вивченню даної проблематики приділено недостатньо уваги.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження адміністративної діяльності органів Національної поліції України у сфері захисту інвестицій.

Результати дослідження. Органи внутрішніх справ являють собою найбільш численну, воєнізовану правоохоронну структуру, що займає особливе місце в державно-адміністративному апараті. Головними цілями, поставленими перед названою структурою, є охорона громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, боротьба зі злочинністю. Своєю чергою, реалізація зазначених цілей досягається у процесі адміністративної діяльності, функціонально властивої органам внутрішніх справ, і виступає як пріоритетний напрям виконавчо-розпорядчого впливу

з боку державних органів на публічні відносини. Адміністративна діяльність як управлінська функція має історію тривалістю в кілька століть. Термін «адміністрація» в перекладі з латинської (administratio) означає «управління» та застосовується в українській мові для позначення сукупності державних органів, що здійснюють функції управління, а також посадових осіб, зайнятих управлінням. Таким чином, адміністративна діяльність спрямована, перш за все, на регулювання суспільних відносин, обов'язковим суб'єктом яких виступає керуючий, організуючий орган [8].

У сучасній теорії адміністративного права акумулюються різні підходи до розуміння адміністративної діяльності органів внутрішніх справ. Так, А.П. Коренєв визначає зазначене поняття як цілеспрямовану, організуючу виконавчу і розпорядчу діяльність, що полягає у безпосередньому, повсякденному практичному здійсненні завдань і функцій держави у сфері внутрішніх справ [6, с. 38]. Більш розгорнута характеристика адміністративної діяльності органів внутрішніх справ дається колективом авторів як «самостійний вид діяльності органів внутрішніх справ, що носить владний виконавчо-розпорядчий характер та полягає у реалізації ними в межах своєї компетенції зовнішніх адміністративно-процедурних та адміністративно-юрисдикційних повноважень, а також у здійсненні внутрішньоорганізаційної діяльності для забезпечення чіткого функціонування підрозділів органів внутрішніх справ» [5, с. 15]. Дещо відрізняється від попереднього визначення адміністративної діяльності, сформульоване О.І. Бекетовим: «Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ (міліції) являє собою виконавчо-розпорядчу діяльність з організації роботи служб і підрозділів зазначених органів та практичного здійснення адміністративно-правовими способами охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки та боротьби зі злочинністю» [4, с. 8]. Своє трактування адміністративної діяльності має і Д.Н. Бахрах, він зазначає, що «адміністративна діяльність – це систематична, безперервна організація, спрямована на збереження соціальної системи, її зміцнення, розвиток» [3, с. 10; 8].

Інші колективи вчених-адміністративістів [8] розуміють під адміністративною діяльністю врегульовану нормами адміністративного права виконавчо-розпорядчу діяльність з організації роботи служб і підрозділів зазначених органів щодо практичного забезпечення особистої безпеки громадян, захисту їхніх прав і свобод, охорони громадського порядку, громадської безпеки, попередження й припинення правопорушень [4, с. 9], а також «урегульовану зазвичай нормами адміністративного права підзаконну, підзвітну, державно-владну діяльність їх апаратів, служб та підрозділів, яка відбувається у співпраці з населенням і місцевими громадами та спрямована на організацію і практичне здійснення заходів щодо охорони громадською порядку, забезпечення громадської безпеки, профілактики правопорушень, а також надання правоохоронних та адміністративних послуг» [1, с. 18].

Узагальнюючи зміст численних дефініцій адміністративної діяльності органів внутрішніх справ, можна умовно розділити їх на дві групи залежно від розуміння їх авторами об'єкта такої діяльності. В одних випадках до адміністративної діяльності належить будь-яка діяльність, здійснювана в межах їх компетенції (широке розуміння). В інших визначеннях адміністративна діяльність органів внутрішніх справ розмежовується з оперативно-розшуковою та кримінально-процесуальною діяльністю (вузьке розуміння) [8].

Отже, термін «адміністративна діяльність» широко застосовується не лише в наукових джерелах, а й у законодавстві, причому найбільш часто у зв'язку з характеристикою діяльності правоохоронних органів. Так, провідним спеціальним суб'єктом, на який покладено обов'язок реалізації правоохоронної функції держави, є органи Національної поліції України.

Основними нормативно-правовими актами, що визначають повноваження Національної поліції України як основного суб'єкта реалізації правоохоронної функції держави та регулюють її діяльність, є закони України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015, «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18.02.1992, «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» від 30.06.1993, «Про участь України в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки» від 23.04.1999, «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22.06.2000, «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 14.10.2014; Постанова Кабінету Міністрів Української РСР «Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ» від 29.07.1991 № 114, Постанова Кабміну України «Про затвердження Положення про Національну поліцію» від 28.10.2015 № 877 та ін. А також накази МВС, прийняті в межах повноважень, передбачених законом, обов'язкові для виконання центральними органами виконавчої влади, їхніми територіальними органами, місцевими державними адміністраціями, орга-

нами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями незалежно від форми власності та громадянами, у тому числі органами поліції України. Отже, слід виділити такі затверджені наказом МВС України та Національної поліції України акти: Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України від 10.10.2004; Інструкцію з організації діяльності чергових частин і підрозділів внутрішніх справ України, спрямованої на захист інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, від 29.04.2009; Положення про патрульну службу МВС від 02.07.2015; Положення про Департамент патрульної поліції від 06.11.2015; Інструкцію з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції від 06.11.2015; Інструкцію з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі, від 07.11.2015; Інструкцію про порядок виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, від 09.11.2015; Інструкцію з організації контролю за виконанням документів у Національній поліції України від 13.06.2016; Інструкцію з автоматизованого обліку адміністративних правопорушень від 04.07.2016; Порядок організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку від 10.08.2016.

Хотілося б відзначити, що у зв'язку з розпочатим процесом реформування правоохоронної системи України, зокрема органів поліції, надзвичайно актуальними є питання забезпечення соціально-сервісної орієнтації діяльності поліції, спрямування її на забезпечення повної та безпосередньої реалізації прав і свобод людини та громадянина, розроблення нових форм і методів діяльності органів та підрозділів поліції у сфері реалізації правоохоронної функції держави з урахуванням загальновизнаних міжнародних стандартів. Серед основних завдань Національної поліції Україні слід назвати: 1) реалізацію державної політики у сферах забезпечення охорони прав та свобод людини, інтересів суспільства й держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку; 2) внесення на розгляд міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики в зазначених сферах; 3) надання в межах, визначених законом, послуг із допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [10, с. 37].

Відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 та Положення про Національну поліцію від 28.10.2015, до основних заходів, що вживають органи Національної поліції України в рамках адміністративної діяльності, слід віднести такі [10; 9]: здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень; виявлення причин та умов, що сприяють учиненню адміністративних правопорушень, ужиття у межах своєї компетенції заходів для їх усунення; ужиття заходів із метою виявлення адміністративних правопорушень; припинення виявлених адміністративних правопорушень; ужиття заходів, спрямованих на усунення загроз життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального, адміністративного правопорушення; здійснення своєчасного реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події; у випадках, визначених законом, здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, прийняття рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечення їх виконання; доставлення у випадках і порядку, визначених законом, затриманих осіб, які вчинили адміністративне правопорушення; ужиття заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку на вулицях, площах, у парках, скверах, на стадіонах, вокзалах, в аеропортах, морських та річкових портах, інших публічних місцях; регулювання дорожнього руху та здійснення контролю за дотриманням Правил дорожнього руху його учасниками та за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-дорожній мережі; видання відповідно до закону дозволів на рух окремих категорій транспортних засобів; у випадках, визначених законом, видання та погодження дозвільних документів у сфері безпеки дорожнього руху; ужиття всіх можливих заходів для надання невідкладної, зокрема домедичної і медичної, допомоги особам, які постраждали внаслідок кримінальних чи адміністративних правопорушень, нещасних випадків, а також особам, які опинилися в ситуації, небезпечній для їхнього життя чи здоров'я; у межах своєї компетенції, визначеної законом, здійснення контролю над дотриманням вимог законів та інших нормативно-правових актів щодо опіки, піклування над дітьми-сиротами та дітьми, позбавленими батьківського піклування, ужиття заходів щодо запобігання дитячій бездоглядності, правопорушенням серед дітей, а також соціального патронажу щодо дітей, які відбували пока-

рання у виді позбавлення волі; ужиття заходів для запобігання та припинення насильства в сім'ї; здійснення контролю над дотриманням фізичними та юридичними особами спеціальних правил і порядку зберігання та використання зброї, спеціальних засобів індивідуального захисту й активної оборони, боєприпасів, вибухових речовин і матеріалів, інших предметів, матеріалів та речовин, на які поширюється дозвільна система органів внутрішніх справ; ужиття заходів для забезпечення публічної безпеки і порядку під час примусового виконання судових рішень та рішень інших органів (посадових осіб), а також ужиття заходів, спрямованих на усунення загроз життю і здоров'ю державних виконавців, приватних виконавців та інших осіб, які беруть участь у вчиненні виконавчих дій, здійснення приводу у виконавчому провадженні; здійснення розгляду звернень громадян з питань, пов'язаних із діяльністю Національної поліції, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління, тощо [2, с. 39–40].

У результаті аналізу змісту правотворчої, правозастосовної та правоохоронної діяльності органів поліції України можна дійти висновку, що зазначені форми діяльності мають бути обов'язково збалансованими, розвиватися паралельно одна з одною та орієнтуватися на досягнення єдиної кінцевої мети діяльності органів поліції. Таким чином, *адміністративна діяльність органів поліції України* являє собою самостійний вид діяльності органів поліції, що носить владний виконавчо-розпорядчий характер і полягає у реалізації ними в межах своєї компетенції зовнішніх адміністративно-процедурних та адміністративно-юрисдикційних повноважень, а також у здійсненні внутрішньоорганізаційної діяльності для забезпечення чіткого функціонування підрозділів органів поліції [2, с. 41].

Так, найбільшу соціальну цінність з усього комплексу правоохоронних дій, реалізованих поліцією під час виконання адміністративної діяльності, мають виявлення та припинення, які, з одного боку, дають змогу вжити заходів із припинення адміністративних правопорушень у сфері фінансів та інвестиційної діяльності, а з іншого – забезпечити невідворотність настання адміністративної відповідальності за їх учинення [7, с. 78].

Самостійним напрямом протидії адміністративним правопорушенням у зазначеній сфері, здійснюваним поліцією, виступає попередження. Попередження є багаторівневою системою державних та громадських заходів, спрямованих на виявлення, ослаблення й нейтралізацію причин і умов учинення правопорушень та злочинності у цілому, її окремих видів, а також на утримання від переходу або повернення на злочинний шлях осіб з асоціальним (протиправним) минулим або сьогоденням.

Отже, зміст попередження становлять виявлення, обмеження або усунення в межах своєї компетенції причин та умов конкретних видів адміністративних правопорушень у сфері фінансів та інвестиційної діяльності, виявлення осіб, здатних здійснити зазначені правопорушення, та проведення з ними необхідної роботи. Єдність природи правопорушень та злочинів у сфері фінансів та інвестиційної діяльності дає змогу зробити висновок про те, що попередження може бути орієнтоване і на профілактику злочинів у даній сфері [7, с. 78].

Можна виділити такі рівні (стадії) попередження правопорушень та злочинів:

I. Профілактика.

II. Запобігання правопорушенням та злочинам.

III. Припинення правопорушень та злочинів.

I. Отже, *профілактика* являє собою сукупність спеціальних заходів, спрямованих на мінімізацію криміногенних факторів, виявлення осіб, схильних до вчинення адміністративних правопорушень та злочинів, а також причин і умов виникнення та поширення окремих видів (форм) противоправної діяльності.

Профілактика злочинів та інших правопорушень буває різних видів, а саме:

а) загальна профілактика, котра спрямована на виявлення, усунення, мінімізацію причин і умов вчинення правопорушень та злочинності у цілому, а також підвищення рівня правосвідомості населення. Вона орієнтована на неперсоніфіковане коло осіб (громадян країни, регіону, населеного пункту);

б) спеціальна профілактика – це система впливу на причини та умови злочинності та правопорушень, що стосується окремих соціальних груп, сфер діяльності та об'єктів, що характеризуються підвищеною ймовірністю вчинення протиправних дій;

в) індивідуальна профілактика, яка здійснюється щодо конкретних осіб, чия поведінка вказує на можливість учинення злочину або іншого правопорушення. До заходів індивідуальної профілактики належать: профілактична бесіда (ознайомча, виховна, попереджувальна); винесення подання про усунення причин та умов, що сприяють учиненню злочинів та адміністративних

правопорушень; направлення інформації про протиправну поведінку особи за місцем її навчання або роботи для вжиття до нього заходів громадського (колективного) впливу; профілактичний облік та контроль; установлення особливих вимог до поведінки правопорушника; адміністративний нагляд; примусові заходи медичного характеру та виховного впливу; надання соціальної та психологічної допомоги.

До методів індивідуального попереджувального впливу органів Національної поліції адміністративних правопорушень у сфері фінансів та інвестиційної діяльності належать переконання, надання допомоги та примус.

Переконання – це сукупність виховних, пропагандистських, роз'яснювальних заходів, здійснюваних із метою зміни асоціальної спрямованості особистості та переорієнтування її на суспільно схвалювані форми поведінки. До таких форм, що здійснюється посадовими особами органів Національної поліції, належать: проведення виступів та звітів перед населенням за місцем проживання, на об'єктах здійснення інвестиційної діяльності з питань стану протидії адміністративним правопорушенням; профілактичні бесіди із суб'єктами інвестиційної діяльності, які раніше вчиняли адміністративні правопорушення у цій сфері; обговорення поведінки інвесторів та інших учасників інвестиційної діяльності, котрі допустили вчинення адміністративного правопорушення, на засіданнях асоціацій (спілок) інвесторів [7, с. 79].

Надання допомоги в адаптації (ресоціалізації) особистості полягає у сприянні працевлаштуванню, визначенні місця проживання, наданні психологічних, педагогічних, медичних, консультативно-правових послуг тощо.

Примус реалізується в тому разі, якщо перші два методи виявляються неефективними або того вимагає ситуація, що склалася. До заходів примусу відносяться попереджувальні, запобіжні, процесуально-забезпечувальні, відновлювальні заходи, а також заходи юридичної відповідальності.

У сфері захисту інвестицій примус може реалізовуватися, наприклад, через: внесення подань (приписів) та пропозицій до органів державної влади, місцевого самоврядування, юридичним особам, громадським об'єднанням та громадянам, які здійснюють інвестиційну діяльність, про усунення обставин, що сприяли вчиненню адміністративних правопорушень; внесення попереджень власникам ліцензій (дозволів); відмову у видачі, продовженні ліцензій (дозволів) [7, с. 79].

II. Запобігання правопорушенням та злочинам – це така діяльність правоохоронних органів, що спрямована на недопущення вчинення правопорушень та злочинів на етапі їх задуму і підготовки. Виявлення адміністративних правопорушень у сфері фінансів та інвестиційної діяльності являє собою знаходження та юридичну фіксацію в адміністративно-процесуальних документах ознак конкретних адміністративних правопорушень уповноваженими на те підрозділами органів Національної поліції України у ході здійснення функцій адміністративного нагляду за додержанням законодавства про інвестиційну діяльність. Особливість виявлення адміністративних правопорушень як правового явища полягає у тому, що воно обов'язково пов'язане з юридичною фіксацією ознак конкретних адміністративних деліктів у сфері інвестиційної діяльності [7, с. 79]. Це підтверджується і включенням окремих положень до КУпАП, а саме ст. 222, що закріплює адміністративно-юрисдикційні повноваження значної кількості посадових осіб поліції щодо складання протоколів про адміністративні правопорушення у сфері фінансів та інвестиційної діяльності. Оскільки протокол є єдиною формалізованою підставою для подальшого провадження у справі про адміністративне правопорушення, то від того, наскільки грамотно його складено, залежать правильність розгляду справи по суті й обґрунтованість прийнятого рішення. Перелік відомостей, які мають бути відображені в протоколі про адміністративне правопорушення, вказано у ст. 256 КУпАП і деталізовано в Наказі МВС України від 06.11.2015 № 1376 «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції», Наказі МВС України від 06.11.2015 № 1377 «Про затвердження Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах поліції заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події», а також у Наказі МВС України від 07.11.2015 № 1395 «Про затвердження Інструкції з оформлення поліцейських матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі».

III. Припинення правопорушень та злочинів, яке спрямоване на недопущення закінчення протиправного або злочинного діяння, то є попередження суспільно небезпечних наслідків учинення проступку чи злочину. Найбільш повно цей напрям протидії адміністративним правопорушенням у розглянутій сфері розкривається за допомогою адміністративних запобіжних заходів, які позбавляють правопорушника фактичної можливості продовжувати розпочате адміністратив-

не правопорушення. У числі запобіжних заходів, застосовуваних поліцією, можна виділити такі: вимога від громадян і посадових осіб припинення адміністративного правопорушення; призупинення дії ліцензій; вилучення необхідних речей та документів (наприклад, зразків сировини і продукції); призупинення діяльності суб'єктів господарювання, а також інвесторів та учасників, які здійснюють інвестиційну діяльність, тощо [7, с. 81].

Аналіз наукової літератури дає змогу класифікувати застосовувані органами Національної поліції заходи захисту щодо виявлення адміністративних правопорушень у сфері фінансів та інвестиційної діяльності на такі групи [7, с. 80]: 1. Перевірка документів (наприклад, перевірка у фізичних та юридичних осіб дозволів (ліцензій) на вчинення певних дій або заняття певною діяльністю). 2. Здійснення особистих оглядів та оглядів, наприклад, приміщень, територій, речей і документів, котрі належать суб'єкту інвестиційної діяльності, а також транспортного засобу. 3. Проведення перевірок (проведення перевірок інвесторів та інших учасників інвестиційної діяльності).

Висновки. Отже, сьогодні переглядаються підходи до змісту правоохоронних функцій держави та діяльності правоохоронних органів, зокрема адміністративної діяльності органів Національної поліції. Боротьба з адміністративними правопорушеннями у сфері фінансів та інвестиційної діяльності вимагає ефективності діяльності не лише органів Національної поліції як одного з видів їхньої правоохоронної діяльності, а й усіх гілок державної влади, а також підвищення почуття обов'язку та відповідальності перед державою самих громадян.

Список використаних джерел:

1. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ : підручник / В.Я. Настюк та ін. ; за заг. ред. В.Я. Настюка ; Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». Харків : Право, 2013. 471 с.

2. Адміністративна діяльність органів поліції України : підручник / О.І. Безпалова та ін. ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В.В. Сокуренка ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2017. 432 с.

3. Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д., Демин А.В. Административное право России : учебник. Москва : Норма-Инфра-М, 2002. 623 с.

4. Бекетов О.И., Бочаров С.Н. Административная деятельность органов внутренних дел. Общая часть : учебник. Москва : ЦОКР МВД России, 2009. 264 с.

5. Демидов Ю.Н., Костенников М.В., Куракин А.В. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть 1. Общая часть : учебник. Домодедово : ВИПК МВД России, 2016. 285 с.

6. Коренев А.П. Административная деятельность органов внутренних дел. Особенная часть ; 2-е изд., с изм. и доп. Москва : Щит, 1999. 384 с.

7. Леднева И.В. Проблема профилактики административных правонарушений в сфере предпринимательской деятельности. *Юридическая наука и практика. Вестник Нижегородской академии МВД России*. 2012. № 20. С. 78–81.

8. Матвеев С.П., Матвеева Т.А. Содержание администртаивной деятельности полиции. *Воронежский институт МВД России*. 2018. URL: https://docplayer.ru/80956508-Soderzhanie-administrativnoy-deyatelnosti-policii-s-p-matveev-voronezhskiy-institut-mvd-rossii-t-a-matveeva.html (дата обращения: 15.02.2020).

9. Про затвердження Положення про Національну поліцію : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 877. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-2015-п (дата звернення: 27.01.2020).

10. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 40–41. Ст. 379.

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.5-2.23

ФРАНТОВСЬКИЙ Є.М.

МІСЦЕ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ У СИСТЕМІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

THE PLACE OF THE STATE BUREAU OF INVESTIGATION IN THE SYSTEM OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES OF UKRAINE

Актуальність статті полягає у тому, що створення Державного бюро розслідувань як окремої інституції у межах державницького апарату України продукує собою необхідність проведення ґрунтовних досліджень у даній площині. На особливу увагу заслуговує питання місця Державного бюро розслідувань у системі правоохоронних органів (правоохоронної системи), оскільки, враховуючи особливості адміністративно-правового статусу, повноважень та функцій, котрими наділяється даний суб'єкт, логічно припускати і про особливу ексклюзивність місця, котре займає дана інституція у цілісній та водночас структурованій системі правоохоронних органів. Мета дослідження полягає у дослідженні місця Державного бюро розслідувань у системі правоохоронних органів крізь призму аналізу категоріального апарату та визначенні системи ознак, що у своїй сукупності даватимуть змогу досягнути поставленої мети. У статті досліджується місце Державного бюро розслідувань у системі правоохоронних органів. Автор здійснює аналіз проблематики крізь призму системного аналізу правових категорій та ознак, котрим відповідає Державне бюро розслідувань. Наголошено на доцільності визначити поняття правоохоронного органу як спеціально уповноваженого органу державної влади, котрий наділяється повноваженнями щодо охорони та захисту прав і свобод людини і громадянина, законності та правопорядку у суспільстві та, реалізовуючи переважно правоохоронну функцію, наділяється правом застосовувати примус у разі реальної чи потенційної загрози охоронюваним законом прав, свобод та інтересів. З'ясовано, що модернізація державницького апарату України до міжнародних європейських стандартів, зокрема й трансформація правоохоронного сектору та створення нової інституції Державного бюро розслідувань, продукує необхідність проведення комплексного дослідження щодо місця, котре займає аналізована інституція у цілісній та водночас структурованій правоохоронній системі України.

Ключові слова: *Державне бюро розслідувань, система правоохоронних органів, правоохоронний орган, правоохоронна функція.*

The relevance of the article is that the creation of the State Bureau of Investigation, as a separate institution within the state apparatus of Ukraine, produces the need for thorough research in this area. The issue of the place of the State Bureau of Investigation in the system of law enforcement bodies (law enforcement system) deserves special attention, because, given the peculiarities of administrative and legal status, powers and functions assigned to this entity, it is logical to assume the special exclusivity of the institution. in a holistic and at the same time structured system of law enforcement agencies. The purpose of the study is to examine the place of the State Bureau of Investigation in the law enforcement system, through the prism of the analysis of the categorical apparatus, and to determine the system of features that together will provide an opportunity to achieve this goal. This article examines the place of the State Bureau of Investigation in the law enforcement system. The author analyzes the issue through the prism of a systematic analysis of legal categories and features, which corresponds to the State Bureau of Investigation. Emphasis is placed on the expediency of defining the concept of law enforcement as a specially authorized body of state power, which is

© ФРАНТОВСЬКИЙ Є.М. – здобувач (Науково-дослідний інститут публічного права)

empowered to protect and defend human and civil rights and freedoms, law and order in society, and, exercising mainly law enforcement function, is empowered to use coercion in case of real the potential threat of legally protected rights, freedoms and interests to apply the coercion provided by law. It was found that the modernization of the state apparatus of Ukraine to international European standards, including the transformation of the law enforcement sector, and the creation of a new institution of the State Bureau of Investigation, necessitates a comprehensive study of the analyzed institution in a holistic and structured law enforcement system.

Key words: *State Bureau of Investigation, law enforcement system, law enforcement agency, law enforcement function.*

Вступ. Створення Державного бюро розслідувань (далі – ДБР) як окремої інституції у межах державницького апарату України продукує собою необхідність проведення ґрунтовних досліджень у даній площині. На особливу увагу заслуговує питання місця ДБР у системі правоохоронних органів (правоохоронної системи), оскільки, враховуючи особливості адміністративно-правового статусу, повноважень та функцій, котрими наділяється даний суб'єкт, логічно припускати і про особливу ексклюзивність місця, котре займає дана інституція у цілісній та водночас структурованій системі правоохоронних органів.

Відзначимо, що у межах правової доктрини дослідження у царині вибраної нами проблематики були проведені лише точкового. Напрацювання у відповідній сфері мають такі науковці, як Л.І. Аркуша, Р.В. Греба, О.В. Ільченко, В.І. Литвиненко, М.А. Погорецький, С.В. Телешев, В.І. Цимбалюк, І.В. Цюприк та ін.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження місця ДБР у системі правоохоронних органів крізь призму аналізу категоріального апарату та визначення системи ознак, що у своїй сукупності даватимуть змогу досягнути поставленої мети.

Результати дослідження. Переходячи до розгляду вибраної проблематики по суті, встановимо, що ДБР являє собою нову інституцію у системі державницького апарату, оскільки даний суб'єкт був утворений не в результаті правонаступництва, а в результаті створення нової правової бази, котра визначає положення щодо адміністративно-правового статусу, повноважень, особливостей функціонування даного суб'єкта. Оскільки сьогодні законодавець чітко визначає положення про те, що ДБР відноситься до правоохоронних органів, у межах наукових пошуків у даній площині логічним можемо постати запитання, яке ж місце ДБР займає у правоохоронній системі та якими чинниками воно зумовлюється. Отже, передусім слід установити, що являє собою система правоохоронних органів. У межах правової доктрини не існує єдиного підходу до визначення того, що слід розуміти під категорією «система правоохоронних органів». Так, О.Л. Соколенко відзначає, що правоохоронна система – це соціальна система, яка відображує єдність та взаємопов'язаність нормативно-правового регулювання у правоохоронній сфері, організацію системи правоохоронних органів та інших суб'єктів правоохоронної діяльності та самої правоохоронної діяльності, спрямованої на охорону й захист основ конституційного ладу, у тому числі прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, законності й правопорядку [1, с. 92]. Своєю чергою, більш загальне розуміння категорії «правоохоронна система» надає вчений Т. Плугатар, котрий зазначає, що правоохоронна система – цілісний комплекс відмежованих, взаємопов'язаних та взаємодіючих елементів, які утворюють певну єдність, що базується на відповідних принципах та нормах [2, с. 26]. Як бачимо, науковці використовують різні підходи до розуміння категорії «правоохоронна система» («система правоохоронних органів»). Так, одні для визначення аналізованого нами терміну використовують метод узагальнення, інші, навпаки, – деталізації.

Провівши аналіз доктринальних підходів до розуміння терміна «правоохоронна система», на наше переконання, під останньою слід розуміти цілісну, структуровану, лінійну, врегульовану нормами національного законодавства систему інституцій, діяльність котрих спрямована на реалізацію правоохоронної функції з метою забезпечення захисту прав людини і громадянина та інтересів держави у демократичному суспільстві. Разом із тим слід зазначити, що будь-яка система як цілісне утворення повинна мати певну структуру, система правоохоронних органів не є винятком. Разом із тим сьогодні у межах правової доктрини напрацювання у даній площині здебільшого поверхневі. Так, С.С. Шоптенко пропонує розглядати систему правоохоронних органів України через її поділ безпосередньо на правоохоронні органи, які комплексно реалізують

правоохоронну діяльність за різними напрямами, та органи, що реалізують окремі правоохоронні повноваження [3, с. 155]. Не спростовуючи правильність та певною мірою логічність підходу, запропонованого вченою, відзначимо, що останній більшою мірою є однобічним, адже не надає можливості повністю дослідити та розкрити всю структуру системи правоохоронних органів і визначити місце певної інституції, зокрема ДБР, у ній.

Саме тому, на наше переконання, видається доцільним структуру системи правоохоронних органів розкрити через такі елементи, як інституційний та нормативний пласти. Інституційний пласт відповідної системи, на наше переконання, має бути представлений суб'єктами публічного адміністрування, котрі виконують правоохоронну функцію та мають статус правоохоронного органу відповідно до законодавства. Своєю чергою, нормативний пласт представлений переліком нормативно-правових актів, котрі регулюють діяльність правоохоронних органів. На наше переконання, саме така структура системи правоохоронних органів дає змогу дослідити останню, з одного боку, цілісно, з іншого – надає можливість диференційовано проаналізувати кожного суб'єкта, що входить до даної системи.

Найменшою структурною одиницею у правоохоронній системі є власне сам правоохоронний орган як інституція, котра може носити різне найменування, проте виконувати спільну для всіх них правоохоронну функцію. Сьогодні термін «правоохоронний орган» на відміну від категорії система правоохоронних органів є законодавчо визначеним. У межах Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» правоохоронні органи – це органи прокуратури, Національної поліції, Служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи й установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [4, с. 50]. Як бачимо, законодавець прямо не відносить ДБР до інституції, котра носить статус правоохоронного органу. Оскільки концепт, запропонований законодавцем, полягає у тому, що під терміном «правоохоронний орган» можна розуміти не вичерпну кількість інституцій, адже у визначенні, наданому законодавцем, міститься положення про так звані «інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції», варто припускати, що ДБР входить саме до даних «інших органів».

Разом із тим, на наше переконання, враховуючи нещодавню зміну статусу ДБР від центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом до правоохоронного органу, особливу сферу у межах котрої останнє реалізовує свої повноваження, актуальним видається внесення змін до законодавства, зокрема до ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», та доповнити визначення правоохоронного органу, віднісши ДБР до таких органів.

Окрім того, на наше переконання, визначення терміна «правоохоронний орган», котре надане у межах законодавства, є недостатньо точним. Законодавець пішов шляхом перерахування суб'єктів публічного адміністрування, котрі відносяться до правоохоронних органів, не встановлюючи у визначенні певних ознак, основних характеристик, котрим мають відповідати правоохоронні органи. Саме тому, на наше переконання, доречним видається визначення правоохоронного органу як спеціально уповноваженого органу державної влади, котрий наділяється повноваженнями щодо охорони та захисту прав і свобод людини і громадянина, законності та правопорядку у суспільстві та, реалізовуючи переважно правоохоронну функцію, наділяється правом застосовувати примус у разі реальної чи потенційної загрози охоронюваних законом прав, свобод та інтересів.

Отже, з'ясувавши, що слід розуміти під базовою категорією у межах даного дослідження, продовжуючи далі розкривати вибрану проблематику, слід установити, яку роль відіграє та місце займає ДБР у відповідній системі. Сьогодні у межах доктринальних підходів не склалося певних критеріїв чи засад, за допомогою котрих дослідник має можливість установити, чи належить певний суб'єкт публічного адміністрування до певної системи державних інституцій та яке місце у ній займає. Ураховуючи абсолютну унікальність правоохоронної системи та місце ДБР у ній, на наше переконання, доцільно сконцентрувати увагу на особливих ознаках, котрі притаманні правоохоронним органам загалом та ДБР зокрема, і провести аналіз останніх крізь призму спеціального законодавства та положень правової доктрини.

По-перше, ДБР уповноважене виконувати охоронну функцію, послуговуючись методом державного примусу. Відзначимо, що у межах правової доктрини державний примус, з одного боку, розглядається як один із невід'ємних складників здійснення державної влади, як її засіб

(метод), а в кінцевому підсумку – як основна ознака держави і правової системи у цілому. З іншого боку, цей примус – не самоціль, він є наслідком певної поведінки різних соціальних суб'єктів, яка відхиляється від вимог правових норм, становить загрозу відносинам, що цими нормами регулюються і охороняються, і застосовується з метою усунення такої поведінки [5, с. 135]. Відзначимо, що з вищенаведеного визначення категорії «державний примус» можна встановити, що даний метод регулювання суспільних відносин являє собою чільний метод у межах діяльності правоохоронних органів, зокрема і ДБР. Нормативним підтвердженням нашого умовиводу можуть слугувати положення законодавства, зокрема п. 8 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Державне бюро розслідувань».

По-друге, діяльність ДБР носить підзаконний характер, адже особливості реалізації повноважень органами ДБР чітко регламентовані національним законодавством. Відзначимо, що вищезазначена нами ознака являє собою одну з небагатьох, котрі беззаперечно визнаються представниками правової доктрини. У межах останньої відображено й конституційний аспект, відповідно до якого суб'єктам владних повноважень заборонено все, що прямо не дозволено законом. Таким чином, чітке та неухильне підпорядкування службових та посадових осіб нормі закону необхідне у межах функціонування аналізованої інституції у демократичній державі.

По-третє, ДБР – суб'єкт, котрий уповноважений реалізовувати правозастосовчу діяльність. В.С. Нерсесянц тлумачить застосування норм права (правозастосування) як реалізацію їх у передбачених правом випадках і в запропонованій ним формі – правореалізаційних діях державного органу (чи посадової особи), здійснюваних у межах його компетенції, для вирішення конкретних правових справ і прийняття відповідних правових актів [6, с. 483]. Таким чином, можемо встановити, що у межах діяльності правоохоронних органів правозастосовна діяльність полягає у можливості суб'єктів видавати акти індивідуальної дії, котрі виконуватимуть як охоронну, так і регулюючу функції у межах суспільної взаємодії. Нормативним підтвердженням відповідності даної ознаки ДБР можемо вважати положення ст. 12 Закону України «Про Державне бюро розслідувань», де вказується, що директор ДБР уповноважений видавати накази та розпорядження, що спрямовані на конкретизацію положень, закріплених у межах профільного законодавства. Отже, пласт даних актів, що носять індивідуальний характер та призначені для одноразового застосування, можуть бути віднесені до актів правозастосовного характеру.

По-четверте, ДБР є суб'єктом, котрий наділяється нормотворчими повноваженнями. Щодо поняття нормотворчості, то правова доктрина визначає, що нормотворчість у правовій сфері – це в принципі й головним чином державна діяльність, що завершує процес формування права, що означає зведення права у закон [7, с. 52]. Разом із тим, на наше переконання, недоречно ототожнювати нормотворчість із законотворчістю, адже перший термін значно ширший за своїм змістом та включає у себе й підзаконні акти, зокрема акти відомчого характеру, котрі уповноважені видавати й правоохоронні органи, зокрема ДБР. Таким чином, можемо встановити, що акти ДБР, що спрямовані на неодноразове застосування, покликані доповнити положення вітчизняного законодавства у контексті діяльності ДБР, мають нормотворчий характер та є актами нормотворення.

По-п'яте, ДБР реалізовує правоохоронну функцію через правоохоронну діяльність. І.В. Солов'євич тлумачить поняття «правоохоронна діяльність» як різновид правозастосовної організаційно-правової державно-владної діяльності, що базується, насамперед, на примусі та здійснюється компетентними органами у спеціально встановлених формах, її зміст полягає у реалізації юридичних норм шляхом видання (прийняття) індивідуально-конкретних правових велінь (державно-владних приписів) із метою протидії виникненню та розвитку протиправних учинків (провин і злочинів), нейтралізації та ліквідації шкідливого впливу (наслідків), правовій оцінці вчиненого, забезпеченні відповідного соціального результату [8, с. 136]. На нашу думку, визначення, котре було надане вищезазначеним науковцем, є в міру загальним та в міру конкретним, що, безумовно, дає змогу окреслити аналізоване поняття. Ми вважаємо, що правоохоронна діяльність, а разом із тим і правоохоронна функція реалізовуються через систему процесуальних дій, зокрема правовстановлюючого, правозабезпечувального, правозмінюючого характеру. Правоохоронна діяльність ДБР зводиться до того, що дана інституція здійснює низку дій щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції.

Відзначимо, що особливий правовий статус ДБР та місце даної інституції у межах державницького апарату загалом та системи правоохоронних органів зокрема можна простежити у наявності спеціального матеріально-технічного та кадрового забезпечення діяльності, спеціальними вимогами, що визначені законодавцем, котрі висуваються до кадрового складу службовців ДБР, особливого порядку добору працівників, тощо.

Окрім того, у межах правової доктрини пропонується розглядати проблематику місця ДБР у системі правоохоронних органів у межах відмежування повноважень аналізованої нами інституції від повноважень НАБУ. Відзначимо, що даний підхід, до визначення місця ДБР у правоохоронній системі є більшою мірою однобічним та може розглядатися лише у контексті спільного аналізу з іншими ознаками, які надають можливість установити місце ДБР. Можемо встановити, що розмежування повноважень ДБР та НАБУ здійснюється на основі комплексного підходу й аналізу положень КПК, Закону України «Про Державне бюро розслідувань» та Закону України «Про Національне антикорупційне бюро». Таким чином, підтримуючи визначений у межах правової доктрини підхід, відзначимо, що відмінність між повноваженнями НАБУ та ДБР полягає лише у видах правопорушень, за фактами яких вони здійснюють розслідування. Досудове розслідування корупційних злочинів, учинених вищими посадовими особами, що визначені в п. 1 ч. 5 ст. 216 КПК України, здійснюється слідчими НАБУ, а усіх інших злочинів, учинених тими самими особами, – ДБР [9, с. 59].

Висновки. Таким чином, провівши комплексне дослідження вибраної нами проблематики, можемо зробити низку висновків.

1. Модернізація державницького апарату України до міжнародних європейських стандартів, зокрема й трансформація правоохоронного сектору та створення нової інституції – ДБР, продукує необхідність проведення комплексного дослідження щодо місця, котре займає аналізована інституція у цілісній та водночас структурованій правоохоронній системі України.

2. Комплексний аналіз положень вітчизняного законодавства та правової доктрини дав змогу здійснити дослідження категоріального апарату, а саме термінів «правоохоронний орган» та «правоохоронна система». Правоохоронна система нами була структурована на два пласти, а саме інституційний та нормативний, що допомагає комплексно проаналізувати останню, а правоохоронні органи визначені через систему характеристик, що не притаманно вітчизняному законодавству, котрий обмежується лише перерахуванням правоохоронних органів, при цьому не наводячи повного переліку останніх. Нами було надано визначення даних категорій та запропоновано внести зміни у національне законодавство у контексті приведення до взаємоузгодженості Закону України «Про Державне бюро розслідувань» та Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів».

3. Місце ДБР у системі правоохоронних органів проаналізовано крізь призму ознак, котрі притаманні правоохоронним органам загалом та ДБР зокрема. До останніх належать:

– реалізація охоронної функції, послуговуючись методом державного примусу. При цьому державний примус у межах діяльності ДБР можна простежити у межах п. 8 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Державне бюро розслідувань»;

– підзаконний характер діяльності, що являє собою комплекс реалізації складників конституційного концепту та положень профільного законодавства, що передбачають підпорядкування службових та посадових осіб ДБР виключно нормі закону;

– здійснення правозастосовчої діяльності у контексті ст. 12 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» та повноважень директора ДБР видавати акти індивідуальної дії;

– реалізація ДБР так званого відомчого нормотворення, а отже, і нормотворчих повноважень, у контексті видання директором ДБР актів загальної дії, котрі спрямовані на деталізацію положень законодавства;

– реалізація правоохоронної функції через правоохоронну діяльність.

Нами було проаналізовано визначений у межах правової доктрини підхід, відповідно до котрого пропонується здійснювати визначення місця ДБР у системі правоохоронних органів у контексті розмежування повноважень останнього з повноваженнями НАБУ. Ураховуючи однобічність даного підходу, встановлено, що він має певну змістовну наповненість лише в контексті аналізу сукупності ознак, що опосередковують визначення місця ДБР у межах системи правоохоронних органів.

Таким чином, підводячи загальний підсумок проведеному дослідженню, можна встановити, що ДБР займає особливе, ексклюзивне місце у системі правоохоронних органів, що опосередковується низкою ознак, функцій та повноважень останнього.

Список використаних джерел:

1. Соколенко О.Л. Поняття і структура правоохоронної системи. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції.* 2013. Вип. 4. С. 91–96.

2. Плугатар Т.А. Визначення сутності та змісту поняття «правоохоронна система». *Наука і правоохорона*. 2014. № 2(24). С. 21–28.

3. Шоптенко С.С. Система правоохоронних органів України. *Науковий вісник публічного і приватного права*. 2017. Вип. 3. С. 150–155.

4. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 11. Ст. 50.

5. Комзюк А. Державно-владний аспект адміністративного примусу. *Вісник Академії правових наук України*. 2000. № 4. С. 134–137.

6. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. Москва : НОРМА ; ИНФРА-М, 1999. 552 с.

7. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. Москва : Юрид. лит., 1972. 280 с.

8. Солов'євич І.В. Державна влада в Україні і місце в ній правоохоронної діяльності: конституційно-правові аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 1997. 172 с.

9. Мойсеєв М.С. Місце Державного бюро розслідувань України у системі державних органів. *Правові горизонти*. 2018. № 10(23). С. 55–60.

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.85
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.5-2.24

ДОВБАНЬ І.М.

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА ТА ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ ЯК ОБ'ЄКТИ КРИМІНОЛОГІЧНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

PUBLIC SERVICE AND PUBLIC SERVANT AS OBJECTS OF CRIMINOLOGICAL STUDY

Мета статті полягає в аналізі державної служби й державного службовця як об'єктів кримінологічного дослідження. Наголошено, що злочинність серед державних службовців варто виокремлювати за ознакою сфери вчинення відповідних злочинів. Таке виокремлення значною мірою відбиває і підґрунтя (кримінологічні фактори), на якому вчиняються злочини державними службовцями. Проведений науково-практичний пошук серед проблем засвідчує, що нині кримінальна статистика не оперує уніфікованим критерієм «злочини, вчинені державними службовцями». Не сприяє формуванню цілісної кримінологічної картини й той факт, що не всі державні органи оприлюднюють статистику щодо злочинів, вчинених службовцями, які працюють (проходять службу) в тій чи іншій сфері.

Запропоновано авторське тлумачення злочинів, що вчиняються державними службовцями, – це різнорідні (оскільки посягають на різні родові об'єкти в межах Особливої частини Кримінального кодексу України) суспільно небезпечні діяння, вчинювані державними службовцями переважно з умисної форми вини й корисливого мотиву шляхом використання можливостей, зумовлених посадою в державній службі.

За результатами кримінологічного аналізу, зважаючи на специфіку досліджуваних суспільних відносин, державну службу й державного службовця як об'єкти кримінологічного дослідження запропоновано розглядати у двох аспектах:

1) як інструментарій запобіжного впливу на злочинність шляхом реалізації загальносоціальних і спеціально-кримінологічних програм загальносуспільного розвитку (в першому випадку) й боротьби (протидії, запобігання) зі злочинністю (в другому випадку); за таких обставин державні службовці (цивільних відомств або правоохоронних органів) виступатимуть, відповідно, загальними й спеціальними суб'єктами запобігання злочинам;

2) як сферу криміногенних ризиків (можливість використання посади в державній службі для вчинення (полегшення вчинення) злочинів), об'єкт злочинних посягань (інтереси державної служби; функції держави, що дестабілізуються, тощо) й державного службовця як особу злочинця та потерпілого (тобто в кримінологічному й віктимологічному аспектах).

Ключові слова: *державна служба, державний службовець, кримінологічне дослідження, злочинність у сфері державної служби.*

The purpose of the article is to analyze public service and public servant as objects of criminological study. It was emphasized that crime among public servants should be distinguished on the basis of the sphere of committing the respective crimes. Such

© ДОВБАНЬ І.М. – кандидат юридичних наук

separation also reflects to a large extent the basis (criminological factors) on which crimes are committed by public servants. The conducted scientific-practical search among the problems shows that nowadays criminal statistics do not operate with the uniform criterion "crimes committed by public servants". The fact that not all public authorities publish statistics on crimes committed by employees (serving) in one or another area does not contribute to the formation of a comprehensive criminological picture.

The author's interpretation of crimes committed by public servants is offered – these are heterogeneous (as they encroach on various generic objects within the Special Part of the Criminal Code of Ukraine) socially dangerous acts committed by public servants mainly from intentional guilt and self-motivated motives, using a position in the public service.

According to the results of criminological analysis, given the specifics of the studied social relations, public service and public servant as objects of criminological study are proposed to be considered in two aspects: 1) as a tool for preventing impact on crime through the implementation of social and special criminological programs in general public the case) and the fight against crime (in the second case); in such circumstances, public servants (civilian agencies or law enforcement) will act as general and special actors in crime prevention; 2) as a sphere of criminogenic risks (possibility of using a position in the public service for committing (facilitating the commission of) crimes), object of criminal encroachments (interests of the public service; functions of the destabilizing state, etc.) and public servant as a person of the offender and the victim (ie in criminological and victimology aspects).

Key words: *public service, public servant, criminological study, crime in public service.*

Вступ. Розбудова України як правової держави передбачає ефективне функціонування всіх ланок державного механізму загалом та апарату держави зокрема, покликаного створювати оптимальні умови для виконання головного обов'язку держави, визначеного ст. 3 Конституції України, щодо утвердження та забезпечення прав і свобод людини.

Тому в Україні, починаючи з моменту здобуття незалежності, тривають процеси реформування (розвитку) державної служби, котра являє собою публічну, професійну, політично неупереджену діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави. Для виконання поставлених завдань визначені спеціальні суб'єкти – державні службовці, правовий статус (права, обов'язки, гарантії тощо) й завдання (залежно від напрямів діяльності) яких визначаються Законом України «Про державну службу» й низкою галузевих законів залежно від того або іншого напряму формування та реалізації державної політики на загальнодержавному, галузевому й регіональному рівнях, виконання законів, інших нормативно-правових актів, відповідних програм тощо.

Виходячи з поставлених перед державною службою та відповідними службовцями завдань, державою та суспільством ставляться перед державними службовцями підвищені вимоги щодо рівня їхньої компетентності, доброчесності й дотримання законності. Зазначений обсяг повноважень створює дуалістичну можливість досягати як позитивних результатів своєї діяльності, приносячи суспільну користь державного й регіонального рівня, так і відповідного рівня шкоди від протиправних діянь через невиконання, неналежне виконання або різного роду зловживання та перевищення своїх службових повноважень. Саме тому актуалізується потреба вивчення державної служби й державного службовця як об'єктів кримінологічного дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі кримінально-правові й кримінологічні засади функціонування державної служби, кримінальна відповідальність державних службовців, кримінологічна характеристика й запобігання злочинам, в яких суб'єктом вчинення є державний службовець (службова особа), були об'єктами уваги низки наукових досліджень українських учених, таких як П.П. Андрушко, В.С. Батиргареєва, І.Г. Богатирьов, М.Г. Вербенський, П.А. Воробей, В.О. Глушков, В.В. Голіна, Б.М. Головкін, В.К. Грищук, І.М. Даньшин, С.Ф. Денисов, Т.А. Денисова, О.М. Джужа, В.М. Дрьомін, О.О. Дудоров, В.П. Ємельянов, А.П. Закалюк, А.Ф. Зелінський, О.Г. Кальман, В.В. Коваленко, О.Г. Колб, І.М. Копотун, О.М. Костенко, І.П. Лановенко, О.М. Литвак, О.М. Литвинов, О.А. Мартиненко, П.П. Матишевський, М.І. Мельник, В.А. Мисливий, П.П. Михайленко, А.А. Музика, В.І. Осадчий, А.В. Савченко, В.В. Сташис,

В.Я. Тацій, В.О. Туляков, П.Л. Фріс, М.І. Хавронюк, В.І. Шакун, Н.М. Ярмиш, О.Н. Ярмиш, С.С. Яценко й інших. Серед зарубіжних дослідників зазначені проблеми розробляли О.Я. Асніс, Л.В. Багрій-Шахматов, А.Г. Безверхов, Б.В. Волженкін, А.І. Долгова, С.В. Ізосімов, І.І. Карпець, В.М. Кудрявцев, В.В. Лунєєв, В.К. Максимов, М.В. Ремізов, О.В. Старков, О.В. Тарасова, А.В. Шнітєнков, І.М. Юзефович та інші.

Наукові доробки вищезгаданих вітчизняних і зарубіжних учених заклали методологічне підґрунтя під час дослідження розроблюваної проблематики. Проте натепер відсутній уніфікований науковий погляд на категорії «державна служба» й «державний службовець» як об'єкти кримінологічного дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз державної служби й державного службовця як об'єктів кримінологічного дослідження.

Результати дослідження. Злочинність серед державних службовців є розповсюдженим явищем у всьому світі через найпоширеніший її вияв – корупційну злочинність, з огляду на що на міжнародному рівні (конференції, конгреси, конвенції) вона визнана «епідемією» в більшості країн.

Розуміючи складність і комплексність досліджуваної проблематики, під час аналізу державної служби й державного службовця як об'єктів кримінологічного дослідження ми спиралися насамперед на законодавчі положення, що визначають основи функціонування державної служби й роботи державних службовців, а також положення сучасної кримінологічної науки, що визначають її предмет (із його складовими частинами) й різноманітні підходи до розуміння об'єктів кримінологічного дослідження.

Насамперед заслуговують на увагу такі фундаментальні положення Конституції України:

– *по-перше*, на підставі ч. 2 ст. 3 «права й свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [1]. Зважаючи на це, особи, які перебувають на службі в держави (державні службовці), долучені до виконання найважливішої місії, що підвищує їх відповідальність за той чи інший напрям (галузь, сферу) діяльності у сфері гарантування прав і свобод людини. За таких обставин державна служба розглядається як антикриміногенний чинник, оскільки згідно зі спеціальним законодавством, що визначає засади діяльності окремих правоохоронних органів, служба в них є державною службою особливого характеру (такий характер залежить від відповідних галузевих завдань).

Тому варто погодитися з українськими кримінологами, що «виконання обов'язків державою перед своїми громадянами щодо захисту їх прав і свобод здійснюється різноманітними способами, в тому числі й шляхом протидії злочинності правоохоронними органами, завдання яких – забезпечити належний правопорядок у країні» [2, с. 9];

– *по-друге*, зважаючи на положення ст. 6, за яким «державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу й судову», наявна диференціація повноважень державної служби в Україні;

– *по-третє*, ч. 2 ст. 19 визначає ключову засаду дотримання державними службовцями режиму законності у своїй діяльності, закріплюючи, що «органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»;

– *по-четверте*, конституційна гарантія доступу громадян до державної служби закріплена в ст. 38;

– *по-п'яте*, передбачений ст. 42 обмежений характер підприємницької діяльності депутатів, посадових і службових осіб органів державної влади й органів місцевого самоврядування;

– *по-шосте*, заборона для народних депутатів України обіймати посади на державній службі (ст. 78);

– *по-сьоме*, законодавчий характер визначення основ державної служби (п. 12 ст. 92) [1]. Таким актом є Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [3]. До цього діяв однойменний Закон у редакції 1993 р. [4].

Закон дає визначення державної служби як публічної, професійної, політично неупередженої діяльності з практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо:

1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому й регіональному рівнях і підготовки пропозицій стосовно її формування, в тому числі розроблення та проведення експертизи проєктів програм, концепцій, стратегій, проєктів законів та інших нормативно-правових актів, проєктів міжнародних договорів;

2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;

3) забезпечення надання доступних та якісних адміністративних послуг;

4) здійснення державного нагляду й контролю за дотриманням законодавства;

5) управління державними фінансовими ресурсами, майном і контролю за їх використанням;

6) управління персоналом державних органів;

7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством (ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державну службу»).

Своєю чергою відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону України «Про державну службу» державний службовець – це громадянин України, який обіймає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (далі – державний орган), одержує заробітну плату коштами державного бюджету й здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

А згідно з п. 4 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державну службу», посада державної служби – визначена структурою та штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу з установленими відповідно до законодавства посадовими обов'язками в межах повноважень, визначених ч. 1 ст. 1 цього Закону [3].

Розгляд із кримінологічних позицій державної служби й державного службовця видається нам більш багатоманітним, якщо порівнювати з кримінально-правовою характеристикою злочинів, що вчиняються державними службовцями. Такі наші судження ґрунтуються на тому, що кримінологія в порівнянні з кримінальним правом не обмежується нормами права, виступаючи не виключно юридичною, а соціально-правовою наукою.

З цього приводу досить лаконічним є судження вітчизняних учених, що «<...> за широтою свого предмета, методологічним рівнем узагальнення та спрямованістю на запобігання та протидію злочинності кримінологія охоплює аналогічно спрямовані, але значно вужчі за своїм предметом науки кримінально-правового циклу» [5, с. 70].

Наприклад, така кримінально-правова категорія, як суб'єкт злочину, трансформується в кримінологічну – особу злочинця – зі значно більшим обсягом ознак, включаючи з-поміж інших і кримінально-правові. Варто зазначити, що окремі з ознак особи злочинця (наприклад, соціально-рольові, тобто категорія посади державної служби особи, яка вчинила злочин), не впливають на кримінально-правову кваліфікацію, проте нехтувати ними з кримінологічних позицій із метою вироблення відповідних заходів індивідуального й групового запобігання – з позицій науки – методологічно невірно, а щодо практики – недоцільно й неефективно.

Також галузевий розподіл злочинності у сфері державної служби не чинить такого впливу на кваліфікацію, як, скажімо, відповідна диференціація на діяльність спеціалізованих суб'єктів (органів Національної поліції, органів безпеки, Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового й митного законодавства, органів Державної прикордонної служби України) щодо запобігання злочинам, що вчиняються державними службовцями, в тій чи іншій галузі (цивільна чи правоохоронна державна служба [6], специфіка механізму вчинення злочинів, зважаючи на галузеву специфікацію, – податкова, митна, природоохоронна сфери тощо).

Водночас кримінологія ґрунтується й на положеннях кримінального права, по-перше, вивчаючи злочинність як сукупність злочинів, по-друге, вкладаючи в особу злочинця «легальний» елемент – суб'єкта злочину, й по-третє, протидіючи злочинності кримінально-правовими засобами. Зазначені положення повною мірою застосовувані щодо злочинів, що вчиняються державними службовцями.

Ведучи мову про ефективне функціонування різних напрямів державної служби, як українські, так і зарубіжні кримінологи відзначають, що недоліки за тим чи іншим напрямом реалізації функцій держави позначається як на загальних, так і на спеціальних детермінантах того чи іншого виду злочинності (корисливої, професійної, економічної, корупційної, домашньої, рецидивної тощо). Свою чергою з покращенням відповідних складових частин дослідники пов'язують пропоновані ними загальносоціальні й спеціально-кримінологічні заходи запобігання відповідним видам (групам) злочинів.

Зокрема, недоліки у функціонуванні державної служби впливають на формування відповідним чином особи злочинця – державного службовця. Це може бути корупційна злочинність,

економічна, злочинність у бюджетній сфері тощо. Своєю чергою, якщо криміногенну зараженість набув відповідний керівник (посадова особа державної служби), то надалі може йтися про відсутність позитивного (або наявність негативного) прикладу для підлеглих, що формує і в них відповідний механізм злочинної поведінки в тій чи іншій (пов'язаній із посадовими можливостями) сфері суспільних відносин (операції з нерухомістю, землею, цінними паперами, бюджетними коштами або отримання неправомірної вигоди тощо). Тому іноді особи, які не згодні миритися з подібним станом справ, не бажаючи брати негативний приклад, часто накопичують «негативний потенціал невдоволення», що в результаті може призвести до відтоку професійного, порядного ядра професіоналів, які вирішили не пов'язувати свою діяльність і не «бруднити репутацію». Як результат – невдоволення рівнем життя (через «існування» лише на одну офіційну зарплату, рівень якої залишає бажати кращого), низький престиж служби й плинність кадрів.

За таких умов посилюється явище латентності злочинності у сфері державної служби, що пов'язано з такими факторами: 1) корпоративна етика; 2) особливість менталітету «замовчування»; 3) побоювання розголошувати інформацію, аби не відчути надалі примус із боку відповідного злочинця-посадовця, який обіймає керівну посаду.

Іншою проблемою, що пов'язана з різними аспектами дисфункції державної служби, є вчинення злочинів особами, що обіймають відповідні посади на державній службі, використовуючи службове становище в злочинних цілях. Проблема посилюється і вчиненням злочинів особами, які самі покликані за функціональною сферою протидіяти злочинності.

Злочинність серед державних службовців варто виокремлювати за ознакою сфери вчинення відповідних злочинів. Таке виокремлення значною мірою відбиває і підґрунтя (кримінологічні фактори), на якому вчиняються злочини державними службовцями.

Проведений науково-практичний пошук серед проблем засвідчує, що нині кримінальна статистика не оперує уніфікованим критерієм «злочини, вчинені державними службовцями». Не сприяє формуванню цілісної кримінологічної картини й той факт, що не всі державні органи оприлюднюють статистику щодо злочинів, вчинених службовцями, які працюють (проходять службу) в тій чи іншій сфері.

За таких обставин цілком закономірно, що натепер у науці й на практиці відсутнє визначення поняття «злочини, що вчиняються державними службовцями». На нашу думку, такий термін варто визначати у двох аспектах: у широкому й вузькому (галузевому) розумінні.

У широкому розумінні «злочини, що вчиняються державними службовцями» – це вся сукупність суспільно небезпечних діянь, де суб'єктом вчинення може бути як державний службовець, так і інша фізична особа.

У вузькому розумінні під категорією «злочини, що вчиняються державними службовцями» варто розглядати лише ті діяння, вчинення яких можливе завдяки обійманню державним службовцем відповідної посади в органах державної влади й виконання функцій держави. Саме в такому ключі ми й розглядаємо досліджуване поняття, оскільки нас цікавить власне кримінологічний механізм їх детермінації, зумовлений недоліками у функціонуванні державної служби, а не інших сфер суспільних відносин.

Водночас важливо розуміти, що використання державним службовцем свого посадового становища (з метою організації, приховування тощо) може робити його співучасником злочинів, первинний механізм вчинення яких не пов'язаний зі сферою державної служби (наприклад, незаконний видобуток корисних копалин, браконьєрство, злочинні операції з нерухомістю, контрабанда тощо). Такі злочини також мають бути піддані постійному моніторингу з боку спеціальних суб'єктів запобігання (органів Національної поліції, органів безпеки, Національного антикорупційного бюро України, Державного бюро розслідувань, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового й митного законодавства, органів Державної прикордонної служби України).

Також важливо зазначити, що будь-який злочин, вчинений державним службовцем, як у широкому, так і у вузькому розумінні може передбачати як умисну, так і необережну форми вини. Водночас необережна форма вини властива переважно такому злочину, як службова недбалість (ст. 367 Кримінального кодексу (далі – КК) України) [7]. Цей злочин належить до злочинності у сфері державної служби виключно у вузькому розумінні. Решта суспільно небезпечних діянь, вчинюваних досліджуваною категорією суб'єктів, можуть розглядатися в обидвох аспектах.

Вивчаючи державну службу й державного службовця як об'єкти кримінологічного дослідження, нами запропоновано авторське визначення поняття «злочини, що вчиняються державними службовцями» – це різнорідні (оскільки посягають на різні родові об'єкти в межах Осо-

бливої частини КК України) суспільно небезпечні діяння, вчинювані державними службовцями переважно з умисної форми вини й корисливого мотиву шляхом використання можливостей, зумовлених посадою в державній службі.

Отже, окрім інших вищенаведених ознак, для умисних злочинів у сфері державної служби характерним і переважним є саме корисливий мотив – тобто особисте збагачення, нехтуючи інтересами й авторитетом державної служби. За таких обставин можна говорити про дуалістичний характер об'єкта злочину: з одного боку, це суспільні відносини, на які посягає той чи інший злочинний акт поведінки (тобто економічні, бюджетні тощо), а з іншого – авторитет державної служби, який підривається через особливе посадове становище суб'єкта злочину (державного службовця).

Висновки. Таким чином, зважаючи на специфіку досліджуваних суспільних відносин, державну службу й державного службовця як об'єкти кримінологічного дослідження варто розглядати у двох аспектах:

1) як інструментарій запобіжного впливу на злочинність шляхом реалізації загальносоціальних і спеціально-кримінологічних програм загальносуспільного розвитку (в першому випадку) й боротьби (протидії, запобігання) зі злочинністю (в другому випадку); за таких обставин державні службовці (цивільних відомств або правоохоронних органів) виступають відповідно загальними й спеціальними суб'єктами запобігання злочинам;

2) як сферу криміногенних ризиків (можливість використання посади в державній службі для вчинення (полегшення вчинення) злочинів), об'єкт злочинних посягань (інтереси державної служби; функції держави, що дестабілізуються, тощо) й державного службовця як особу злочинця та потерпілого (тобто в кримінологічному й віктимологічному аспектах).

Така структурно-логічна схема дає можливість вибудувати комплексний науковий підхід на досліджувану проблематику, показавши криміногенну й антикриміногенну ролі кожної зі складових частин.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141.
2. Богатирьов І.Г., Кисельов М.О. Кримінологічні засади запобігання злочинності у великому місті на регіональному рівні : монографія. Бровари : ПФПА, 2010. 160 с.
3. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. Ст. 43.
4. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 52. Ст. 490.
5. Попович В.М. Методологічне значення кримінології для розвитку запобіжного потенціалу кримінально-правового циклу наук. *Вісник Академії адвокатури України*. 2009. Число 2. С. 70–78.
6. Ковалів М.В. Державна служба в правоохоронній сфері та зміст її елементів. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2018. № 4. С. 161–170.
7. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05 квітня 2001 р. № 2341-III / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131.

УДК 343.9
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.5-2.25

ЖАРОВСЬКА Г.П., ВОРОБЕЦЬ Х.М.

ОЦІНОЧНЕ СУДЖЕННЯ VS ФАКТИЧНЕ ТВЕРДЖЕННЯ

EVALUATION JUDGMENT VS FACTUAL STATEMENT

У статті розглянуто явище кіберзлочинності, що завдає значних економічних збитків у світовому масштабі. Визначено проблеми боротьби з кіберзлочинністю на шляху розбудови громадянського інформаційного суспільства, входження України у світовий інформаційний простір. Проаналізовано поняття «оціночного судження» в кіберзлочинності й визначено критерій розмежування понять «оціночне судження» та «фактичне твердження». Встановлено, що критерієм розмежування понять «оціночне судження» та «фактичне твердження» є те, що оціночні судження не підлягають спростуванню чи доведенню їх правдивості, в той самий час як фактичні твердження передбачають можливість встановлення їх відповідності дійсності.

Звернено увагу на те, що людина зосереджена в центрі інформаційних потоків і повністю залежить від можливості проведення комунікацій. Інформаційне суспільство збільшує свій вплив в економічній і політичній сфері, використовує новітні інформаційно-комунікаційні технології для світового революційного захоплення. Розвиток інформаційного суспільства містить безперервне вдосконалення та поширення інформації, водночас це вимагає вдосконалення забезпечення правових засобів для всіх держав, які хочуть домінувати у світових інформаційних відносинах. Формування інформаційного суспільства – це новий етап розвитку людства, який є незворотним. Цей феномен у найближчому майбутньому змінить сприйняття інформаційного середовища у всіх сферах життєдіяльності населення та кожного окремого індивіда.

Натепер ні для кого не є секретом, що соціальні мережі “Facebook”, “Instagram” та інші є джерелом швидкого й ефективного розповсюдження різноманітної інформації. Така інформація може бути наповнена як правдивими фактами, так і містити дані проти певних осіб і або ж бути відверто образливою з використанням відповідних висловів, або мати будь-які інші негативні для особи наслідки. Сюди можна віднести вчинення злочинів, причетність до корупційних дій або аморальної поведінки, яка принижує честь і гідність інших осіб тощо.

Ключові слова: *інформаційне суспільство, кіберзлочинність, інформаційні технології, кіберзагрози, оціночне судження, кібернетичний простір.*

The article considers the phenomenon of cybercrime, which causes significant economic losses worldwide. The problems of combating cybercrime on the way to building a civil information society, Ukraine’s entry into the world information space are identified. The concepts of “evaluation judgment” in cybercrime is analyzed and the criterion for distinguishing between the concepts of “valuation judgment” and “factual statement” is determined. The criterion for distinguishing between the concepts of “evaluative judgment” and “factual statement” is that evaluative judgments are not subject to refutation or proof of their veracity, while factual statements provide for the possibility of establishing their relevance.

Attention to the fact that a person is concentrated in the center of information flows and completely depends on the possibility of communication. The information

© ЖАРОВСЬКА Г.П. – доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри кримінального права (Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича)

© ВОРОБЕЦЬ Х.М. – аспірант кафедри публічного права (Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича)

society is increasing its influence in the economic and political spheres, using the latest information and communication technologies for the world's revolutionary fascination. The development of the information society includes the continuous improvement and dissemination of information, at the same time it requires the improvement of the provision of legal remedies for all states that want to dominate the world information relations. The formation of the information society is a new stage of human development, which is irreversible. This phenomenon will change the perception of the information environment in all spheres of life.

Today it is no secret that social networks "Facebook", "Instagram" and others are a source of rapid and effective dissemination of various information. Such information may be filled with both reliable facts and data against certain people and is either openly offensive with the use of appropriate statements, or has any other negative consequences for the person. These include the commission of crimes, involvement in corrupt practices, or immoral behavior that degrades the honor and dignity of others, and so on.

Key words*: information support, cyber security, information technology, cyber threat, anticyber security, cyber space.*

Вступ. Людські слабкості, як правило, експлуатуються. Завданий збиток значною мірою є психологічним і нематеріальним, що ускладнює процедуру притягнення до кримінальної відповідальності. Тобто ми маємо справу з тими злочинами, які століттями існували в офлайні, проте набули нової природи й стали складнішими й небезпечнішими, оскільки їх вчинення пов'язане з інформаційними технологіями. Адже афери, крадіжки й подібні злочини існували ще до розвитку інформаційних технологій. Цьому ж виду злочинності було надано такий інструмент, який збільшує його потенційний пул жертв, відстежувати й протидіяти якому з кожним днем стає все складніше.

Результати дослідження спеціальної літератури свідчать, що натепер існує досить велика кількість робіт, в яких розглядаються основні засади кіберзлочинності. Зокрема, цій проблематиці присвячено роботи Д.С. Азарова, Ю.М. Батуріна, П.Д. Біленчука, В.М. Бутузова, В.Б. Вєхова, В.О. Голубєва, О.Ю. Іванченко, М.В. Карчевського, Н.В. Коваленко, А.А. Музики, С.О. Орлова, Д.В. Пашнєва, В.С. Цимбалюка, В.П. Шеломенцева й інших. Разом із цим, як свідчить практика, одними з перших «споживачів» сучасних ІТ-технологій є злочинці. До того ж процес виявлення та фіксації кіберзлочинів та їх наслідків ускладнюється їх латентністю та потребує постійного вдосконалення засобів протидії такому виду злочинності.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження кримінально-правового розуміння поняття «оціночного судження» в кіберзлочинності й визначення критерію розмежування понять «оціночне судження» та «фактичне твердження».

Результати дослідження. Сучасний стан розвитку соціуму формується на феномені інформаційного суспільства та його ключових елементах. Завдяки своїй ергономічності інформаційні складові частини проникають у всі сфери життєдіяльності населення. Особливо зараз це відчутно у зв'язку із ситуацією з COVID-19, коли життєдіяльність людства фактично перейшла в інший, цифровий вимір. Людина не тільки користується інформацією, але й розв'язує за допомогою мережі Інтернет більшість справ: починаючи від оплати за покупки в інтернет-магазинах, проведення банківських операцій до повного перенесення робочого місця онлайн.

Нині можна спостерігати виникнення нових видів і форм суспільно-небезпечних діянь, які раніше не існували через відсутність необхідного інформаційно-технологічного забезпечення. Тепер завдяки впливу динаміки взаємовідносин людей в інформаційному суспільстві це стало можливим.

Світовий кіберпростір, у тому числі інформаційний простір України, не є убезпеченим. Це вразливе місце кожної держави. Причин цьому є декілька: по-перше, матеріально-технічне забезпечення, а це можливість швидше застосовувати новітні технології на відміну від правоохоронних органів; по-друге, людський ресурс – злочинці використовують найкращі ІТ-компанії для розробки програм, у той час, коли в правоохоронних органів відсутні належні експерти; по-третє, відсутність комплексного нормативно-правового забезпечення, ситуація щодо забезпечення безпеки кіберпростору є ситуативною, тобто розв'язуються окремі точкові проблеми на відміну від комплексного розв'язання захисту кіберпростору.

Можна виділити такі ознаки, які характерні для злочинів, вчинених у глобальних комп'ютерних мережах[10]:

– розвинені механізми анонімності підвищують швидкість вчинення злочину, що пояснюється специфікою мережевого інформаційного простору;

– злочинець, об'єкт злочинного посягання, потерпілий можуть перебувати на територіях різних держав, тому що такі злочини мають транскордонний характер;

– високий рівень інтелектуальної підготовленості до вчинення мережевих злочинів;

– різноманіття способів вчинення злочинів, їх вдосконалення та складність виявлення;

– об'єднання ресурсів слабких мережевих систем задля створення потужного знаряддя вчинення злочину;

– багатоетапний характер злочинних дій із можливістю великої кількості потерпілих;

– залучення великої кількості кваліфікованих ІТ-спеціалістів [10].

Жертвами таких протиправних дій може стати кожен із нас. Проте перед тим, як подати до суду позов про спростування непевної інформації, потрібно проаналізувати таку інформацію в зіставленні до ознак такої інформації, оскільки, як показує практика, не в усіх випадках суд задовольняє позовні вимоги.

Йдеться про ту інформацію, яка сприймається судом як «оціночне судження». Тобто, якщо сказану публічно висловлену чи опубліковану інформацію суд визначає як оціночне судження, то в такому випадку особа не буде притягнута до юридичної відповідальності. Про це йдеться і в Законі України «Про інформацію»: ніхто не може бути притягнутий до відповідальності за висловлювання оціночних суджень [1].

Поняття «оціночне судження» передбачено в ч. 2 ст. 30 Закону України (далі – ЗУ) «Про інформацію» та зазначено: «оціночними судженнями», за винятком образи чи наклепу, є висловлювання, які не містять фактичних даних, зокрема критика, оцінка дій, а також висловлювання, що не можуть бути витлумачені як такі, що містять фактичні дані, з огляду на характер використання мовних засобів, зокрема гіпербол, алегорій, сатири». Оціночні судження не підлягають спростуванню та доведенню їх правдивості [1].

Отже, з цього можна зробити висновок, що оціночним є судження, в якому виражається позитивна чи негативна оцінка вчинених активних чи пасивних дій, висловлювання власних думок і позицій; отриманих чи не отриманих результатів, які не мають фактичного підкріплення. Як зазначає К.В. Можаровська, фактичне твердження – це сукупність фактів, які логічно побудовані та є об'єктивно зумовленими. Тобто факт є об'єктивною категорією, яка не залежить від думки тієї чи іншої особи чи групи людей, а також може бути перевірений і встановлений судом. На нашу думку, таке твердження є основним критерієм розмежування оціночного й фактичного судження [11, с. 28–32].

Відповідний висновок щодо розмежування фактичних та оціночних суджень був сформульований Європейським судом із прав людини в 1986 р. у справі «Лінгенс проти Австрії» [4]. Суд зазначив, що критерієм розмежування фактичних та оціночних суджень є те, що наявність фактів можна довести доказовою базою, а правдивість оціночних суджень – не можливо.

У справі «Нова газета» й Бородянський проти Росії» від 28 березня 2013 р. Європейський суд із прав людини (далі – ЄСПЛ) виразив розширену позицію саме щодо характеру оціночних суджень і підстав їх висловлювання [5]. Так, ЄСПЛ визначив три випадки, коли втручання у свободу вираження власних думок і поглядів порушує свободу висловлення думки.

Перший випадок відбувається тоді, коли оціночне судження висловлюється не на підставі закону; другий – якщо воно не переслідує допустимої мети. У третьому випадку відбувається порушення, коли захист виражених поглядів є більш значущим, ніж мета, яка мала бути досягнута під час втручання у свободу вираження поглядів.

Суд також наголосив, що оціночні судження слід відрізняти від фактичних тверджень, оскільки їх можна доказово підтвердити. ЄСПЛ у рішенні також зробив висновок, що дійсно засоби масової інформації (далі – ЗМІ) мають право на висловлювання оціночних суджень, що й підтверджується національним законодавством. Проте таке право не має безумовного характеру, тобто має бути реалізоване з певними застереженнями. Тобто під час побудови власних оціночних суджень ЗМІ повинні використовувати мінімальний набір фактів, в іншому ж випадку оціночні судження будуть розцінені як зловживання свободою слова.

ЄСПЛ також виділив три можливі варіанти фундаменту, на якому можна побудувати свою оцінку: 1) факти, що вважаються загальновідомими; 2) підтвердження висловлювання яким-небудь джерелом; 3) посилання на незалежне дослідження.

Отже, враховуючи практику ЄСПЛ, можна дійти висновку, що основним критерієм розмежування понять «оціночне судження» та «фактичне твердження» є те, що оціночні судження

не підлягають спростуванню чи доведенню їх правдивості, водночас як фактичні твердження передбачають можливість встановлення їх відповідності дійсності.

Аналізуючи вищевикладене, випливає інше питання: чи зможе захистити себе людина від поширення неправдивої інформації, яка оцінюється як оціночне судження? Зовсім логічно буде те, що особа, яку образили, вимагатиме спростування таких даних чи їх підтвердження. Як бути в такій ситуації, адже оціночні судження не підлягають доведенню, їх правдивість підтвердити неможливо. Звідси постає ще одне питання: чи захищаються законом оціночні судження, які базуються на неправдивих відомостях?

Аналізуючи практику ЄСПЛ, варто зазначити, що суд повинен ретельно аналізувати кожну обставину, за якої відбувалось поширення такої інформації, особу ображеного, а також наслідки поширення таких даних. Особлива увага звертається на те, настільки добросовісно журналіст перевіряв поширювану ним інформацію. Окрім того, суд деталізує спірні дані, аби максимально об'єктивно оцінити ситуацію. У деяких справах ЄСПЛ вказує, що навіть у випадку, коли твердження зводиться до оціночного судження, судовий захист може здійснюватись лише за наявності достатньої кількості фактичних підстав для вираження такого оціночного судження. В іншому випадку таке судження не підлягатиме захисту [14].

Отже, оціночні судження повинні відповідати моральним засадам суспільства й ґрунтуватися на певних фактичних підставах. Адже навіть оціночне судження без яких-небудь фактичних підстав для їх висловлювання може виходити за рамки того, що охороняється свободою слова, й може бути кваліфіковане як кримінальне правопорушення.

Слід звернути увагу ще на один момент щодо поширення інформації в різних інформаційних просторах, зокрема в соціальних мережах, а саме на можливість спростування такої інформації**.** Адже будь-яка особа може зареєструватися під тим ім'ям, яким вона забажає, та вільно користуватись мережею (тобто відкрито публікувати й поширювати інформацію). Натепер навіть у разі залучення компетентних експертів у цій сфері важко встановити власників акаунтів сторінок у соцмережах.

Виходячи із цього, спростувати інформацію без встановлення особи − поширювача неможливо. Тобто в такому випадку неможливо притягнути до відповідальності особу, яка порушує твою честь і гідність і завдає моральну шкоду. Мало того, дуже важко надати належну кількість доказів, щоб засоби масової інформації спростували ту інформацію, яку вони поширили з певної соцмережі [12].

Так, у справі № 949/1605/19 відповідачем було доведено, що вона не має жодного відношення до поширеної інформації. Докази, які були подані позивачем, а саме скріншоти сторінок профілю, з якого була поширена інформація, суд не вважав належним доказом, оскільки це не підтверджує того факту, що таку інформацію поширював саме відповідач у справі [2].

Йдеться про те, що у вказаній категорії справ потрібно підтвердити не тільки факт поширення інформації, а також встановити й вказати в позові автора інформаційного матеріалу, особу, яка його поширила, а також власника вебсайту, на якому розміщено інформаційний матеріал. З соцмережами це буде зробити вкрай важко, а іноді практично неможливо.

Статистика судових рішень показує, що відповідач у судовому засіданні зазвичай обирає тактику непричетності до профілю, за допомогою якого відбувалося публікування та поширення такої інформації. Тоді відповідач повинен довести факт належності облікового запису саме за відповідачем. Як ми зазначали раніше, важко довести приналежність облікового запису в соцмережі певній особі. Адже правдивих даних, які підтверджують власника облікового запису, немає навіть в адміністратора соціальної мережі, адже немає жодної гарантії, що під час реєстрації користувач вказав саме свої дані. Виключення становлять ті верифіковані акаунти, які належать публічним особам, які користуються ними для підняття власних рейтингів і популярності. Відповідно, вони навряд чи відмовляться в суді від своїх облікових записів.

Отже, спростувати поширену в соціальних мережах інформацію є одним зі складних завдань, розв'язати яке потребує неабияких зусиль. Проте це ніякою мірою не означає, що за свою репутацію не потрібно боротись: продумана й креативна стратегія, підкріплена фактами, активна позиція самого позивача, грамотна робота з доказами може стати фундаментом майбутнього позитивного результату.

Уперше Вироком Зарічного районного суду м. Суми у справі № 591/442/16-к від 2 лютого 2016 р. було засуджено до кримінальної відповідальності особу за ст. 109 Кримінального кодексу України «дії, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або

на захоплення державної влади» за розміщення публікацій і постів в інтернеті, зокрема в соціальній мережі «Вконтакте»[3]. Наприклад: «На добраніч, не дамо відродитись совку, не дамо толерантній Європі змусити нас прийняти біженців. Повалимо уряд і встановимо ОСОБА_3 на чолі із повстанцями». Для вияснення та об'єктивного дослідження всіх обставин справи також була проведена судова експертиза писемного мовлення, яка своєю чергою слугувала одним із підтверджень позиції обвинувачення.

У своєму рішенні суд також зазначив, що соцмережа є одним із різновидів засобів масової інформації, посилаючись на ЗУ «Про телекомунікації» та ЗУ «Про інформацію». Обвинувачений визнав себе винним і був притягнутий до кримінальної відповідальності у вигляді штрафу – 8 500 грн. Також судом було конфісковано речовий доказ по справі, а саме системний блок як знаряддя вчинення злочину.

Таким чином, ми дійшли висновку, що кіберзлочинність є порівняно новим видом суспільно небезпечних діянь, і на відміну від традиційних видів злочинів вона постійно удосконалюється. Це пов'язано з тим, що вона постійно йде в ногу з новітніми технологіями, що є основною перепоною для виявлення та протидії зазначеному виду злочинності. Зазначена проблематика потребує нагального міжнародного співробітництва, адже наявні заходи з боротьби з транснаціональною злочинністю виявились недостатніми й неефективними саме в боротьбі з кіберзлочинністю.

Українською проблемою є як недостатня кількість державних експертів в області комп'ютерно-технічної експертизи, так і складності з введенням у правове поле досліджень фахівців комерційних організацій. Середній термін проведення комп'ютерно-технічних експертиз становить від пів року й вище через високу завантаженість профільних державних установ. Для проведення розслідування таких злочинів необхідні кваліфіковані фахівці, що володіють не тільки технічними навичками, але й знаннями в галузі права.

Висновки. Стрімкий розвиток інформаційних технологій сприяє розвитку кіберзлочинності: як збільшується кількість вчинених кіберзлочинів, так і видозмінюються їх види й форми. Йдучи такими темпами, Україна за досить короткий термін отримає лідерство за кількістю кіберзагроз. Виявити, протидіяти, а особливо притягнути до кримінальної відповідальності таких осіб буде ще важче, оскільки з кожним днем інформаційні технології розвиваються, а з ними й кіберзлочинність.

Оціночне судження – це публічне висловлювання щодо певних подій чи людей (певних ситуацій), яке ґрунтується на фактах.

Критерієм розмежування понять «оціночне судження» та «фактичне твердження» є те, що оціночні судження не підлягають спростуванню чи доведенню їх правдивості, водночас як фактичні твердження передбачають можливість встановлення їх відповідності дійсності.

Оціночні судження повинні відповідати моральним засадам суспільства й ґрунтуватися хоча б на певних фактичних підставах для подібних суджень. Адже навіть оціночне судження без яких-небудь фактичних підстав для їх висловлювання може виходити за рамки того, що охороняється свободою слова й може бути кваліфіковане як кримінальне правопорушення.

Список використаних джерел:

1. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text.

2. Рішення Дубровицького районного суду Рівненської області від 30 січня 2020 р. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/87348129.

3. Вирок Зарічного районного суду м. Суми у справі № 591/442/16-к від 2 лютого 2016 р. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/55398181.

4. Рішення Європейського суду з прав людини «Лінгенс проти Австрії» (1986 р.). *Практика Європейського суду з прав людини: Рішення. Коментарі.* Київ : Укр. центр правничих студій, 1999. № 1.

5. Рішення Європейського суду з прав людини "Novaya gazeta and Borodyanskiy v. Russia" (2013 р.) URL: http://hudoc.echr.coe.int/eng#{«languageis.

6. Kamini Dashora. Cyber Crime in the Society: Problems and Preventions. *Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences.* 2011. Vol 3. No. 1. P. 240–259.

7. Cusker Rob Mc. Transnational organised cyber crime: distinguishing threat from reality. *Springer Science + Business Media B.V*. 2007. P. 257–273.

8. Бармін П.Є., Резніченко В.А. Становище кіберзлочинності в Україні. *Актуальні задачі та досягнення у галузі кібербезпеки* : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Кропивницький, 23–25 листопада 2016 р. С. 41–42.

9. Кіберзлочинність: проблеми боротьби і прогнози. *Антикібер НАБУ* : вебсайт. URL: http://anticyber.com.ua/article_detail.php?id=140.

10. Кіберзлочинність: новітні виклики. *Антикібер НАБУ* : вебсайт URL: http://anticyber.com.ua/article_.

11. Можаровська К.В. Фактичні твердження та оціночні судження як центральні цивільно-правові категорії захисту честі, гідності та ділової репутації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право.* 2014. С. 28–32. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2014_29%282.2%29__9.

12. Ковташ В.Д. Особливості спростування недостовірної інформації розміщеної в соціальних мережах Facebook, Instagram та інших. *Протокол* : юридичний інтернет-ресурс. URL: https://protocol.ua/ru/osoblivosti_sprostuvannya_nedostovirnoi_informatsii_rozmishchenoi_v_sotsialnih_meregah_facebook_instagram_ta_inshih/.

13. Савінова Н.А. Кримінально-правове забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні: теоретичні та практичні аспекти. Київ, 2011. 338 с.

14. Диба І.Я. Як «розпізнати» оціночне судження. *Юридичний вісник України.* № 24. 18–24 червня 2005 р. URL: https://www.ts.lica.com.ua/b_text.php?type=3&id=248497&base=1.

СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 343.163 (477)
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.5-2.26

ГАФИЧ І.І.

ПРЕДМЕТ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА ЩОДО ЗАКРИТТЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ

SUBJECT OF ACTIVITIES OF THE PROSECUTOR TO TERMINATE CRIMINAL PROCEEDINGS

У статті розглядаються основні складові частини предмета діяльності прокурора щодо закриття кримінального провадження на стадії досудового розслідування. Розкриття предмета цієї діяльності дозволяє визначити коло питань, які розв'язує прокурор щодо закриття кримінального провадження.

Метою статті є визначення предмета діяльності прокурора щодо закриття кримінального провадження через виокремлення питань, що є його складниками.

Обґрунтовано, що категорія «предмет» традиційно застосовується щодо прокурорського нагляду. Хоча з проведенням конституційної реформи функцій прокуратури діяльність прокурора в кримінальному провадженні перестала мати наглядовий характер, попередні наукові напрацювання щодо визначення предмета прокурорського нагляду можуть використовуватися і в сучасних умовах.

Аргументовано, що предмет діяльності прокурора щодо закінчення досудового розслідування визначається всебічністю, повнотою та об'єктивністю попереднього досудового розслідування, які має встановити прокурор для застосування тієї чи іншої форми закінчення досудового розслідування, в тому числі закриття кримінального провадження.

Перевіряючи додержання вимоги всебічності в ситуації закриття кримінального провадження, прокурор має переконатися, що, з одного боку, обставини кримінального провадження встановлені й перевірені органами, що ведуть кримінальне провадження, з усіх боків. З іншого боку, прокурор має впевнитися у встановленні тієї чи іншої підстави для закриття кримінального провадження, передбаченої ч. 1 ст. 284 Кримінального процесуального кодексу України

Повнота досудового розслідування передбачає, що воно дає вичерпні й однозначні відповіді на всі питання, що входять до предмета доказування, або про відсутність потреби в розв'язанні цих питань у зв'язку з встановленням підстав для закриття кримінального провадження.

Об'єктивність досудового розслідування полягає у встановленні обставин кримінального провадження відповідно до дійсності й у пізнанні органами досудового розслідування та прокурором істини в кримінальному провадженні.

Крім того, до предмета відповідної діяльності прокурора входить законність, обґрунтованість і неупередженість рішення про закриття кримінального провадження.

***Ключові слова**: прокурор, кримінальне провадження, закриття кримінального провадження, досудове розслідування, процесуальне керівництво.*

The article considers the main components of the subject of the prosecutor's activity to terminate criminal proceedings at the stage of pre-trial investigation. The disclosure of the subject matter of this activity allows us to determine the range of issues that the prosecutor decides on the cessation of criminal proceedings.

© ГАФИЧ І.І. – аспірант кафедри судоустрою та прокурорської діяльності (Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого)

The purpose of the article is to determine the subject matter of the prosecutor's activity to stop criminal proceedings by identifying individual issues that are its components.

It is justified that the category "subject" is traditionally applied to prosecutorial supervision. Although with the constitutional reform of the functions of the prosecutor's office, the activities of the prosecutor in criminal proceedings have ceased to be supervisory, previous scientific developments in determining the subject of prosecutor's supervision can be used in modern conditions.

It is argued that the subject matter of the prosecutor's activities at the end of the preliminary investigation is determined by the comprehensiveness, completeness and objectivity of the preliminary pre-trial investigation, which the prosecutor must establish in order to apply some form of completion of the preliminary investigation, including the closure of criminal proceedings.

When checking compliance with the requirement of comprehensiveness in the situation of closure of criminal proceedings, the prosecutor must ensure that, on the one hand, the circumstances of criminal proceedings are established and verified by the authorities conducting criminal proceedings on all sides. On the other hand, the prosecutor must ensure that a particular ground has been established for the closure of criminal proceedings under Part 1 of Art. 284 of the Code of Criminal Procedure of Ukraine.

The completeness of the pre-trial investigation presupposes that it provides comprehensive and unambiguous answers to all questions of proof, or that there is no need to resolve these questions in connection with the establishment of grounds for the closure of criminal proceedings.

The objectivity of the preliminary investigation consists in establishing the circumstances of the criminal proceedings in accordance with the reality and in the knowledge of the pre-trial investigation bodies and the prosecutor of the truth in criminal proceedings.

In addition, the subject matter of the relevant activities of the prosecutor includes the legality, validity and impartiality of the decision to close the criminal proceedings.

***Key words**: prosecutor, criminal proceedings, closure of criminal proceedings, pre-trial investigation, procedural management.*

Вступ. Підвищення ефективності участі прокурора в кримінальному провадженні потребує встановлення предмета його діяльності щодо закриття кримінального провадження як найпоширенішого процесуального рішення на стадії досудового розслідування. Розкриття предмета цієї діяльності дозволяє визначити коло питань, які розв'язує прокурор щодо закриття кримінального провадження, окреслити їхні межі й з'ясувати сутність відповідної діяльності прокурора.

Проблеми діяльності прокурора щодо закриття кримінального провадження досліджувалися такими ученими, як П.М. Каркач, А.В. Лапкін, А.М. Миронов, В.М. Юрчишин та інші. Разом із тим предмет цієї діяльності не остаточно визначений, що зумовлює необхідність теоретичного аналізу вказаних питань.

Постановка завдання. Метою статті є визначення предмета діяльності прокурора щодо закриття кримінального провадження через виокремлення окремих питань, що є його складовими частинами.

Результати дослідження. Категорія «предмет» традиційно застосовується щодо прокурорського нагляду й визначається через поняття «додержання законності» в різних сферах суспільних відносин. Залежно від цього, наприклад, виділялися наглядові функції прокуратури, зокрема нагляду за додержанням законів органами, які провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство. Вважалося, що додержання законів у певній сфері й складало предмет відповідного прокурорського нагляду. У сучасних умовах, із трансформацією наглядових функцій прокуратури й закріпленням на конституційному рівні визначення його діяльності в кримінальному провадженні як організації та процесуального керівництва досудовим розслідуванням, подібний підхід дещо втратив актуальність. Разом із тим застосування категорії «предмет» щодо не наглядової діяльності прокурора залишається можливим та інструментально зручним, зважаючи на попередні теоретичні напрацювання із цих питань.

Так, до предмета нагляду за законністю досудового розслідування науковці традиційно включали додержання прав і свобод людини й громадянина, порядок проведення розслідування,

законність рішень, які приймають органи дізнання та досудового слідства [1, с. 198]. Водночас безпосередній предмет нагляду визначала специфіка етапу досудового розслідування, на якому такий нагляд реалізувався. Тож загальним предметом розглядуваної діяльності прокурора можна визначити додержання законів щодо закриття кримінального провадження.

Водночас слід виходити з того, що предмет діяльності прокурора щодо закриття кримінального провадження є складовою частиною закінчення досудового розслідування, формою якого є закриття кримінального провадження. Воно визначається як важливий етап кримінального провадження, на якому слідчий, прокурор закінчують свою роботу з дослідження доказів, що викривають особу в скоєнні злочину, й приймають остаточне рішення про подальший рух кримінального провадження [2, с. 3]. На думку І.Є. Марочкіна й групи авторів, предметом прокурорського нагляду на етапі закінчення досудового слідства є додержання слідчим вимог кримінально-процесуального закону щодо всебічності, повноти й об'єктивності дослідження обставин злочину з огляду на забезпечення прав обвинуваченого [3, с. 79]. Вважаємо такий підхід дещо однобічним, оскільки перевіряти додержання вказаних вимог прокурор повинен з огляду на забезпечення прав не лише обвинуваченого, а й потерпілого й інших учасників кримінального провадження. Проте з ключовою тезою можна погодитися та визнати, що предмет діяльності прокурора щодо закінчення досудового розслідування дійсно визначається всебічністю, повнотою та об'єктивністю попереднього досудового розслідування, які має встановити прокурор для застосування тієї чи іншої форми закінчення досудового розслідування, в тому числі закриття кримінального провадження.

Необхідно звернути увагу на те, що вказаний підхід до визначення предмета цієї діяльності в цілому кореспондує з положеннями ч. 2 ст. 9 Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК) України, що визначають зміст засади законності кримінального провадження. У такому значенні предмет наглядової діяльності прокурора й додержання вказаної засади збігаються. З огляду на це розглянемо зазначені складові частини детальніше.

Усебічність дослідження обставин кримінального провадження, на думку вчених, означає, по-перше, висунення та дослідження всіх реально можливих версій щодо характеру події, що має ознаки кримінального правопорушення, винуватість особи; по-друге, однаково ретельне встановлення та перевірку як обставин, що викривають, так і тих, що виправдовують обвинуваченого, а також обставин, що пом'якшують та обтяжують його відповідальність [4, с. 67]. Ще в працях радянських процесуалістів обґрунтовувалася необхідність переконатися, що слідчим вжиті всі передбачені законом заходи й проведені намічені для перевірки висунутих версій слідчі дії, досліджені можливі версії, які пояснюють подію злочину, виявлені суттєві обставини, які підлягають доказуванню та дослідженню так, що характер і правдивість кожної з них не викликає сумнівів [5, с. 6–7]. Вимога всебічності також пов'язується із суворим і неухильним додержанням процесуальної форми доказування. Як вказують правники, встановлений законом порядок процесуальних дій становить шлях всебічного отримання відповідних даних, а його порушення завжди є загрозою повноті й правдивості, оскільки не можуть використовуватися як докази матеріали, що не зафіксовані у відповідну процесуальну форму або зафіксовані з її порушенням [6, с. 36].

Отже, перевіряючи додержання вимоги всебічності в ситуації закриття кримінального провадження, прокурор має переконатися, що, з одного боку, обставини кримінального провадження встановлені й перевірені органами, що ведуть кримінальне провадження, з усіх боків: виявлені всі обставини вчинення кримінального правопорушення, відпрацьовані всі можливі слідчі версії, викриті всі можливі співучасники протиправного діяння, зібрані всі необхідні докази, які могли бути об'єктивно отримані. З іншого боку, прокурор має впевнитися у встановленні тієї чи іншої підстави для закриття кримінального провадження, передбаченої ч. 1 ст. 284 КПК України.

Повнота дослідження кримінального провадження розуміється науковцями дещо по-різному. Так, радянські дослідники пов'язували повноту дослідження з достатністю доказів, необхідних для обґрунтування зроблених у справі висновків, такою їх сукупністю, яка дозволяє зробити правдивий висновок про обставини, що мають значення для справи [7, с. 85]. Сучасні дослідники пов'язують повноту дослідження з встановленням всього кола фактичних обставин, що можуть суттєво вплинути на рішення в кримінальному провадженні; використанням такої сукупності доказів, яка обґрунтовує зроблені висновки як такі, що не залишають місця сумнівам [4, с. 67]. Поряд із цим аналіз та оцінку зібраних у справі доказів необхідно проводити в їх сукупності з огляду їхньої достатності для висновку про неможливість продовжити розслідування через наявність обставин, передбачених КПК України як підстав закриття кримінальної справи

чи припинення кримінального переслідування [8, с. 108]. Таким чином, повнота досудового розслідування пов'язується з прийняттям рішень у кримінальному провадженні (насамперед резолютивних), у тому числі про закриття кримінального провадження. Отже, досудове розслідування може визнаватися повним, якщо воно дає вичерпні й однозначні відповіді на всі питання, що входять до предмета доказування, або про відсутність потреби в розв'язанні цих питань у зв'язку з встановленням підстав для закриття кримінального провадження.

Перевіряючи додержання вказаної вимоги, прокурор має переконатися, що в зібраних органами досудового розслідування матеріалах немає прогалин та упущень, вони системно підтверджують наявність підстави для закриття кримінального провадження та потреби в їх доповненні немає або це об'єктивно неможливо зробити. Оскільки встановлення вимоги повноти пов'язане з предметом доказування, то в такому випадку прокурор має керуватися положеннями ст. 91 КПК України, яка визначає обставини, які підлягають доказуванню в кримінальному провадженні, як критерії її додержання. У ситуації закриття кримінального провадження ці обставини також підлягають встановленню, але в негативній формі.

Вимога неупередженості передбачає пізнання органами, що ведуть процес, обставин кримінального провадження згідно з дійсністю, неупередженості їх у збиранні, перевірці й оцінці доказів, безсторонності щодо всіх учасників процесу й інших осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні [4, с. 67]. Отже, такий елемент предмета прокурорської діяльності містить декілька складових частин, що характеризують об'єктивність у пізнанні істини в кримінальному провадженні органами досудового розслідування. Однак у зв'язку з додержанням вказаної вимоги виникає питання щодо її потенційного конфлікту з процесуальним статусом відповідних суб'єктів.

Так, згідно з п. 19 ст. 3 КПК України, слідчий, дізнавач, керівник органу досудового розслідування, керівник органу дізнання, прокурор, а також потерпілий, його представник і законний представник у випадках, установлених КПК України, віднесені до сторони обвинувачення. Обвинувальна спрямованість їхньої діяльності може перешкодити неупередженості, оскільки в суперечність із нею вступає, приміром, така складова частина останньої, як безсторонність. Так, наприклад, обвинувальний ухил у діяльності слідчого може виявлятися в найрізноманітніших формах: пріоритеті обвинувальної версії над виправдувальною, ставленні до підозрюваних як до невикритих злочинців, ігноруванні їхніх доводів і поверховому дослідженні виправдувальних обставин, примусу до давання показань, фальсифікації матеріалів справи, необґрунтованому відхиленні клопотань підозрюваного тощо [9, с. 122–123].

У зв'язку із цим варто звернути увагу на погляди дослідників, відповідно до яких основним завданням слідчого в кримінальному процесі є не доведення вини особи, а розкриття злочину. Це означає, що слідчий під час проведення досудового слідства не повинен бути ні обвинувачем, ні захисником, а має бути об'єктивним і неупередженим дослідником і шукачем істини [10, с. 12]. На нашу думку, ці погляди мають сенс, адже дозволяють усунути згаданий вище конфлікт вимоги неупередженості й обов'язку виявляти докази, що можуть виправдовувати підозрюваного, а також пом'якшувати його відповідальність, з обвинувальною спрямованістю діяльності слідчого. Особливо актуальне це під час застосування «відновлювальних» підстав закриття кримінального провадження, наявність яких часто ігнорується слідчим через обвинувальний ухил у його діяльності.

Проте вказана проблема зберігається щодо прокурора, якого зі складу сторони обвинувачення виключити не можна. У цьому відношенні покладення на прокурора як головного носія обвинувальної функції обов'язку оцінювати додержання слідчим вимоги неупередженості може викликати ще гостріший конфлікт інтересів, ніж у випадку зі слідчим. У такому контексті необхідно звернути увагу на те, що неупередженість є не лише складовою частиною предмета розглядуваного нагляду, а й однією із засад прокурорської діяльності, закріпленою в п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про прокуратуру».

Таким чином, неупередженість та об'єктивність є не лише складовою частиною предмета нагляду, яку зобов'язаний перевірити прокурор, а й вихідними засадами прокурорської діяльності, якими прокурор не вправі поступатися на користь реалізації обвинувальної функції. З іншого боку, здійснення прокурором обвинувальної діяльності через дію презумпції невинуватості має сенс лише стосовно особи, щодо вини якої у вчиненні кримінального правопорушення є достатні й неспростовні докази. Тому прокурор приймає рішення про застосування тієї чи іншої форми закінчення досудового розслідування, виходячи з можливості доведення винуватості особи у вчиненні кримінального правопорушення в суді [11, с. 89]. Таким чином, проблема потенційного

конфлікту інтересів, яка була окреслена нами вище, розв'язується сама собою за умови належного додержання прокурором вимог закону.

Поряд із вказаними вимогами законодавець встановлює обов'язок уповноважених суб'єктів надати обставинам кримінального провадження належну правову оцінку й забезпечити прийняття законних і неупереджених процесуальних рішень (ч. 2 ст. 9 КПК України). Додержання цих вимог закону також входить до предмета прокурорської діяльності в аспекті прийняття ним рішення про закриття кримінального провадження або перевірки відповідного процесуального рішення слідчого. Зважаючи на це, поряд із наведеними складовими частинами предмета досліджуваної діяльності прокурор має перевірити й формальний аспект закриття кримінального провадження, який стосується прийняття та належного оформлення відповідної постанови. Отже, прокурор зобов'язаний перевірити відповідні процесуальні рішення, прийняті органом досудового розслідування, на предмет їх законності, обґрунтованості й неупередженості, відповідності спеціальним вимогам, що до них ставляться, а також загальним вимогам ст. 110 КПК України.

Як зауважує В.С. Зеленецький, законність та обґрунтованість певного рішення знаходяться в прямій залежності від повноти виявлення та точного відбиття в актах, які виносяться, всіх обставин, що свідчать про наявність підстав і достатніх умов для цього [12, с. 67]. Можна вважати, що вимога законності, яка є найзагальнішою, охоплює всі інші, оскільки не може вважатися законним необґрунтоване або упереджене рішення. У вузькому ж значенні вона передбачає неухильне додержання процесуальної форми прийняття відповідних рішень, відповідність прийнятого процесуального рішення як нормам кримінального процесуального закону, що визначає його форму й зміст, так і нормам кримінального закону, що встановлює кваліфікацію злочину. Стосовно вимоги обґрунтованості, то вона передбачає повну відповідність викладених у процесуальному рішенні висновків матеріалам кримінального провадження, їх доведеність [13, с. 8]. Її складає додержання в сукупності таких вимог, як мотивованість, переконливість, логічність, несуперечливість [14, с. 8]. Це, зокрема, передбачає, що в основі рішення слідчого повинні бути встановлення істини в кримінальному провадженні й обґрунтованість висновку про те, що необхідні для цього докази зібрані, закріплені, перевірені й оцінені відповідно до вимог кримінального процесуального законодавства [15, с. 97]. Усі ці вимоги в їхній сукупності мають бути встановлені прокурором під час перевірки процесуального рішення слідчого про закриття кримінального провадження, а також додержані ним особисто в разі власного прийняття відповідного рішення.

Висновки. На підставі викладеного можна дійти висновку, що предмет діяльності прокурора щодо закриття кримінального провадження можна визначити як коло питань, що перевіряються прокурором у зв'язку із закінченням досудового розслідування у відповідній формі, які складають всебічність, повнота й об'єктивність проведеного досудового розслідування, а також законність, обґрунтованість і неупередженість прийнятого за його результатами рішення про закриття кримінального провадження.

Список використаних джерел:

1. Каркач П.М. Організація роботи прокуратури міста, району. Методичний посібник з організації роботи в міських, районних прокуратурах. Харків : Право, 2006. 352 с.
2. Каткова Т.В., Каткова А.Г. Закінчення досудового слідства та складання обвинувального висновку у кримінальній справі : навчальний посібник. Харків : «Рубікон», 2002. 96 с.
3. Прокурорський нагляд в Україні : підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / за ред. проф. І.Є. Марочкіна, П.М. Каркача. Харків : ТОВ «Одіссей», 2005. 240 с.
4. Кримінальний процес : підручник / за ред. В.Я. Тація, Ю.М. Грошевого, О.В. Капліної, О.Г. Шило. Харків : Право, 2013. 824 с.
5. Якубович Н.А. Окончание предварительного следствия. Москва, 1962. 145 с.
6. Юркова Г.В. Реалізація завдань швидкого і повного розкриття злочину в досудових стадіях : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2001. 187 с.
7. Николайчик Н.И., Матвиенко Е.А. Всесторонность, полнота и объективность предварительного расследования. Минск : Из-во БГУ, 1969. 122 с.
8. Степанов П.Л. Оцінка зібраних у справі доказів з точки зору їх достатності для висновку про закінчення досудового слідства. *Актуальні проблеми розкриття та розслідування злочинів у сучасних умовах* : міжнар. наук.-практ. конф., 5 листопада 2010 р. Запоріжжя : Юрид. ін-т ДДУВС, 2010. Ч. 1. С. 108–111.

9. Пастухов М.И. Обвинительный уклон при расследовании преступлений: меры по его преодолению. *Право и демократия*. Вып. 2. Минск, 1989. С. 122–129.

10. Маляренко В.Т. Про досудове слідство, його недоліки і реформу. *Вісник Верховного Суду України*. 2004. № 8. С. 2–5.

11. Лапкін А.В. Диференціація форм закінчення досудового розслідування і роль прокурора в їх застосуванні. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2016. Вип. 3. С. 87–97.

12. Зеленецький В.С. Умовне закриття кримінальної справи. *Проблеми правознавства* : міжвід. наук. зб. 1974. Вип. 28. С. 66–70.

13. Рзаєв А.А. Прекращение уголовного дела по нереабилитирующим основаниям в стадии предварительного расследования : учебное пособие. Карагандинская ВШ МВД СССР. Караганда., 1982. 76 с.

14. Полянський Ю.Є., Долежан В.В. Акти прокуратури: підготовка і внесення : навчальний посібник. Одеса : Юрид. л-ра, 2003. 248 с.

15. Савонюк Р.Ю. Доказування в досудовому слідстві : навчальний посібник / за ред. докт. юрид. наук, акад. АПрН України О.М. Бандурки. Сімферополь : Вид-во ДОЛЯ, 2003. 184 с.

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 343.325
DOI https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.5-2.27

СПІВАК І.В.

СЕПАРАТИЗМ ЯК ОДИН ІЗ ЧИННИКІВ РУЙНАЦІЇ ДЕРЖАВИ ТА МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ПРОТИДІЇ ЙОМУ

SEPARATISM AS ONE OF THE FACTORS OF COUNTRY DESTRUCTION AND INTERNATIONAL LEGAL MEASURES TO CONFRONT IT

Статтю присвячено дослідженню сутності небезпечного явища сепаратизму як одного з чинників руйнації держави, а також основним проявам та причинам виникнення як на теренах Європи у цілому, так і в межах Європейського Союзу. Зазначено, що для виникнення сепаратизму необхідна низка умов, що формують відповідний базис: неоднорідність населення країни (етнічна, релігійна та ін.); нерівномірність економічного, соціального розвитку окремих регіонів; історичні чинники; недолуга політика центральної влади по відношенню до етнічних меншин та конфесійних спільнот. Показано (на прикладах Шотландії в Об'єднаному Королівстві Великобританії та Північної Ірландії, Каталонії в Іспанії, Баварії у Федеративній Республіці Німеччина, Фландрії та Валлонії у Королівстві Бельгія), що сучасний сепаратизм у Європейському Союзі за своєю сутністю є не стільки етнічним, скільки проявами регіонального сепаратизму. Автор ілюструє, що якщо раніше в Західній Європі прояви сепаратизму мали, як правило, радикальний характер, а на сучасному етапі сепаратистські рухи в західноєвропейських країнах набули більш масовий і демократичний (з використанням легітимних парламентських форм боротьби) характер, це робить сепаратизм навіть більш небезпечним.

Автор робить висновки стосовно прояву сепаратизму як одного з трендів політичної реальності XXI ст. Вагомим свідченням ескалації проявів сепаратизму у світі є зростання визнаних світовою спільнотою незалежних держав, що є членами ООН (близько 200 порівняно з 51 державою у 1945 р.).

Зроблено висновки про те, що визнання 22 липня 2010 р. Міжнародним судом ООН правомірності проголошення незалежності Косово створило прецедент щодо порушення Гельсінського заключного акту 1975 ОБСЕ, що декларує непорушність та взаємне визнання кордонів у Європі та спровокувало активізацію сепаратистських рухів в інших країнах, призвело до використання сепаратизму для анексії РФ Криму та використовувати сепаратистський конфлікт на Донбасі як елемент гібридної війни.

На жаль, Організація Об'єднаних Націй, проголосивши базовий принцип міжнародного права – принцип територіальної цілісності держав (що входить у певне протиріччя з іншим принципом – правом народів на самовизначення), через неповороткість і повільність реакції власних структур нечасто застосовує ефективні засоби з протидії сепаратизму на початкових стадіях. Окрім того, формування системи засобів протидії сепаратизму (вибір серед них максимально ефективних) ускладнюється багатогранністю цього феномену.

У статті розглядаються шляхи протидії сепаратизму, у тому числі завдяки активізації міжнародного співробітництва, на основі прийняття Міжнародної конвенції з боротьби із сепаратизмом, що дало б змогу чітко визначити правові засади для утворення мирним шляхом нових держав: транспарентність проведення референ-

© СПІВАК І.В. – старший викладач кафедри господарського та адміністративного права факультету соціології і права (Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»)

думу з питань відділення (за обов'язкової присутності міжнародних спостерігачів), установлення перехідного періоду з чітко виписаними процедурами тощо.

Ключові слова: *конфлікт, сецесія, іредентизм, міжнародне співробітництво, міжнародне право, право на самовизначення, тероризм.*

This article is dedicated to the study of the nature of such a dangerous phenomenon as separatism, which is the factor of the destruction of the country. It also shows the main manifestation and reasons for it appearance in Europe and within the entire European Union.

The article states that the occurrence of separatism requires a number of conditions that form the appropriate basis: the heterogeneity of the country's population (ethnic, religious, etc.); inequality of economic and social development of individual regions; historical factors; inappropriate policy of the central government towards ethnic minorities and religious communities.

The article shows (based on examples of Scotland in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Catalonia in Spain, Bavaria in The Federal Republic of Germany, Flanders and Wallonia in the Kingdom of Belgium), that modern separatism in the European Union by its nature is the manifestation of regional separatism rather than ethnic. The author illustrates that earlier in Western Europe, the manifestations of separatism had more radical character, then the present period. Nowadays separatist movements in Western European countries became more massive and democratic (with the use of legitimate parliamentary forms of combat) that makes separatism even more dangerous.

The author draws conclusions about the manifestation of separatism as one of the trends of political reality in the XXI century.

Significant evidence of the escalation of separatism in the world is the growth of independent countries recognized by the international community that are members of the UN (about 200 today compared to 51 states in 1945).

The author concludes that the recognition by the UN International Court of Justice(July 22 2010) of the legitimacy of declaration of Kosovo independence, created precedent for violating the OSCE Helsinki Final Act 1975, which declares inviolability and mutual recognition of borders in Europe and provoked separatist movements in other countries. It lead to using separatism for the annexation of Crimea by Russian Federation and for using separatist conflict in Donbass as an element of a hybrid war.

Unfortunately, the United Nations, by proclaiming the basic principle of international law – the principle of territorial integrity of the countries (which is in contradiction with another principle – the right of peoples for self-determination), due to the irreversibility and slow reaction of its own structures is not using effective tools to combat separatism on initial stages too often. In addition, the formation of a system of the means to obstruct separatism (the choice of the most effective among them) is complicated by the multifaceted nature of this phenomenon.

The article considers ways to counteract separatism, including the intensification of international cooperation based on International Convention on the Suppression of Separatism, which would clearly define the legal basis for the peaceful formation of new countries: transparency of holding secession referendum (acquiring the mandatory presence of international observers), the establishment of a transitional period with clearly defined procedures, etc.

Key words: *conflict, secession, irredentism, international cooperation, international law, right for self-determination, terrorism.*

Вступ. Відповідно до Закону України «Про основи національної безпеки України», прояви сепаратизму становлять загрозу національній безпеці України [1], зокрема загрозу територіальній цілісності (загрозу, що супроводжує державу, мабуть, ще з часів Стародавнього Риму). З огляду на зазначене, всі доступні державі заходи повинні бути спрямовані на мінімізацію загроз державному суверенітету та створення умов для відновлення територіальної цілісності у межах визнаного міжнародною спільнотою державного кордону України, гарантування мирного майбутнього України як суверенної і незалежної, демократичної, правової держави [2]. Сепаратизм є найвищим проявом дезінтеграції держави та суспільства, а отже, формування державної стратегії

протидії сепаратизму вимагає комплексного та всебічного аналізу сутності цього небезпечного явища, причин його виникнення.

Проблема сепаратизму є однією з найбільш складних, з огляду на те, що безпосередньо пов'язана з питаннями існування держав, зміною їхніх кордонів та утворенням нових держав. В умовах глобалізації багато держав усе більше піддаються ризикам сепаратизму (особливо вразливими для сепаратизму є поліетнічні держави). А світова економічна криза активізувала сепаратистські рухи в багатьох регіонах Європи, про що свідчать події 2014 р.: референдум про входження до складу Російської Федерації, що відбувся 16 березня 2014 р. в Автономній Республіці Крим, став каталізатором того, що ситуація навколо Донбасу різко загострилася та набула нових конфігурацій; референдум про незалежність Шотландії (18 вересня) та опитування громадян щодо незалежності в Каталонії (9 листопада) додали відчутного імпульсу для сплеску сепаратизму в деяких регіонах Італії («ефект доміно»: досягнення певного успіху одним із сепаратистських рухів призводить до появи та активізації інших). Так місцеві спільноти реагують на реалії сучасного глобалізованого світу: кожний регіон намагається визначитися із суб'єктністю шляхом усталення своєї ідентичності (етнічної, релігійної, економічної, регіональної).

З огляду на те, що внутрішньополітичне явище може стати каталізатором нестабільності у певному регіоні світу та проблемою міжнародної безпеки, актуальним є розроблення міжнародно-правових засобів боротьби із сепаратизмом як одного з базових чинників руйнації територіальної цілісності держав.

На жаль, Організація Об'єднаних Націй, проголосивши базовий принцип міжнародного права – принцип територіальної цілісності держав (що входить у певне протиріччя з іншим принципом – правом народів на самовизначення), через неповороткість і повільність реакції власних структур нечасто застосовує ефективні засоби протидії сепаратизму на початкових стадіях. Окрім того, формування системи засобів протидії сепаратизму (вибір серед них максимально ефективних) ускладнюється багатогранністю цього феномену.

Спроби всебічно проаналізувати таке багатопланове явище, як сепаратизм, а також звернути увагу на проблему розроблення міжнародно-правових засобів протидії йому здійснювалися у працях таких науковців, як В.В. Дівак, Г.М. Мєлков, І.В. Бочарніков, Б. Кагарлицький, Е. Грізель, М. Штабенов, Д. Горовіц та деяких інших. Убачається, що рівень розробленості проблеми є недостатнім.

Постановка завдання. Метою статті (на основі дослідження європейських практик та аналізу міжнародних нормативно-правових актів) є визначення ефективних форм міжнародного співробітництва у сфері протидії сепаратизму в усіх його проявах, а також доведення нагальної потреби у розробленні та прийнятті Міжнародної конвенції з боротьби із сепаратизмом.

Результати дослідження. Термін «сепаратизм» походить з латинського Separatus – відокремлення. Поняття «сепаратизм» доволі довго визначалося як «дух відступництва у справах віри» [3, с. 433], але починаючи з XIX ст. дедалі частіше використовується для визначення «прагнення національних меншин до відокремлення і створення власної держави чи автономної області» [4, с. 618]

Сепаратизм являє собою політику і практику відокремлення, відділення частини території (сецесії) держави з метою створення суверенної держави, дезінтеграцію країни, перехід до складу іншої країни (іредентизм) чи набуття статусу дуже широкої автономії [5].

Під сепаратизмом у науці міжнародних відносин розуміють теорію, політику та практику, спрямовану на відокремлення, відділення частини території держави для створення нової самостійної національної держави або її автономізації. Ідеологією сепаратизму є націоналізм [6, с. 39].

Сепаратизм є однією з визначальних тенденцій сучасності. Вагомим свідченням ескалації проявів сепаратизму у світі є зростання визнаних світовою спільнотою незалежних держав, що є членами ООН (близько 200 у наш час порівняно з 51 державою у 1945 р.) [7].

«Сепаратизм – це феномен, відомий майже всім регіонам світу, – відзначає швейцарський професор міжнародного права Е. Грізель. – Залежно від обставин він може мати вигляд підривного, бунтівного, навіть злочинного або, навпаки, цілком легітимного. Тобто він підлягає політичній оцінці» [8].

Є цілком очевидним, що для виникнення сепаратизму необхідна низка умов, що формують відповідний базис: неоднорідність населення країни (етнічна, релігійна та ін.); нерівномірність економічного, соціального розвитку окремих регіонів; історичні чинники; недолуга політика центральної влади по відношенню до етнічних меншин та конфесійних спільнот.

Аналіз сучасних дезінтеграційних процесів дає підстави говорити про те, що найпоширенішим проявом сепаратизму в міжнародній практиці є етнічний сепаратизм, що апелює до прав конкретної етнічної спільноти (яка визначена як нація). Ще одним підтвердженням цього є те, що у 2000 р. в Європі для дев'яти з десяти людей національна ідентичність, як і раніше, є важливішою за ідентичність європейську [9, с. 250]. Поряд з етнічним виділяють сепаратизм конфесіональний (хоча в Європі релігія, як правило, не є основою, але може відігравати суттєву роль (Північна Ірландія, Косово)). Сепаратизм Шотландії та сепаратизм баварців у Німеччині має яскраво виражене економічне підґрунтя.

Але визначити, що сепаратистський рух є етнічним, економічним, регіональним або конфесійним, буває досить складно. Сепаратистський рух нерідко має багатовимірну, комплексну природу (етнічний, економічний, релігійний чинники переплітаються, і домінуючим може бути будь-який із них). Так, німецький експерт М. Штабенов вирізняє три основні причини сепаратизму в Бельгії: культурно-лінгвістичні протиріччя між франко- та нідерландофонами; економічні протиріччя між багатою фламандською північчю та бідним валлонським півднем; криза міжпартійної коаліційної структури [10]. Схожий комплекс причин зумовлює сепаратистський рух на півночі Італії. На формування етнічної ідентичності здійснює вплив як релігія, що є одним із фундаментальних елементів культури, так і специфіка певної території, регіону (оскільки етнос формується протягом довготривалого історичного періоду).

Останнім часом в Європі яскраво виявляють себе регіональні рухи за незалежність (як наслідок визначеного ЄС курсу на децентралізацію влади та розвитку самосвідомості регіонів).

Урівень із Паданією в Італії, Каталонією в Іспанії та Шотландією бельгійські регіони (Фландрія та Валлонія) є потужними осередками сепаратизму в Європі. Особливістю Валлонії (з франкомовним населенням, що стоїть на позиціях католицизму) є потенційний іредентизм, тобто можливість приєднатися до етнічно близької сусідньої держави. У зв'язку із цим генералом де Голлем від імені Франції ще в 1968 р. було заявлено, що в разі офіційного звернення влади Валлонії до Франції з проханням про воз'єднання, то того ж дня вона отримає прихильну відповідь [11]. Убачається, що тут прослідковується певна паралель щодо ситуації з Донбасом та Російською Федерацією (ідеологічні основи такого сепаратизму були розроблені за межами України у вигляді проєкту «Русский мир»). Із Фландрією ситуація видається ще більш складною. З огляду на те, що на території Фландрії знаходиться столиця Королівства Бельгія – Брюссель та проживає приблизно 58% населення країни, наслідком перемоги сепаратистського руху (навіть за відсутності тенденції іредентизму стосовно Нідерландів) стане розпад єдиної держави.

Влучно охарактеризував сепаратизм, що має регіональну основу, Б. Кагарлицький, зазначивши, що «…ніяк не пов'язані з радикальним протестом представники «нового сепаратизму» висувають економічні аргументи і знаходять прихильників не серед пригноблених меншин, а серед представників середнього класу. Лідери нових сепаратистських організацій очолюють регіональні адміністрації, управляють багатомільйонними бюджетами, засідають у парламентах… Ці рухи в принципі не є національними, навіть якщо інколи використовують націоналістичну риторику. Їх головна ідея – захист регіональних інтересів (у першу чергу), інтересів фінансових» [12].

Убачається, що сепаратизм, основними суб'єктами якого є переважно демократичні об'єднання, що використовують легітимні (парламентські) форми боротьби за економічні інтереси своїх регіонів та претендують бути захисниками інтересів свого електорату, створює (на відміну радикалів Північної Ірландії, Країни Басків, Корсики) значно більше проблем: загрозу для цілісності держав та формування великої кількості осередків нестабільності у світі.

Захисники сепаратизму спираються на Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, перша стаття якого гарантує всім народам право на самовизначення (народи «вільно встановлюють свій політичний статус і вільно забезпечують свій економічний, соціальний й та культурний розвиток») [13]. Право радикалами тлумачиться як право на створення незалежної держави і, відповідно, відділення території. Але право на самовизначення може бути застосовано до певної групи людей, а не до території; відділення ж, навпаки, стосується саме території, а отже, входить у протиріччя з іншим визнаним світовою спільнотою правом – правом держав на суверенітет і територіальну цілісність. Сецесія, як зазначає Д. Горовіц, не тільки не вирішує проблем етнічного конфлікту, насильства, а й може, навпаки, підсилити їх, адже, перетворюючи в новій державі колишню етнічну меншину на більшість, тим самим створює нові меншини [14].

Сепаратизм є явищем протиправним, оскільки правомірне відділення частини території від держави може мати місце лише у разі, якщо здійснюється відповідно до Конституції цієї держави або законодавством передбачено вирішення зазначеного питання шляхом винесення його на референдум.

Визнання 22 липня 2010 р. Міжнародним судом ООН правомірності проголошення незалежності Косово [15] створило прецедент щодо порушення Гельсінського заключного акту 1975 ОБСЕ, що декларує непорушність та взаємне визнання кордонів у Європі [16] та спровокувало активізацію сепаратистських рухів в інших країнах, призвело до використання сепаратизму задля анексії РФ Криму та використання сепаратистського конфлікту на Донбасі як елементу гібридної війни.

З огляду на те, що прояви сепаратизму є загрозою не тільки для територіальної цілісності конкретної держави (сепаратистські настрої в багатьох прикордонних регіонах України: «Русский мир» на Донбасі, «неорусинство» у Закарпатті), а й формують сприятливе середовище для розквіту екстремізму та тероризму, призводять до утворення осередків нестабільності у певному регіоні та негативно впливають на стан міжнародної безпеки, пошук ефективного інструментарію для запобігання сепаратизму є одним із найважливіших завдань світової спільноти.

У XXI ст. (в епоху цифровізації та освоєння космосу) найбільш досконалим механізмом у врегулюванні спірних питань залишається право. Не без підстав ще древні римляни говорили: Lex est tutissima cassis; sub clypeo legis nemo decipitur (під захистом права ніхто не буває ошуканим).

У цивілізованому світі конфлікти повинні вирішуватися за допомогою норм міжнародного права, оскільки шлях розв'язання проблем із застосуванням зброї не завжди є більш швидким та ефективним (не кажучи вже про втрату значних людських та матеріальних ресурсів). Прийняття Міжнародної конвенції про боротьбу із сепаратизмом дало б змогу чітко визначити правові засади для утворення мирним шляхом нових держав: транспарентність проведення референдуму з питань відділення (за обов'язкової присутності міжнародних спостерігачів), установлення перехідного періоду з чітко виписаними процедурами тощо.

На жаль, у міжнародному праві на універсальному рівні тлумачення поняття «сепаратизм» поки що не вироблено, і, відповідно, немає правового врегулювання сепаратистських конфліктів.

Водночас окремі ознаки сепаратизму як протиправного явища роз'яснені у Резолюції Генеральної Асамблеї ООН, якою затверджено Декларацію про принципи міжнародного права 1970 р. [17]. Першим же міжнародним документом, що дає визначення сепаратизму, став регіональний міжнародний договір – Шанхайська конвенція про боротьбу з тероризмом, сепаратизмом та екстремізмом від 2001 р. Конвенція (ст. 1 п. 2) визначає сепаратизм як будь-яке діяння, спрямоване на порушення територіальної цілісності держави, у тому числі на відділення від нього частини його території, або дезінтеграцію держави, що здійснюється насильницьким шляхом, а також планування та підготовка такого діяння, пособництво у його скоєнні, підбурення до нього, і переслідування в кримінальному порядку відповідно до національного законодавства Сторін – підписантів Конвенції [18].

У Конвенції йдеться про заборону діянь, що скоєні фізичними особами. Проте вбачається, що сепаратизм може бути інкримінований і державі (дуже актуально з огляду на ситуацію на Донбасі), якщо виявляється в поведінці будь-якого органу держави або в поведінці особи, що не є органом держави, але уповноваженою національним правом цієї держави здійснювати елементи державної влади. У цьому разі можна ставити питання про міжнародно-правову відповідальність такої держави. У разі скоєння суспільно небезпечних діянь, ознаки яких містить міжнародно-правовий склад сепаратизму, «запускається» передбачений положеннями Конвенції механізм реалізації прав та обов'язків держав-учасниць (можуть передбачатися організаційні, технічні, оперативні та інші заходи, що випливають із норм міжнародного права).

Незважаючи на те що останнім часом питання протидії сепаратизму привернули увагу міжнародних міжурядових організацій (Рада Європи, ОБСЄ, ООН), конкретні дієві заходи щодо запобігання цьому суспільно небезпечному явищу на початкових стадіях (попри проголошення принципу територіальної цілісності держави як основного принципу міжнародного права) не застосовують. Євросоюз, як правило, дотримується нейтралітету стосовно внутрішніх проблем держав-членів, поважає (відповідно до п. 2 ст. 4 Договору) національну самобутність держав-членів, властиву їхнім основним політичним та конституційним інститутам, включно з регіональним та місцевим самоврядуванням [19]. Так, із приводу проведеного у жовтні 2017 р. в Каталонії референдуму офіційним представником Європейської Комісії Маргарітіс Схінас було заявлено, що ситуація в Іспанії є внутрішньою справою Іспанії, а сторони повинні перейти від конфронтації до діалогу з метою цивілізованого вирішення конфлікту [20].

ООН та її Рада Безпеки активізує зусилля, як правило, у разі коли збройний конфлікт в осередку сепаратизму виходить за межі кордону конкретної держави, супроводжується анексією території і стає загрозою міжнародній безпеці (Косово, Південна Осетія, Україна). Прийнят-

тя ООН окремих резолюцій із цих питань убачається не дуже ефективним (зокрема, прийняття 27 березня 2014 року Резолюції Генеральної Асамблеї ООН про підтримку територіальної цілісності України, що містила заклик до всіх держав, міжнародних організацій та спеціалізованих установ не визнавати ніяких змін у статусі Автономної Республіки Крим та міста Севастополь, а також незаконний референдум) [21].

Водночас Шанхайська організація співробітництва (ШОС) демонструє позитивні зрушення у вирішенні проблеми боротьби із сепаратизмом. Шанхайська конвенція закріпила такі основні напрями і форми міжнародного співробітництва, як обмін інформацією, здійснення оперативно-розшукових заходів, здійснення спільних заходів із запобігання постачанню озброєння та боєприпасів терористичним угрупуванням, а також заходів із ліквідації діяльності центрів із підготовки бойовиків (у тому числі сепаратистських рухів).

Основною метою міжнародного співробітництва з протидії сепаратизму міжнародні організації повинні визначити забезпечення захисту територіальної цілісності держав від проявів сепаратизму шляхом: 1) розроблення та прийняття міжнародних договорів, документів із протидії сепаратизму; 2) виявлення та усунення причин виникнення сепаратизму та стадіях зародження; 3) розроблення рекомендацій із локалізації сепаратизму мирним шляхом; 4) надання економічної допомоги державам, в яких наявна загроза сепаратизму; 5) формування у суспільній свідомості потреби у боротьбі з сепаратизмом; 6) прийняття відповідно до Статуту ООН суворих заходів у відповідь на дії окремих іноземних держав, що надають будь-яку допомогу сепаратистам (воєнну, політичну, матеріальну тощо) [22, с. 155].

Убачається, що як основні напрями міжнародного співробітництва з протидії сепаратизму доцільно запропонувати такі: 1) формування єдиної політики держав у сфері протидії сепаратизму, а також координація здійснюваних заходів на міждержавному рівні; 2) вироблення єдиного підходу до припинення діяльності сепаратистських організацій, у тому числі створення єдиної бази таких організацій, із метою конфіскації в подальшому їхніх матеріальних активів; 3) удосконалення правової бази для міжнародного співробітництва з протидії сепаратизму; 4) розроблення ефективної системи організаційних та правових заходів, спрямованих на посилення прикордонного та митного контролю з метою запобігання проникненню сепаратистів на територію держави, а також запобігання незаконному переміщенню через державний кордон засобів, які можуть бути використані на підтримку сепаратизму; 5) надання економічної допомоги державам чи їхнім окремим регіонам, в яких існує загроза сепаратизму; 6) запобігання використанню для пропагування ідей сепаратизму локальних і глобальних комп'ютерних мереж; 7) запровадження дослідницьких програм із вивчення історичного коріння, причин, тенденцій розвитку та конкретних проявів сепаратизму; 8) об'єднання зусиль світової спільноти з метою формування глобальної протидії сепаратизму.

Окрім того, вбачається, що ще одним важливим напрямом у сфері боротьби із сепаратизмом є взаємодія з громадянським суспільством, а також засобами масової інформації з метою протидії пропаганді сепаратизму та формування у суспільній свідомості розуміння необхідності безкомпромісної боротьби із цим небезпечним явищем (останнім часом у боротьбі із сепаратизмом усе більшого значення, як зазначає Дж.С. Най-мол., набувають «м'яка» сила – здатність досягати бажаного результату за допомогою переконання та «розумна» сила – вміння поєднувати першу з використанням «жорстких методів») [23, с. xiii].

Світова спільнота повинна розробити концепцію міжнародного співробітництва у сфері протидії сепаратизму, визначивши основними його формами: проведення узгоджених оперативно-розшукових заходів; здійснення заходів щодо попередження, виявлення та запобігання на території своєї держави діянь, пов'язаних із сепаратизмом, спрямованим проти інших сторін; активний обмін оперативно-розшуковою та іншою інформацією стосовно запланованих сепаратистами акцій; формування спеціальних банків даних та систем зв'язку (у тому числі й закритих); надання правової допомоги, обмін досвідом та методичними посібниками з питань протидії сепаратизму; проведення спільних наукових досліджень у цій сфері.

Міжнародна спільнота повинна вживати усіх можливих заходів із протидії сепаратизму, нейтралізації причин і умов, що сприяють його зародженню; локалізації на території тієї чи іншої держави, ліквідації або принаймні мінімізації наслідків проявів сепаратизму.

Висновки. Сепаратизм є одним із трендів політичної реальності XXI ст. Він є надзвичайно небезпечним явищем, що має складну, багатомірну природу та становить велику загрозу не лише територіальній цілісності окремих держав, а й регіональній і навіть міжнародній безпеці. Сьогодення свідчить про те, що міжнародно-правові механізми боротьби із сепаратизмом, задіяні

світовою спільнотою, є, як правило, не дуже ефективними (яскравим прикладом є ситуація на Донбасі). З огляду на те, що проблема боротьби із сепаратизмом стає глобальною, розв'язання її потребує комплексної правової оцінки цього небезпечного явища в усіх його проявах, координації зусиль усієї міжнародної спільноти стосовно розроблення універсальних механізмів урегулювання сепаратистських конфліктів, а також прийняття на цій основі Міжнародної конвенції з боротьби із сепаратизмом, що дало б змогу чітко визначити правові засади для утворення мирним шляхом нових держав: транспарентність проведення референдуму з питань відділення (за обов'язкової присутності міжнародних спостерігачів), установлення перехідного періоду з чітко виписаними процедурами тощо.

Список використаних джерел:

1. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 № 964–IV. URL: http://zakon5rada.gov.ua/laws/show/964-15?test=NOaMfl2dtr581/h6ZixHev2HI4OYs80msh81t6.

2. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 06 травня 2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України» : указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015 / Верховна Рада України. URL: http:// zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0008525-15.

3. Толль Ф.Э. Настольный словарь для справок по всем отраслям знаний. Санкт-Петербург : В. Безобразов и компания, 1986. Т. 3. 1172 с. URL: https://www.prlib.ru/item/428718.

4. Сучасний словник іншомовних слів / уклад. Л.І. Нечволод. Харків : Торксінг плюс, 2008. 768 с.

5. Сепаратизм. *Вікіпедія*. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/ Сепаратизм.

6. Дівак В.В. Сепаратизм як феномен сучасної політики. Київ : Логос, 2010. 223 с.

7. Государства – члены ООН / Организация Объединенных Наций. URL: http://ru.m.wikipedia.org/.

8. Grisel E. Comment reussir sa secession (democratiquement). *Le Temps*. 2012. 13 dec.

9. Ачкасов В.А. Этнополитология. Санкт-Петербург : СПбГУ, 2005. 337 с.

10. Stabenov M. Belgiens Kernfrage. *Frankfurter Allgemeine*. 2007. 20 dez. P. 1.

11. Ходаков Д.А., Хухлындина Л.М. Интеграция: Обьедененная Европа или сообщество свободных европейских регионов? *Белорусский журнал международного права и международных отношений*. 1999. № 4. С. 39–59.

12. Кагарлицкий Б. Развод по расчету. *Lenta.ru.* URL: http://lenta.ru.articles/2014/10/30/separatism/.

13. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права. URL: http://zakon.rada.gov.ua.

14. Horowitz D.I. Self-determination: Politics, philosophy and law// National self-determination and secession / M. Moore (ed.). N.Y. : Oxford univ.press, 1998. P. 181–214.

15. Суд ООН: незалежність Косова не порушує міжнародне право. URL: https://www.radiosvoboda.org/.

16. Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. Заключительный акт. Хельсинки, 1975. 59 с.

17. Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, принята 24 октября 1970 г. Резолюцией 2625 (XXV) Генеральной Ассамблеи ООН / Генеральная Ассамблея. Официальные отчеты. Двадцать пятая сессия. Резолюции, принятые Генеральной Ассамблеей на 25-й сессии. 15 сентября – 17 декабря 1970 г. Нью-Йорк : Организация Объединенных Наций, 1971. С. 151–155.

18. Шанхайская конвенция о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом. *Бюллетень международных договоров*. 2004. № 1. С. 29–36.

19. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та договору про функціонування Європейського Союзу (2010/С 83/01). URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_b06.

20. Европа не признала независимую Каталонию. URL: http://www.gazeta.ru/politics/2017/10/02_a_109114218.shtml.

21. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН про територіальну цілісність України № 68/262 від 27 березня 2014 р. URL: uk.m.wikisource.org.wiki>262.

22. Мєлков Г.М. Міжнародне право в період збройних конфліктів. Москва : БЕК, 2006. 421 с.

23. Nye J.S.Jr. The Future of Power. N.Y. : Public Affairs, 2011.

ЗМІСТ

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

АБРОСЬКІН В.В. ДОСЛІДЖЕННЯ ФУНКЦІЙ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ МІНІСТЕРСТВА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ В УМОВАХ СЬОГОДЕННЯ.....3

АМЕЛЬОХІН В.В. МІЖНАРОДНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА ЩОДО ОСКАРЖЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ.....10

БЕСКИШКИЙ С.М. АНАЛІЗ НАУКОВИХ ПОГЛЯДІВ ЩОДО СУТНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА ЯК СПОСОБУ ВИРІШЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ У СФЕРІ ВИБОРЧИХ ПРАВ.....14

БОСИЙ В.П. ПРОБЛЕМИ РОЗМЕЖУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ТА ІНШИХ ПРАВОВІДНОСИН, ЩО ВИНИКАЮТЬ ПІД ЧАС РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ БІЖЕНЦІВ ТА ОСІБ, ЯКІ ПОТРЕБУЮТЬ ДОДАТКОВОГО АБО ТИМЧАСОВОГО ЗАХИСТУ.....20

ГЛОБЕНКО І.О. КЛАСИФІКАЦІЯ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УКРАЇНІ.....26

ДЕРЕВЯНКО Н.З. СУЧАСНИЙ СТАН НОРМАТИВНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ОТРИМАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ПРАВНИЧОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ.....31

КАЛАШНІКОВ Г.Ю. ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВИХ ПРОЦЕДУР У СФЕРІ БУДІВЕЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....37

КНЯЗЄВ В.С. ЩОДО ПРОБЛЕМНИХ ПИТАНЬ ТИМЧАСОВОГО ЗБЕРІГАННЯ ТОВАРІВ ТА ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ КОМЕРЦІЙНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ПІД МИТНИМ КОНТРОЛЕМ.....42

КОЖУРА Л.О. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПІДЗАКОННИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ, ЩО ВРЕГУЛЬОВУЮТЬ ПИТАННЯ ПРАВА ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я.....49

КОЛІСНИК А.С. УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ МИТНО-СЕРВІСНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ.....55

КОНОНЕНКО С.В. ОСОБЛИВІ РИСИ ТА ФЕНОМЕНОЛОГІЧНЕ ЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРУВАННЯ ПОДАТКІВ У СФЕРІ ОБІГУ ПІДАКЦИЗНИХ ТОВАРІВ.....62

КОЧЕРОВ М.В. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ТА ПІДРОЗДІЛІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ.....67

ЛЕЩИНСЬКИЙ В.П. ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ СПОСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ.....72

ЛІПИНСЬКИЙ В.В. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ТЛУМАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНИХ ПРАВОВИХ НОРМ ЯК СИСТЕМНОГО УТВОРЕННЯ.....76

МАЙДАНЕВИЧ Г.А. СУБ'ЄТИ ПУБЛІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИМУСОВОГО ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ І РІШЕНЬ ІНШИХ ОРГАНІВ.....85

МАКАРЕНКО М.М. СУЧАСНИЙ СТАН ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ МЕТОДІВ У ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ.....90

НАУМОВ А.О. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ІЗ ЗАХИСТУ ДЕРЖАВНОГО СУВЕРЕНІТЕТУ Й ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ЦІЛІСНОСТІ ТА МІСЦЕ СЕРЕД НИХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ…….97

НОВАК Н.П. МІЖНАРОДНІ АСПЕКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІЧНОЇ ПРОДУКЦІЇ НА ПРИКЛАДІ ПОЛЬЩІ, СЛОВАЧЧИНИ ТА ЧЕСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ……102

СЕМЕННИКОВ С.В. ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ МЕХАНІЗМУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЮ НАД ДІЯЛЬНІСТЮ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН……106

ТАТАРОВА Т.О. МЕТОДИ ФІСКАЛЬНОГО КОНТРОЛЮ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ……..111

ТИМОШЕНКО В.О. ЩОДО МОЖЛИВОСТЕЙ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ…… .119

ФЕСЕНКО О.М. АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ІНВЕСТИЦІЙ…… .125

ФРАНТОВСЬКИЙ Є.М. МІСЦЕ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ У СИСТЕМІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ……..132

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

ДОВБАНЬ І.М. ДЕРЖАВНА СЛУЖБА ТА ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ ЯК ОБ'ЄКТИ КРИМІНОЛОГІЧНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ……..138

ЖАРОВСЬКА Г.П., ВОРОБЕЦЬ Х.М. ОЦІНОЧНЕ СУДЖЕННЯ VS ФАКТИЧНЕ ТВЕРДЖЕННЯ……..144

СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

ГАФИЧ І.І. ПРЕДМЕТ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРОРА ЩОДО ЗАКРИТТЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ……..150

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

СПІВАК І.В. СЕПАРАТИЗМ ЯК ОДИН ІЗ ЧИННИКІВ РУЙНАЦІЇ ДЕРЖАВИ ТА МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ПРОТИДІЇ ЙОМУ……..156

CONTENTS

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCEDURE; FINANCIAL LAW; INFORMATION LAW

ABROSKIN V.V. RESEARCH OF FUNCTIONS OF HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE IN THE CONDITIONS OF TODAY.....3

AMELOKHIN V.V. INTERNATIONAL AND FOREIGN EXPERIENCE OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS ON APPEALS AGAINST REGULATIONS.....10

BESKYSHKYI S.M. ANALYSIS OF SCIENTIFIC VIEWS ON THE ESSENCE OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS AS A WAY TO RESOLVE PUBLIC LAW DISPUTES IN THE FIELD OF SUFFRAGE.....14

BOSYI V.P. PROBLEMS OF DIFFERENTIATION OF ADMINISTRATIVE AND OTHER LEGAL RELATIONS THAT ARISE DURING THE IMPLEMENTATION OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF REFUGEES AND PERSONS IN NEED OF ADDITIONAL OR TEMPORARY PROTECTION.....20

HLOBENKO I.O. CLASSIFICATION OF PUBLIC ADMINISTRATION ENTITIES IN UKRAINE.....26

DEREVIANKO N.Z. THE CURRENT STATE OF REGULATORY SUPPORT FOR THE IMPLEMENTATION OF THE RIGHT TO RECEIVE PROFESSIONAL LEGAL ASSISTANCE IN UKRAINE.....31

KALASHNIKOV H.IU. TO THE CHARACTERISTICS OF CONTROL AND SUPERVISION PROCEDURES IN THE FIELD OF CONSTRUCTION.....37

KNIAZIEV V.S. ON CHALLENGING ISSUES OF TEMPORARY STORAGE OF GOODS AND COMMERCIAL VEHICLES UNDER CUSTOMS CONTROL.....42

KOZHURA L.O. GENERAL CHARACTERISTICS OF BYLAWS REGULATING THE RIGHT OF PERSONS WITH DISABILITIES TO HEALTH CARE.....49

KOLISNYK A.S. IMPROVEMENT OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN CASES RELATED TO CUSTOMS AND SERVICE ACTIVITIES.....55

KONONENKO S.V. SPECIAL FEATURES AND PHENOMENOLOGICAL SIGNIFICANCE OF TAX ADMINISTRATION IN THE FIELD OF CIRCULATION OF EXCISABLE GOODS.....62

KOCHEROV M.V. ADMINISTRATIVE AND LEGAL BASES OF EVALUATION OF EFFICIENCY OF ACTIVITY OF BODIES AND DIVISIONS OF THE NATIONAL POLICE.....67

LESHCHYNSKYI V.P. THE CONCEPT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL METHODS OF ENSURING THE LEGALITY OF PERMITTING ACTIVITY IN THE FIELD OF URBAN PLANNING.....72

LIPYNSKYI V.V. GENERAL CHARACTERISTICS OF THE INTERPRETATION OF ADMINISTRATIVE-CRIMINAL LEGAL NORMS AS A SYSTEM FORMATION.....76

MAIDANEVYCH H.A. SUBJECTS OF PUBLIC REGULATION OF ENFORCEMENT OF JUDGMENTS AND DECISIONS OF OTHER BODIES.....85

MAKARENKO M.M. THE CURRENT STATE OF LEGAL REGULATION OF THE IMPLEMENTATION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL METHODS IN THE ACTIVITIES OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE.....90

NAUMOV A.O. LEGAL PRINCIPLES OF ACTIVITY OF THE SECURITY SERVICE OF UKRAINE FOR THE PROTECTION OF STATE SOVEREIGNTY AND TERRITORIAL INTEGRITY AND PLACE AMONG THE ADMINISTRATIVE ADMINISTRATION.....97

NOVAK N.P. INTERNATIONAL ASPECTS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF ORGANIC PRODUCTS ON THE EXAMPLE OF POLAND, SLOVAKIA AND THE CZECH REPUBLIC.....102

SEMENNYKOV S.V. TO THE CHARACTERISTICS OF THE MECHANISM OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF THE SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LEGAL RELATIONS.....106

TATAROVA T.O. METHODS OF FISCAL CONTROL: GENERAL THEORETICAL ASPECT.....111

TYMOSHENKO V.O. ON THE POSSIBILITIES OF IMPROVING THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF STAFFING OF THE STATE BUREAU OF INVESTIGATION.....119

FESENKO O.M. ADMINISTRATIVE ACTIVITY OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE IN THE FIELD OF INVESTMENT PROTECTION.....125

FRANTOVSKYI YE.M. THE PLACE OF THE STATE BUREAU OF INVESTIGATION IN THE SYSTEM OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES OF UKRAINE.....132

CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY; CRIMINAL EXECUTIVE LAW

DOVBAN I.M. PUBLIC SERVICE AND PUBLIC SERVANT AS OBJECTS OF CRIMINOLOGICAL STUDY.....138

ZHAROVSKA H.P., VOROBETS KH.M. EVALUATION JUDGMENT VS FACTUAL STATEMENT.....144

JUDICIAL SYSTEM; PROCURACY AND ADVOCACY

HAFYCH I.I. SUBJECT OF ACTIVITIES OF THE PROSECUTOR TO TERMINATE CRIMINAL PROCEEDINGS.....150

INTERNATIONAL LAW

SPIVAK I.V. SEPARATISM AS ONE OF THE FACTORS OF COUNTRY DESTRUCTION AND INTERNATIONAL LEGAL MEASURES TO CONFRONT IT.....156

НОТАТКИ

НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Випуск 5, том 2, 2020

Відповідальний за випуск – В.В. Галунько

Науковий редактор – О.Ю. Дрозд

Коректори: Я.І. Вишнякова, Н.В. Пірог

Комп'ютерне верстання – Ю.В. Ковальчук

Підписано до друку 06.08.2020. Формат 70х100/16.
Обл.-вид. арк. 16,97. Ум.-друк. арк. 13,65.
Наклад 300 прим. Зам. № 0321/83.

Надруковано: ТОВ «Видавничий дім «Гельветика»
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 6424 від 04.10.2018
Україна, 03150, м. Київ, вул. Велика Васильківська 74, оф. 7
Тел. +38 (048) 709 38 69,
+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua