

Національний університет
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»



ПРИКАРПАТСЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ВІСНИК

збірник наукових праць

науково-практичне юридичне видання

Випуск 1(26)

Том 2

Івано-Франківськ
2019

У збірнику висвітлюються результати наукових досліджень проблем сучасної правової науки, зокрема актуальних питань теорії держави і права, конституційного, адміністративного, цивільного, кримінального права, процесуальних та комплексних галузей права, правозастосовної практики, правової освіти, а також інші аспекти правової політики держави.

Для наукових та науково-педагогічних працівників, докторантів, аспірантів, здобувачів, практичних працівників, студентів, курсантів та всіх зацікавлених осіб.

Головний редактор:

Ківалов Сергій Васильович – д-р юрид. наук, професор

Відповідальний секретар:

Романюк Андрій Богданович – канд. юрид. наук, доцент

Редакційна колегія:

Ю.П. Аленін – д-р юрид. наук, професор

М.Р. Аракелян – канд. юрид. наук, професор

Л.Р. Біла-Тіунова – д-р юрид. наук, професор

Є.В. Додін – д-р юрид. наук, професор

В.В. Долежан – д-р юрид. наук, професор

В.М. Дрьомін – д-р юрид. наук, професор

В.В. Дудченко – д-р юрид. наук, професор

С.О. Ковальчук – канд. юрид. наук, доцент

П.Д. Пилипенко – д-р юрид. наук, професор

С.Л. Стадніченко – габілітований д-р, професор

В.В. Тищенко – д-р юрид. наук, професор

В.О. Туляков – д-р юрид. наук, професор

В.І. Фелик – д-р юрид. наук, доцент

Є.О. Харитонов – д-р юрид. наук, професор

О.І. Харитонова – д-р юрид. наук, професор

Г.І. Чанишева – д-р юрид. наук, професор

Відповідальний за випуск:

О.П. Головка

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet вченою радою Національного університету «Одеська юридична академія» 28.01.2019 р. (протокол № 5)

Журнал включено до міжнародної наукометричної бази Index Copernicus International (Республіка Польща)
Офіційний сайт видання: www.pjv.nuoua.od.ua

Науково-практичний журнал «Прикарпатський юридичний вісник» зареєстровано Державною реєстраційною службою України (Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації серія КВ № 18118-6918Р від 16.08.2011 р.), внесено до переліку наукових фахових видань України з юридичних наук, відповідно до Наказу МОН України від 04.07.2013 р. № 893

ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 340.12

*О. С. Заяць**orcid.org/0000-0003-2872-5567**кандидат юридичних наук, доцент**кафедри цивільно-правових дисциплін**Львівського державного університету внутрішніх справ*

АНТРОПОЛОГІЧНА КОНСТАНТА ПРОФЕСІЙНОЇ АДВОКАТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Адвокатська діяльність є тим видом юридичної діяльності, соціальний попит на яку за часи існування незалежної України невпинно зростає. Головною причиною цього є формування демократичних основ української держави, в якій право набуло статусу як соціальної, так й індивідуальної цінності, а усвідомлення конституційних прав людини і громадянина стало невід'ємною рисою правової свідомості. Професійну діяльність фахівців цієї галузі регулює Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [1], а в частині морально-етичних відносин – «Правила адвокатської етики» [2].

Термін «адвокат» (від лат. *advocatus*) – юридичний консультант, судовий захисник. Він походить від латинського слова «*advocare*» – закликає на допомогу. Адвокат – це юрист, який надає професійну правову допомогу шляхом консультацій, захисту інтересів клієнтів у суді тощо. У Правилах адвокатської етики (ст. 11) зазначено, що адвокат зобов'язаний надавати професійну правничу (правову) допомогу клієнту, здійснювати його захист та представництво компетентно і добросовісно, що передбачає знання відповідних норм права, наявність необхідного досвіду їх застосування, доскональність у врахуванні всіх обставин, що стосуються доручення клієнта та можливих правових наслідків його виконання, ретельну підготовку до виконання доручення [2]. Високі вимоги до відповідального соціального статусу адвоката формувалися тривалий час і вплетені в українську історію та культурну традицію. В історії України процес зародження адвокатури відбувався у тісному зв'язку не лише з процесами державотворення і становлення правової свідомості, але й з розвитком уявлень про права людини та її права на захист. Відомо, що з часів Давньої Русі як захисники на суді були присутні родичі позивачів, фактично виконуючи роль адвокатів (хоча й у «Руській Правді» Ярослава Мудрого не знаходимо чіткої вказівки на сторін судового процесу, зокрема сторін захисту) [3, с. 46]. Навряд чи можна сприймати серйозно твердження, що ад-

вокатура в Україні зародилася раніше, аніж вона за новітньої історії виникла у Франції (XII ст.) та Англії (XIII ст.). Із цієї тезию, як слушно зауважує О. Попелюшко, напевно не погодяться французи та англійці [4, с. 24]. Навіть у другій половині XVI ст., як зазначає І. Василик, професійна група українських адвокатів ще не була остаточно усталеною [3, с. 47].

Серед сучасних українських авторів вивченням адвокатури, адвокатської діяльності і дотичних питань займається не так багато дослідників. У їх числі Н. Бакаянова, Ю. Бисага, С. Булеца, І. Василик, Т. Вільчик, В. Заборовський, О. Синеокій.

Можна окреслити головні напрями їхніх наукових інтересів.

Перший напрям орієнтований на вивчення адвокатури як соціального інституту та вивчення теорії і практики адвокатської діяльності крізь призму поняття правового статусу адвоката. На тлі нових розробок варто виділити докторську дисертацію Т. Вільчик, у якій застосовано комплексний підхід і продемонстровано вдалу спробу постановки та розробки питань інституалізації адвокатури [5]. Це важливо тому, що в Україні адвокатура визнана на рівні конституційного регулювання і виконує конституційні, суспільно значущі для розвитку громадянського суспільства та становлення правової держави функції (ст. 1 Конституції України). Разом із тим, як слушно зазначила Т. Вільчик, у Конституції України не закріплені організаційно-правові гарантії функціонування такого демократичного інституту, як адвокатура, що ускладнює досягнення балансу між приватноправовими та публічними основами розвитку суспільства, між такими конституційно захищеними цінностями, як гарантування кваліфікованої та доступної правової допомоги, самостійність і незалежність судової влади і свобода договірного визначення прав і обов'язків у рамках цивільно-правових відносин з надання правової (юридичної) допомоги [6, с. 5]. Припустимо, що координувати розробку цієї теми з науковими дослідженнями інших авторів, можна було б

в рамках запропонованої О. Синеюком спеціальної науки [7]. Однак намагання закріпити в науковому обігу як поняття, так і нову галузь знання під назвою «адвокатологія», не знайшло підтримки наукової спільноти. Заслужує окремої уваги дослідження, в якому найбільш повно узагальнено досвід теорії і практики адвокатської діяльності для детального обґрунтування поняття «правовий статус адвоката». Йдеться про фундаментальну роботу В. Заборовського, Ю. Бисаги, С. Булеци [8].

Другий напрям вивчення адвокатської діяльності – праксеологічний. Його особливість визначається специфікою професійної діяльності адвоката, яка априорі має практичну скерованість, а тому у більшості розробок цього напрямку містяться конкретні рекомендації до роботи адвокатів з клієнтами, у тому числі психологічного характеру [9]. Щодо професійної етики адвоката, то їй присвячена навчальна література, практичні коментарі до Правил застосування адвокатської етики та окремі тематичні розвідки [10]. Частково компенсують «антропологічну» прогалину у вивченні адвокатської діяльності праці Т. Варфоломеєвої, І. Василик, О. Попелюшко, О. Святоцького, М. Михеєнка, М. Петріва. У цих дослідженнях процес становлення адвокатури в Україні персоналізовано, що важливо в контексті обраної проблематики.

При всій важливості названих підходів і досліджень з поля зору дослідників випадає суттєва ознака, яку умовно назовемо «антропологічною константою», такою, що фіксує незмінну, постійну присутність людини як фундаментальної цінності права і професійної діяльності адвоката. У цьому понятті відображається ціннісний зміст ключових думок Канта про людину, а саме: неприпустимість використання людини як засобу, а ставлення до неї виключно як до мети, бо кожна людина сама по собі є мета, як вважав філософ.

Для обґрунтування поняття антропологічної константи у професійній адвокатській діяльності методологічною основою її аналізу можуть слугувати праці окремих філософів, психологів, соціологів (Е. Левінас, М. Бубер, Ю. Кристева) щодо основ людського спілкування і комунікації. Насамперед, важливою є теза про діалогічність буття, про те, що «Я» людини існує лише в тісній взаємодії з «Ти», «Іншим», з «Ми», зі світом культури. У цьому контексті суттєвого значення набуває проблема «Іншого» як одного із факторів впливу на людське «Я». Наприклад, займаючись професійною діяльністю, адвокат завжди відчуває присутність «Іншого» і мимоволі, вивчаючи справу, занурюється у світ «Іншого», здобуває досвід спілкування з «Іншим», під його впливом навіть може корелювати уявлення про світ. Звичайно, ставлення до «Іншого» не може бути калькуванням долі «Іншого» і проектуванням її на власне

життя. Тим більше, що ототожнення адвоката з клієнтом заборонено ст. 23 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність». Йдеться про здатність адвоката до рефлексії і саморефлексії, його особистісні риси, життєвість світоглядних цінностей і моральних принципів, якими він керується у професійній діяльності і під кутом зору яких бачить у своєму клієнті людину. В одному випадку клієнт для адвоката може бути засобом для досягнення корисливих цілей, а в іншому – моральний обов'язок не дозволить адвокату, наприклад, зрадити принципу конфіденційності, збереження адвокатської таємниці, дія яких, згідно з Правилами адвокатської етики, не обмежена в часі. Зокрема, відповідно до ст. 10 адвокат не повинен розголошувати факт звернення особи за правовою допомогою або будь-яку інформацію, що стала йому відома у зв'язку з наданням професійної правничої (правової) допомоги. Також не підлягає розголошенню зміст будь-якого спілкування, листування та інших комунікацій (у тому числі з використанням засобів зв'язку) в рамках надання професійної правничої (правової) допомоги. Адвокат повинен зберігати таємницю щодо змісту порад, консультацій, роз'яснень, документів, відомостей, матеріалів, речей, інформації тощо в рамках професійної правничої (правової) допомоги чи інших видів адвокатської діяльності [2].

У наступних міркуваннях повернемося до ідеї діалогічності М. Бубера [11, с. 38], який застерігав від егоцентризму та пропагував філософію діалогу: не існує «Я» самого по собі, а існують лише два відношення: «Я-Ти» і «Я-Воно». Важливо, що там, де «Я» відноситься до «Ти» як до знаряддя, як до засобу досягнення своїх цілей, там вже немає повноцінного «Ти», а є «Воно». У випадку, коли йдеться про адвокатську діяльність, таке відношення назовемо відчуженим, і воно можливе не лише у ставленні до людини, але й до світу в цілому. Протилежними за змістом є відносини, де зникає корисливість, і відбувається зустріч і повноцінне спілкування «Я» із «Ти», яке за певних умов може стати світом «Ми», а особливим аспектом «Ми» є суспільство, в якому розгортається людська діяльність.

Не підлягає сумніву, що «Ми» (суспільство) зацікавлені не лише у професіоналізмі адвоката, але й у цінностях, високих моральних якостях, що спонукають його до чесного виконання обов'язку, добропорядної і, зрештою, правомірної поведінки. Усе це наповнює антропологічну константу справжнім змістом, формує ділову репутацію адвоката, його визнання як у професійному середовищі, так і серед громадян, впливає на поняття престижності адвокатської професії.

З давніх часів добродішність є однією із найважливіших антропологічних констант, якій приділялась значна увага. Наприклад, Аристо-

тель пов'язував її з діяльністю, звичкою діяти справедливо, розсудливо тощо. Тільки вчиняючи справедливо, людина стає справедливою, розсудливо – розсудливою, а діючи мужньо, стає мужньою. На повагу заслуговує лише та людина, яка свідомо, а не випадково, вчинила справедливо чи добре, вважав філософ.

Поняття «доброчесність», яке широко застосовується в законодавстві та правозастосовній практиці щодо суддів та прокурорів, також відіграє важливу роль у професії адвоката. Доброчесність є найважливішою константою професійної діяльності адвоката. Її наявність у професійній і моральній культурі адвоката та безпосередній діяльності свідчить про стійку і незмінну повагу до людини як найвищої цінності, а не ставлення до неї як засобу досягнення корисливих цілей. На доброчесній основі формується добропорядна репутація адвоката, добре ім'я як висока оцінка громадською думкою сумлінного виконання ним своїх професійних обов'язків.

У професіях, до яких належить й адвокатська діяльність (умовно назвемо їх антропоцентричними), добропорядну репутацію фахівець здобуває завдяки усвідомленій звичці вчиняти справедливо, розсудливо, доброчесно. Добропорядна репутація адвоката, як зазначає Н. Бакаянова, – це стійке уявлення про гідну поведінку адвоката, його честь, порядність та відповідність його діяльності вимогам закону [12, с. 9]. Для міжнародних професійних організацій адвокатів (Міжнародної асоціації адвокатів (ІВА) та Ради адвокатських і правничих товариств Європи (ССВЕ)), членом яких стала й Україна, дотримання адвокатом принципу чесності і наявність бездоганної репутації є обов'язковими. Принцип чесності і добропорядної репутації адвоката є визнаним міжнародним стандартом здійснення адвокатської діяльності, який відображений в етичних кодексах поведінки адвокатів різних країн. У Правилах адвокатської етики він з'явився зовсім недавно – 5 лютого 2019 р. З'їздом адвокатів України 2019 р. II розділ Правил адвокатської етики був доповнений ст. 12¹ «Чесність та добропорядна репутація», а до ст. ст. 44, 65 внесено зміни. Згідно з чинною статтею 12¹ Правил адвокатської етики «Чесність та добропорядна репутація» адвокат повинен бути добропорядним, чесно та гідно виконувати свої професійні обов'язки. Адвокату заборонено робити завідомо неправдиві заяви стосовно суті доручення, фактичних обставин, що мають до нього відношення, їх правової оцінки, прав і обов'язків адвоката, клієнта, а також обсягу своїх повноважень щодо представництва інтересів клієнта. У статті, яка регламентує діяльність адвоката в суді, слово «порядність» замінено на термін «добропорядна репутація», який більш повно характеризує адвоката як професіонала. Визначено, що

під час здійснення професійної діяльності в суді адвокат повинен бути добропорядним, поводити себе чесно та гідно, утверджуючи повагу до адвокатської професії. Змінами до статті 65 Правил визначено, що в межах дотримання принципу чесності і добропорядної репутації адвокат має надавати достовірну інформацію до Єдиного реєстру адвокатів України, органам адвокатського самоврядування, членам органів адвокатського самоврядування під час здійснення ними повноважень. Отже, чесність та добропорядна репутація не лише закріплені у Правилах адвокатської етики як фундаментальний, базовий принцип, який поширюється на всі напрями професійної діяльності адвоката. Вони змістовно відображають присутність у суспільній свідомості цінностей загальнолюдського характеру, її антропологічну константу, яка є гарантом гармонійного поєднання правових і моральних норм, умовою для прийняття справедливих рішень, забезпечує від можливих негативних наслідків, пов'язаних із втратою віри у справедливість. Щодо адвоката, ціннісна наповненість антропологічної константи свідчить про рівень особистісної культури, його мислення та поведінку. На цьому акцентує Н. Бакаянова, вказуючи, що не лише добропорядне мислення (добррозичливість, співчуття, толерантність, відсутність заздрощів), але й добропорядність у діях (людяність, вдячність, милосердя, працьовитість, пристойність, надійність, стійкість, щедрість, вірність, некорисливість, справедливість) визначають репутацію адвоката. Пропонуємо доповнити цей ряд наступними міркуваннями. Добропорядна репутація адвоката не виникає за один день і, навіть, за рік, а ґрунтується на тривалому та усвідомленому розумінні ним професійного та морального обов'язку, власної моральної відповідальності. Усі ці компоненти особистості адвоката корелюються важливим моральним регулятором – совістю. В адвокатській діяльності вона відіграє важливу роль, оскільки є виявом моральної самосвідомості особи. Її наявність у духовному світі адвоката демонструє здатність до самоконтролю, вміння самостійно визначати обов'язки, контролювати їх і давати оцінку своїм діям. Совість підказує характер відносин з людьми. Вона – внутрішній суддя, який «безпомилково свідчить, наскільки наші вчинки заслуговують поваги чи осуду ближніх» (П. Гольбах). Совість є джерелом добропорядної поведінки, формування добропорядної репутації. Отже, не лише добропорядне, але й совісне виконання своїх обов'язків створює ділову репутацію адвоката і доповнює її особливим моральним змістом. Антропологічна константа професійної діяльності адвоката – це базована на совісті і доброчесності добропорядна поведінка з метою виконання свого професійного і морального обов'язку.

Висновок. Аналіз вивчення проблематики, пов'язаної із професійною адвокатською діяльністю, засвідчує, що інтерес до неї поглиблюватиметься у зв'язку із зростанням самосвідомості адвокатської спільноти, яка дедалі більше стає відповідальною за престиж професії адвоката, її відповідність міжнародним стандартам. Таке усвідомлення стимулює появу нових напрямів у вивченні професійної адвокатської діяльності, зокрема у філософсько-правовому аспекті, в якому представник адвокатської професії постане перед науковцями як особистість і стане предметом більш глибокого і всебічного аналізу. Про актуальність розвитку цього напрямку досліджень свідчить увага, яка приділяється вимогам до моральних якостей і стандартів добропорядної поведінки у Правилах адвокатської етики (2019 р.). Антропологічна константа, яка пропонується як узагальнююче поняття, передусім фіксує такий підхід до представника адвокатської професії. У понятті «антропологічна константа» конкретизується моральний стандарт професійної діяльності адвоката на основі визнання цінності людського життя і права кожної людини на захист; у цьому понятті відображається базована на совісті і добросовісності добропорядна поведінка адвоката з метою виконання свого професійного і морального обов'язку відповідно до вимог Закону «Про адвокатуру і адвокатську діяльність» та Правил адвокатської етики.

Література

1. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України (ред. від 17.01.2019 р). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17#Text> (дата звернення: 15.07.2020).
2. Правила адвокатської етики. Київ : Алерта, 2019. 32 с.
3. Василик І. Сторінки української адвокатури в історичній ретроспективі. *Historia i historiografia*. 2014. № 14. С. 45–54.
4. Попелюшко О. В. До питання про зародження адвокатури в Україні. *Вісник Академії адвокатури України*. 2019. Т. 16. № 2 (43). С. 22–31.
5. Вільчик Т. Б. Адвокатура як інститут реалізації права на правову допомогу: порівняльно-правовий аналіз законодавства країн Європейського Союзу та України : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00. 10. Харків, 2016. 490 с.
6. Вільчик Т. Б. Конституційно-правовий статус адвокатури України. *Теорія і практика правознавства*. 2015. Вип. 2 (8). С. 1–13.
7. Синеокий О. В. Загальнотеоретичні проблеми адвокатології: навч.-метод. посібн. Запоріжжя : ЗНУ, 2007. 108 с.
8. Заборовський В. В., Бисага Ю. М., Булеца С. Б. Правовий статус адвоката: проблеми теорії і практики. Ужгород : Гельветика, 2019. 650 с.
9. Гарріс Р. Школа адвокатури. Керівництво з провадження цивільних і кримінальних справ. Київ : Дакор, 2016. 292 с.
10. Вільчик Т. Б. Деонтологічні засади діяльності адвокатів: міжнародні стандарти та вітчизняне законодавство. *Вісник Одеської адвокатури. Спеціальний випуск*. 2019. С. 26–30.
11. Бубер Мартін. Я і Ти. Київ : Дух і Літера, 2012. 272 с.
12. Бакаянова Н. Чесність та добропорядна репутація адвоката. *Вісник Одеської адвокатури. Спеціальний випуск*. 2019. С. 5–11.

Анотація

Заяць О. С. Антропологічна константа професійної адвокатської діяльності. – Стаття.

У статті висвітлюється антропологічна складова професійної адвокатської діяльності. Вивчення адвокатської діяльності під таким кутом зору є теоретичним завданням і, водночас, відповідає вимогам практики, в якій адвокат виконує важливу соціальну місію, беручи на себе обов'язок надавати громадянам правову допомогу, є їхнім представником і захисником. Маємо на меті розгляд заявленої теми, виходячи з розуміння адвокатської діяльності як одного із видів людської діяльності, який притаманне цілепокладання, тобто постановка і досягнення мети за рахунок вибору оптимальних засобів реалізації з умінням передбачити її наслідки. Оскільки адвокатська діяльність є професійною діяльністю, то найважливішим є виконання фахівцем (адвокатом) своїх професійних завдань та обов'язків. Відповідно до Закону України «Про адвокатуру і адвокатську діяльність» (ст. 1) адвокатська діяльність скерована на захист законних прав, представництво та інші види правової допомоги особам, які перебувають у статусі підозрюваного, обвинуваченого, підсудного, засудженого, виправданого, особи, стосовно якої передбачається застосування примусових заходів медичного чи виховного характеру або вирішується питання про їх застосування у кримінальному провадженні, особи, стосовно якої розглядається питання про видачу іноземній державі (екстрадицію), а також особи, яка притягається до адміністративної відповідальності під час розгляду справи про адміністративне правопорушення. Кожна із названих осіб є одним із учасників суб'єкт-суб'єктних відносин, якими охоплюються представники людського роду. Це означає, що виконуючи свої професійні обов'язки, адвокат не перестає бути ним також. Навіть у ділових стосунках не може не проявлятися особистісні риси кожного з учасників, певний рівень культури, певна система світоглядних цінностей, принципів, потреб й інтересів. Специфіка адвокатської діяльності полягає в тому, що вона наповнена людськими смислами, емоційно-чутливими переживаннями тощо. Вона розгортається в соціальному просторі, базується на зіставленні суцього і належного, стосується змісту життя конкретних людей, їхньої впевненості у справедливості закону, системи цінностей і моральних принципів, які уособлюються професійною діяльністю адвоката та акумулюються в понятті «антропологічна константа». Пропонований матеріал присвячений обґрунтуванню методологічного значення цього поняття, його місця у теорії і практиці адвокатської діяльності, соціальному та індивідуальному просторі. Заявлена проблематика досліджується на основі аналізу сучасної літератури з огляду на розвиток правової свідомості та новітні зміни у Правилах адвокатської етики.

Ключові слова: антропологічна константа, професійна етика, добросовісність, добропорядна репутація, совість, моральний обов'язок.

Summary

Zaiats O. S. Anthropological constant of professional advocacy. – Article.

The article covers the anthropological component of professional advocacy, which is the subject of scientific intelligence. The study of advocacy from this point of view is a theoretical task and, at the same time, meets the requirements of practice in which the lawyer performs an important social mission, relying on the provision of legal assistance to citizens, is their representative and advocate. We aim to consider the stated topic based on the understanding of advocacy as one of the activities of a person, which is characterized by goal-setting, ie setting and achieving goals by choosing the optimal means of implementation with the ability to predict its consequences. As advocacy is a professional activity, the most important thing is for a specialist (lawyer) to perform his / her professional tasks and responsibilities. According to the Law of Ukraine "On Advocacy and Advocacy" (Article 1) advocacy is aimed at protecting the legal rights, representation and other types of legal assistance to persons who are in the status of suspect, accused, defendant, convicted, acquitted, a person in respect of whom provides for the application of coercive measures of a medical or educational nature or resolves the issue of their use in criminal proceedings, the person

against whom the issue of extradition to a foreign state (extradition), as well as the person prosecuted during the administrative offense. Each of these persons is one of the participants in the subject-subject relationship, which includes members of the human race. This means that in the performance of his professional duties, a lawyer does not cease to be one. Even in business relations, the personal traits of each of the participants, a certain level of culture, a certain system of worldview values, principles, needs and interests cannot but be manifested. The specificity of advocacy is that it is filled with human meanings, emotional and sensory experiences, and so on. It unfolds in the social space, is based on the comparison of what is and what is appropriate, touches on the meaning of life of specific people, their confidence in the justice of the law, values and moral principles embodied in the professional activities of lawyers and accumulated in the concept of "anthropological constant". This material is devoted to substantiating the methodological significance of this concept, its place in the theory and practice of advocacy, social and individual space. Based on the analysis of modern literature, the study of this issue in connection with the development of legal consciousness, the latest changes in the Rules of Advocacy.

Key words: anthropological constant, professional ethics, integrity, good reputation, conscience, moral duty.

УДК 340.12

Г. В. Козяр*orcid.org/0000-0003-0976-6347**аспірант кафедри теорії та історії держави та права
Хмельницького університету управління та права
імені Леоніда Юзькова*

СОЦІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЯК ІМПЕРАТИВ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ: ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ НАУКОВОГО ДИСКУРСУ

Держава як об'єднання людей передбачає їх співіснування за встановленими правилами (законами), які допомагають гармонізувати життя людей у спільноті. Закони сприяють забезпеченню рівності людей, наданню їм певних прав і свобод, виступають гарантіями отримання благ. Сама ж людина має неухильно дотримуватися вимог, встановлених законами, адже право однієї людини закінчується там, де воно порушує право іншої людини. Цей принцип рівності гарантує кожному однакові права та свободи.

Такі кроки державної влади, що наближують державу до людини, вимагають від самої людини постійного вдосконалення з метою вироблення власної позиції, обґрунтованого погляду на події, що розгортаються; формування на основі виховання, здобутого досвіду, наявних знань системи морально-етичних цінностей, якою людина по-слугуватиметься у повсякденному житті; соціальної відповідальності, тобто готовності людини відповідати не лише за себе чи свою сім'ю матеріально або морально, а й за власні вчинки як члена спільноти людей, громадянина конкретної держави, здійснюючи вибір, бути готовим нести відповідальність за його наслідки.

Сьогодні у світі одна за одною виникають ситуації, владнати які виявляється дуже складно, навіть попри об'єднання міжнародних зусиль, взаємодопомогу держав. Єдино правильним шляхом вирішення кризи ми вбачаємо підвищення рівня соціальної відповідальності. Однак така відповідальність має бути взаємною: держави щодо людини та людини відносно держави. Саме завдяки такій «співпраці» людини і держави ми зможемо подолати виклики та мінімізувати ризики, які виникають у зв'язку з розвитком суспільства та держави.

Так, у випадку з COVID-19 соціальна відповідальність держави полягає перш за все у створенні умов для зменшення рівня поширення інфекції, інформуванні населення про реальний стан справ у цій сфері, надання допомоги особам, які вже захворіли. Соціальна відповідальність бізнесу зводиться до створення умов для щонайменших втрат працівників (уникнення скорочення чисельності працівників через тривалий термін карантину, неможливість виплачувати працівникам заробітну плату), спрямування певних коштів для

боротьби з COVID-19, а соціальна відповідальність людини – до усвідомлення необхідності дотримання приписів держави в цій ситуації та їх виконання з метою уникнення поширення інфекції.

Вихід зі стану, у якому перебуває суспільство і держава, тепер неможливий без комплексу зусиль кожної людини як члена суспільства та держави як об'єднання людей. Людина має усвідомлювати наслідки своєї діяльності загалом та окремих учинків зокрема, бути готовою відповідати за свої дії. Лише усвідомлення особистої відповідальності перед собою, перед оточенням та перед державою допоможе людині сформуванню соціально відповідальну поведінку. Держава, як об'єднання людей, через соціальну відповідальність створює своєрідний приклад, зразок, яким згодом послугуватиметься більшість населення.

Одним з найактуальніших та найменш вивчених напрямів у сфері відповідальності є соціальна відповідальність як імператив правової держави. Якщо у психології чи правознавстві загальні питання, пов'язані з відповідальністю, вивчені досить ґрунтовно, то власне соціальна відповідальність як імператив правової держави дуже мало досліджена.

Правова держава – це держава, де панує верховенство права, кожна людина відчуває себе захищеною та в будь-якому випадку може звернутися до компетентних органів держави за відновленням свого порушеного права. Це держава, яка працює для людини, людина ж своєю правомірною поведінкою демонструє схвалення таких дій. За умов неприйняття тих чи інших кроків влади існують законні засоби для їх зупинення. Правова держава не тільки видає закони, а й створює умови для їх ефективного функціонування. За таких умов держава є відповідальною перед людиною, а людина – перед державою. У відповідь на певні свободи та блага для всебічного розвитку особистості як члена суспільства та громадянина, держава встановлює норми та обмеження, дотримання яких більшістю населення сприятиме регулюванню життя людей у державі.

Безумовно, соціальна відповідальність є імперативом правової держави, тобто її вказівкою, дотримуватися якої повинні всі без винятку громадяни. Але разом із тим вона зобов'язує і державу

до виконання взятих на себе повноважень, слугує своєрідним захистом для людини від свавілля державної влади. Хоча сьогодні в науці немає єдиного визначення поняття соціальної відповідальності. Здебільшого його розглядають крізь призму окремих наук, наприклад державного управління, економіки, правознавства, соціології чи психології. З огляду на предмет та об'єкт нашого дослідження ми розглянемо соціальну відповідальність як імператив правової держави, зосередивши увагу на її філософсько-правових аспектах.

Досягнення високого рівня соціальної відповідальності, на думку Ю. Габермаса, є метою соціальної держави. Такого порядку можна досягти шляхом надання людям можливостей для розвитку в безпечних умовах та надання їм усіх прав учасника соціального і політичного процесів. За таких умов людина розумітиме свою роль та цінність у розбудові держави, демонстрацією чого стане усвідомлена соціально відповідальна поведінка.

Сучасні дослідження у сфері соціальної відповідальності ґрунтуються на напрацюваннях Т. Адорно, К.-О. Апеля, З. Баумана, Ю. Габермаса, Е. Гусерля, Г. Йонаса, Е. Левінаса, В. Франкла, К. Ясперса. Подальші наукові розвідки у сфері відповідальності мають більш вузьке спрямування та практичну цінність, адже стосуються конкретної сфери життєдіяльності людини, розробляючи пропозиції для її впорядкування та механізми ефективного функціонування або на особистісному, або на загальнодержавному рівнях.

Однією з найбільш ґрунтовних праць у цьому напрямі є робота В. К. Грищука «Соціальна відповідальність» [1]. Автор на основі огляду літератури із зазначеної проблематики окреслив загальнофілософські підходи до визначення поняття соціальної відповідальності, виділив види, підстави, стадії та принципи соціальної відповідальності, а також зосередив увагу на трактуванні поняття «свобода волі» як онтологічної основи фактичної підстави соціальної відповідальності.

Ще одна робота на тему «Соціальна відповідальність» [2] розкриває основні положення теорії соціальної відповідальності крізь призму концепції сталого розвитку. У книзі також акцентовано увагу на основних аспектах соціальної відповідальності людини, суспільства, держави.

Поняття соціальної відповідальності комплексно досліджується у ряді дисертаційних робіт. Так, дисертація О. А. Безрукової «Соціальна відповідальність в сучасному українському суспільстві: соціологічна концептуалізація та досвід емпіричного дослідження» є системним дослідженням феномена соціальної відповідальності, основна мета якого полягає у розкритті ролі «соціальної відповідальності в життєдіяльності особистості та соціуму в різних соціальних контекстах, що дає змогу вирішувати практичні

завдання активізації свідомо відповідальної ролі громадянина в процесі трансформації сучасного суспільства» [3, с. 7].

У роботі «Соціальна відповідальність: зміст та механізм реалізації» [4] виявлено суть, специфіку та механізми функціонування соціальної відповідальності, а також процес її перетворення на принцип практичної діяльності. На думку О. В. Белова, соціальна відповідальність є перш за все етичним принципом, яким людина керується у своїх діях, він (цей принцип) гармонізує суспільні та особистісні інтереси та скеровує їх на досягнення загального блага.

Дисертаційне дослідження І. Г. Савченка «Соціальна відповідальність органів державної влади в умовах розбудови соціальної держави» [5] має на меті вдосконалення теоретичних та державно-управлінських засад соціальної відповідальності держави. На думку науковця, соціальна відповідальність є однією із «засад державного управління як засобу утвердження в суспільстві демократичних принципів в умовах пошуку нової об'єднавчої національної ідеї, яка б відповідала прагненням кожного українського громадянина, незалежно від місця мешкання, політичних поглядів чи мови спілкування, формування нової політичної еліти на засадах патріотизму та служіння Україні» [5, с. 7].

О. А. Грішнова, аналізуючи поняття соціальної відповідальності з метою вироблення конкретних рекомендацій для подолання системної кризи в Україні, доходить висновку, що «соціальна відповідальність – це усвідомлення суб'єктами соціальної держави єдності соціального простору, свідоме виконання своїх обов'язків перед співгромадянами, суспільством, державою» [6, с. 39]. Основною ознакою соціальної відповідальності є усвідомлення необхідності соціально відповідальної поведінки усіма суб'єктами держави. Лише за таких умов соціально відповідальна поведінка буде ефективною на всіх етапах державотворення та приносить користь у різних сферах життєдіяльності людини.

На тому, що соціальна відповідальність є правовою та державно-управлінською категорією, наголошує О. В. Швець. Науковець пропонує власне визначення поняття соціальної відповідальності, під яким розуміє «сумлінне, відповідальне ставлення цих суб'єктів (держави і людини) до своєї діяльності (поведінки), а у випадку порушення ними прав та законних інтересів іншої сторони, невиконання своїх обов'язків та своєї соціальної ролі стосовно іншої сторони отриманням цим суб'єктом певних негативних наслідків» [7, с. 91]. Тобто безвідповідальна поведінка тягне за собою відповідальність, а соціально відповідальна поведінка є гарантією отримання певних благ, дотримання основних прав і свобод.

Для прикладу, Т. О. Чепульченко на основі аналізу вже наявних визначень поняття соціальної відповідальності доходить висновку, що соціальна відповідальність є одним із «проявів зв'язку і взаємозалежності особи і суспільства», та визначає її як «систему відносин між людьми в межах необхідної її поведінки, вимог суспільства щодо індивіда, і як невідворотність звітувати за свою поведінку» [8]. Ця система передбачає взаємну підзвітність людини державі, а держави людині. Підзвітність перш за все полягає в усвідомленому дотриманні обома сторонами встановлених законів.

Отже, соціальна відповідальність має розглядатися як безперервний процес взаємної відповідальності держави перед суспільством, а суспільства перед державою. Тобто ми не можемо розглядати соціальну відповідальність як процес односторонній, де відповідає лише людина, бізнес чи держава. Адже в такому випадку спрямування зусиль, коштів на певні проєкти без зворотного зв'язку з тими, для кого все це було зроблене, не матиме сенсу.

Аналізуючи ці ознаки соціальної відповідальності, ми дійшли висновку, що соціальна відповідальність як манера поведінки є повністю набутих для людини навиком. Соціальна відповідальність не народжується разом з людиною, вона формується упродовж розвитку людини як особистості, є свідченням зрілої людини як члена певної спільноти, соціальної групи чи громадянина держави. У процесі розвитку людина отримує нові навички, осмислюючи своє місце у світі, своє призначення, формує власну систему моральних цінностей. Відповідно до цієї системи вона формує і власну поведінку. Рушійною силою будь-якого вчинку є мотив, тобто спонукання людини до певної активності, спрямованої на задоволення певних потреб. «Структуру мотивації соціальної поведінки становить сукупність уявлень про: мотиви такої поведінки, оцінку ймовірності їх досягнення у конкретній ситуації, цінність того чи іншого досягнення, оцінку власних здібностей і необхідних зусиль для досягнення поставленої мети. Домінуючим мотивом соціальної поведінки особистості можна вважати мотив соціальних досягнень, який на кожному з етапів її соціального розвитку наповнюється конкретним змістом, відповідно до актуальних потреб розвитку і самореалізації, індивідуальних можливостей і здібностей» [9, с. 67–71].

Отже, чи не найважливіше значення для соціальної відповідальності має мотивація. Іншими словами, необхідно знайти відповідь на питання: для чого вчиняти ті чи інші дії? А оскільки соціальна відповідальність є імперативом правової держави, то саме держава має мотивувати, заохотити людину до такої поведінки. У такому ключі дослідження є два варіанти відповіді: 1) щоб отримати певні блага, надати які може тільки дер-

жава; 2) як відповідь на соціально відповідальну поведінку держави щодо людини. Завданням держави є донести до людини необхідність діяти соціально відповідально, а також створити такі умови, за яких держава буде функціонувати як ефективний механізм.

Соціальна відповідальність є імперативом, тобто обов'язком правової держави. У правовій державі людина є найбільшою цінністю, основні права та свободи якої є недоторканими та охороняються законом. У відповідь на те, що люди делегували їй частину своїх прав, держава взяла на себе обов'язок створити умови для гідного життя людини та можливості для розвитку її особистості. «Зміст соціальної відповідальності держави ... логічно виводиться зі змісту соціального призначення держави, який полягає у забезпеченні рівності та реальності соціально-економічних прав – для всіх громадян (права на працю, соціальне забезпечення, доходи не нижче прожиткового мінімуму). ... Тому соціальне призначення та соціальна відповідальність держави втілюють такий принцип правової держави, як пріоритет прав людини і громадянина, а також створюють реальні можливості реалізації прав і свобод людини» [10, с. 43].

Однак це буде неможливим без взаємної соціально відповідальної поведінки людей. Адже блага, соціальні гарантії, недоторканність прав і свобод не матимуть цінності, якщо люди не використовуватимуть їх відповідно до прописаних у законі правил. Дотримання таких правил більшістю населення сприятиме ефективному функціонуванню закону. Для забезпечення нормального функціонування держави необхідним є виконання певних дій населенням. Правомірною поведінкою більшої частини населення гарантуватиме виконання встановлених законів, а як наслідок – дотримуватимуться права та свободи громадян з боку держави.

Соціальна відповідальність перш за все є обов'язком держави щодо людини. «Держава через свої інституції має здійснювати моніторинг соціальних індикаторів, ідентифікувати соціальні потреби чи можливості та відповідно координувати їх вирішення, використовуючи потенціал взаємодії всіх соціальних партнерів з метою забезпечення соціально-економічної безпеки» [11, с. 935]. Саме завдяки постійному моніторингу можна виявити проблеми у соціальній сфері життя суспільства та вжити заходів для їх якнайшвидшого усунення.

Держава не лише «встановлює, формує, вимагає», а й «реалізує, забезпечує» соціальну відповідальність через систему органів державного управління, мета діяльності яких полягає у виконанні на місцях політики держави у сфері соціальної відповідальності, забезпеченні ефективного функціонування законів та інших нор-

мативно-правових актів, реальній роботі щодо дотримання основних прав і свобод людини і громадянина. «Органи державного управління у сфері соціально відповідальної діяльності виконують двоїсту роль – з одного боку, формують інституційне середовище для її реалізації усіма суб'єктами економіки, з іншого – самі виступають суб'єктом реалізації соціально відповідальної діяльності через соціальне забезпечення» [12, с. 65]. Завданням держави у цій сфері є не лише зобов'язання населення до певної поведінки, а імплементація концепції соціальної відповідальності у діяльність органів державної влади.

За умови ефективної імплементації концепції соціальної відповідальності у діяльність органів державної влади різних рівнів їхня діяльність стане максимально спрямованою на роботу для людей, тобто підвищення рівня життя населення, забезпечення не лише основних потреб людини, а й на створення умов для всебічного розвитку особистості та сталого розвитку держави.

Для оцінки соціальної відповідальності як імперативу правової держави ми пропонуємо застосовувати такі критерії: підвищення / зниження рівня нематеріальних активів держави. Сюди можемо віднести репутацію держави, її імідж на міжнародному рівні, різноманітні показники її діяльності. Відслідкувати такі показники можна, спостерігаючи за щорічними міжнародними рейтингами, присвяченими діяльності держав у конкретних напрямках та сферах; оцінка рівня екологічної безпеки. Від рівня екологічної безпеки багато в чому залежить і рівень здоров'я громадян. Завданням держави є проведення ефективної політики, спрямованої на зниження рівня техногенного впливу на населення, допомога тим, хто постраждав унаслідок екологічних катастроф, якнайшвидше усунення наслідків природних та техногенних катастроф, суворий контроль підприємств зі шкідливими умовами праці та такими, що можуть призвести до забруднення навколишнього середовища; рівень життя населення – критерій, який визначається за допомогою низки соціально-економічних показників та характеризує різні сфери життя людей. З допомогою цього критерію можна побачити, наскільки ефективними є ті чи інші соціально спрямовані дії держави, чи відповідають вони актуальним потребам суспільства, чи є достатніми, аби вирішити наявні проблеми та уникнути повторення їх у майбутньому; гарантування дотримання прав і свобод людини і громадянина. Лише та держава може вимагати від людини певної поведінки відповідно до встановлених нею законів, яка може гарантувати їй безпеку, дотримання її прав і свобод, а також представити функціонування ефективного механізму відновлення її порушеного права; зростання / зниження рівня довіри населення, суспільства до держави.

Цей критерій є своєрідним виразником сприйняття / несприйняття діяльності держави населенням. Він відображає, наскільки ефективними є дії держави, спрямовані на вирішення конкретних проблем, які є вкрай актуальними та виступають перешкодами для побудови соціальної правової держави в Україні.

Держава не може функціонувати окремо від суспільства, її розвиток можливий лише поряд із розвитком суспільства. Встановлюючи закони як реакцію на вимоги часу, держава і сама повинна неухильно їх дотримуватися. Так і соціальна відповідальність держави має стати прикладом для людини, заохотити її до взаємодії з державою, спонукати виконувати певні дії з метою досягнення загального блага.

Висновок. З огляду на сказане вище, важливе значення має соціальна відповідальність для самовдосконалення людини, оскільки змушує її до роздумів, зіставлення з особистою системою моральних цінностей, оцінки власних можливостей, наслідків, які настануть у результаті конкретних дій. Наслідком для держави є те, що вона отримує підтримку своїх дій населенням, підвищується рівень довіри до влади та імідж держави загалом. У цьому контексті є доцільним сформулювати таке визначення: соціальна відповідальність – це імператив правової держави, який забезпечує безперервність її функціонування, здійснюючи прямий вплив на соціальну систему суспільства шляхом залучення більшої частини населення та самої держави до усвідомленої готовності брати відповідальність за наслідки своїх дій. Отже, соціальна відповідальність як імператив правової держави перебуватиме на достатньому рівні в Україні тоді, коли мета діяльності держави відповідатиме реальним потребам суспільства, а способи досягнення цієї мети будуть чітко прописані в законі та безумовно виконуватимуться представниками влади та більшістю населення.

Література

1. Грищук В. К. Соціальна відповідальність: навч. посібн. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. 152 с.
2. Кузьмін О. Є., Пирог О. В., Чернобай Л. І. Соціальна відповідальність. Львів : Львівська політехніка, 2016. 328 с.
3. Безрукова О. А. Соціальна відповідальність в сучасному українському суспільстві: соціологічна концептуалізація та досвід емпіричного дослідження : дис. ... докт. соціол. наук : 22.00.04 / Інститут соціології НАН України. Київ, 2015. 427 с.
4. Белов А. В. Социальная ответственность: содержание и механизм реализации : автореф. дис. ... канд. филос. наук. Волгоград, 2011. 14 с.
5. Савченко І. Г. Соціальна відповідальність органів державної влади в умовах розбудови соціальної держави : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 22.00.01 / Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ. Харків, 2007. 18 с.

6. Грішнова О. А. Соціальна відповідальність у контексті подолання системної кризи в Україні. *Демографія та соціальна економіка*. 2011. № 15. С. 39–46.

7. Швець О. В. Відповідальність як соціальне явище: теоретико-правові засади. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2012. № 1. С. 84–92.

8. Чепульченко Т. О. Соціальна відповідальність: поняття та сутність. URL: <http://ela.kpi.ua/handle/123456789/6088> (дата звернення: 11.01.2019).

9. Алексєєнко Т. Ф. Роль концептуалізації в розвитку соціально-педагогічного знання. *Соціальна педагогіка: теорія та практика*. 2013. № 4. С. 66–71.

10. Середюк В. В. Відповідальність держави як елемент поняття «правова держава». *Часопис Київського університету права*. 2015. № 1. С. 42–45.

11. Ушенко Н. В. Соціальна відповідальність держави. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2017. Вип. 17. С. 931–936.

12. Волинець У. А. Механізми регулювання соціально відповідальної діяльності в Україні. *Економіка та управління національним господарством*. 2015. Вип. 5 (115). С. 64–67.

Анотація

Козяр Г. В. Соціальна відповідальність як імператив правової держави: теоретичні засади наукового дискурсу. – Стаття.

У статті аналізується сучасний стан наукового дискурсу в контексті вивчення соціальної відповідальності як імперативу правової держави. З'ясовано, що сучасна держава характеризується перш за все тяжінням до антропоцентризму, визнання людини найбільшою цінністю, прагненням до практичного, а не лише декларативного забезпечення її основних прав і свобод, зменшення контролю держави над людиною, створення ефективних механізмів для можливості управління державою, участі кожного у прийнятті важливих загальнодержавних рішень, що стосуватимуться безпосередньо життя і діяльності людини. Обґрунтовано, що сьогодні у світі одна за одною виникають ситуації, владнати які виявляється дуже складно, навіть попри об'єднання міжнародних зусиль, взаємодопомогу держав. Єдино правильним шляхом вирішення кризи ми бачимо підвищення рівня соціальної відповідальності. Однак така відповідальність має бути взаємною: держави щодо людини та людини відносно держави. Саме завдяки такій «співпраці» людини і держави ми зможемо подолати виклики та мінімізувати ризики, які виникають у зв'язку з розвитком суспільства та держави. Акцентовано увагу на тому, що людина має усвідомлювати наслідки своєї діяльності загалом та окремих учинків зокрема, бути готовою відповідати за свої дії. Лише усвідомлення особистої відповідальності перед самим собою, перед оточенням та перед державою допоможе людині сформулювати соціально відповідальну поведінку. Держава, як об'єднання людей, через соціальну відповідальність створює своєрідний приклад, зразок, яким згодом послугову-

ватиметься більшість населення. У контексті наукового аналізу відзначено, що правова держава не тільки видає закони, а й створює умови для їх ефективного функціонування. За таких умов держава є відповідальною перед людиною, а людина – перед державою. У відповідь на певні свободи та блага для всебічного розвитку особистості як члена суспільства та громадянина держава встановлює норми та обмеження, дотримання яких більшістю населення сприятиме регулюванню життя людей у державі.

Ключові слова: науковий дискурс, людина, соціальна відповідальність, правова держава, громадянське суспільство, філософія права.

Summary

Koziar G. V. Social responsibility as an imperative of the rule of law: theoretical foundations of scientific discourse. – Article.

The article analyzes the current state of scientific discourse in the context of studying social responsibility as an imperative of the rule of law. It was found that the modern state is characterized primarily by the tendency to anthropocentrism, recognition of man as the greatest value, the desire for practical, not just declarative provision of its fundamental rights and freedoms, reducing state control over man, creating effective mechanisms for governance, participation everyone in making important national decisions that will directly affect human life and activities. It is substantiated that today in the world one after another there are situations that are very difficult to resolve, even despite the combination of international efforts, mutual assistance of states. We see an increase in the level of social responsibility as the only sure way to resolve the crisis. However, such responsibility must be mutual: the state in relation to man and man in relation to the state. It is through such "cooperation" between man and the state that we will be able to most effectively overcome the challenges and minimize the risks that arise in connection with the development of society and the state. Emphasis is placed on the fact that a person must be aware of the consequences of their activities in general and individual actions in particular, be prepared to take responsibility for their actions. Only the awareness of personal responsibility to oneself, to the environment and to the state will help a person to form socially responsible behavior. The state, as an association of people, through social responsibility creates a kind of example, a model that will later be used by the majority of the population. In the context of scientific analysis, it is noted that the rule of law not only issues laws, but also creates conditions for their effective functioning. Under such conditions, the state is responsible to the person, and the person - to the state. In response to certain freedoms and benefits for the full development of the individual as a member of society and the citizen, the state establishes norms and restrictions, compliance with which the majority of the population will help regulate the lives of people in the state.

Key words: scientific discourse, man, social responsibility, rule of law, civil society, philosophy of law.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.25

В. Р. Нестор
кандидат юридичних наук

ПОНЯТТЯ «ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА» В УКРАЇНІ ТА СПОЛУЧЕНОМУ КОРОЛІВСТВІ

Актуальність. Триваюча в Україні муніципальна реформа на своєму поточному етапі привертає значну увагу дослідників та практиків. Адже, у ХХІ столітті в Україні жоден з етапів цієї реформи не характеризувався тим, що його проведення вимагало внесення змін до Конституції. Починаючи з 2015 року, органами публічної влади пропонуються проекти цих змін. У кожному з Проектів зазначається про «громаду» як про одну з одиниць нового адміністративно-територіального поділу країни. Це привертає увагу до такого, що вже застосовується в Основному Законі 1996 року, поняття «територіальна громада». При вирішенні цього питання доцільно звернутися до зарубіжного досвіду, особливо країн, які не мають колишнього демократичного минулого. Одною з таких країн є Сполучене Королівство Великобританії і Північної Ірландії (далі – Сполучене Королівство).

Дослідженість. В національній юридичній літературі порівняльні дослідження міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві поки що не проводились. Окремі праці з цього питання належать авторству професора Н.В. Мішиної. Варто зауважити, що більшість з них датується 1990-ми роками; з числа нових її публікацій, у яких є звернення до британського досвіду, слід назвати низку статей у наукових фахових виданнях (дивись [1 – 3]). Що ж до питань дослідженості поняття «територіальна громада», то до них звертались і вже згадана вище Н.В. Мішина, і інші відомі фахівці з муніципального права України – О.В. Батанов, М.О. Баймуратов, В.І. Борденюк, А.М. Колодій, О.Ф. Фрицький та інші. Роботи цих та інших дослідників застосовано при написанні цієї статті.

Метою статті є застосування досвіду Сполученого Королівства при визначенні значущості поняття «територіальна громада» для сучасної науки муніципального права України.

У 1999 році 45 народних депутатів України звернулись до єдиного органу конституційної юрисдикції для офіційного тлумачення низки положень Основного Закону України, у т.ч. щоб отримати ясність з ряду питань, у т.ч. питання щодо

«територіальних громад та їх членів (Хто є повноважним членом територіальної громади – житель чи громадянин України та чи рівні у своїх правах члени територіальної громади?» [4].

З точки зору нашого дослідження, конституційне подання було обґрунтованим та мало під собою належну практичну проблему, вирішенню якої сприяло б тлумачення відповідних конституційних положень. Однак, «Конституційний Суд України погодився з ухвалою Колегії суддів Конституційного Суду України виходячи з того, що частина перша статті 93 Закону України «Про Конституційний Суд України» як підставу для офіційного тлумачення Конституції України та законів України передбачає практичну необхідність у з'ясуванні або роз'ясненні, офіційній інтерпретації положень Конституції України та законів України, яка виникає в практиці правозастосування.

У конституційному поданні народних депутатів України такої підстави не викладено. Посилання на те, що практична необхідність в офіційній інтерпретації вказаних положень Конституції України «виникла у зв'язку з необхідністю забезпечення нормального функціонування місцевого самоврядування та подальшого ухвалення відповідних законів України» не можна визнати такою підставою <...>.

Отже, підстави для відкриття конституційного провадження по цій справі відсутні» [4].

Слід підкреслити, що певні міркування з поставлених народними депутатами України питань судді все ж таки висловили. Так, у п. 4.1 Ухвали зазначено, що, «відповідно до статті 3 Закону членами територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування є громадяни України. Будь-які обмеження їх прав на участь у місцевому самоврядуванні залежно від їх раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняється.

Частина перша статті 140 Конституції України та частина перша статті 1 Закону¹ прямо відповідає

¹ Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». – В.Н.

й на інші питання, поставлені в конституційному поданні: територіальну громаду складають жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями <...>» [4].

У контексті порівняльно-правового дослідження міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві, щодо останньої країни слід зазначити, що поняття, аналогічного українському поняттю «територіальна громада», на нормативному рівні не існує.

Одним з пояснень того, що цього поняття не існує у британській юридичній літературі, може бути той факт, що воно, за своєю сутністю, навряд чи є практично та науково корисним. З наведеного вище прикладу зрозуміло, що конституційна дефініція цього поняття не є точною та однозначною. На нашу думку, у контексті прав особистості про територіальну громаду доречно вести мову, якщо йдеться про так звані «муніципальні права людини». А у випадку, коли йдеться про політичні права людини, поняття «територіальна громада» є недостатньо точним та інформативним. Отже, доцільність його застосування як у національному законодавстві, так і у юридичній літературі, викликає обґрунтовані сумніви.

Ще одним з пояснень того, що поняття «територіальна громада» поширено у нормативному та доктринальному українських тезаурусах є те, що за часів «залізної завіси» наука та практика у капіталістичних та соціалістичних країнах розвивались паралельно, здебільшого без комунікацій між вченими. А це поняття з'явилося у національній юридичній науці за радянських часів.

Українське поняття «територіальна громада» уходить коріннями у теорію територіальних колективів, яка почала розроблятися ще за часів СРСР. Так, у 1988 році С.М. Іванов та А.О. Югов застосували це поняття у статті «Територіальні колективи в системі соціалістичного самоуправління радянського народу». Автори визначили, що територіальними колективами є «соціально організовані групи людей, які відносно компактно проживають на певному просторі та об'єднані вирішенням спільних завдань за місцем проживання» [5, с. 97].

У сучасній юридичній літературі певний «місток» між радянськими та українськими дослідженнями цього питання «проклав» М.П. Орзіх. Він запропонував уважати, що «територіальний колектив (община, громада, точніше – комуна, з огляду на режим комунальної власності в Україні і світовий досвід) складається (на відміну від населення територіальних одиниць) з осіб – громадян, іноземців, осіб без громадянства, які постійно мешкають або працюють на даній території (або мають на території нерухоме майно, або є платниками комунальних податків)» [6, с. 67].

Слід підкреслити, що він навів усі такі, що існують на сучасному етапі, синоніми поняття «територіальна громада».

Тим не менш, з 1996 року – з року, коли поняття «територіальна громада» з'явилося у тексті Конституції України, – кожен фахівець з конституційного та муніципального права застосовує саме його.

Інколи вчені надають визначення цього поняття, яке максимально співпадає з нормативним (конституційним) визначенням. Наприклад, А. М. Колодій і А. Ю. Олійник визначають територіальну громаду як «жителів, які об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста» [7, с. 282].

Однак, як правило, дослідники формують власні дефініції цього поняття. Професор О.В. Батанов запропонував уважати, що «територіальна громада – це територіальна спільність, що складається з фізичних осіб – жителів, що постійно мешкають, працюють на території села (або добровільного об'єднання в спільну громаду кількох сіл), селища або міста, безпосередньо або через сформовані ними муніципальні структури вирішують питання місцевого значення, мають спільну комунальну власність, володіють на даній території нерухомим майном, сплачують комунальні податки та пов'язані територіально-особистісними зв'язками системного характеру» [8, с. 56]. Це визначення не входить в протиріччя з конституційним, а лише доповнює та деталізує його.

Першим напрямом, за яким відбувається деталізація, є згадка про зв'язки системного характеру між членами територіальної громади. С.Є. Саханенко характеризує їх як «тривалі, стійкі, більш–менш оформлені зв'язки, які виникають в процесі взаємодії людей» [9, с. 96], а Н.В. Мішина справедливо наголошує на тому, що «між членами територіальної громади існують відносно стійкі прямі соціальні зв'язки, що виникають із приводу проживання на відповідній території» [10, с. 95]. Тобто, у контексті дослідження місцевого, у т. ч. міського, самоврядування вчених цікавлять не будь-які зв'язки між членами територіальної громади, а лише ті, що обумовлені відповідним місцем проживання, сусідством.

Таким чином, навряд чи можна погодитись з логікою Н.В. Прилепи, яка сформулювала п'ять ознак територіальних громад, при цьому «роз'єднавши» стійкі зв'язки між членами громади та територію. Н.В. Прилепа розмірковує:

«По-перше, <...> громади є соціальними спільностями, що складаються в результаті взаємодії людей. У процесі такої взаємодії виникають тривалі, стійкі, більш–менш оформлені зв'язки. <...>

По-четверте, громади виділяються не довільно, вони мають територіальну основу. Життя людей завжди пов'язане з територією. І, незважа-

ючи на спеціалізацію громадської діяльності, що продовжується, територія продовжує відігравати свою інтеграційну формуючу роль» [11, с. 54-55].

Слід ще раз підкреслити, що такий підхід не є вірним. Громада тому й отримала назву «територіальна громада», що усі ознаки цієї соціальної спільності у пов'язані з проживанням на певній, доволі компактній, території.

О. Ф. Фрицький справедливо підкреслював, що «первинним фактором є жителі, а вторинним – територія, на якій громада розташована» [12, с. 60]. М. О. Баймуратов визначає територіальну громаду (у його статті – місцеве співтовариство – В. Н.) як сукупність фізичних осіб, які постійно мешкають на певній території і пов'язані між собою територіально-особистісними зв'язками системного характеру [13, с. 97]. Важливим у цих лаконічних дефініціях є те, що кожен з процитованих авторів робить наголос на зв'язках системного характеру між членами територіальної громади.

Другим напрямом, за яким відбувається деталізація, є згадка про питання місцевого значення. Словосполучення «питання місцевого значення» ніколи не було деталізовано у чинному законодавстві. Дослідники пропонують різне змістовне наповнення цього поняття, однак це не є предметом нашого дослідження.

Важливо лише підкреслити, що компетенція є надзвичайно важливою при дослідженні міського самоврядування як в Україні, так і у Сполученому Королівстві. А також зазначити, що в Україні на сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування територіальні громади у складі їх членів майже не мають конкретних питань місцевого значення, які вони могли б вирішувати на власний розсуд. І це обумовлює справедливості тези В. І. Борденюка, який справедливо запропонував уважати трендом місцевого, у т.ч. міського, самоврядування «тенденцію до перебільшення ролі територіальних громад у системі місцевого самоврядування» [14, с. 15].

В юридичній літературі існують пропозиції щодо класифікацій територіальних громад.

С.М. Іванов та А.О. Югов уважали за доцільне класифікувати територіальні колективи за ступенем організаційної оформленості складових їхніх людських співтовариств на:

– «територіальні макроколективи, тобто великі групи людей, які проживають у межах окремих самостійних держав чи національно-державних утворень;

– територіальні мезоколективи, які складаються з громадян, які проживають у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

– територіальні мікроколективи, які складаються з населення, що мешкає всередині адміністративно-територіальних одиниць на певних територіях, які не мають установлених кордонів» [5, с. 97].

Таким чином, вчені, які стояли у витоків дослідження територіальних колективів, синонімом поняття «територіальна громада» у його сучасному українському розумінні, бачили поняття «територіальний мезоколектив», а також констатували наявність у його складі територіальних мікроколективів.

В українській юридичній літературі проблематика територіальних мікроколективів поки що не знайшла належного висвітлення. Активно це питання розробляла лише професор Н.В. Мішина. Наприклад, вона визначила, що «територіальна мікрогромада – це жителі частини населеного пункту (будинку, вулиці, кварталу, мікрорайону тощо), між якими існують відносно стійкі прямі соціальні зв'язки» [10, с. 95]. Дослідниця також запропонувала напрями категоризації територіальних мікрогромад (дивись [15]).

Однак, поки що фахівці з конституційного та муніципального права не дуже активно користуються цими розробками. Виключення становлять хіба що праці О.В. Орловського. Таким чином, при дослідженні міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві слід враховувати, що в юридичній літературі існує така пропозиція (а також і те, що значна кількість дослідників не вважають за потрібно користуватися нею).

Ще одну пропозицію щодо класифікацій територіальних громад запропонував М.О. Баймуратов. Професор М.О. Баймуратов, «проаналізувавши положення частин 3, 4 ст. 140 Конституції України <...> пропонує класифікацію територіальних громад:

1) територіальні громади основні (базового рівня) – сільські, селищні, міські громади, у рамках яких безпосередньо здійснюється життєдіяльність населення – жителів певних територіальних одиниць;

2) факультативні територіальні громади (асоційованого рівня) – територіальні громади районів і областей у їхніх рамках реалізуються колективні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. В основі такої класифікації лежить розуміння того, що немає жодного жителя села, селища або міста, який водночас не був би жителем області або району області (за винятком міст обласного значення і міст Києва і Севастополя, що мають спеціальний статус)» [16, с. 125].

Ця класифікація є доволі вдалою з точки зору дослідження міського самоврядування в Україні, у т.ч. і у компаративістському аспекті. Адже вона надає підстави відокремлювати міські громади від сільських та селищних громад.

Також при дослідженні міського самоврядування в Україні та у Сполученому Королівстві слід взяти до уваги, що в національній літературі є пропозиція про визначення поняття «міська громада», сформульована А.Т. Назарком.

Перш, ніж навести його думку з цього питання, слід зазначити, що доцент А.Т. Назарко веде мову про «міську територіальну громаду», у той час як більш лаконічним було б вести мову про «міську громаду». У такому випадку цілком зрозуміло, що йдеться саме про територіальну громаду міського населеного пункту.

Отже, А.Т. Назарко сформулював, що «міська територіальна громада – це соціальна спільнота, яка складається з людей, що об'єднані колективними інтересами та проживають у межах міста» [17, с. 13]. Цікаво, що автор не наголошує на наявності зв'язків між членами територіальними громадами, які обумовлені проживанням на спільній території, але звертає увагу на спільні (колективні) місцеві інтереси. Таким чином, запропонована доцентом А.Т. Назарком дефініція відображає його погляд на ієрархію ознак територіальних громад у цілому та на ієрархію ознак міських громад зокрема.

Висновок. Визначено, що поняття «територіальна громада» поширено у нормативному та доктринальному українських тезаурусах є те, що за часів «залізної завіси» наука та практика у капіталістичних та соціалістичних країнах розвивались паралельно, здебільшого без комунікацій між вченими. А це поняття з'явилося у національній юридичній науці за радянських часів. Відповідне поняття у Сполученому Королівстві відсутнє як у доктринальній літературі, так і у законодавстві.

Запропоновано уважати, що одним з пояснень того, що цього поняття не існує у британській юридичній літературі та законодавстві, може бути той факт, що воно, за своєю сутністю, навряд чи є практично та науково корисним. З наведеного вище прикладу зрозуміло, що конституційна дефініція цього поняття не є точною та однозначною. На нашу думку, у контексті прав особистості про територіальну громаду доречно вести мову, якщо йдеться про так звані «муніципальні права людини». А у випадку, коли йдеться про політичні права людини, поняття «територіальна громада» є недостатньо точним та інформативним. Отже, доцільність його застосування як у національному законодавстві, так і у юридичній літературі, викликає обґрунтовані сумніви.

Література

1. Мішина Н.В. Деякі особливості муніципального управління в Лондоні. *Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць*. Вип.22. Одеса: Юридична література, 2004. С.229 – 233.
2. Мішина Н. В. Сучасні процеси децентралізації виконавчої влади та реформування місцевого самоврядування в Україні. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2014. Т. 14. С. 228-233.

3. Mishyna N. V. Doctrine of separation of powers at the local government level: the Ukrainian experience. *Молодий вчений*. 2015. № 12.1. С. 97-101.

4. Про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 140-143 Конституції України : Ухвала Конституційного Суду України від 13 липня 1999 року № 36-у/99. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v036u710-99>

5. Иванов С.Н., Югов А. А. Территориальные коллективы в системе социалистического самоуправления советского народа. XXVII съезд КПСС и повышение эффективности конституционного регулирования. Межвузовский сборник научных трудов. Свердловск: Уральский рабочий, 1988. С. 93–104.

6. Орзіх М. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування. *Місцеве і регіональне самоврядування України*. 1995. Вип. 1–2(10–11). С. 67–75.

7. Колодій А.М. Олійник А.Ю. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підручник / за ред. Я. Ю. Кондратьєва. К. : Юрінком Інтер, 2003. 464 с.

8. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні. К. : Видавничий дім «Ін Юре», 2003. 511 с.

9. Саханенко С.Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування. Одеса: ОФ УАДУ, 2001. 380 с.

10. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення: порівняльно-правове дослідження : дис. ... д-ра юрид. наук. Одеса, 2009. 595 с.

11. Прилепа Н. В. Сучасна система місцевого самоврядування в Україні. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні: збірник тез VII Всеукраїнської заочної науково-практичної конференції (м. Хмельницький, 7 грудня 2018 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права, 2018. С. 53-57.

12. Фрицький О. Ф. Удосконалення адміністративно-територіального устрою України та подальший розвиток місцевого самоврядування. Доктринальное сопровождение юридической практики: история и современный опыт кафедры конституционного права: сб.науч.-практ.статей / Составление, предисловие и общ. ред. М. Ф. Орзіх. О. : Юрид. л-ра, 2007. С. 57–64.

13. Баймуратов М.А. Конституционно-проектная регламентация местного самоуправления и территориальных коллективов. *Юридический вестник*. 1996. № 1. С. 95–100.

14. Борденюк В. І. Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. К., 2009. 40 с.

15. Мішина Н.В. До питання про класифікацію територіальних мікроколективів. *Актуальні проблеми державного управління. Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління*. 2006. №2. С.224-230.

16. Баймуратов М. О. Територіальна громада в політичній системі і системі місцевого самоврядування. Муніципальне право України : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. К., 2001. С. 115–150.

17. Назарко А.Т. Міське самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 26 с.

Анотація

Нестор В. Р. Поняття «територіальна громада» в Україні та Сполученому Королівстві. – Стаття.

Автор підкреслює, що триваюча в Україні муніципальна реформа на своєму поточному етапі привертає значну увагу дослідників та практиків. Адже, у XXI столітті в Україні жоден з етапів цієї реформи не характеризувався тим, що його проведення вимагало внесення змін до Конституції. Починаючи з 2015 року, органами публічної влади пропонуються проекти цих змін. У кожному з Проектів зазначається про «громаду» як про одну з одиниць нового адміністративно-територіального поділу країни. Це привертає увагу до такого, що вже застосовується в Основному Законі 1996 року, поняття «територіальна громада». При вирішенні цього питання доцільно звернутися до зарубіжного досвіду, особливо країн, які не мають колишнього демократичного минулого. Одною з таких країн є Сполучене Королівство Великобританії і Північної Ірландії (далі – Сполучене Королівство).

Метою статті є застосування досвіду Сполученого Королівства при визначенні значущості поняття «територіальна громада» для сучасної науки муніципального права України.

У статті визначено, що поняття «територіальна громада» поширено у нормативному та доктринальному українських тезаурусах є те, що за часів «залізної завіси» наука та практика у капіталістичних та соціалістичних країнах розвивались паралельно, здебільшого без комунікацій між вченими. А це поняття з'явилося у національній юридичній науці за радянських часів. Відповідне поняття у Сполученому Королівстві відсутнє як у доктринальній літературі, так і у законодавстві.

Запропоновано уважати, що одним з пояснень того, що цього поняття не існує у британській юридичній літературі та законодавстві, може бути той факт, що воно, за своєю сутністю, навряд чи є практично та науково корисним. З наведеного вище прикладу зрозуміло, що конституційна дефініція цього поняття не є точною та однозначною. На нашу думку, у контексті прав особистості про територіальну громаду доречно вести мову, якщо йдеться про так звані «муніципальні права людини». А у випадку, коли йдеться про політичні права людини, поняття «територіальна громада» є недостатньо точним та інформативним. Отже, доцільність його застосування як у національному законодавстві, так і у юридичній літературі, викликає обґрунтовані сумніви.

Ключові слова: міське самоврядування, місцеве самоврядування, місто, міська територіальна громада, територіальна громада, публічна влада.

Summary

Nestor V. R. The concept of «territorial community» in Ukraine and the United Kingdom. – Article.

The author emphasizes that the ongoing municipal reform in Ukraine at its current stage is attracting considerable attention from researchers and practitioners. After all, in the XXI century in Ukraine, none of the stages of this reform were characterized by the fact that its implementation required amendments to the Constitution. Starting from 2015, public authorities are proposing drafts of these changes. Each of the Projects mentions the «community» as one of the units of the new administrative-territorial division of the country. This draws attention to the concept of «territorial community» already used in the 1996 Basic Law. In resolving this issue, it is advisable to turn to foreign experience, especially countries that do not have a former democratic past. One such country is the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (hereinafter referred to as the United Kingdom).

The aim of the article is to apply the experience of the United Kingdom in determining the significance of the concept of «territorial community» for modern science of municipal law of Ukraine.

The article defines that the concept of «territorial community» common in normative and doctrinal Ukrainian thesauri is that during the «Iron Curtain» science and practice in capitalist and socialist countries developed in parallel, mostly without communication between scientists. And this concept appeared in the national legal science in Soviet times. The corresponding concept in the United Kingdom is absent in both doctrinal literature and legislation.

It has been suggested that one explanation for the fact that this concept does not exist in the British legal literature and legislation may be the fact that it is inherently unlikely to be practical and scientifically useful. From the above example, it is clear that the constitutional definition of this concept is not accurate and unambiguous. In our opinion, in the context of individual rights, it is appropriate to speak about the territorial community when it comes to the so-called «municipal human rights». And when it comes to political human rights, the concept of «territorial community» is not precise and informative enough. Thus, the expediency of its application both in the national legislation and in the legal literature raises reasonable doubts.

Key words: city government, local government, city, city territorial community, territorial community, public authority.

УДК 347.9

О. М. Таваткиладзе
суддя Одеського апеляційного суду

СТВОРЕННЯ ОДЕСЬКОЇ СУДОВОЇ ПАЛАТИ ЯК ОСНОВНИЙ ЕЛЕМЕНТ СУДОВОЇ РЕФОРМИ 1864 РОКУ В РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ

Державотворчі процеси в нашій країні завжди були спрямовані на побудову громадянського, демократичного та правового суспільства. Основною умовою досягнення цієї мети є побудова дієвої та незалежної судово-правової системи, яка буде відповідати соціальним, економічним, політичним вимогам суспільства та міжнародним стандартам.

Сильна та незалежна судова влада, як одна з гілок державної влади, зможе забезпечити рівність людини та громадянина перед законом, зміцнити соціальний, економічний та політичний порядок у державі. Справедливе та доступне судочинство викликає довіру не лише до судової влади, а й до всієї держави в цілому, в тому числі до її правових інститутів.

Тому досить важливим є дослідження історико-правового досвіду проведення судової реформи 1864 року в Російській імперії, зокрема на українських землях, це в свою чергу сприяє науковому аналізу проблеми впровадження нових інститутів у систему правосуддя у 19-му столітті. Даний науково-правовий аналіз дозволить використати досвід реформування правових інституцій захисту прав людини та громадянина, в тому числі й питань функціонування судової влади в Україні сьогодні. Це зумовлює актуальність та доцільність вивчення підстав та передумов створення Одеської судової палати як, а також основ організації та функціонування судової влади.

Науковий інтерес цій реформі присвятили свою увагу численні історики та правознавці. Серед дореволюційних потрібно виділити наступних: І.В. Гессен, Г. Джаншиєв, І.П. Закревський, А.Ф. Коні, Н.В. Муравйов, В. Набоков та інші. Серед радянських вчених питаннями судово-правової реформи 1864 року велику увагу їй приділяли такі вчені, як Б.В. Віленський, А.В. Дубровіна, М.Г. Коротких, М.А. Чельцов-Бебутов, П.Ф. Щербина, О.Н. Ярмиш та ін.

Метою даної статті є аналіз створення та функціонування Одеської судової палати як структурної одиниці судової системи Російської імперії за Судовими Уставами 1864 року.

В рамках здійснення судової реформи в другій половині XIX ст. в Російській імперії було сформовано струнку систему судів, що складалася з мирових суддів і загальних судів, до яких належали окружні суди, судові палати і касаційні департаменти Урядуючого сенату [1, с. 621]

Одним із визначних здобутків реформи стало запровадження судових палат. З цією метою вся територія Російської імперії була поділена на судові округи, очолювані судовими палатами. Зауважимо, що до початку XX ст. було створено 14 судових округів, їх очолювали Санкт-Петербурзька, Московська, Харківська, Одеська, Казанська, Саратовська, Київська, Віленська, Новочеркаська, Варшавська, Тифліська, Іркутська, Омська, Ташкентська судові палати. Їх утворення стало важливим елементом зміцнення авторитету судової влади. У зв'язку із строкатістю губерній в основу поділу на округи судових палат заклали наступні критерії: територію та населення, транспортну інфраструктуру та «средоточение образованности» населення, попередню чисельність судових справ тощо [2, с. 21]. Кожна судова палата була вищою інстанцією по відношенню до 8-10 окружних судів, яких всього на той момент налічувалося 106 [3, с. 23].

На території українських земель, які входили до складу Російської імперії було засновано три судові палати: Харківська (округ охоплював Харківську, Полтавську, Курську, Орловську і Воронезьку губернії та деякі повіти Катеринославської і Тамбовської губерній), Одеська (Херсонська, Катеринославська, крім окремих повітів, Таврійська, Подільська губернії та Бессарабська область), а також Київська (Київська, Волинська, Чернігівська і Могильовська губернії). В межах кожного округу судової палати створювалися окружні суди, кількість яких у різний проміжок часу була різною. Станом на 1888 р. існували такі окружні суди: в окрузі Харківської судової палати – Харківський, Ізюмський, Сумський, Курський, Орловський, Таганрозький, Воронезький, Острогозький, Полтавський, Лубенський, Новочеркаський, Усть-Медведицький; в окрузі Одеської судової палати – Одеський, Херсонський, Катеринославський, Сімферопольський, Кишинівський, Єлисаветградський, Кам'янець-Подільський; в окрузі Київської судової палати – Київський, Уманський, Житомирський, Луцький, Чернігівський, Ніжинський, Стародубський, Могильовський [4, с. 214-215].

Розробники судової реформи 1864 р. пояснювали таку судово-територіальну структуру тим, що кожен окремий повіт не володів необхідною кількістю юристів з достатньою кваліфікацією. Перевагою даної організації правосуддя стала неза-

лежність судів від адміністративних органів. Така структура позбавляла можливості керівництво повіту та інших осіб, що володіють високим статусом на даній території впливати на діяльність суду. Якщо ж говорити про суддів другої інстанції, то і вони тепер були позбавлені тиску на них з боку губерньської бюрократії.

30 червня 1868 року була створена Одеська судова палата [4, с. 215]. Указом від 30 червня 1868 року створювався округ Одеської судової палати [5, с. 13]. До складу округу увійшли Херсонська, Катеринославська, Таврійська, а згодом і Подільська та Бессарабська губернії [6, с. 893]. У їхній структурі знаходились Одеський, Херсонський, Таганрогський, Катеринославський і Сімферопольський, окружні суди, а згодом були приєднані Кишинівський (1869) Єлисаветградський (1874), Кам'янець-Подільський (1880), Вінницький (1909) суди. Як встановила дослідниця Т. Курас, обсяг округу становив 222.962,1 квадратні версти, на території проживало 7.661.833 осіб при щільності населення 35 жителів на квадратну версту [7, с.309].

Діяльність Одеської судової палати регламентувалась документом «Учреждение судебных установлений», згідно якого палата складалася з департаментів – цивільного і кримінального. У кожному з них розглядалися відповідні справи. Про введення в окрузі Одеської судової палати судових статутів йдеться в документі «Узаконения, изданные в пояснение и дополнение к Судебным уставам 20-го ноября 1864 года». Зокрема зазначається: «Государственный Совет, в соединенных департаментах законов, гражданских и духовных дел и государственной экономии и в общем собрании, рассмотрев представление министра юстиции о дальнейшем введении в действие судебных уставов 20-го ноября 1864 года, мнением положил: 1) Предоставить министру юстиции ввести в действие судебные уставы 20-го ноября 1864 года, в течении первой трети 1869 года, в округе одесской судебной палаты, с отнесением к нему на первое время губерний Херсонской, Екатеринославской (за исключением уездов Бахмутского и Славяносербского) и Таврической...» [8, с. 363-364; 9, с. 938]. Статуту паралельно вводились в Полтавській губернії, яка приєднувалась до харківської судової палати та Нижньогодській губернії, яка приєднувалась до округу московської судової палати. Згодом до Статуту додавалось спеціальне Положення з доповненнями та роз'ясненнями до нього від 19 жовтня 1865 року [10, с. 64].

30 червня 1868 року було офіційно затверджено «Временное расписание окружных судов в округе Одесской судебной палаты и в губерниях Полтавской и Нижегородской» [8, с. 365-366]:

Таким чином, станом на момент утворення Одеської судової палати до її округу входили Хер-

сонський, Одеський, Катеринославський, Таганрогський і Сімферопольський окружні суди.

З 1869 року до округу Одеської судової палати увійшла Бессарабська губернія. Відповідно до імператорського Указу від 3 листопада 1869 р., з 20 грудня 1869 року в Бессарабії запроваджувались нові судові установи [11, с. 80]. Таким чином у Кишиневі створювався окружний суд, який увійшов до округу одеської судової палати. Відкриття Кишинівського окружного суду доручалось старшому голові одеської судової палати сенатору О. Шахматову [189, с. 238-239]. Згодом до складу округу Одеської судової палати увійшли Єлисаветградський (1874), Кам'янець-Подільський (1880), Вінницький (1909) окружні суди. Зауважимо, що в 1883 р. Таганрогський, а в 1897 р. Катеринославський окружні суди були переведені до відання округу Харківської судової палати.

Важливим питанням, яке необхідно розглянути є порядок організації та діяльності Одеської судової палати. Порядок формування корпусу суддів судових палат, вимоги до кандидатів на ці посади і ряд інших структурно-організаційних питань визначалися «Заснуванням судових установлень». Відповідно до глави третьої «Про судові палати» другого розділу «Про загальні судові місця» судова палата засновувалася в кожному окрузі, який включав у відповідності з особливим розкладом кілька губерній або областей (ст. 110). Такий принцип було закладено у діяльність Одеської судової палати [12].

Одеська судова палата мала у своїй структурі три цивільні й один кримінальний департамент та розглядала апеляції по кримінальних та цивільних справах, розглянутими окружними судами. Проте, кримінальні справи, що розглянуті окружними судами за участі присяжних засідателів до судової палати не поступали, оскільки їхні вирокі вважались остаточними і підлягали касації виключно у Сенаті.

До основних функцій, що покладалися на Одеську судову палату відносилася діяльність, яка пов'язана з:

- прийняттям рішень про віддання під суд, в тому числі подекуди по справах, що розглядалися в окружних судах за участю присяжних;
- в якості суду першої інстанції розглядом справ про державні злочини і «злочини за посадою»;
- в якості суду апеляційної інстанції здійсненням перевірки законності і обґрунтованості судових актів окружних судів (рішень у цивільних справах, вироків у кримінальних справах, винесених без участі в процесі присяжних засідателів або станових представників [13, с. 29].

Кожен департамент Одеської судової палати складався з голови і встановленої штатами кількості членів [14, с. 16]. Очолював судову палату старший голова, який за посадою був головою

одного з департаментів. Старший голова мав право в будь-який час обирати для постійного головування той чи інший департамент палати. Для вирішення особливо важливих питань старшим головою скликалися загальні збори всіх департаментів судової палати. Посада голови судової палати могла замінюватися особами, що як мінімум три останні роки перебували на посадах не нижче прокурора чи члена судової палати, або ж голови чи товариша голови представника окружного суду [15, с. 32-33]. В загальних зборах всіх департаментів судової палати головував призначений для цього один з голів департаментів. Цей голова іменувався старшим. Старший голова судової палати контролював правильність та своєчасність розгляду справ у підвідомчих палаті окружних судах і за точним виконанням своїх обов'язків всіма посадовими особами цих судів. Довідавшись про упущення чи відступ від законного порядку зі сторони окружного суду чи посадових осіб при суді старший голова або повідомляв про недоліки голові підлеглого суду, або безпосередньо від себе здійснював зауваження відповідальним особам, або ж виносив дане питання на розгляд судової палати [16, с. 64-65].

До складу членів судової палати могли входити по-перше – особи, які служили не менше як три останні роки на посадах не нижче членів і прокурора окружного суду, по-друге – присяжні повірені, що мали даний статус не менше десяти років при наявності атестатів ради присяжних повірених про сумлінне і неухильне виконання своїх обов'язків [15, с. 32]. Відзначимо, що особами, які мали право замінювати посади по судовому відомству в Російській імперії, могли бути тільки російські піддані. Необхідною умовою для кандидата на посаду судді була наявність освіти, підтверженої атестатом університету або іншого вищого навчального закладу про закінчення курсу юридичних наук або про складений іспит з юридичних наук. Допускалася і можливість кандидатом довести свої знання з судової частини на практиці. Важливо відзначити, що незалежність судових установ забезпечувалась також досить високою оплатою [17, с. 34].

Водночас законом було встановлено перелік осіб, які не могли замінювати посади по судовому відомству. В першу чергу до них відносились особи, що перебували під слідством або судом за злочини або проступки, які відбувають термін ув'язнення в тюрмі за вироком суду за протизаконні діяння. Особлива увага надавалась відповідним високому статусу моральним якостям, які мали бути у претендентів на суддівську посаду. Тому ті, хто був виключений з морально-етичних підстав зі служби у суді, або з духовного відомства, або з середовища товариств і дворянських зборів не могли розраховувати на посаду судді. Також до вказаних категорій належали особи, які були оголошені

ні неспроможними боржниками і перебували під опікою за марнотратство [13, с. 36-37]. Крім того, Циркуляром Міністерства юстиції для керівників судової палати і судових відомств з метою охорони судового відомства від потрапляння в нього осіб, які не проявляють належної поваги до закону, було наголошено на необхідності взяти за правило щоб особи, які мають намір працювати у судовому відомстві, надавали спеціальні посвідчення від керівництва університетів про неприйняття участі у протизаконних проявах, що демонструють неповагу до закону чи встановленим правилам [18, арк. 23].

Судді судової палати, голови департаментів суду, а також старший голова призначалися імператором за поданнями міністра юстиції. У разі відкриття в судовій палаті вакантної посади негайно скликалися загальні збори палати для обговорення кандидатів. За її підсумками формувалися подання на затверджених кандидатів, які відправлялися міністру юстиції, який, у свою чергу, здійснював подання відповідних кандидатів Імператору.

Висновки. Таким чином, створення Одеської судової палати стало результатом запровадження судової реформи 1864 року в Російській імперії. Правовими основами діяльності палати стали положення Заснування судових установлень від 20 листопада 1864 року. З моменту створення Одеської судової палати до її округу належали Катеринославська, Подільська, Таврійська, Херсонська, Бессарабська губернії. Юрисдикція судової палати поширювалась на Катеринославський (до 1897 р.), Кишинівський, Одеський, Сімферопольський, Таганрогський (до 1883р.), Херсонський, Єлисаветградський (з 1874), Кам'янець-Подільський (з 1880 р.) і Вінницький (з 1909 р.) окружні суди.

Література

1. Филиппов М. А. Судебная реформа в России. Т. 1: Судопроизводство. СПб., 1871. 623 с.
2. Краковский К. П. Проведение судебной реформы в России. *Северо-кавказский юридический вестник*, 2014. № 3. С. 20-25.
3. Крайнова Е. Р. Апелляционное судопроизводство в России: история и современность. Владим. гос. ун-т им. А. Г. и Н. Г. Столетовых. Владимир : Изд-во ВлГУ, 2019. 124 с.
4. СУДОВА ВЛАДА В УКРАЇНІ: історичні витоки, закономірності, особливості розвитку / За редакцією І. Б. Усенка. Київ «Наукова думка». 2014. 502 с.
5. Записка о судебной реформе в западном крае вообще и в частности в Киевской губернии / Императорский университет Св. Владимира; Составил Колмаков Н. М. – Киев: Типография М. П. Фрица, 1872. 32 с.
6. Шандра В. С. Судові палати. Енциклопедія історії України : у 10 т. / редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін.; Інститут історії України НАН України. – К. : Наук. думка, 2012. Т. 9 : Прил. С. 893.
7. Курас Т. Судебные палаты в российской империи: создание, сравнительная характеристика. *Вестник ИрГТУ*. 2011. №10 (57). С. 308-312.

8. Узаконоения, изданные в пояснение и дополнение к Судебным уставам 20-го ноября 1864 года. М.-Берлин: Директ-Медиа. 2015. 896 с.

9. Полное Собрание Законов Российской Империи : Собрание второе. : [С 12 декабря 1825 года по 28 февраля 1881 года] : [В 55-ти т. с указ.]. СПб. : Тип. П Отд-ния собств. Е. И. В. канцелярии, 1830-1885. Т. 43 : 1868 : [В 3-х отд-ниях]. 1873. Отд-ние 1 : От № 45356 – 46062. 950 с.

10. Фойницкий И. Я. Источники русского уголовного судопроизводства. Курс уголовного судопроизводства. 4-е изд. СПб. 1912. Т. 1. С. 39-66.

11. Боршевский А. П. Судебная реформа 1864 года и ее особенности в Бессарабии. Научные труды. Российской академии юридических наук. М. : ООО «Издательство «Юрист». 2015. Вып. 15. С. 78-83.

12. Учреждение судебных установлений. URL: <http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/3450>.

13. Крайнова Е. Р. Апелляционное судопроизводство в России: история и современность. Владим. гос. ун-т им. А. Г. и Н. Г. Столетовых. Владимир : Изд-во ВлГУ. 2019. 124 с.

14. Судебные уставы 20 ноября 1864 года. [Б. м. : Б. и., 1864]. 455 с.

15. Учреждение судебных мест : Проект. Санкт-Петербург. 82 с.

16. Судебные уставы императора Александра Второго, изданные по повелению имп. Александра Александровича : Изд. 1883 г. со включением статей. по Продолжению 1886 г. Санкт-Петербург. 766 с.

17. Карпачев М. Д. Судебная реформа 1864 г. в России: шаг на пути к правовому государству. *Судебная власть и уголовный процесс*. 2014. № 3. С. 29-40.

18. ЦДІАК України. – Ф. 419 «Прокурор Одесской судебной палаты». оп. 3. спр. 2 «Циркуляры Министерства юстиции». 215 арк.

Анотація

Таваткіладзе О. М. Створення одеської судової палати як основний елемент судової реформи 1864 року в Російській імперії. – Стаття.

У статті проведено дослідження судових перетворень Російської імперії середини XIX ст. передбачали трансформацію тогочасної судової системи з урахуванням нових суспільно-економічних та політичних обставин У 1864 році було проголошено судову реформу, яка передбачала створення мирових судів, а також загальних судів: окружних судів, судових палат та касаційних департаментів Урядуючого Сенату. Для проведення реформи вся територія Російської імперії була поділена на судові округи, очолювані судовими палатами. Здійснено історико-правовий аналіз причин та умов створення Одеської судової палати. Детально досліджено історіографію розширення юрисдикцію Одеської судової палати з моменту її створення внаслідок Судової реформи 1864 року. Розглянуто функції, які поклалися на судову палату. Приділено увагу питанням організації діяльності судової палати. Відповідно до Судових статутів судову палату очолював старший голова. Палата ділилася на департаменти і

складалася з голови і визначеного числа членів. При судовій палаті перебував прокурор і встановлена кількість його товаришів, які діяли під його керівництвом. У зв'язку із вагомим місцем палат в загальноімперській судовій системі закон висував високі вимоги до посадових осіб цих судів. Досліджено, що функціонування Одеської судової палати базувалось на кількох основних аспектах. Серед них автором виділено те, що прийняття рішень про віддання під суд, в тому числі інколи по справах, що розглядалися в окружних судах за участю присяжних, розгляд справ про державні та посадові злочини в якості суду першої інстанції та здійснення перевірки законності і обґрунтованості судових актів окружних судів (рішень у цивільних справах, вироків у кримінальних справах, винесених без участі в процесі присяжних засідателів або станових представників) у якості суду апеляційної інстанції.

Ключові слова: Одеська судова палата, судова реформа, функції, Судові статутуи 1864 року, юрисдикція.

Summary

Tavatkyladze O. M. Establishment of the Odessa Judicial Chamber as the main element of the judicial reform of 1864 in the Russian Empire. – Article.

The article examines the judicial transformations of the Russian Empire in the mid-nineteenth century. In 1864, judicial reform was proclaimed, which provided for the creation of justices of the peace, as well as general courts: district courts, court chambers and cassation departments of the Governing Senate. To carry out the reform, the entire territory of the Russian Empire was divided into judicial districts headed by judicial chambers. The historical and legal analysis of the reasons and conditions of creation of the Odessa judicial chamber is carried out. The historiography of the expansion of the jurisdiction of the Odessa Judicial Chamber since its establishment as a result of the Judicial Reform of 1864 has been studied in detail. The functions entrusted to the court chamber are considered. Attention is paid to the organization of the court chamber. According to the Judicial Statutes, the Judicial Chamber was headed by a senior chairman. The Chamber was divided into departments and consisted of a chairman and a certain number of members. At the court chamber was the prosecutor and the established number of his comrades who acted under his leadership. Due to the important place of chambers in the general imperial judicial system, the law set high requirements for officials of these courts. It is investigated that the functioning of the Odessa Judicial Chamber was based on several main aspects. Among them, the author highlighted the fact that decisions on trial, including sometimes in cases heard in district courts with the participation of juries, consideration of cases of state and official crimes as a court of first instance and verification of legality and validity of judicial acts district courts (decisions in civil cases, verdicts in criminal cases, rendered without the participation of jurors or class representatives) as a court of appeal.

Key words: Odessa Judicial Chamber, judicial reform, functions, Judicial Statutes of 1864, jurisdiction.

УДК: 347.941

*С. А. Чванкін**кандидат юридичних наук, доцент,
голова Київського районного суду м. Одеси,
голова Асоціації слідчих суддів України*

ЕЛЕКТРОННИЙ ДОКАЗ ЯК ЗАСІБ ДОКАЗУВАННЯ В ЦИВІЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Постановка проблеми. У сучасних умовах стрімкого розвитку інформаційних технологій питання про те, чи варто використовувати інформацію в електронній (цифровій) формі в процесі судового доказування взагалі не стоїть. Така необхідність очевидна та не піддається сумніву. Є всі підстави вважати, що незабаром електронні докази стануть основним видом доказів у цивільному, господарському та адміністративному судочинстві. Навіть у кримінальному процесі питома вага цих доказів буде постійно збільшуватись. Тому питання полягає лише в належному процесуальному оформленні такого використання, а точніше – обранні найбільш оптимального способу юридичної регламентації порядку використання електронних доказів у судовому, зокрема цивільному, процесі.

Проблематика використання електронних доказів у процесі судового доказування в цивільному судочинстві неодноразово ставала предметом наукових досліджень багатьох вчених та юристів-практиків, серед яких: М.О. Гетманцев, Н.Ю. Голубєва, К.В. Гусаров, К.Б. Дрогозюк, А.Ю. Каламайко, В.В. Комаров, О.М. Лазько, В.В. Молчанов, Ю.С. Павлова, В.С. Петренко, І.В. Решетнікова, М.К. Треушніков, С.Я. Фурса та ін. Проте правове регулювання порядку використання електронних доказів у процесі судового доказування все ще не є досконалим, а в судовій практиці непоодинокі випадки неоднакового застосування судами процесуальних норм, що регламентують процес збирання, дослідження та оцінки електронних доказів. Тому наукове дослідження електронних доказів як одного з видів засобів доказування у цивільному судочинстві залишається актуальним.

Метою даної наукової статті є встановлення сутності та особливостей електронних доказів як окремого виду засобів доказування в цивільному судочинстві України.

Виклад основного матеріалу. Переважна більшість країн на даний момент рухається у напрямку органічного інтегрування електронних доказів до існуючого переліку засобів доказування, розглядаючи їх як різновид документів. Особливо такий підхід властивий для країн загального права, які міцно тримаються за свої багатовічні процесуальні форми і правила, постійно розвиваючи їх зміст, адаптуючи їх під нові умови правозастосування.

Донедавна подібна тенденція прослідковувалася й у вітчизняному процесуальному законодавстві. Так, до набрання чинності 15.12.2017 р. нової редакції ЦПК України та інших процесуальних кодексів, електронні докази не утворювали окремої самостійної групи засобів доказування. Звуко- та відеозаписи були віднесені до речових доказів, тоді як електронні документи розглядалися судами як різновид письмових доказів.

Правда відсутність чіткої законодавчої регламентації порядку процесуального закріплення та надання до суду електронних доказів, зокрема, даних з мережі Інтернет, породило різні підходи щодо даного питання в судовій практиці. Наприклад, роздруківки скріншотів веб-сторінок з мережі Інтернет суди в одних випадках приймали як належні та допустимі докази [1], а в інших, навпаки, вважали неналежними та недопустимими доказами [2]. Не було й чіткого розуміння відносно порядку використання в суді копій електронних доказів (звуко- чи відеозаписів), що подекуди призводило до виникнення проблем у доказуванні обставин справи, пов'язаних з неприйняттям судом до уваги наданих стороною копій таких електронних доказів [3; 4].

Утім, з прийняттям та набранням чинності Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» від 03.10.2017 р. № 2147-VIII [5] існуючий підхід до юридичної регламентації електронних доказів кардинально змінився.

Загалом, українське законодавство характеризується непостійністю, мінливістю, відсутністю послідовності у змінах. Слідування вітчизняним правовим традиціям ніколи не знаходилося на чільному місці для українського законодавця. Хаотичні та несистемні зміни до законодавства, часом викликані потребою вирішення сьогоденних проблем та завдань (наприклад, необхідністю отримання чергового траншу від МВФ), а не обумовлені певною тривалою стратегією розвитку, призвели до того, що навіть сама наявність правових традицій може бути поставлена під сумнів. Скоріше вітчизняною традицією стає нетрадиційний підхід. Досить нетрадиційно підійшов український законодавець і до правового регулювання використання електронних доказів у процесі су-

дового доказування. У нормах усіх українських процесуальних кодексів електронні докази були виокремлені як самостійний вид засобів доказування. Варто відмітити, що таке рішення має як позитивні, так і негативні аспекти.

Віднесення електронних доказів до одного з уже існуючих засобів доказування автоматично призводить до поширення на них добре відомих та відпрацьованих процедур збирання, дослідження та оцінки цього виду засобів доказування. Судова практика повинна лише адаптуватись до деяких особливостей, пов'язаних зі специфікою електронних доказів. Водночас виокремлення електронних доказів до самостійної групи означає необхідність створення для них спеціальної групи правових норм, які повинні пройти апробацію судовою практикою та лише з часом можуть довести свою ефективність. Як свідчить практика, будь-які кардинальні зміни законодавства, поява нових правових інститутів завжди призводять до неузгодженості судової практики їх застосування та, як наслідок, порушення принципу юридичної визначеності.

Проте новаторський підхід до правового регулювання використання електронних доказів у процесі судового доказування має й позитивний бік. Неухильне слідування правовим традиціям призводить до косності правового регулювання суспільних відносин, несприйняття нововведень та поширення юридичного фікціонізму, коли нове явище підміняється старими поняттями, що лише віддаляє юриспруденцію від реальності. Створення нового правового інституту (чи субінституту) як відповідь на істотні зміни у суспільних відносинах дає змогу врахувати всі особливості оновленого предмета правового регулювання та закласти юридичне підґрунтя для його подальшого розвитку.

Тому виокремлення електронних доказів як самостійного виду засобів доказування загалом слід оцінити позитивно, оскільки електронні докази мають істотну специфіку порівняно з іншими засобами доказування. І це обов'язково має бути враховано як законодавцем, так і судовою практикою.

Поняття «електронного доказу» закріплене у ч. 1 ст. 100 ЦПК, відповідно до положень якої «електронними доказами є інформація в електронній (цифровій) формі, що містить дані про обставини, що мають значення для справи, зокрема, електронні документи (в тому числі текстові документи, графічні зображення, плани, фотографії, відео- та звукозаписи тощо), веб-сайти (сторінки), текстові, мультимедійні та голосові повідомлення, метадані, бази даних та інші дані в електронній формі. Такі дані можуть зберігатися, зокрема, на портативних пристроях (картах пам'яті, мобільних телефонах тощо), серверах, системах резервного копіювання, інших місцях збереження даних в електронній формі (в тому числі в мережі Інтернет)» [6].

Варто відмітити, що таке законодавче визначення дещо звужує зміст поняття «електронні докази», під якими у наукових джерелах називають не лише цифрові, а й аналогові докази [7]. Наприклад, звуко- чи відеозапис, зроблений на старій магнітній плівці, не належить до інформації в цифровій формі, оскільки здійснений за допомогою аналогової технології. Звичайно, в процесі розвитку інформаційних технологій питання щодо використання аналогових носіїв інформації в процесі судового доказування втрачатиме актуальність. Вже сьогодні важко знайти у продажу пристрій, який би записував та відтворював інформацію в аналоговому форматі. Однак це не змінює того факту, що правовий режим використання звуко- та відеозаписів, фотоплівок, що існують в аналоговому форматі, в процесі судового доказування має бути чітко визначений законом. Також якщо законодавець утворює новий правовий субінститут, він має бути достатньо універсальним. Варто закласти до його норм можливі перспективи технологічного розвитку. Якщо сучасні технічні розробки обумовили перехід від аналогових до цифрових технологій, варто очікувати на появу нової технології, яка замінить цифрову, або, принаймні, буде використовуватись поряд з нею. Інформація, створена за цією новою технологією також повинна підпадати під законодавче визначення електронних доказів, інакше виникне потреба створення нового виду засобів доказування і так без кінця. З часом законодавець просто не встигатиме за технологічним прогресом.

Доволі слушну думку висловив Д.М. Цехан, який пропонує використання терміну «цифрові докази» під якими він розуміє «фактичні дані, представлені у цифровій (дискретній) формі та зафіксовані на будь-якому типі носія, що стають доступними для сприйняття людиною після обробки ЕОМ...» [8, с. 259].

У зв'язку з широким розповсюдженням цифрових технологій створення, поширення та зберігання інформації в сучасному світі, запропонований науковцем термін «цифрові докази» має право на існування. Однак, як вже зазначалося, новий вид засобів доказування, закріплений у процесуальному законодавстві, повинен мати більш універсальний характер, щоб не доводилося для кожної наступної технології створювати окремий вид засобу доказування.

Цікаво, що у юридичній літературі вже робилися спроби сформулювати більш універсальне визначення електронних доказів [9, с. 22; 10, с. 21]. Однак такі визначення все одно зводилися до характеристики даного виду доказів виключно через використання цифрових даних. Тому в законі має бути закріплене універсальне визначення поняття «електронні докази», який поєднував би цифрові,

аналогові та будь-які інші нові види доказів, створені за допомогою інформаційних технологій.

Таким чином, більш коректним було б визначення електронного доказу як інформації в електронній (зокрема, цифровій) формі, що містить дані про обставини предмета доказування у цивільній справі.

Викликає заперечення використання терміну «електронні засоби доказування», який наразі доволі поширений в юридичній літературі [11, с. 301; 10, с. 19; 12, с. 9]. Використання категорії «електронні засоби доказування» спричиняє певний термінологічний конфлікт, коли одне й те саме явище позначається двома різними хоча і схожими термінами.

Використовуючи термін «електронні засоби доказування», як вбачається, науковці роблять акцент саме на джерелі отримання та процесуальній формі закріплення доказової інформації, залишаючи її зміст поза увагою. Утім процесуальну форму не можна штучно відривати від змісту судового доказу, тим більше, в ЦПК саме термін «електронні докази» використано для позначення одного з п'яти засобів доказування, що можуть бути використані в цивільному судочинстві (п. 1 ч. 2 ст. 76 ЦПК). Заміна терміну «електронні докази» терміном «електронні засоби доказування» або їх паралельне використання нічого корисного до цивільного процесуального права не привносить, а лише створює термінологічну неузгодженість між нормами чинного законодавства та теорією цивільного процесуального права.

Досліджуючи сутність електронних доказів як засобу доказування в цивільному судочинстві, варто зупинитися на низці особливостей, які принципово відрізняють їх від інших видів судових доказів та виправдовують виокремлення електронних доказів як самостійного виду засобів доказування.

По-перше, електронні докази не мають такого жорсткого зв'язку з матеріальним носієм, як інші судові докази. По суті, на сьогоднішній день, будь-який електронний доказ – це комп'ютерний код. Електронні докази створюються, передаються, зберігаються та копіюються з використанням технічних пристроїв та програмного забезпечення. Тому вони, звичайно, потребують носія, однак носій може бути легко змінений, що не впливає на зміст самого електронного доказу. У зв'язку з цим, електронний доказ легко копіюється, а електронна копія такого доказу практично нічим не відрізняється від оригіналу. Вказане спонукало деяких дослідників висловити пропозицію прирівняти копії деяких електронних доказів (відео-, звукозаписи, цифрове зображення тощо) до оригіналу [13, с. 114]. Н.О. Пронь також зазначає про неможливість існування в електронній формі копії електронного документа, оскільки така елек-

тронна копія за всіма ознаками буде відповідати оригіналу [14, с. 360-361]. На відсутності електронних копій електронних доказів наполягає й Ю.С. Павлова [15, с. 10].

З даного приводу слід зазначити, що ЦПК розрізняє електронні копії електронних доказів (ч. 2 ст. 100 ЦПК), паперові копії електронних доказів (ч. 3 ст. 100 ЦПК) та електронні копії письмових доказів (ч. 3 ст. 95 ЦПК). При цьому паперова копія електронного доказу не вважається письмовим доказом і, навпаки, електронна копія письмового доказу не вважається електронним доказом. Тобто вид засобу доказування (письмовий чи електронний доказ) визначається за формою існування оригіналу, а не копії. Отже принциповим є питання встановлення ознак оригіналу електронного доказу. Так, якщо електронні текстові або графічні документи вважаються оригіналами за умови, що на них проставлено електронний підпис, то стосовно фотографічних зображень, аудіо чи відеозаписів оригіналами вважаються лише ті файли, які зберігаються на технічному пристрої, на якому вони були створені [16].

Легке копіювання дозволяє створити значну кількість ідентичних копій. Існування електронного доказу в електронній цифровій формі дозволяє розповсюджувати його значно швидше, ніж, припустимо, паперові документи. Це призводить до того, що одного разу з'явившись на якомусь Інтернет-ресурсі, він може дуже швидко поширитись у мережі. І навіть будучи видалений з цього ресурсу, може бути віднайдений на іншому.

Вказана особливість пов'язана з іншою характерною властивістю електронних доказів – це доволі легка змінюваність їх змісту. Інші, традиційні матеріальні докази (речові або письмові) загалом важко піддаються змінам у їх структурі, змісті. Якщо ж така зміна відбулася (підчистки, закреслення тощо), доволі легко побачити сліди такої зміни навіть без залучення експерта. Електронні докази, навпаки, доволі легко видозмінюються без залишення видимих слідів. Встановлення та підтвердження таких змін, як правило, потребує залучення експерта.

По-друге, електронний доказ побудований інакше, ніж традиційні матеріальні докази. До його структури дослідники відносять наступні елементи: двійкові дані (інформація в цифровій формі); пристрій, на якому зберігаються двійкові дані; програмне забезпечення, що дозволяє сприймати та інтерпретувати двійкові дані [17, с. 4]. У зв'язку з цим, якщо традиційні матеріальні докази можуть бути досліджені без застосування спеціальних пристроїв – шляхом звичайного огляду, то інформація, яку містять електронні докази, не може бути безпосередньо сприйнята людиною. Для інтерпретації двійкового коду у текст, звук чи відео обов'язково необхідне спеціальне

обладнання та відповідне програмне забезпечення. У складних випадках суд також може потребувати допомоги спеціаліста, який має необхідне обладнання й програмне забезпечення, а також навички роботи з ним.

Важливою особливістю електронних доказів, яка принципово відрізняє їх від традиційних матеріальних доказів, є метадані. Це цифрова інформація про сам електронний доказ, яка не відображається на екрані комп'ютера при зчитуванні тексту, звуко- чи відеозапису. За допомогою неї можна встановити авторство документа, його оригінальність, відправлення та отримання цих даних конкретно особою тощо. Тому за допомогою метаданих з електронного доказу можна отримати значно більше інформації, ніж це дозволяє звичайне ознайомлення з текстом електронного документа, прослуховування звукозапису чи перегляд відеозапису.

Утім, необхідно пам'ятати, що й метадані можуть бути змінені. Так, наприклад, у метаданих документів Microsoft Word зазначається ім'я особи, на яку зареєстровано відповідний програмний продукт. Якщо дана інформація не буде навмисно видалена або змінена, то це ім'я буде відображатися в кожному документі, створеному з використанням цього програмного продукту. Тому суддя може помилково зробити висновок, що наявність метаданих у даному документі остаточно доводить, що названа особа є фактичним автором документа [18, с. 4].

У ч. 1 ст. 100 ЦПК метадані вказані як окремий вид електронних доказів, хоча їх необхідно розглядати як складову будь-якого цифрового доказу як різновиду електронних доказів, оскільки вони, фактично, невід'ємні від нього, складають єдине ціле та доповнюють інформацію, яку суд отримує з цифрового доказу, слугують для оцінки достовірності цифрового доказу, тобто є одним з реквізитів, складових частин цифрового доказу. Самостійного значення засобу доказування метадані не мають.

Ще однією важливою особливістю електронних доказів, яка безпосередньо впливає на можливість їх використання в судовому процесі, є транскордонність мережі Інтернет, можливість зберігання цифрових даних на серверах по всьому світу, зокрема, внаслідок використання так званих хмарних технологій. Це може створювати складнощі з визначенням власника електронного доказу, забезпеченням його конфіденційності, визначенням судової юрисдикції тощо. Наприклад, існуюча можливість створення та реєстрації веб-сайту (доменного імені) в будь-якій країні світу може ускладнити процес встановлення власника сайту та, відповідно, особи, відповідальної за розміщення інформації на даному сайті, перевірку автентичності цієї інформації, а отже й викори-

стання її в процесі судового доказування. Утім це, все ж, є можливим. Більш складна ситуація з використанням у процесі судового доказування інформації з соціальних мереж, таких як Facebook, Instagram та ін., особливо у випадках, коли особа заперечує факт розміщення саме нею відповідної інформації. Наприклад, колегія суддів не прийняла до уваги надані позивачем скріншоти з інтернет-видання, розміщені в соціальній мережі «ВКонтакте», аргументуючи своє рішення тим, що «в соціальних мережах може зареєструватися будь-яка людина і під будь-яким іменем. Перевірити таку інформацію неможливо, а тому вона є недопустимим та неналежним доказом» [19].

Специфіка електронних носіїв інформації позначається й на умовах та строках зберігання електронних доказів, зокрема, їх зберігання у матеріалах справи. Необхідно враховувати, що різні електронні носії інформації мають різний строк служби, що має бути враховано судом та учасниками судового процесу для забезпечення цілісності доказової інформації, що на них міститься. При чому цей строк значною мірою залежить від дотримання умов зберігання та експлуатації. Як будь-який технічний пристрій, електронний носій інформації може вийти з ладу, що може призвести до втрати електронного доказу, який на ньому знаходиться.

Висновки. Таким чином, електронні докази необхідно розглядати як субінститут цивільного процесуального права та як один з видів засобів доказування у цивільному процесі.

Субінститут електронних доказів сформований в межах інституту судового доказування галузі цивільного процесуального права та являє собою сукупність норм цивільного процесуального права, що регулюють порядок збирання, дослідження та оцінки електронних доказів.

Електронні докази як засіб доказування в цивільному процесі – це будь-які дані про обставини предмета доказування у цивільній справі, які існують в електронній (зокрема цифровій) формі, створюються, зберігаються і передаються з використанням технічних пристроїв та програмного забезпечення. До електронних доказів необхідно відносити цифрові докази та аналогові докази. З розвитком інформаційних технологій можуть з'явитися й інші електронні докази.

Метадані не можна розглядати як самостійний доказ, окремий від інших електронних (цифрових) доказів. Кожен електронний (цифровий) доказ містить двійковий код, частина якого за допомогою програмного забезпечення інтерпретується у текст, звуко-, відеозапис тощо, а частина – ні, оскільки для цього не призначена; це і є метадані, які також є невід'ємною частиною електронного доказу, та дають можливість отримати більше інформації про сам електронний до-

каз ніж просте ознайомлення з текстом електронного документа, прослуховування звукозапису чи перегляд відеозапису.

Література

1. Рішення колегії суддів судової палати в цивільних справах Апеляційного суду міста Києва від 01 грудня 2014 року у справі № 761/18656/14-ц. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/41821758>.
2. Рішення Придніпровського районного суду м. Черкас від 24 лютого 2016 року у справі № 708/383/15-ц. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/56400812>.
3. Рішення Шевченківського районного суду м. Києва від 25 червня 2013 року у справі № 2610/30158/2012. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/34255703>.
4. Рішення Печерського районного суду м. Києва від 16 травня 2014 року у справі № 757/663/14-ц. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/38830281>.
5. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 03.10.2017 р. № 2147-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2017. № 48. Ст. 436.
6. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18.03.2004 р. № 1618-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 40-41, 42. Ст. 492.
7. Mason S. International electronic evidence. London: British Institute of International and Comparative Law. 2008. Introduction. P. XXXV. URL: https://www.biicl.org/files/3434_introduction_mason.pdf.
8. Цехан Д.М. Цифрові докази: поняття, особливості та місце у системі доказування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція*. 2013. Вип. 5. С. 256-260.
9. Гусєв О. Класифікація електронних доказів у цивільному процесі України. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 8. С. 18-22.
10. Гетманцев М. Електронні докази в цивільному процесі: практика застосування новел законодавства. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 2. С. 19-23.
11. Вернідубов І., Белікова С. Електронні докази: поняття, особливості та проблеми щодо їх дослідження судом. *Evropsky politicky a pravni diskurz*. 2018. Vol. 5, Iss. 2. С. 299-305.
12. Каламайко А.Ю. Електронні засоби доказування в цивільному процесі: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2016. 242 с.
13. Петренко В.С. Електронні докази як елемент інформаційних технологій у цивільному судочинстві. *Молодий вчений*. 2018. № 1 (53). С. 111-115.
14. Пронь Н.О. Вимоги до електронних документів: міжнародна практика та досвід України. *Збірник нау-*

кових праць Національного університету державної податкової служби України. 2012. № 1. С. 356-366.

15. Павлова Ю.С. Електронний документ як джерело доказів у цивільному процесі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2019. 20 с.

16. Перникоза Д., Коновалов Є. Електронні докази – норма для українського судочинства, але є нюанси. *Юридична Газета*. № 14 від 14.07.2020 р. URL: <https://jur-gazeta.com/publications/practice/sudova-praktika/elektronni-dokazi--norma-dlya-ukrayinskogo-sudochinstva-ale-e-nyuansi.html>.

17. Stanfield A. R. The authentication of electronic evidence. Queensland University of Technology. 2016. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/33506661.pdf>.

18. Kessler G. C. Judges' Awareness, Understanding, and Application of Digital Evidence: A dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in Computing Technology in Education. Davie, Florida: Nova Southeastern University. 2010. P. 4. URL: https://nsuworks.nova.edu/gscis_etd/index.5.html#year_2010.

19. Постанова колегії суддів судової палати з розгляду цивільних справ Апеляційного суду Херсонської області від 01 березня 2018 року у справі № 667/266/15-ц. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72607877>.

Анотація

Чванкін С. А. Електронний доказ як засіб доказування в цивільному судочинстві. – Стаття.

У даній науковій статті розкрито поняття та сутність електронних доказів у цивільному процесі як субінституту цивільного процесуального права та засобу доказування у цивільному процесі. Визначено структуру електронного доказу. Встановлено та охарактеризовано особливості електронних доказів, що відрізняють їх від інших засобів доказування.

Ключові слова: правосуддя, цивільний процес, судовий доказ, процес доказування, предмет доказування, цифрові та аналогові докази.

Summary

Chvankin S. A. Electronic evidence as a means of proof in civil proceedings. – Article.

This scientific article reveals the concept and essence of electronic evidence in civil proceedings as a substitution of civil procedural law and a means of proof in civil proceedings. The structure of electronic evidence is determined. The features of electronic evidence that distinguish them from other means of proof have been established and characterized.

Key words: justice, civil process, court evidence, proving process, subject of evidence, digital and analog evidence.

УДК 349.22

О. І. Янушкевич
здобувач кафедри правознавства
Юридичного факультету
Східноукраїнського національного
університету імені Володимира Даля

ЗБЕРЕЖЕННЯ МІСЦЯ РОБОТИ (ПОСАДИ) – ОДНА ІЗ ОСНОВНИХ ГАРАНТІЙ ДЛЯ ПРАЦІВНИКІВ НА ЧАС ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНИХ АБО ГРОМАДСЬКИХ ОBOB'ЯЗКІВ

Постановка проблеми. За умов формування в Україні правової демократичної держави доволі важливу роль відіграють правові гарантії, оскільки саме вони забезпечують найбільш сприятливі умови для реалізації прав людини і громадянина; виступають системою норм, принципів і вимог, на яких ґрунтується процес дотримання особою прав і законних інтересів.

Юридична роль гарантії полягає не лише в реалізації людиною наданих їй законом юридичних можливостей. Вона також має важливе значення при вирішенні набагато ширших завдань, а саме: юридичні гарантії забезпечують проголошене законодавством право індивіда на досягнення певного соціального блага за рахунок належної його поведінки; вони допомагають отримати максимально можливий на даному етапі розвитку суспільства позитивний соціально-економічний ефект від якісного виконання працівником своїх обов'язків; ці гарантії покликані забезпечити неухильне додержання людиною законності у своїй трудовій діяльності й відповідних нормативно-правових актів. Це зумовлено тим, що теоретичне розроблення проблем, пов'язаних з подальшим розвитком системи юридичних гарантії трудової діяльності працюючих, має досить серйозне практичне значення [1, с. 102].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми юридичних гарантії у трудовому праві були предметом досліджень таких науковців: В. М. Андрійв, А. О. Бабенко, С. Я. Вавженчук, О. О. Дума, М. І. Іншин, К. Ю. Мельник, О. І. Процевський, О. А. Ситницька, О. В. Смирнов, О. М. Ярошенко та ін.

Мета статті розглянути збереження місця роботи (посади) як одну з основних гарантії для працівників на час виконання державних або громадських обов'язків.

Виклад основного матеріалу. Як зазначає Ю. С. Шемшученко, проголошення державою прав та свобод є важливою, але не єдиною ознакою правопорядку в суспільстві. Необхідно також створити умови для реалізації відповідних прав, що може бути забезпечено надійною системою гарантії у цій сфері [2, с. 401]. Без ефективної системи останніх неможливо забезпечити кожному громадянину безперешкодне здійснення нада-

них йому прав. Не винятком є й право на працю, яке засвоює соціально-економічною сутністю не тільки виступає основою існування розвитку людини і суспільства в цілому, а й є особливим соціальним благом, від реалізації якого багато в чому залежить придбання і користування іншими соціально-економічними правами. Отже, трудове законодавство України не тільки містить широку систему трудових прав громадян, а й забезпечує їх фактичне здійснення працівниками в процесі їх трудової діяльності.

У сучасних умовах надзвичайно важливим є гарантування трудових прав та дотримання принципу стабільності трудових відносин щодо працівників, мобілізованих на військову службу у зв'язку з проведенням антитерористичної операції на Сході України.

Згідно ч. 2 ст. 39 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» [3] громадяни України, призвані на строкову військову службу, військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період, або прийняті на військову службу за контрактом у разі виникнення кризової ситуації, що загрожує національній безпеці, оголошення рішення про проведення мобілізації та (або) введення воєнного стану, користуються гарантіями, передбаченими частинами 3 і 4 ст. 119 Кодексу законів про працю України.

Основною гарантією, передбаченою останніми змінами до трудового законодавства (14 травня 2015 р. Верховна Рада України ухвалила Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо питань соціального захисту громадян України, які проходять військову службу під час особливого періоду» № 433-VIII [4]), є збереження за мобілізованими місця роботи. Так, згідно з положеннями ст. 119 КЗпП [5] за працівниками, призваними на військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період або прийнятими на військову службу за контрактом у разі виникнення кризової ситуації, що загрожує національній безпеці, оголошення рішення про проведення мобілізації та (або) введення воєнного стану на строк до закінчення особливого періоду або до дня фактичної демобілізації, зберігаються місце роботи, посада і середній заробіток підприємстві, в установі, організації, фермерському

господарстві, сільськогосподарському виробничому кооперативі незалежно від підпорядкування та форми власності і у фізичних осіб-підприємців, в яких вони працювали на час призову.

Тобто, було скасоване річне обмеження строку дії гарантії щодо збереження місця роботи, посади і середнього заробітку. Наразі ч. 3 ст. 119 КЗпП передбачає однакові гарантії як для працівників, призваних на військову службу у зв'язку з мобілізацією, так і для тих, хто призивається на строкову військову службу в особливий період. Обидві категорії працівників підлягають увільненню від роботи зі збереженням місця роботи, посади і середнього заробітку.

Отже, в особливий період ані призов (на строкову службу чи на військову службу у зв'язку з мобілізацією), ані добровільний вступ на військову службу на умовах контракту «до закінчення особливого періоду», ані продовження військової служби на умовах контракту не тягнуть за собою звільнення працівника. За працівником, який виконує свій громадянський обов'язок із захисту Вітчизни, робоче місце і середній заробіток мають бути збережені. Як стверджував О. І. Процевський, громадянам, які уклали трудовий договір, держава гарантує захист від незаконного звільнення і встановлює відповідний для цього правовий механізм, оскільки утвердження і забезпечення прав і свобод людини є її головним обов'язком (ч. 2 ст. 3, ч. 6 ст. 43 Конституції України), тому однією із гарантій забезпечення права громадян на працю є правовий захист від незаконного звільнення з роботи, а також сприяння узбереженні роботи [6, с. 8].

Отже, ст. 119 Кодексу на сьогоднішній день передбачено право працівника на збереження місця роботи, посади і середнього заробітку на підприємстві, в установі, організації, фермерському господарстві, сільськогосподарському виробничому кооперативі незалежно від підпорядкування та форми власності і у фізичних осіб-підприємців, в яких вони працювали до моменту призову або вступу на військову службу під час особливого періоду. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» [7] особливий період – це період функціонування національної економіки, органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, Збройних Сил України, інших військових формувань, сил цивільного захисту, підприємств, установ і організацій, а також виконання громадянами України свого конституційного обов'язку щодо захисту Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, який настає з моменту оголошення рішення про мобілізацію (крім цільової) або доведення його до виконавців стосовно прихованої мобілізації чи з моменту введення воєнного стану в Україні або в окремих її

місцевостях та охоплює час мобілізації, воєнний час і частково відбудовний період після закінчення воєнних дій.

У своєму висновку, викладеному у постанові від 14 лютого 2018 р. за № 727/2187/16-ц Верховний Суд зазначив таке: «за загальними вимогами вказаних вище норм матеріального права гарантії, передбачені частиною третьою статті 119 КЗпП України та частиною другою статті 39 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» поширюються на громадян України, які призвані на строкову військову службу, військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період, або прийняті на військову службу за контрактом у разі виникнення кризової ситуації, що загрожує національній безпеці, оголошення рішення про проведення мобілізації та (або) введення воєнного стану».

Тобто, навіть якщо працівник сам просив роботодавця звільнити його у зв'язку із вступом на військову службу і написав відповідну заяву, це не матиме ніякого значення, оскільки у судах така заява не враховуватиметься. Для прикладу, в постанові Верховного суду України № 211/1546/16-ц зазначено, що «доводи заявника про те, що позивачем особисто написано заяву про звільнення з посади у зв'язку із призовом до Збройних Сил України, не заслуговують на увагу, оскільки звільнення на підставі пункту 3 частини першої статті 36 КЗпП України не можна розглядати як звільнення за ініціативою працівника. Трудовим законодавством таку підставу припинення трудових відносин віднесено до переліку окремих правових підстав припинення трудового договору, а отже наявність заяви працівника у такій ситуації не має правового значення, не свідчить про правомірність здійсненого звільнення».

У постанові № 727/2187/16-ц Верховного суду України зазначається, що «заява позивача про звільнення відповідно до пункту 3 частини першої статті 36 КЗпП України не має правового значення, оскільки наведеними вище нормами матеріального права законодавцем встановлено обмеження щодо звільнення працівників, які проходять військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період» [8].

Тобто, громадяни України, які призвані на строкову військову службу, військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період, або прийняті на військову службу за контрактом у разі виникнення кризової ситуації, що загрожує національній безпеці мають право на гарантії передбачені частинами 3 і 4 ст. 119 КЗпП України.

Звільнення роботодавцем таких громадян на підставі п. 3 ст. 36 КЗпП України після введення в Україні особливого періоду без збереження за ними місця роботи, посади і середнього заробітку є протиправним. Конституція України, проголо-

сивши право кожного на працю, також встановила умови та гарантії його реалізації. Зокрема, стаття 43 Основного Закону країни гарантує громадянам захист від незаконного звільнення.

Отже, у випадку такого звільнення роботодавець може бути притягнутий до відповідальності. Так, відповідно до вимог ст. 265 КЗпП України недотримання встановлених законом гарантій та пільг працівникам, які залучаються до виконання обов'язків, передбачених законами України, тягне за собою накладення штрафу на юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців у 10-ти кратному розмірі мінімальної заробітної плати, встановленої законом на момент виявлення порушень за кожного працівника, щодо якого скоєно порушення.

Висновок. Підводячи підсумок вищевикладеному слід зазначити, що відповідно до нині чинного законодавства на строк до закінчення особливого періоду або до дня фактичного звільнення працівникам, призваним на строкову військову службу, а згодом прийнятим на військову службу за контрактом на строк до закінчення особливого періоду або до дня фактичного звільнення, зберігаються місце роботи, посада, здійснюється нарахування та виплата середнього заробітку.

Гарантії щодо збереження місця роботи (посади) і середнього заробітку на сьогодні, урахувавши останні зміни, внесені до законодавства у даній сфері, мають: працівники, призвані на строкову військову службу, незалежно від факту оголошення мобілізації та/або введення воєнного стану; працівники, призвані на військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період (у разі оголошення мобілізації); працівники, прийняті на військову службу за контрактом у разі виникнення кризової ситуації, що загрожує національній безпеці, оголошення рішення про проведення мобілізації та (або) введення воєнного стану на строк до закінчення особливого періоду або до дня фактичної демобілізації (строк укладеного контракту визначений до закінчення особливого періоду); працівники, які були призвані під час мобілізації, на особливий період та підлягають звільненню з військової служби у зв'язку з оголошенням демобілізації, але продовжують військову службу у зв'язку з прийняттям на військову службу за контрактом.

Вважаємо внесені зміни в законодавство щодо збереження місця роботи (посади) як основної гарантії для працівників на час виконання ними державних або громадських обов'язків, є актуальними та своєчасними. Особливо в сучасних умовах надзвичайно важливим є гарантування трудових прав та дотримання принципу стабільності трудових відносин щодо працівників, мобілізованих на військову службу у зв'язку з проведенням антитерористичної операції на Сході України. Адже гарантія збереження місця роботи (посади), перед-

бачена державою для даної категорії працівників є спеціальними охоронними засобами, що підтримують і захищають працівника у випадках, коли він з причин, визнаних законодавством поважними, не працював.

Література

1. Дума О. О. Розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця у зв'язку з поновленням на роботі працівника, який раніше виконував цю роботу: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.05. Харків, 2017. 181 с.
2. Академічна юридична думка / уклад.: І. Усенко, Т. І. Бондарук; за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. Київ: Ін Юре, 1998. 500 с.
3. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України 25.03.1992 р. № 2232-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст. 385.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо питань соціального захисту громадян України, які проходять військову службу під час особливого періоду: Закон від 14.05.2015 р. № 433-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 30. Ст. 273.
5. Кодекс законів про працю України: затв. Законом УРСР від 10.12.1971 р. № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. № 50 (Додаток). Ст. 375.
6. Процевський О. І. Щодо реалізації права профспілок на захист прав та інтересів працівників. *Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди*. 2011. Вип. 17. С. 5-14.
7. Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію: Закон України від 21.10.1993 р. № 3543-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 44. Ст. 416.
8. Трудові права, закріплені за військовослужбовцями, – роз'яснення від Держпраці. URL: <https://vk24.ua/news/trudovi-prava-zakripleni-zavivskovosluzhbivciami-rozuyasnennya-vid-derzhpraciv>.

Анотація

Янушкевич О. І. Збереження місця роботи (посади) – одна із основних гарантій для працівників на час виконання державних або громадських обов'язків. – Стаття.

У статті розглянуто питання збереження місця роботи (посади) як однієї з основних гарантій для працівників на час виконання державних або громадських обов'язків. Зазначено, що відповідно до нині чинного законодавства на строк до закінчення особливого періоду або до дня фактичного звільнення працівникам, призваним на строкову військову службу, а згодом прийнятим на військову службу за контрактом на строк до закінчення особливого періоду або до дня фактичного звільнення, зберігаються місце роботи (посада), здійснюється нарахування та виплата середнього заробітку. Тобто, громадяни України, які призвані на строкову військову службу, військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період, або прийняті на військову службу за контрактом у разі виникнення кризової ситуації, що загрожує національній безпеці мають право на гарантії передбачені частинами 3 і 4 ст. 119 КЗпП України. Тому звільнення роботодавцем таких громадян на підставі п. 3 ст. 36 КЗпП України після введення в Україні особливого періоду без збереження за ними місця роботи, посади і середнього заробітку є протиправним. Адже Конституція України, проголосивши право кожного на працю, також встановила умови та гарантії його реалізації, зокрема ст. 43 гарантує громадянам захист від незаконного звільнення.

Тому у випадку такого звільнення роботодавець може бути притягнутий до відповідальності.

Зроблено висновок, щовнесені зміни в законодавство щодо збереження місця роботи (посади) як основної гарантії для працівників на час виконання ними державних або громадських обов'язків, є актуальними та своєчасними. Особливо в сучасних умовах надзвичайно важливим є гарантування трудових прав та дотримання принципу стабільності трудових відносин щодо працівників, мобілізованих на військову службу у зв'язку з проведенням антитерористичної операції на Сході України. Адже гарантія збереження місця роботи (посади), передбачена державою для даної категорії працівників є спеціальними охоронними засобами, що підтримують і захищають працівника у випадках, коли він з причин, визнаних законодавством поважними, не працював.

Ключові слова: працівник, роботодавець, трудові відносини, місце роботи, посада, державний обов'язок, звільнення.

Summary

Ianushkevych O. I. Saving a job (position) – one of the main guarantees for employees during performance of state or public obligations. – Article.

The article considers the issue of preserving the place of work (position) as one of the main guarantees for employees during the performance of state or public duties. It is noted that in accordance with the current legislation for the period until the end of the special period or until the day of actual dismissal of employees called up for military service, and subsequently accepted for military service under a contract for the period until the end of the

special period or until the day of actual dismissal, (position), the calculation and payment of average earnings. That is, citizens of Ukraine who are called up for military service, conscription during mobilization, for a special period, or accepted for military service under a contract in the event of a crisis situation threatening national security are entitled to guarantees under parts 3 and 4. Art. 119 of the Labor Code of Ukraine. Therefore, the dismissal by the employer of such citizens on the basis of paragraph 3 of Art. 36 of the Labor Code of Ukraine after the introduction of a special period in Ukraine without retaining their jobs, positions and average earnings is illegal. After all, the Constitution of Ukraine, proclaiming the right of everyone to work, also established the conditions and guarantees of its implementation, in particular Art. 43 guarantees citizens protection against illegal dismissal. Therefore, in the event of such dismissal, the employer may be held liable.

It is concluded that the amendments to the legislation on the preservation of the place of work (position) as the main guarantee for employees during their performance of state or public duties are relevant and timely. Especially in modern conditions, it is extremely important to guarantee labor rights and adhere to the principle of stability of labor relations with regard to workers mobilized for military service in connection with the anti-terrorist operation in eastern Ukraine. After all, the guarantee of preservation of the place of work (position) provided by the state for this category of workers are special protective equipment that supports and protects the employee in cases where he did not work for reasons recognized by law.

Key words: employee, employer, labor relations, place of work, position, state duty, dismissal.

ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.2

Д. В. Бурлаченко
аспірант кафедри трудового права
та права соціального забезпечення
Національного університету «Одеська юридична академія»

**НАГЛЯД І КОНТРОЛЬ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПРАЦЮ
ЯК ІНСТИТУТ ТРУДОВОГО ПРАВА**

Актуальним питанням науки трудового права є дослідження галузевої природи норм, що регламентують здійснення нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю, а також правовідносин, які виникають при їх здійсненні. У науці трудового права нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю розглядається як юрисдикційна форма захисту трудових прав працівників. Визнаючи міжгалузевий характер правовідносин із нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю, науковці тим не менш одноставно визнають наявність у системі трудового права України відповідного правового інституту, що підтверджується і в навчальній літературі.

Правовідносини з нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю входять до системи правовідносин у сфері праці поряд з індивідуальними трудовими, колективними трудовими та трудовими процесуальними правовідносинами. Втім, слід визнати, що наглядово-контрольні правовідносини є допоміжними щодо індивідуальних трудових правовідносин та мають обслуговуючий характер. Їх головне призначення полягає в охороні та захисті прав та інтересів передусім працівника і роботодавця як сторін індивідуальних трудових правовідносин.

Раніше у більшості наукових праць, включаючи дисертаційні роботи, присвячених дослідженню питань нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю, особливо в період 70-х – початок 80-х рр. минулого сторіччя, тією чи іншою мірою приділялося досить уваги розмежуванню понять нагляду і контролю.

У той час, крім іншого, всі науковці змушені були чекати теоретичні обґрунтування існуючим на практиці в системі органів державного нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю, що перебувають у веденні громадської організації, – правової та технічної інспекції праці професійних спілок, спеціальних громадських органів, наділених державними владними повноваженнями.

Філологічний аналіз понять «нагляд» і «контроль» не дає однозначної відповіді на питання про їх співвідношення і розмежування. Наприклад, в Академічному тлумачному словнику української мови під контролем розуміється, по-перше, перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось, а по-друге, установа або організація, що здійснює нагляд за ким-, чим-небудь або перевіряє його [1, с. 271].

У словнику С.І. Ожегова наведено вже обидва поняття: «нагляд» як «орган, група осіб для нагляду за ким-, чим-небудь, за дотриманням яких-небудь правил»; «контроль» як «перевірка, а також постійне спостереження в цілях перевірки і нагляду», а дієслово «контролювати» в авторському тлумаченні подається як «здійснювати контроль або нагляд» [2, с. 377].

На підставі викладеного можна було б дійти висновку, що досліджувані поняття є синонімами, тобто тотожними або дуже близькими за своїм змістом і значенням. Однак словник синонімів такий висновок не підтверджує.

Таким чином, проведений філологічний аналіз понять «нагляд» і «контроль» свідчить про те, що хоча ці поняття і є близькими за змістом і значенням, але не є синонімами.

У сучасній науковій літературі звертається увага на необхідність чіткого розмежування нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю. Таку позицію займають представники вітчизняної науки трудового права (В.М. Андріїв, Т.М. Вахонєва, Д.М. Кравцов, О.Г. Серєда, С.О. Сільченко, Г.І. Чанишева, О.М. Ярошенко та ін.). Учені пишуть про те, що поняття «нагляд» і «контроль» є дуже тісно взаємопов'язаними, але не тотожними. Вони являють собою дві самостійні правові категорії, незважаючи на низку спільних ознак [3, с.105].

Сучасні дослідники звертають увагу на відмінності понять «нагляд» і «контроль». Як відзначають В.М. Андріїв і Т.М. Вахонєва, поняття «нагляд» і «контроль» не є тотожними, але дуже тісно взаємопов'язаними. Хоча доцільно виходити

з того, що в Україні наглядові функції мають владний державний характер і їх виконують державні органи, які мають право не тільки здійснювати перевірки в межах своєї компетенції, але й надавати роботодавцю обов'язкові вказівки щодо усунення виявлених порушень або утримуватися від прийняття тих чи інших рішень. Контроль, на думку вчених, більшою мірою пов'язаний із суспільними функціями, які переважно реалізуються профспілковими організаціями на різних рівнях, хоча законодавство активно використовує термін «контроль» щодо державних органів [4, с. 30].

У навчальній літературі також зазначаються відмінності між поняттями нагляду і контролю. На думку Д.М. Кравцова і С.О. Сільченка, контроль вважається однією із функцій управління, яка полягає в систематичній перевірці суб'єктом контролю виконання контрольованим суб'єктом установлених вимог для отримання інформації та вжиття необхідних заходів для досягнення визначеного результату. Нагляд передбачає здійснення спеціальними державними органами спостереження за дотриманням об'єктами управління (юридичними і фізичними особами) правил, передбачених нормативними актами. Нагляд виконується суб'єктом, не пов'язаним із об'єктом нагляду відносинами підпорядкування. Контроль може відбуватися і щодо підпорядкованих суб'єктів [5, с. 533].

Зазначені твердження заслуговують на підтримку. Дійсно, зміст зазначених понять відрізняється, а відповідно і суб'єкти здійснення нагляду і контролю за додержанням законодавства, їх функції та повноваження мають бути чітко визначені законодавством.

Як відомо, однією з особливостей методу трудового права є наявність специфічних засобів захисту трудових прав та інтересів і забезпечення виконання трудових обов'язків. Одним із таких засобів є наявність системи органів нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю. У зв'язку з цим чітко розмежування цих двох функцій, належне законодавче закріплення механізму їх здійснення має важливе теоретичне та прикладне значення.

У чинному КЗпП України (глава XVIII) [6] державний нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю не розмежовуються. Про державний нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю йдеться у частинах першій і другій ст. 259 КЗпП України. Відсутнє розмежування державного нагляду і контролю й у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [7]. Водночас державний нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю виокремлюються на рівні підзаконних нормативно-правових актів, у спеціальній літературі.

Так, постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання здійснення державного нагляду і

контролю за додержанням законодавства про працю» від 21 серпня 2019 року № 823 затверджені два окремих нормативно-правових акти: Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю і Порядок здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю [8].

Отже, зазначеною постановою Кабінету Міністрів України здійснено розмежування державного нагляду і державного контролю за додержанням законодавства про працю та передбачено суб'єктів, форми та процедури їх здійснення.

Порядком здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю визначено основні завдання та процедуру здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю юридичними особами (зокрема їх структурними та відокремленими підрозділами, які не є юридичними особами) та фізичними особами, які використовують найману працю, з урахуванням особливостей, визначених Конвенцією МОП № 81 про інспекцію праці у промисловості й торгівлі 1947 року, Конвенцією Міжнародної організації праці № 129 про інспекцію праці в сільському господарстві 1969 року та Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Порядком здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю визначені основні завдання та процедура здійснення уповноваженими посадовими особами (посадовими особами Держпраці та її територіальних органів) державного нагляду за додержанням законодавства про працю.

Проте у цих актах не визначено поняття державного контролю і державного нагляду за додержанням законодавства про працю.

Видається можливим визначити поняття державного контролю за додержанням законодавства про працю як діяльність компетентного державного органу, що здійснюється у визначених законодавством формах, з перевірки додержання юридичними особами (включаючи їх структурні та відокремлені підрозділи, які не є юридичними особами) та фізичними особами, які використовують найману працю, вимог актів трудового законодавства, колективних угод, колективних і трудових договорів.

Державний нагляд за додержанням законодавства про працю доцільно визначити як діяльність уповноважених посадових осіб, що здійснюється у передбачених законодавством формах, з виявлення порушень та недоліків під час здійснення виконавчими органами міських рад міст обласного значення, сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та центральними органами виконавчої влади контрольних повноважень.

На нашу думку, ці поняття слід закріпити у ст. 259 КЗпП України, Книзі сьомій проекту Трудового кодексу України, двох нових порядках здійснення державного контролю і державного нагляду за додержанням законодавства про працю, затверджених постановою Кабінету Міністрів України.

Потрібно відзначити переваги проекту Трудового кодексу України у врегулюванні нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю порівняно з чинним КЗпП України. До проекту Трудового кодексу України включено окрему Книгу сьому «Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства» [9]. Перевагою законопроекту є чітке розмежування функцій державного нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства (ст. 338).

До Книги сьомої вперше включено окрему главу 2 «Державний нагляд за дотриманням трудового законодавства», нормами якої визначено органи, що здійснюють відповідну діяльність та їх повноваження. Зауваження слід висловити щодо термінології, що застосовується у проекті Трудового кодексу України стосовно назви Книги сьомої та її змісту. Річ у тім, що термін «трудова законодавство» є більш вузьким порівняно з терміном «законодавство про працю», на що зверталася увага в науці трудового права. Тому доцільно уточнити термінологію, що застосовується у Книзі сьомій та іменувати цю Книгу «Нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю».

Правове регулювання нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю у зарубіжних країнах має свої особливості. Так, у трудових кодексах окремих країн відсутні відповідні розділи (глави). Наприклад, у Трудовому кодексі Литовської Республіки [10] не закріплені норми про нагляд за додержанням законодавства про працю, а норми про контроль за виконанням норм цього Кодексу та інших норм трудового права містяться у Розділі IV «Захист трудових прав». Статтею 18 Кодексу врегульований захист прав в адміністративному порядку, а саме здійснення контролю за виконанням зазначених вище норм Державною інспекцією праці при Міністерстві соціального захисту і праці Литовської Республіки та іншими органами.

У Трудовому кодексі Республіки Казахстан [11] є Розділ 5 «Контроль за дотриманням трудового законодавства Республіки Казахстан», до якого включені Глава 21 «Державний контроль за дотриманням трудового законодавства Республіки Казахстан» і Глава 22 «Внутрішній контроль». Отже, у Трудовому кодексі Республіки Казахстан, як і у Трудовому кодексі Литовської Республіки, йдеться тільки про контроль і відсутні норми про

нагляд за дотриманням трудового законодавства. Передбачається, що державний контроль за дотриманням трудового законодавства здійснюють державні інспектори праці, а внутрішній контроль із безпеки і охорони праці здійснюється роботодавцем у цілях дотримання встановлених вимог із безпеки і охорони праці на робочих місцях та вжиття негайних заходів із усунення виявлених порушень. При цьому нормами зазначених двох глав Розділу 5 досить докладно врегульовані механізми здійснення державного і внутрішнього контролю за дотриманням трудового законодавства Республіки Казахстан.

Натомість у Трудовому кодексі Республіки Молдова [12] норми про нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства виокремлені в окремому Розділі XIII «Нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства». Відповідно до ст. 371 нагляд і контроль за дотриманням законодавчих та інших нормативних актів, які містять норми трудового права, колективних угод і колективних трудових договорів на всіх підприємствах здійснюються:

- а) Державною інспекцією праці;
- б) компетентними органами в галузі безпеки праці відповідно до Закону про державний контроль підприємницької діяльності № 131/2012;
- с) професійними спілками.

Нормами Глави II «Державний нагляд і контроль» визначені органи, що здійснюють такий нагляд і контроль, а у Главі III закріплені права профспілкових органів при здійсненні контролю за дотриманням трудового законодавства та гарантії їх діяльності.

На нашу думку, законодавчий досвід Республіки Молдова щодо врегулювання нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства заслуговує на увагу, оскільки у Трудовому кодексі ці дві функції розмежовані із зазначенням компетентних органів, їх функцій і повноважень.

Таким чином, нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю як окремий правовий інститут у системі трудового права України видається можливим визначити як сукупність правових норм, що закріплюють поняття, функції, основні завдання, суб'єкти, об'єкти, форми нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю, систему та повноваження органів, які їх здійснюють.

Норми цього правового інституту закріплені в окремій главі XVIII чинного КЗпП України, інших законах, підзаконних, локальних нормативно-правових актах.

Якщо враховувати, що структурними частинами системи трудового права України є Загальні положення, Індивідуальне трудове право і Колективне трудове право, то інститут нагляду і контро-

лю за додержанням законодавства про працю не належить до жодної із зазначених частин. Він є складовою системи трудового права і входить до неї на правах окремого правового інституту.

Розробники проекту ТК України дотрималися правила про те, що окремому правовому інституту в системі трудового права має відповідати окрема глава у Кодексі. У законопроекті норми про нагляд і контроль за дотриманням трудового законодавства закріплені в двох главах окремої Книги сьомої (ст.ст. 338-347), що є однією з переваг проекту Трудового кодексу України порівняно з чинним КЗпП України.

Питання про розмежування понять «нагляд» і «контроль», їх належне законодавче закріплення має принципове значення в тому числі й з точки зору подальшого підвищення ефективності галузевого механізму захисту трудових прав і свобод, складовою якого є функціонування системи органів нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю.

Література

1. Словник української мови: в 11 томах. Том 4. К., 1973.
2. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М.: Русский язык, 1990.
3. Середа О.Г. До питання розмежування функцій нагляду та контролю за дотриманням трудового законодавства у проекті Трудового кодексу. *Проблеми кодифікації законодавства про працю*: матеріали «круглого столу» (Харків, 12 берез. 2015 р.) / за ред. В.В. Жернакова. Х.: Право, 2015. 140 с.
4. Андрій В.М., Вахонєва Т.М. Державний і громадський нагляд і контроль за додержанням законодавства про охорону праці в Україні. *Університетські наукові записки: Часопис Хмельницького університету управління і права*. 2016. № 3 (59). С.28-38.
5. Трудове право: підручник / О.М. Ярошенко, С.М. Прилипко, А.М. Слюсар та ін.; за заг. ред. О.М. Ярошенка. 2-ге вид., переробл. і допов. Харків: Право, 2017. 560 с.
6. Кодекс законів про працю України: Затверджений Законом УРСР № 322-VIII від 10.12.71. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. Додаток до № 50. Ст. 375.
7. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст. 389.
8. Порядок здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю: Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 року № 823. *Офіційний вісник України*. 2019. № 70. Ст. 2468; Порядок здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю: Затв. постановою Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 року № 823. *Офіційний вісник України*. 2019. № 70. Ст. 2468.
9. Проект Трудового кодексу України № 2410 від 08.11.2019. https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67331
10. Трудовой кодекс Литовской Республики: Утвержден Законом от 14 сентября 2016 года № XII-2603 <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/77e984b2340a11e8a149e8cfbedd2503?jfwid=dg8d2zccw7>.

11. Трудовой кодекс Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 414-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 07.07.2020 г.) https://online.zakon.kz/document/?doc_id=38910832#pos=2923;-40.

12. Трудовой кодекс Республики Молдова от 28 марта 2003 года № 154-XV (с изменениями и дополнениями по состоянию на 09.07.2020 г.) http://continent-online.com/Document/?doc_id=30398053#pos=68;-47.

Анотація

Бурлаченко Д. В. Нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю як інститут трудового права. – Стаття.

У статті розглянуто питання співвідношення понять нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю. Обґрунтовано, що, незважаючи на те, що ці поняття є близькими за змістом і значенням, вони не є синонімами. Підкреслено значення нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю як складової системи захисту трудових прав та інтересів.

Запропоновано визначити поняття державного контролю за додержанням законодавства про працю як діяльність компетентного державного органу, що здійснюється у визначених законодавством формах, з перевірки додержання юридичними особами (включаючи їх структурні та відокремлені підрозділи, які не є юридичними особами) та фізичними особами, які використовують найману працю, вимог актів трудового законодавства, колективних угод, колективних і трудових договорів.

Державний нагляд за додержанням законодавства про працю визначено як діяльність уповноважених посадових осіб, що здійснюється у передбачених законодавством формах, з виявлення порушень та недоліків під час здійснення виконавчими органами міських рад міст обласного значення, сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та центральними органами виконавчої влади контрольних повноважень.

Проаналізовано чинне законодавство України про нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю, трудові кодекси окремих зарубіжних країн, проект Трудового кодексу України.

З'ясовано місце правового інституту нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю у системі трудового права України. Нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю як окремий правовий інститут у системі трудового права України визначено як сукупність правових норм, що закріплюють поняття, функції, основні завдання, суб'єкти, об'єкти, форми нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю, систему та повноваження органів, які їх здійснюють.

Ключові слова: законодавство про працю, нагляд за додержанням законодавства про працю, контроль за додержанням законодавства про працю, інститут нагляду і контролю за додержанням законодавства про працю.

Summary

Burlachenko D. V. Supervision and control over compliance with labor legislation as an institution of labor law. – Article.

The article considers the relationship between the concepts of supervision and control over compliance with labor legislation. It is substantiated that, despite the fact that these concepts are close in meaning and significance, they are not synonymous. The importance of supervision

and control over the observance of labor legislation as a component of the system of protection of labor rights and interests is emphasized.

It is proposed to define the concept of state control over compliance with labor legislation as the activity of the competent state body, carried out in the forms prescribed by law, to verify compliance with legal entities (including their structural and separate units that are not legal entities) and individuals using hired labor, requirements of labor legislation, collective agreements, collective and employment agreements.

State supervision over the observance of labor legislation is defined as the activity of authorized officials carried out in the forms prescribed by law, to identify violations and shortcomings in the implementation of executive bodies of city councils of cities of regional significance, village, settlement, city councils of united territorial communities and central executive authorities control powers.

The current legislation of Ukraine on supervision and control over observance of labor legislation, labor codes of some foreign countries, the draft Labor Code of Ukraine are analyzed.

The place of the legal institute of supervision and control over the observance of labor legislation in the system of labor law of Ukraine has been clarified. Supervision and control over compliance with labor legislation as a separate legal institution in the labor law system of Ukraine is defined as a set of legal norms that establish concepts, functions, main tasks, subjects, objects, forms of supervision and control over compliance with labor legislation, system and powers of the bodies that implement them.

Key words: legislation on labour, supervision over compliance of labour legislation, control over compliance of labour legislation, institute of supervision and control over compliance of labour legislation.

УДК 349.2

*О. В. Пасечнік
здобувач кафедри трудового права та
права соціального забезпечення
НУ «Одеська юридична академія»*

ПОНЯТТЯ І ПРЕДМЕТ КОЛЕКТИВНОГО ТРУДОВОГО СПОРУ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ ТА ОКРЕМИХ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

В Україні першим юридичним актом, яким були закладені принципи засади демократичного юридичного механізму для вирішення колективних трудових спорів, стала Конституція України, в ст.44 якої вперше було проголошено право працюючих на страйк для захисту своїх економічних і соціальних інтересів. У Конституції встановлено, що порядок здійснення права на страйк встановлюється законом з урахуванням необхідності забезпечення національної безпеки, охорони здоров'я, прав і свобод інших людей. Ніхто не може бути примушений до участі або не участі у страйку. Заборона страйку можлива тільки на підставі закону [1].

В науці трудового права України проблеми вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) досліджують у своїх роботах такі вчені, як Н.Б. Болотіна [2], В.Я. Бурак [3], С.І. Запара [4], М.І. Іншин [5], В.В. Лазор [6], Г.І. Чанишева [7], Н. Швець [8] та ін.

Метою даної статті є визначення поняття та предмету колективного трудового спору у порівняльно-правовому аспекті на базі законодавчих актів України та окремих зарубіжних країн (Республіки Білорусь та Республіки Молдова).

Законодавство України у сфері регулювання відносин з вирішення колективних трудових спорів складається із законів «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» від 3 березня 1998 року» [9], «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15 вересня 1999 року [10], «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» від 24 травня 2001 року [11], «Про колективні договори і угоди» від 1 липня 1993 року [12]. Національною службою посередництва і примирення відповідно до наданих їй повноважень (п.15 Положення про НСПП) видано значну кількість нормативних наказів, якими затверджено положення, інструкції, роз'яснення щодо діяльності НСПП та проведення примирних процедур і застосування законодавства у цій сфері.

Правове регулювання вирішення колективних трудових спорів в Україні розпочалося з прийняттям Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» від 3 березня 1998 року. Цей Закон визначив правові та організаційні засади функціонування системи за-

ходів по вирішенню колективних трудових спорів (конфліктів) і спрямований на здійснення взаємодії сторін соціально-трудова відносин у процесі врегулювання колективних трудових спорів (конфліктів), що виникли між ними. Чинний Кодекс законів про працю України [13] не містить норм про порядок вирішення колективних трудових спорів. У ст. 14 міститься відсылна норма про порядок вирішення розбіжностей, що виникають під час ведення переговорів, на підставі Закону України «Про колективні договори і угоди». Проте норми ст.11 зазначеного Закону втратили практичне значення, оскільки більш докладно ці питання врегульовано Законом України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)».

У Республіці Білорусь діяв Закон від 18 січня 1994 р. № 2708-ХІІ «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)», який втратив чинність із набуттям чинності Трудового кодексу Республіки Білорусь від 26 липня 1999 року [14]. Порядок вирішення колективних трудових спорів регулюється Главою 36 «Вирішення колективних трудових спорів».

Норми про вирішення колективних трудових конфліктів містяться у главі I «Загальні положення» і главі III «Вирішення колективних трудових конфліктів» Розділу XII «Трудова юрисдикція» Трудового кодексу Республіки Молдова від 28 березня 2003 року [15].

Законодавче визначення поняття колективних трудових спорів дозволяє зрозуміти, до яких конкретно спірних питань можливим є застосування специфічних способів вирішення цих спорів, включаючи страйк. Відповідно, легальне визначення колективного трудового спору (конфлікту) є одним з ключових моментів для розуміння цього інституту трудового права в будь-якій національній правовій системі.

Поняття колективного трудового спору визначено у ст. 2 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)». При цьому зазначене поняття безпосередньо пов'язано з предметом такого спору, тобто колом питань, з яких спір називається саме колективним трудовим спором. Згідно із Законом колективний трудовий спір (конфлікт) – це розбіжності, що виникли між сторонами соціально-трудова відносин, щодо:

а) встановлення нових або зміни існуючих соціально-економічних умов праці та виробничого побуту;

б) укладення чи зміни колективного договору, угоди;

в) виконання колективного договору, угоди або окремих їх положень;

г) невиконання вимог законодавства про працю.

Таким чином, колективні трудові спори можуть бути як економічними (містити вимоги економічного змісту), так і юридичними (вимоги стосуються не встановлення, а визнання права на підставі чинних юридичних норм).

Згідно зі ст. 377 Трудового кодексу Республіки Білорусь колективний трудовий спір – неврегульовані розбіжності сторін колективних трудових відносин з приводу встановлення, зміни соціально-економічних умов праці та побуту працівників, укладення, зміни, виконання або припинення колективних договорів, угод.

В частині першій ст. 357 Трудового кодексу Республіки Молдова колективні трудові конфлікти визначаються як неврегульовані розбіжності між працівниками (їх представниками) і роботодавцями (їх представниками) щодо встановлення і зміни умов праці (в тому числі заробітної плати), ведення колективних переговорів, укладення, зміни і виконання колективних трудових договорів і колективних угод, відмови роботодавця врахувати думку представників працівників при прийнятті на підприємстві правових актів, які містять норми трудового права, а також розбіжності, що стосуються економічних, соціальних, професійних і культурних інтересів працівників, які виникли на різних рівнях між соціальними партнерами.

У Законі України, на відміну від ТК Республіки Білорусь і ТК Республіки Молдова, застосовуються терміни «спір» і «конфлікт», хоча у змісті Закону дані поняття не визначаються і не вирізняються, не передбачається різний порядок їхнього вирішення. До того ж практикою застосування Закону України «Про порядок вирішення колективного трудового спору (конфлікту)» не доведено теоретичну і практичну доцільність виділення колективних трудових конфліктів.

В літературі відзначається різний зміст зазначених понять. Так, на думку В.М. Толкунової і К.М. Гусова, конфлікт – це колективний трудовий спір, що не знайшов вирішення у примирній комісії і трудовому арбітражі [16, с. 385].

Такої ж думки дотримуються й деякі інші вчені. В.В. Лазор пропонує розглядати трудові спори і трудові конфлікти як самостійні правові категорії, що мають різну правову природу [6].

Водночас білоруський і молдавський законодавці не виокремлюють і не розмежовують колективний трудовий спір і колективний трудовий конфлікт. На нашу думку, національному

законодавцю варто було б зайняти чітку позицію щодо визначення колективного трудового спору і колективного трудового конфлікту, якщо така подвійна термінологія застосована в чинному Законі України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)».

У проекті Трудового кодексу України [17] про колективний трудовий спір ідеться тільки в одній статті – 337. У статті закріплена бланкетна норма про те, що порядок функціонування системи заходів з вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) та взаємодії сторін соціально-трудо-вих відносин у процесі врегулювання колективних трудових спорів (конфліктів), що виникли між ними, визначається законом.

Недоліком законопроекту порівняно з ТК Республіки Білорусь і ТК Республіки Молдова є не тільки відсутність норм про порядок вирішення колективних трудових спорів, а й розбіжності в назві статті та її змісті щодо іменування зазначеної категорії спорів. У назві статті застосовується термін «колективний трудовий спір», а в змісті – «колективні трудові спори (конфлікти)».

У поняття колективного трудового спору дослідниками, як правило, включається також вказівка на характер розбіжностей між його сторонами, що тісно пов'язано з визначенням предмету колективного трудового спору, тобто прав та інтересів, стосовно яких виникли розбіжності у його сторін.

У радянський період у науці трудового права не розмежовувались трудові спори на індивідуальні та колективні. Тому в роботах того часу йдеться про предмет трудового спору взагалі – як індивідуальних, так і колективних. У той час дослідники дотримувалися узагальненого підходу до визначення предмету трудового спору. Так, відзначалося, що трудові спори виникають «на підґрунті застосування праці» або «на підґрунті застосування найманої праці», коли йшлося про зарубіжні країни, йшлося про розмежування спорів на спори про встановлення і застосування умов праці [18]. Наука трудового права також оперувала концепцією поділу трудових спорів на «позовні» та «непозовні» або на спори «економічного» чи «юридичного» характеру, і визначення трудового спору було доповнено вказівкою на цей розподіл спорів. Так, у підручнику 1972 р. М.Г. Александров писав, що під трудовими розуміються спори, що виникають ...на підґрунті застосування встановлених умов праці (в нормах трудового права, в колективному і трудовому договорах) або встановлення умов праці, що не регулюються в централізованому порядку [19, с. 506].

У сучасній літературі по-різному формулюється предмет колективного трудового спору. А.Ф. Нуртдінова, наприклад, зазначає, що колективний трудовий спір виникає між колективними

учасниками (хоча б однією його стороною є колектив і спрямований на захист тих прав працівників, які пов'язані з їхньою участю в правовому регулюванні трудових відносин і реалізацією норм, встановлених в порядку колективно-договірного регулювання [20, с. 53].

Як видається, варто відмовлятися від необхідності пов'язувати працівника колом вимог, які можуть бути висунуті у колективному трудовому спорі, що обмежується більшістю авторів зв'язком з умовами праці. Предметом колективного трудового спору можуть бути, крім іншого, й питання, що виходять за межі чисто трудових відносин, хоча непрямо і пов'язані з працею працівників. Про це свідчить визначення поняття колективного трудового конфлікту в частині першій ст. 357 ТК Республіки Молдова, в якій ідеться також про розбіжності, що стосуються економічних, соціальних, професійних і культурних інтересів працівників, які виникли на різних рівнях між соціальними партнерами.

Переважає більшість авторів, визначаючи колективний трудовий спір, вказують на те, що він виникає з приводу прав і законних інтересів працівників. При цьому виділяють спори про зміну існуючих умов праці та про виконання встановлених умов. Зазвичай також вказується, що до предмету колективного трудового спору про застосування існуючих умов праці належать тільки спори, пов'язані з виконанням колективних договорів і соціально-партнерських угод.

Комітет експертів МОП із застосування конвенцій і рекомендацій звертає увагу на те, що тенденція у законодавстві надавати перевагу індивідуальним правам перед колективними, є негативною [21, с. 111]. Як відзначають чимало фахівців, у такому разі із предмету законодавчого регулювання випадає досить важливий вид колективних трудових спорів – спори про порушення трудового законодавства.

Наведені поняття колективних трудових спорів за законодавчими актами України, Республіки Білорусь і Республіки Молдова свідчать про відмінності у визначенні предмету зазначених спорів. Так, в усіх трьох поняттях колективного трудового спору (за ТК Республіки Молдова – колективного трудового конфлікту) виділяються дві його ознаки: колективний характер і особливий предмет розбіжностей.

Для того, щоб неврегульовані розбіжності між працівниками і роботодавцями були кваліфіковані як колективний трудовий спір, необхідною є наявність обох зазначених ознак. Якщо спір характеризується лише однією з них, то його не можна визнати колективним. Аналіз норм ТК Республіки Білорусь і ТК Республіки Молдова дозволяє дійти висновку, що спори з приводу застосування законів і нормативно-правових актів, навіть якщо

вони зачіпають інтереси усіх працівників організації, не можна розглядати як колективні.

Таку позицію відтворено у ст. 377 ТК Республіки Білорусь і ст. 357 ТК Республіки Молдова, у яких до предмету колективного трудового спору (колективного трудового конфлікту) не віднесено розбіжності щодо невиконання вимог законодавства про працю, як у ст.2 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)», або розбіжності з питань виконання норм трудового законодавства.

Тому за законодавством Республіки Білорусь та Республіки Молдова не визнається колективним трудовим спором порушення законодавства про працю, зокрема інформаційних положень колективного договору (угоди), які відновлюють норми чинного трудового законодавства. Так, розбіжності щодо затримання виплати заробітної плати, якщо її регулярність і конкретні терміни виплати передбачені колективним договором, за законодавством Республіки Білорусь та Республіки Молдова, на відміну від українського законодавства, не визнаються колективним трудовим спором. У цьому разі роботодавець порушує не колективний договір, а норми трудових кодексів, які передбачають обов'язок сплачувати працівнику заробітну плату і дотримуватися строків виплати. Колективний договір у даній ситуації лише уточнює законодавство, визначаючи розмір і конкретну дату оплати праці. Самі ж зобов'язання роботодавця впливають із відповідних норм кодексів і факту укладення трудового договору з працівником. Такий спір має розглядатися у порядку, передбаченому для вирішення індивідуальних трудових спорів.

Отже, основним критерієм відмежування колективних трудових спорів від індивідуальних, але так чи інакше пов'язаних із змістом колективного договору, повинен служити факт встановлення конкретного обов'язку роботодавця у законі або у колективно-договірному акті.

В усіх трьох законодавчих актах визнається можливість виникнення колективного трудового спору на стадії колективних переговорів. Такий спір має «переддоговірний» характер і за загальноприйнятною міжнародною класифікацією вважається спором інтересів, тобто спором, який виник із конфлікту інтересів, коли юридичних прав у жодної зі сторін ще не виникло. Іноді подібні спори називають економічними, підкреслюючи їх не правовий характер.

Спір інтересів може виникнути на будь-якому рівні колективно-договірного регулювання трудових відносин: національному, галузевому, територіальному, локальному.

До спорів інтересів у Законі України та білоруському і молдавському кодексах віднесено також розбіжності, що виникають на рівні підпри-

емства, установи, організації щодо встановлення або зміни умов праці (при цьому у ст. 377 ТК Республіки Білорусь і ст.2 Закону України йдеться про «існуючі соціально-економічні умови праці та виробничого побуту», у ст. 357 ТК Республіки Молдова – встановлення і зміни умов праці (в тому числі заробітної плати). Крім того, у частині першій ст. 357 ТК Республіки Молдова до предмету колективного трудового конфлікту віднесено відмову роботодавця врахувати думку представників працівників при прийнятті на підприємстві правових актів, які містять норми трудового права, а також розбіжності, що стосуються економічних, соціальних, професійних і культурних інтересів працівників, які виникли на різних рівнях між соціальними партнерами.

Відмову роботодавця врахувати думку представників працівників при прийнятті на підприємстві правових актів, які містять норми трудового права, відносяться до спорів інтересів. Маються на увазі, наприклад, спори про зміну локального положення про оплату праці або затвердження правил внутрішнього трудового розпорядку. Такі розбіжності не віднесено до предмету колективного трудового спору українським і білоруським законодавцями.

На нашу думку, логічним є вказівка в легальному визначенні колективного трудового спору на неврегульованість розбіжностей самими сторонами. За таким принципом побудовані легальні визначення колективного трудового спору в ст. 2 Закону України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)», частині першій ст. 357 ТК Республіки Молдова, а також у ст. 377 ТК Республіки Білорусь.

Наведені положення законодавчих актів України, Республіки Білорусь та Республіки Молдова дають підстави для висновку про те, що найбільш широко поняття та предмет колективного трудового спору визначено у Законі України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)», що дозволяє більш повно забезпечити колективний захист прав та інтересів працівників. Так, вимоги щодо виконання колективного договору, угоди або окремих їх положень (пункт в) ст.2 Закону України) і невиконання вимог законодавства про працю (пункт г) ст.2 Закону України) можуть бути також предметом індивідуального трудового спору. На відміну від білоруського та молдавського кодексів, які не поширюються на вирішення колективних трудових спорів (за ТК Республіки Молдова – колективних трудових конфліктів), що виникають у зв'язку з колективним захистом індивідуальних трудових прав, Законом України надане право працівникам звернутися до колективних засобів захисту, вдатися для задоволення своїх вимог до передбаченої Законом процедури вирішення колективних трудових спорів.

Останні, на відміну від індивідуальних трудових спорів, характеризуються колективним характером, який виявляється в тому, що одна із сторін спору – працівники – пов'язані організаційною єдністю, тобто є членами трудового колективу, профспілки і т. ін., колективним характером вимог та специфікою предмету розбіжностей.

Заслуговує також на увагу досвід молдавського законодавця, який до предмету колективного трудового конфлікту відніс відмову роботодавця врахувати думку представників працівників при прийнятті на підприємстві правових актів, які містять норми трудового права, а також розбіжності, що стосуються економічних, соціальних, професійних і культурних інтересів працівників, які виникли на різних рівнях між соціальними партнерами. Останні розбіжності непрямо пов'язані з умовами праці, але визнаються предметом колективного трудового конфлікту.

Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Болотіна Н.Б. Трудове право: Підручник. К.: Знання, 2008 (глава 23).
3. Бурак В.Я. Трудові спори: порядок їх вирішення в Україні. К.: Т-во «Знання», КОО, 2003. 382 с.
4. Запара С.І. Удосконалення процедури вирішення колективних трудових спорів (конфліктів) примирними органами в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2005. 22 с.
5. Іншин М.І. Сутність та основні ознаки трудових конфліктів та трудових спорів. *Трудове право України*. 2007. № 1. С. 33-36.
6. Лазор В.В. Правове регулювання трудових спорів, конфліктів і порядок їх вирішення на сучасному етапі: монографія. Луганськ: Література, 2004. 352 с.
7. Чанишева Г.І. Колективні відносини у сфері праці: теоретико-правовий аспект: Монографія. Одеса: Юридична літ-ра, 2001. 328 с.; Вирішення колективних трудових спорів як форма соціального партнерства. *Вісник Університету внутрішніх справ*: зб. наук. праць. Вип. 13. Харків, 2001. С. 264-272; Право на страйк: міжнародні стандарти і законодавство України. *Право України*. 2000. № 12. С. 80-86.
8. Швець Н. Випадки, коли забороняється проведення страйків в Україні. *Право України*. 2006. № 10. С. 89-91.
9. Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів): Закон України від 3 березня 1998 р. № 137/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 34. Ст. 227.
10. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 15 вересня 1999 р. № 1045-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 45. Ст. 397.
11. Про організації роботодавців, їх права та гарантії діяльності: Закон України від 22 червня 2012 р. № 5026-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 22. Ст.216.
12. Про колективні договори і угоди: Закон України від 1 липня 1993 р. №3356-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 36. Ст. 361.
13. Кодекс законів про працю в Україні: Затв. Законом УРСР від 10 грудня 1971 №322-VIII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. Додаток до № 50. Ст. 375.

14. Трудовой кодекс Республики Беларусь от 26 июля 1999 г. *Ведомости Национального собрания Республики Беларусь*. 1999. № 26-27. Ст. 432.

15. Трудовой кодекс Республики Молдова от 28 марта 2003 года. Электронный адрес: <http://lex.justice.md/ru/326757/>

16. Трудовое право России: Учеб. пособ. / Под ред. В.Н. Толкуновой. М.: Юристъ, 1995.

17. Проект Трудового кодекса України № 2410 від 08.11.2019. https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67331.

18. Андерсон Э. Трудовые конфликты. М., 1925. С. 3; Жаров С. Примирительно-третейский порядок разрешения трудовых конфликтов. М., 1926. С. 3; Войтинский И. Примирительное и третейское разбирательство. Трудовые споры и регулирование условий труда на Западе. М., 1922. С. 8.

19. Советское трудовое право: Учеб. / Под ред. Н.Г. Александрова. М., 1972. С. 506.

20. Нуртдинова А.Ф., Окуньков Л.А. Комментарий к Федеральному закону «О порядке разрешения коллективных трудовых споров». Комментарий к законодательству о социальном партнерстве. М., 1996.

21. Свобода объединения и коллективные переговоры. Доклад Комитета экспертов по применению конвенций и рекомендаций на Международной конференции труда. 81-я сессия, 1994 г. Женева, 1995.

Анотація

Пасечник О. В. Поняття і предмет колективного трудового спору за законодавством України та окремих зарубіжних країн. – Стаття.

У статті аналізуються поняття та предмет колективного трудового спору (колективного трудового конфлікту) за законодавством України, Республіки Білорусь та Республіки Молдова.

Законодавче визначення поняття колективних трудових спорів дозволяє зрозуміти, до яких конкретно спірних питань можливо застосувати специфічні способи вирішення цих спорів, включаючи страйк. Встановлено, що в усіх трьох поняттях колективного трудового спору (за ТК Республіки Молдова – колективного трудового конфлікту) виділяються дві його ознаки: колективний характер і особливий предмет розбіжностей. Для того, щоб неврегульовані розбіжності між працівниками і роботодавцями були кваліфіковані як колективний трудовий спір (колективний трудовий конфлікт), необхідною є наявність обох зазначених ознак.

Колективні трудові спори (колективного трудового конфлікту) за законодавством України, Республіки Білорусь та Республіки Молдова, на відміну від індивідуальних трудових спорів, характеризуються колективним характером сторін, вимог та специфікою предмету неврегульованих розбіжностей.

На підставі аналізу положень законодавчих актів України, Республіки Білорусь та Республіки Молдова зроблено висновок про те, що найбільш широко поняття та предмет колективного трудового спору (конфлікту) визначено у Законі України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)», що

дозволяє більш повно забезпечити колективний захист прав та інтересів працівників.

На підставі порівняльно-правового аналізу норм чинних законодавчих актів України, Республіки Білорусь і Республіки Молдова внесено пропозиції щодо вдосконалення відповідних положень проекту Трудового кодексу України. Піддано критиці відсутність у законопроекті спеціальних норм про порядок вирішення колективних трудових спорів на відміну від трудових кодексів Республіки Білорусь і Республіки Молдова.

Ключові слова: працівники та їх представники, роботодавці та їх представники, поняття колективного трудового спору, предмет колективного трудового спору.

Summary

Pasechnik O. V. Definition and subject of collective labour disputes under the legislation of Ukraine and separate foreign countries. – Article.

The definition and subject of collective labour dispute under the legislation of Ukraine, Republic of Belarus and Russian Federation are analyzed in the article.

On the basis of comparative analysis proposals on improvement of respective provisions of the Draft of the Labour Code of Ukraine are made.

The legislative definition of the concept of collective labor disputes makes it possible to understand to which specific disputes it is possible to apply specific methods of resolving these disputes, including strikes. It is established that in all three concepts of collective labor dispute (according to the Labor Code of the Republic of Moldova – collective labor conflict) there are two of its features: the collective nature and the special subject of differences. In order for unresolved differences between employees and employers to be classified as a collective labor dispute (collective labor conflict), it is necessary to have both of these features.

Collective labor disputes (collective labor conflict) under the laws of Ukraine, the Republic of Belarus and the Republic of Moldova, in contrast to individual labor disputes, are characterized by the collective nature of the parties, requirements and specifics of the subject of unresolved differences.

Based on the analysis of the provisions of legislative acts of Ukraine, the Republic of Belarus and the Republic of Moldova, it is concluded that the broadest concept and subject of collective labor dispute (conflict) is defined in the Law of Ukraine "On Collective Labor Disputes (Conflicts)", which allows to ensure collective protection of the rights and interests of employees.

Based on the comparative legal analysis of the current legislation of Ukraine, the Republic of Belarus and the Republic of Moldova, proposals were made to improve the relevant provisions of the draft Labor Code of Ukraine. The lack of special norms in the draft law on the procedure for resolving collective labor disputes in contrast to the labor codes of the Republic of Belarus and the Republic of Moldova has been criticized.

Key words: employees and their representatives, employers and their representatives, definition of collective labour dispute, subject of collective labour dispute.

УДК 349.22

Ю. А. Чуприна
здобувач кафедри трудового права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ДЕЯКІ АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРОФЕСІЙНОГО РОЗВИТКУ НАУКОВО-ПЕДАГОГІЧНИХ ПРАЦІВНИКІВ В АСПЕКТІ МІЖНАРОДНОЇ СПІВПРАЦІ

Постановка проблеми. Маємо константувати, що сьогодні глобалізація – це загальносвітова тенденція, яка зачіпає не тільки економіку країн, але і стимулює процеси інтеграції в інших сферах людської діяльності, в тому числі і в сфері освіти, саме тому освіта з категорії національних пріоритетів розвинених країн переходить в категорію світових пріоритетів. Очевидно, що в сучасному світі існує гостра потреба в міжкультурній комунікації. Прихильність окремих груп, спільнот і народів до особливого способу мислення, спілкування або прогресу має глибоке коріння в історії, культурі та релігії. Незважаючи на це, зростає суспільство глобалізації, контакти між людьми з сусідніх і далеких держав, а також пов'язані з цим інші віяння часу приймають загальний характер.

Дійсність ХХІ століття вимагає нової системи освіти – «інноваційного навчання», яке сформувало б у здобувачів здатність до проєктивного визначенню майбутнього, відповідальність за нього, віру в свої можливості впливати на це майбутнє.

Необхідність створення єдиного простору в галузі освіти та професійної навчання визначають тенденції соціального та економічного розвитку Європи і України. Перехід до економіки, заснованої на знаннях, що володіє потенціалом до стійкого економічного росту, зміцненню соціальних зв'язків, ставить нові завдання перед системою розвитку людських ресурсів. У сучасному суспільстві освіта стала однією з найбільших сфер людської діяльності. Вона стає сьогодні потужним чинником зміни всього суспільства, що забезпечує високу мобільність окремої людини і, разом з тим, його інтеграцію в різні соціальні групи. Помітно підвищилася соціальна роль освіти, це підтверджується розумінням того, що найважливішою цінністю і основним капіталом сучасного суспільства є людина, здатна до пошуку та освоєння нових знань і прийняття нестандартних рішень. Розширення міжнародних відносин в системі професійного розвитку науково-педагогічних працівників відкриває нові перспективи і можливості, ставить цілий ряд нових завдань перед закладами вищої освіти, а також висуває певні вимоги до системи освіти і професійного розвитку в цілому. Найважливішим завданням, що стоїть перед системами професійного розвитку і навчання як в Європі, так і в Україні є розвиток суспільства, заснованого на знаннях, і забезпечення відкритості ринку праці

для всіх громадян. Не менш складною завданням стає необхідність постійної адаптації цих систем до нововведень і мінливих потреб суспільства.

Мета даної статті розглянути питання професійного розвитку науково-педагогічних працівників закладів вищої освіти в аспекті міжнародної співпраці.

Аналіз останніх досліджень. Порушене питання досліджували такі науковці: М. Г. Александров, А. С. Барський, Ю. М. Бурнягіна, Н. М. Вапнярчук, К. М. Гусов, В. В. Жернаков, В. Л. Костюк, О. М. Кримська, О. С. Пашков, К. М. Плєсньов, О. І. Процевський, А. М. Слюсар, В. І. Щербина, О. М. Ярошенко та ін. Проте ученими досліджувалися лише окремі аспекти професійного розвитку працівників, але не приділено увагу питанням професійного розвитку науково-педагогічних працівників саме в контексті міжнародної співпраці.

Виклад основного матеріалу. Професійний розвиток, зокрема науково-педагогічних працівників, це основа конкурентоспроможності економіки країни. Професійна освіта – це тісний зв'язок з ринком праці, організаціями роботодавців. Оскільки єдність теорії і практики, міждисциплінарний, інтегрований підхід до освітнього процесу, акцент на актуалізацію отриманих умінь і знань у професійній діяльності – це головні принципи компетентнісного підходу, що лежить в основі як українських, так і європейських освітніх стандартів професійної освіти.

У той же час проблема міжнародного співробітництва в сфері професійного розвитку в даний час мало вивчена, хоча, як зазначено вище, безумовно, актуальна.

Відповідно до частини першої статті 59 Закону України «Про освіту» професійний розвиток педагогічних і науково-педагогічних працівників передбачає постійну самоосвіту, участь у програмах підвищення кваліфікації та будь-які інші види і форми професійного зростання. Заклади освіти, в яких працюють педагогічні та науково-педагогічні працівники, сприяють їхньому професійному розвитку та підвищенню кваліфікації [1].

Слід зауважити, що у зарубіжній науці інтерес до проблеми професійного розвитку виник вперше в рамках професійної психології. Спочатку він був обумовлений в першу чергу завданнями підвищення продуктивності праці, ефективності виробництва в цілому, але потім все в більшою мірою

відбувалася гуманізація цієї галузі психології, завдяки появі нових психологічних теорій особистості. Необхідно відзначити, що більшість західних дослідників замість поняття «професійний розвиток» оперують поняттям «кар'єра» (Career), яке позначається ними, як «життєва кар'єра», «ключові моменти кар'єри», «моделі (типи) кар'єри», «розвиток кар'єри», «вибір кар'єри». Дж. ВанМаанен стверджує, що кожна людина в сучасному суспільстві робить якусь кар'єру, «блискучу або жалюгідну», «успішну або нещасну» [2]. Норвезькі дослідниці К. Skrede, К. Sornes вважають, що поняття кар'єри потрібно розуміти в двох аспектах: як соціальну модель просування по роботі, що має громадські обмеження, і як історію життєвого шляху людини.

У США професійний розвиток викладачів університетів спрямовують на фундаментальну, методичну, психолого-педагогічну, соціально-гуманітарну, інформаційно-технологічну, практичну підготовку. «Психолого-педагогічна компетентність – це сукупність теоретичних психолого-педагогічних знань, практичних умінь і навичок психолого-педагогічного спілкування і розвитку особистісних характеристик, що дозволяють творчо здійснювати професійно-педагогічну діяльність, гуманізувати її, змінювати відповідно до конкретної педагогічної ситуації, досягаючи якісних результатів у навчанні, вихованні та розвитку учнів» [3, с. 14].

Тобто, міжнародна діяльність університетів у галузі підвищення кваліфікації повинна бути спрямована на вирішення таких основних завдань:

1. Участь співробітників і викладачів університету в професійних стажуваннях і курсах підвищення кваліфікації за кордоном.
2. Проведення спільних досліджень в галузі науково-дослідницької та науково-методичної діяльності закладів вищої освіти – партнерів.
3. Участь в спільних підприємствах, конференціях і міжнародних виставках.
4. Взаємодія в процесі підготовки збірників наукових праць, монографій, статей та інше.
5. Реалізація спільних академічних проектів.
6. Здійснення міжуніверситетських обмінів і контактів із закордонними університетами і фондами (Зовнішня академічна мобільність, що включає мобільність студентів і викладачів; подвійне дипломування).

При цьому ефективність співпраці визначається тим, наскільки дії країни і використовувані ресурси відповідають її пріоритетам і дозволяють досягти поставлених внутрішніх і зовнішніх цілей. В якості основних ресурсів, що визначають успішність партнерства, можна виділити двосторонні і багатосторонні угоди.

Обов'язково маємо акцентувати увагу щодо питання розвитку науки та екстраполяції резуль-

татів наукових досліджень як у освітній процес, так і в різні галузі економіки.

Саме тому змістовий компонент професійного розвитку охоплює:

- знання: фахові (в галузі наукового знання), педагогічні (знання дидактики і теорії виховання), психологічні (знання психології міжособистісних відносин в колективі), управлінські (самоуправління особистості, управління колективом);
- навички і вміння (володіння відповідними методами викладання та освоєння навчальної дисципліни і відповідного рівня академічної програми; використання відповідних освітніх технологій; застосування методів оцінювання ефективності педагогічної діяльності; забезпечення якості та удосконалення професійної практики; розробки наукових проектів та визначення його часових меж; розробки бюджету наукових розробок; написання пропозиції для отримання грантів та формування звітів; одночасного збалансування різноманітності потреб наукової та педагогічної діяльності тощо) [4, с. 99];
- цінності й ставлення (загальнолюдські, культурні, національні, професійні тощо).

Аналізуючи особливості професійного розвитку закордоном, можна зробити висновок, що професійний розвиток науково-педагогічного персоналу університетів спрямовано на оволодіння знаннями, вміннями і навичками, необхідними для забезпечення підтримки навчання й науково-дослідної роботи студентів: наукова діяльність – розвиток глибокого розуміння навчальної дисципліни, професії, усвідомлення особливостей навчального досвіду студентів, необхідності рефлексії задля розвитку та удосконалення індивідуальної роботи педагога; педагогічна діяльність, сконцентрована навколо студента, – спрямування педагогічної діяльності та навчання на потреби, сприйняття й досвід студентів, використання рефлексивної практики з метою заохочення навчання; лідерство та заохочення навчання і педагогічної діяльності – використання знань, досвіду та усвідомлення задля здійснення лідерської практики, менторства щодо осіб, груп студентів, кафедри у сфері створення, управління та розвитку методики викладання та навчальної діяльності студентів [5].

Динаміка розвитку світової системи освіти і її інтегративний характер сьогодні очевидні. Виявляється тенденція поглиблення міждержавного співробітництва в сфері освіти. Активність розвитку даного процесу залежить від потенціалу національної системи освіти і від рівних умов партнерських відносин між державами і окремими учасниками.

Тенденція до інтеграції передбачає істотне збільшення в світовій освіті Відкритих, Електронних і Мережєвих університетів, основне зростання яких припадає на останнє десятиліття.

Ще однією важливою тенденцією в розвитку світової освіти є значне поширення нововведень при збереженні вже сформованих національних традицій і національної ідентичності країн і регіонів. Простір нашої цивілізації стає сьогодні полікультурним і соціально-орієнтованим на розвиток людини і цивілізації в цілому, більш відкритим для формування міжнародного освітнього середовища, наднаціональним за характером знань і залученню людини до світових цінностей.

Аналізуючи міжнародний досвід щодо професійного розвитку науково-педагогічних працівників, а саме міжнародної співпраці, ми можемо відзначити необхідність існування гнучких програми підвищення кваліфікації для науково-педагогічних працівників, які дозволяють вибудувати індивідуальні траєкторії навчання. Дана можливість з'явилася, завдяки модульності побудови програм і варіативності вибору модулів. Перевагами блочно-модульної моделі підвищення кваліфікації, на нашу думку, є: єдина і зручна методологія побудови програми курсів підвищення кваліфікації; легке коригування програм курсів і адаптація стосовно до потреб слухачів; відкритість програми для подальшого вдосконалення шляхом розробки додаткових модулів; можливість вивчення слухачами окремих модулів за вибором в системі безперервного підвищення кваліфікації; зближення систем освіти країн – учасниць Болонського процесу; створення більш гнучкого і універсального способу організації процесу навчання; підвищення якості навчання за рахунок локального, покорокового його побудови на основі створення оптимізуючи освітні програми, що мають гарне навчально-методичне забезпечення.

Інтенсивності занять сприяє використання активних та інтерактивних методів навчання, що підвищують інтерес викладачів до досліджуваного матеріалу, що орієнтують навчальний процес на досягнення особистісних результатів. Аналіз досвіду міжнародного співробітництва дозволяє підкреслити пріоритетність інтерактивних стратегій організації занять для слухачів. Модулі, побудовані на основі реалізації стратегії інтерактивності, традиційно більш популярні у слухачів, а освоєний таким чином матеріал частіше стає основою для підсумкової кваліфікаційної роботи і вибору напрямку самоосвіти.

Відзначимо, що структура інтерактивних освітніх стратегій – це конкретне втілення узагальнених принципів нових педагогічних парадигм, суть яких полягає в тому, що головний агент в освіті – навчається.

Завдання сучасної освіти в рамках компетентнісного підходу – формування у учнів навичок відкриття власного знання і формування власних компетенцій. Управління інтенсивністю занять здійснюється за рахунок скорочення традиційної

аудиторного навантаження і переходу до системи роботи з індивідуальним наставником, це спрощує також реалізацію програм додаткової професійної освіти в режимі дистанційного навчання. Компенсувати скорочення аудиторного навантаження можливо і за рахунок самостійної роботи, для цього ми постачаємо слухача різними джерелами інформації: навчально-методичними матеріалами та електронними підручниками власної розробки, інформаційними дисками, загальнодоступними ресурсами в мережі Інтернет і таке інше.

Висновки. Узагальнюючи сказане, проблема забезпечення професійного розвитку викладачів університетів є комплексною і вимагає подальших досліджень, зокрема, і в аспекті міжнародної співпраці. Маємо констатувати, що міжнародне співробітництво в системі професійного розвитку науково-педагогічних працівників реалізується в формі інтенсивного організаційного та інтелектуального взаємодії партнерів один з одним, бажаним ефектом міжнародної інтеграції є досягнення академічної мобільності студентів і викладачів в рамках міжнародного та національного освітнього простору, а також організація міжнародного освітнього центру підготовки, професійної перепідготовки та підвищення кваліфікації науково-педагогічних кадрів.

Література

1. Закон України «Про освіту» від 05 вересня 2017 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 2657-VIII, стор. 5, ст. 380.
2. Häyrynen Yu. Training and professional career. Development and perspective on career. Papers of expert course Approaches and methods of organizing and practicing careers counselling in various contexts. Moscow-Helsinki 10-26 January 1996. С. 9.
3. Лісова Н. І. Розвиток психолого-педагогічної компетентності молодих учителів у системі післядипломної освіти: автореф. дис. ... канд. пед. наук: спец. 13.00.04 «Теорія і методика професійної освіти». К., 2005. 20 с.
4. Гаврилюк М. В. Феномен лідерства в університетській освіті (на матеріалах Англії та Уельсу). Львів: Вид-во Національного університету «Львівська політехніка», 2011. 120 с.
5. The UK Professional Standards Framework for teaching and supporting learning in higher education. The higher education academy, 2003. 4 p.

Анотація

Чуприна Ю. А. Деякі актуальні питання професійного розвитку науково-педагогічних працівників в аспекті міжнародної співпраці. – Стаття.

У статті розглядаються питання професійного розвитку науково-педагогічних працівників в рамках міжнародного співробітництва. Відповідно до принципу безперервності освіти актуалізується проблема розвитку кадрового потенціалу як в Європі, так і в Україні в системі професійної розвитку науково-педагогічних кадрів. З урахуванням специфіки діяльності закладів вищої освіти і особливостей їх освітніх потреб розглядаються необхідні компоненти індиві-

дуального освітнього маршруту освоєння додаткових професійних програм. Аналізується професійний розвиток науково-педагогічних працівників в зарубіжних країнах. Вказується, що змістовний компонент професійного розвитку науково-педагогічних працівників обов'язково має враховувати розвиток науки та екстраполяції результатів наукових досліджень у освітній процес.

Ключові слова: професійний розвиток, науково-педагогічні працівники, людський потенціал, ринок праці, міжнародна співпраця, продуктивність праці.

Summary

Chuprina Y. A. Some current issues of professional development of scientific and pedagogical workers in the aspect of international cooperation. – Article.

The reality of the XXI century requires a new system of education – “innovative learning”, which would form the ability of applicants to projectively determine the future, responsibility for it, faith in their ability to influence this future.

The need to create a single space in the field of education and vocational training is determined by the trends of social and economic development of Europe and Ukraine. The transition to a knowledge-based economy with the potential for sustainable economic growth and the strengthening of social ties poses new challenges to the human resources development system. In modern society, education has become one of the largest areas of human activity. Today it is becoming a powerful factor in changing the whole society, ensuring high mobility of the individual and, at the same time, his integration into various social groups. The social role of education has significantly increased, which is confirmed by the understanding that the most important value and the main capital of modern society is a person capable of finding and mastering new knowledge and making non-standard decisions. The expansion of international relations in the system of professional development of scientific and pedagogical workers opens new perspectives and opportunities, sets a number of new tasks for higher education institutions,

as well as makes certain demands on the system of education and professional development in general. The most important task facing the systems of professional development and training both in Europe and in Ukraine is the development of a knowledge-based society and ensuring the openness of the labor market for all citizens. No less difficult is the need for constant adaptation of these systems to innovations and changing needs of society.

The article considers the issues of professional development of scientific and pedagogical workers in the framework of international cooperation. In accordance with the principle of continuity of education, the problem of human resources development is relevant both in Europe and in Ukraine in the system of professional development of scientific and pedagogical staff. Taking into account the specifics of the activity of higher education institutions and the peculiarities of their educational needs, the necessary components of the individual educational route of mastering additional professional programs are considered. The professional development of scientific and pedagogical workers in foreign countries is analyzed. It is pointed out that the content component of the professional development of scientific and pedagogical workers must take into account the development of science and extrapolation of research results into the educational process.

Summarizing the above, the problem of ensuring the professional development of university teachers is complex and requires further research, in particular, in the aspect of international cooperation. We must state that international cooperation in the system of professional development of research and teaching staff is realized in the form of intensive organizational and intellectual interaction of partners with each other, the desired effect of international integration is to achieve academic mobility of students and teachers educational center for training, retraining and advanced training of scientific and pedagogical staff.

Key words: professional development, scientific and pedagogical workers, human potential, labor market, international cooperation, labor productivity.

ЕКОЛОГІЧНЕ І ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

УДК 34.03+349.6(436)(094.1/«1852»)

*М. В. Юркевич**голова господарського суду Львівської області*

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ЛІСІВ В АВСТРІЙСЬКОМУ ЛІСОВОМУ ЗАКОНІ 1852 Р.

Актуальність теми дослідження пов'язана з трьома причинами. По-перше, це критичний стан українських лісів, який склався в результаті значного антропогенного навантаження, недоліків управління, неефективного господарювання та нераціонального використання природного ресурсу. Галузь, яка в радянські часи забезпечувала працею приблизно третину мільйону осіб, сьогодні перебуває в занедбаному стані, більшість переробних підприємств закрито, а за кордон експортується цільна деревина. Одночасно з цим, Україна відноситься до лісодефіцитних держав, з причини того, що площа цього природного ресурсу скоротилася за останні триста років майже у три рази.

По-друге, потребує удосконалення діюче лісове законодавство, яке не забезпечує захист цього природного ресурсу від незаконних рубок, крадіжок, захоплення лісових земель. Прийняті нормативно-правові акти не відповідають міжнародним стандартам введення лісівництва, не забезпечують стійкої рівноваги економічних інтересів та соціальних потреб. На сьогодні зоною природного лиха, стосовно стану лісових ресурсів стали українські Карпати, збереження яких потребує прийняття окремого закону, направленного на їх захист, відтворення та охорону.

По-третє, в історії держави і права України лісова галузь характеризується наявністю дуже незначної кількості законодавчих актів, присвячених охороні українських лісів, це: Закон «Про ліси УСРР» 1923 р., Лісовий кодекс УСРР 1929 р. та Лісовий кодекс України 1994 р. З цієї точки зору, значний інтерес представляє австрійський Закон про ліси 1852 р., який вважався у той історичний період одним з найкращих нормативно-правових актів, діючих у Європі. Виходячи з цього, необхідно дослідити зміст даного закону, виділити його позитивні риси, підходи до юридичної відповідальності за лісопорушення з метою їх використання у процесі удосконалення діючого лісового законодавства.

Аналіз публікацій показує, що питання, пов'язані з цим законом, розглядалися в роботах В.С. Кульчицького, І.О. Бойко, Л.Я. Коритко, Б.В. Кіндюка, В.П. Непийводи, О.Р. Проці-

ва, О.І. Логвиненко, Р.В. Петріва, О.В. Заїчко, Л.В. Мендик та ін. Незважаючи на наявність цих праць, комплексного дослідження норм відповідальності за порушення лісового законодавства у австрійському Законі про ліси 1852 р. не проводилося, тому дане питання потребує подальшого ґрунтовного розгляду.

Метою роботи є розгляд змісту та норм відповідальності природоохоронних норм австрійського Закону про ліси 1852 р.

Викладення матеріалів дослідження необхідно розпочати з того, що в Австрійській імперії існував значний досвід правового регулювання лісової сфери та використання норм юридичної відповідальності за лісопорушення. Одним з перших таких актів є «Імператорський і королівський патент лісів і деревини» 1754 р., який стосувався території Чеського королівства, пізніше дія Закону поширюється на Моравію, з 1756 р. – на Сілезію, з 1769 р. – на Словаччину. У грудні 1769 р. імператриця Марія-Тереза підписала нормативно-правовий акт «Порядок у горах чи збереження лісів», який фактично був першим лісовим кодексом імперії, складався з 54 статей та включав заходи, направлені на збереження лісів. До змісту кодексу увійшла норма стосовно необхідності власників земель висаджувати дерева на ділянках непридатних для ріллі. Другим заходом було розширення площ лісового фонду шляхом відновлення лісів, закладення парків, створення алей. До акції озеленення залучалося все населення імперії, а кожний власник будинку повинен був посадити не менше ніж 20 дерев. За порушення даних приписів австрійське законодавство передбачало необхідність сплати штрафних санкцій, розмір яких повинна була встановлювати окружна адміністрація. На території імперії також діяли окремі інструкції, які були підготовлені крупними власниками лісових земель. Так, 1787 р. княгиню Анною Яблоновською була видана Інструкція «Загальні закони для управителів моїх маєтків», до змісту якої увійшла окрема частина під назвою «Управління лісами». Як вказує В.П. Непийвода, важливим актом лісового законодавства в звичному розумінні цього поняття, тобто який видав

державний орган, можна вважати Лісовий патент від 20 вересня 1782 р. [1, с. 103]. Інтерес викликає та обставина, що багато положень австрійського закону 1852 р. увійшло до змісту Лісового закону Чехії, який діяв до 1960 р. та до Лісової інструкції Австрії 1967 р. Однією з причин прийняття Закону була та обставина, що у другій половині XIX ст. в Австрії почався процес індустріалізації, який супроводжувався будівництвом значної кількості підприємств, які потребували великих обсягів сировини. Тому, з метою упорядкування цих відносин австрійським урядом у 1852 р. було підготовлено Закон «Про охорону лісів», дія якого розповсюджувалася на Галичину та Буковину.

Заготівля лісової сировини була одним із важливіших занять українців, які використовували її для будівництва, обігріву домівок, виготовлення посуду, меблів, знарядь праці та деяких речей домашнього вжитку. Починаючи з XVIII ст. дровами забезпечували залізоплавильні та скляні гуті, хімічну промисловість та деревообробні цехи. Одночасно з цим в Європі зростав попит на будівельний ліс і пиломатеріали, тому українці займалися експортом дерев, за допомогою сплаву по річкам до сусідніх країн Європи.

За своєю структурою австрійський Закон складався з семи розділів, 77 статей та чотирьох додатків, до яких входили таблиці оцінки вартості лісу та деякі норми з користування та рубок лісових культур. Згідно даного акту всі імперські ліси поділялися на три групи: а) державні, б) громадські, що належали міським і сільським громадам; в) приватні, до яких відносилися ліси, які належали конкретним власникам, церквам, монастирям, орденам (рис. 1).

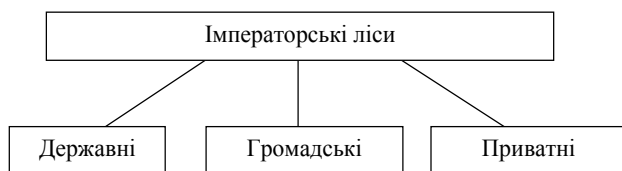


Рис. 1. Класифікація лісів за формою власності

До державних лісів належали масиви, які перебували у державній власності Австрійської імперії, а управління ними здійснювалося державними органами. Необхідно вказати, що до цієї групи належали ліси, які були власністю імператорської родини, управління якими проводилося керівниками, призначеними за особистим наказом імператора. Процес управління громадськими лісами відрізнявся від державних з причини того, що на територіальні громади покладалася обов'язок проводити відтворення, заліснення, регламентувати процес обліку та їх використання. Як вказує Л.Я. Коритко, такі ліси призначались для загального користування, але також існува-

ли масиви, доходи від яких використовувалися на утримання шкіл, бібліотек, сирітських установ, убогих, хворих та виділення стипендій окремим учням [2, с. 3].

Незважаючи на цю обставину, дія закону та норми юридичної відповідальності за лісопорушення розповсюджувались на всі ліси імперії незалежно від правового статусу їх власників. Наприклад, законом заборонялося переведення лісових земель до сільськогосподарських на будь-який термін незалежно від прав їх власників. Закон встановлював не лише поділ лісів на категорії, а також правовий статус суб'єктів лісокористування, детальний порядок контролю за їхньою діяльністю, юридичну відповідальність за суцільне вирубування лісів, інші правопорушення, а також умисне перешкоджання вирощуванню дерев. В преамбулі закону зазначалося, що основним завданням даного акту є врегулювання відносин, пов'язаних з лісами, охорона цього природного ресурсу від незаконних користувань, пожеж, інших пошкоджень та відшкодування шкоди завданім лісам. Розгляд змісту акту показує, що на відміну від інших документів, які діяли в Російській імперії, проектант дотримувалася ідеї раціонального та комплексного використання лісових ресурсів. Тому до змісту закону увійшов пункт стосовно необхідності засадити саджанцями дерев свіжозрубаних лісових землях протягом п'яти років незалежно від форм їх власності.

З цієї точки зору, представляють інтерес норми діючого лісового законодавства, які увійшли до Лісового кодексу України в редакції 2006 р. Так, в змісті кодифікованого акту відносини щодо відтворення лісів, спрямованих на створення високопродуктивних деревостоїв, регулюються Правилами відтворення лісів. Даним питанням присвячена ст. 80 «Відновлення лісів», в якій вказується, що зруби і згарища підлягають залісненню протягом не більше двох років, але цей термін може бути продовжений у зв'язку з необхідністю ліквідації наслідків стихії, у вигляді вітровалів, пожеж, посух. Тобто, діюче законодавство встановлює значно менший термін, який відводиться на відновлення лісового фонду у порівнянні з австрійським.

На додаток до цього в окремих регіонах імперії створювалися спеціальні комісії з питань заліснення і така структура у вигляді Галицької комісії діяла на українських землях в складі імперії. В якості міри відповідальності за порушення термінів відновлення лісів, § 4 закону встановлював необхідність сплачувати штраф, розмір якого визначався у додатках закону і залежав від виду дерев, їх віку та стану.

З точки зору сьогодення, значний інтерес викликає зміст §6, який регламентував проведення вузьколісосічного вирубування з обов'язковою очисткою ділянки і посадкою саджанців. На сьо-

годні у Лісовому кодексі України (ЛК 2006 р.) ст. 70 «Заготівля деревини» вказує про порядок рубок головного користування, які діляться на суцільні, поступові або комбіновані. Тобто вузьколісичне вирубування, яке сприяє відновленню цього природного ресурсу і є найбільш ефективним методом проведення таких заходів, не увійшло до змісту ЛК 2006 р. В системі використання лісів важливу роль завжди грало недопущення випасу худоби в лісах, яке у більшості випадків призводить до знищення дерев та погіршення їх екологічного стану. Так, до змісту австрійського закону увійшла норма, яка забороняла випас худоби в посадках і лісах та обмежувала випас худоби в інших лісах в залежності від існуючої кормової бази. Тобто перед випасом худоби її власники повинні були звернутися до лісівника, який визначав можливість випасу та кількість худоби, яку дозволялося пустити до лісу.

В свою чергу, §11 чітко вказував про необхідність лісовпорядкування поверхні лісу, листя, моху, яке повинно було проводитися лише дерев'яними граблями та іншим приладдям з метою не ушкодження верхнього шару гумусу. Німецька педантичність знайшла своє відображення в змісті §12, §13, §15, §16, згідно яких встановлювались наступні вимоги. Так, дозволялося збирати гілки та сучки зі зрубаних дерев лише з третини нижніх частин стовбурів, призначених для рубок, збір гілок на одному місці дозволявся лише кожного третього року. Визначення дерев, які підлягали рубці, проводилося шляхом нанесення фарбованої мітки на приземній частині стовбура, збереження підросту на вирубках проводилося лише при наявності снігу, а також не дозволялося залишати високих пнів. За порушення цих правил закон встановлював штрафні санкції, розмір яких розраховувався на підставі додатків, в залежності від виду порушень, розміру шкоди та виду дерев.

Розділ 2 Закону регламентував важливі питання, пов'язані з сервітутами, тобто праву під'їзду, підходу власників лісів до своїх володінь через землі інших користувачів, а також питання сплаву лісу на річках. У той історичний період однією з найбільш складних проблем було транспортування зрубаного лісу до місць розташування переробних підприємств. В умовах відсутності розвитої мережі доріг єдиним засобом такого перевезення було використання річок. Виходячи з цього, австрійський закон не встановлював коло осіб, які мали право проводити таку діяльність при отриманні від влади дозволу на здійснення сплаву, який давався на визначений термін але не більше ніж 3 роки. Такий документ видавався окружним урядом, а в випадках його відсутності – крайовим. Закон передбачав регулювання випадків, коли виникала необхідність сплавити ліс через

території декількох коронних земель, а у таких випадках дозвіл повинен був видаватися Міністерством внутрішніх справ. При цьому в змісті подання необхідно було вказати конкретну ділянку річки, на якій планувалося здійснення сплаву та інформацію стосовно власників цих угідь. Інтерес викликає та обставина, що у діючому в Україні законодавстві відсутні норми, які регламентують лісосплавну діяльність, хоча відомі випадки її проведення в Українських Карпатах. При цьому Закон встановлював лише необхідність – не завдати шкоду лісу при проведенні сплаву. При нанесенні пошкоджень лісу та будівлям, розташованим уздовж річки, власник цих земель мав право на відшкодування шкоди, нанесеної його майну. У випадку наявності конфлікту інтересів такі питання вирішувалися органами місцевого самоврядування, намісництвом, Міністерством сільського господарства. Як вказує Л.Я. Коритко, у 1880 р. до намісництва звернулася філія «Filia Towarzystwa akcyjnego dla wyrobu drzewa i tartakow parowych» з проханням компенсувати шкоду, нанесену майну цього товариства при сплаві лісу [3, с. 166].

До змісту Закону увійшов § 26, в якому викладалося поняття сплаву лісу, під яким розумілося спровадження дерева водою в зв'язаному та незв'язаному стані за допомогою власних засобів та плотів.

Іншим важливим питанням Розділу 2 була необхідність врегулювання сервітутних відносин. Так, § 24 регламентував випадки користування чужими землями для проходу, проїзду, а кожен користувач землі зобов'язувався надати дозвіл на це через свою територію.

Інтерес викликає та обставина, що особа, яка мала право на сервітут, згідно австрійського Закону повинна була заплатити власникові земельної ділянки у випадку переміщення деревини через її володіння та у випадках сплаву лісу. Закон вказував про добровільний порядок вирішення такого спору з урахуванням побажань обох сторін. Однак у випадку відсутності консенсусу кожна з сторін мала право звернутися до органу місцевого самоврядування або Намісництва. Діюче в Україні лісове право регламентує поняття лісового сервітуту, під яким згідно ст. 23 ЛК 2006 р. розуміється право на обмежене платне або безоплатне користування чужою земельною ділянкою. До диспозиції даної статті входить норма, згідно якої лісовий сервітут здійснюється способом, найменш обтяжливим для власника лісу або користувача земельної ділянки, щодо якої він установлений. Недоліком діючого закону є відсутність регулювання випадків, коли обидві сторони не можуть дійти до порозуміння. В ст. 23 ЛК 2006 р. автори документу відсилають до Цивільного та Земельного кодексів, але в змісті роботи [3, с. 77] вказується про незгодженість даних кодифікованих актів.

Особливістю рельєфу українських Карпат є складна геологічна побудова, що знаходить свій вираз у зсувах ґрунту, а у зимовий період – сходженнях лавин. Виходячи з цього, §19 вимагав проведення спеціальних засобів лісовпорядкування, якщо ліси знаходяться в таких небезпечних районах. Закон встановлював можливість введення обмежень користування у таких лісах, шляхом їх заповідання на підставі вимоги місцевої громади, але з обов'язковим обстеженням таких місць з боку службовців окружного уряду. На додаток до цього, закон забороняв, на підставі §21 і §23, поділ громадських лісів на частини та встановлював обов'язок окружних урядів здійснювати контроль за господарюванням таких масивів.

Як вказує В.Є. Борейко, одним з прикладів заповідання природних об'єктів стала діяльність мецената науки, графа В. Дзедушицького, який заснував такий об'єкт природно-заповідного фонду. Резерват в 20 га являв собою первісний буківий ліс. Об'єкт, названий графом «Пам'ятка Пеняцька», знаходився в його маєтку біля с. Пеняки під Бродами. На жаль, у 1914 та у 1940 рр. ліс там був значно вирубаний. Пам'ятка Пеняцька є першим заповідником України в сучасному розумінні цього слова. Об'єкт був відновлений у статусі пам'ятки природи місцевого значення в лютому 1997 р. площею 20 га з ініціативи Київського еколого-культурного центру [4, с. 326].

Розділ 2 Закону регламентував питання захисту цього природного ресурсу від пожеж, шкідників та хвороб, які покладалися на лісову сторожу та місцеве населення. З метою стимулювання проведення таких заходів держава надавала фінансову допомогу власникам лісів та населенню, яке приймало участь в тушінні пожеж, розмір якої встановлювався згідно § 46, на підставі акту обстеження території лісів, яка постраждала від несприятливих явищ.

Інтерес викликає та обставина, що в імперії у 1875 р. був прийнятий спеціальний закон, на підставі якого усім особам, які постраждали внаслідок таких явищ, надавалася безвідсоткова урядова позика, термін якої визначався місцевою радою.

Юридична відповідальність за лісопорушення у австрійському Законі 1852 р. регламентувалася шляхом визначення в змісті переліку порушень. При чому австрійське право достатньо чітко розмежовувало кримінальну, адміністративну та цивільно-правову відповідальність, а притягнення до одного з видів відповідальності не звільняло правопорушника від необхідності відшкодувати завдані збитки. Відповідальність за кримінальні злочини наступала згідно Кримінального кодексу Австрійської імперії 1852 р. та Кримінального процесуального кодексу від 17 січня 1850 р., а з 1853 р. – Закон про кримінальне судочинство.

Справи у випадках фіксації злочинів австрійське право регламентувало проведення впровадження, яке починалося на підставі скарги потерпілого чи посадових осіб. У більшості випадків таким документом було повідомлення співробітників служби лісової охорони, громади або приватних осіб, а також жандармів і фінансових стражників. В Законі передбачалося використання адміністративних санкцій за незначні діяння, які не потребували застосування норм кримінального права. Так, штрафи встановлювалися за використання лісових земель не за призначенням, відсутність заліснення зрублених ділянок, пошкодження лісу, погіршення його стану, відсутність гасіння багать, які могли привести до лісових пожеж. В разі недотримання правил пожежної безпеки, неповідомлення про її виникнення, невжиття заходів для її гасіння, закон передбачав застосування штрафу або адміністративного арешту від 1 до 7 діб. На додаток до цього, співробітники лісової охорони повинні були визначити розмір збитку, а при відсутності фахівців повинні були за окрему плату запросити їх до проведення такого заходу. В додатки до Закону входили такси для обчислення розміру збитків, а за потерпілим визнавалося право в судовому порядку домагатися відшкодування збитків, зумовлених ушкодженням стану лісів та їх продуктивною здатністю.

Як вказує О.І. Логвиненко, порушники мали сплачувати великі штрафи або їх могли заарештувати від 1 до 7 діб за погане поводження з лісом, через яке сусіднім лісам загрожувала небезпека, ушкодження вітром, спричинювалася вітрова і водяна ерозія, також багато інший дій, які вчинялися без дозволу власника лісу чи всупереч встановленим нормам [5, с. 97].

З метою охорони та контролю за станом лісів, до змісту Закону увійшов розділ 4 «Про службу лісової охорони», який складався з §52-58. Згідно цих норм в державних та громадських лісах повинна була діяти служба лісової охорони, послугами якої могли користуватися приватні власники при умові внесення окремої плати. Співробітники служби мали право носити зброю, отримувати від держави формений одяг, затримувати в лісі правопорушників та складати протоколи. Для їх підготовки був створений лісівничий навчальний заклад, в якому викладались засади лісівничої науки, ботаніка, фізика, математична геологія, хімія, німецька та польська мова.

Австрійська влада дуже поважно відносилася до підготовки кадрів для цієї служби та приймала значну кількість нормативно-правових актів, якими регламентувався процес освіти. Так, до Львівської крайової школи лісівництва приймали близько 15 осіб, 50% з них отримувало стипендії та допомогу з кредитів крайового відділу чи госпо-

дарського товариства. Як вказує О.І. Логвиненко, Галицьке лісове товариство для учнів з незаможних родин з своїх фондів виділяло стипендії, право розподілу яких належало керівництву лісового департаменту. Безпосередньо школою керувала рада опікунів з трьох членів. Її діяльність контролював крайовий відділ. Одразу після відкриття у школі працювали два професори, а у 1888 р. кількість викладачів збільшилося до 8 осіб – ще чотири доценти і два молодші наукові працівники [5, с. 98].

На сьогодні в Україні на підставі ЛК 2006 р. глави 16 «Охорона і захист лісів» діє державна лісова охорона, завданням якої є забезпечення здійснення охорони і захисту лісів. Співробітники цієї служби також мають право контролювати стан лісів, перевіряти у громадян і юридичних осіб наявність дозволів та інших документів, складати протоколи за вчинені правопорушення у сфері захисту, охорони, використання і відтворення лісів. Тобто, порядок діяльності лісоохоронної служби, зафіксований в австрійському законі є подібним до діючого законодавства України.

Підводячи підсумки даного дослідження, необхідно вказати, що на думку Б.В. Кіндюка, закон характеризувався достатньо високим рівнем юридичної техніки, логікою викладення матеріалу, системним підходом до процесу охорони лісів [6, с. 43]. При цьому даний акт не став перешкодою для знищення українських лісів і за різними оцінками за період австрійського панування проводилася колоніальна політика стосовно українських природних багатств. Результатом такої політики стало різке зменшення площ українських лісів та масове знищення посадок тису та інших цінних дерев, який збереглися тільки в деяких об'єктах природно-заповідного фонду.

За результатами проведеного дослідження можна зробити наступні висновки:

1. Австрійський Закон про ліси 1852 р. був для свого часу актом, підготовленим на високому рівні юридичної техніки та відповідав доктрині раціонального та бережливого використання цього природного ресурсу.

2. В змісті акту було чітко розмежовано кримінальну, адміністративну та цивільно-правову відповідальність, а контроль за виконанням положень акту та притягнення до відповідальності лісопорушників покладался на лісову службу, повноваження якої знайшли відображення в змісті закону. Кримінальна відповідальність регламентувалася згідно з кримінальним кодексом, адміністративна – шляхом встановлення ознак порушень, які викладалися в додатках до законодавчого акту.

3. Австрійський Закон детально регламентував необхідність відновлення лісу, проведення лісовпорядкування, сплаву та сервітутні відносини, при цьому значна увага приділялася питанням повернення лісів до первісного стану, недопущення пошкоджень та компенсація збитків, нанесених цьому природному ресурсу.

Література

1. Непийвода В. Правове регулювання в галузі лісів: доба утвердження підтримного розвитку. Київ : НДІ приватного права і підприємництва, 2004. 339 с.
2. Коритко Л.Я. Становлення і розвиток природоохоронних інститутів в Австро-Угорській імперії: історико-правовий вимір (на матеріалах Східної Галичини 1867-1918 рр.) : монографія. Івано-Франківськ : Супрун В.П., 2016. 432 с.
3. Балюк Г.І., Гетьман А.П., Ковальчук Т.Г. Науково-практичний коментар Лісового кодексу України. Київ : Юрінком Інтер, 2009. 368 с.
4. Борейко В.Е. История охраны природы Украины (X век – 1980). 2-е изд., доп. Серия: История охраны природы. Вып. 24, 2001. 544 с.
5. Логвиненко О.І. Лісоохоронна справа в Україні: історико-правовий аспект (IX ст. – 1990 р.): дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Київ. нац. ун-т внутр. справ. Київ, 2006. 211 с.
6. Кіндюк Б.В. Правове регулювання охорони лісів на українських землях у складі Російської та Австро-Угорської імперій. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. С. 41–45.

Анотація

Юркевич М. В. Особливості правової охорони лісів в Австрійському лісовому законі 1852 р. – Стаття.

В статті розглянуто зміст та основні положення австрійського Закону про ліси 1852 р., який діяв на українських землях, що входили до складу імперії Габсбургів, а також нормативно-правові акти, які передували його підготовці. Австрійський Закон детально регламентував необхідність відновлення лісу, проведення лісовпорядкування, сплаву та сервітутні відносини, при цьому значна увага приділялася питанням повернення лісів до первісного стану, недопущення пошкоджень та компенсація збитків, нанесених цьому природному ресурсу.

В змісті акту було чітко розмежовано кримінальну, адміністративну та цивільно-правову відповідальність, а контроль за виконанням положень акту та притягнення до відповідальності лісопорушників покладался на лісову службу, повноваження якої знайшли відображення в змісті закону. Кримінальна відповідальність регламентувалася згідно з кримінальним кодексом, адміністративна – шляхом встановлення ознак порушень, які викладалися в додатках до законодавчого акту.

Австрійський Закон про ліси 1852 р. був для свого часу актом, підготовленим на високому рівні юридичної техніки та відповідав доктрині раціонального та бережливого використання цього природного ресурсу.

Ключові слова: Австрійський лісовий закон 1852 р., правова охорона лісів, закон, юридична відповідальність, лісовий сервітут, порядок рубок.

Summary

Yurkevich M. V. Features of legal protection of forests in the Austrian Forest Law of 1852. – Article.

The article considers the content and main provisions of the Austrian Forest Act of 1852, which was in force in the Ukrainian lands that were part of the Habsburg Empire, as well as regulations that preceded its preparation. Austrian law regulates in detail the need for reforestation, forest management, rafting and easements, with considerable attention paid to the restoration of forests, damage prevention and compensation for damage to this natural resource.

The content of the act clearly distinguished between criminal, administrative and civil liability, and control over the implementation of the provisions of the act and prosecution of violators relied on the forest service, whose powers are reflected in the content of the law. Criminal liability was regulated in accordance with the Criminal Code, administrative – by establishing the signs of violations, which were set out in the annexes to the legislation.

The Austrian Forest Act of 1852 was for its time an act prepared at a high level of legal technique and corresponded to the doctrine of rational and careful use of this natural resource.

Legal liability for forest violations was regulated by the Austrian Law of 1852 by defining a list of violations.

Moreover, Austrian law quite clearly distinguished between criminal, administrative and civil liability, and bringing to one of the types of liability did not release the offender from the need to compensate for damages. Liability for criminal offenses came under the Criminal Code of the Austrian Empire of 1852 and the Criminal Procedure Code of January 17, 1850, and from 1853 – the Criminal Procedure Code.

The Austrian authorities took the training of this service very seriously and adopted a large number of regulations governing the education process. Thus, about 15 people were admitted to the Lviv Regional School of Forestry, 50% of them received scholarships and assistance from loans of the regional department or business association. The Galician Forest Society allocated scholarships for students from low-income families from its funds, the right to distribute which belonged to the management of the forest department. The school was directly managed by a three-member board of trustees. Its activities were controlled by the regional department. Immediately after the opening of the school worked two professors, and in 1888 the number of teachers increased to 8 people – four associate professors and two junior researchers.

Key words: Austrian Forest Law of 1852; legal protection of forests, law, legal liability, forest easement, order of felling.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.95:328.185 (477)

Ю. В. Борисова*аспірант кафедри адміністративного та митного права
Університету митної справи та фінансів*

ПІДСТАВИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ З КОРУПЦІЄЮ

Вступ. Одним із деструктивних явищ, що гальмує соціально-економічний розвиток сучасної України, є корупція, якою уражені майже всі сфери діяльності держави. Задля вирішення цієї проблеми було прийнято більш прогресивне антикорупційне законодавство, створено нові органи, що повинні забезпечувати нову політику в галузі протидії корупційним правопорушенням, вдосконалюються існуючі заходи запобігання корупції тощо, однак зазначені заходи не дають ефективного результату. Однією із складових протидії корупційним правопорушенням є встановлення адміністративної відповідальності у окремій главі Кодексу про адміністративні правопорушення, що є фактично тим запобіжником, що не повинен дозволити посадовим особам виходити за межі закону та вчиняти корупційні правопорушення. Тому однією з проблем у притягненні правопорушників до адміністративної відповідальності є належне та науково-обґрунтоване визначення підстав адміністративної відповідальності за скоєння адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Актуальність проблеми визначення підстав адміністративної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень викликана, передусім, необхідністю підтримання у суспільстві режиму законності та належного забезпечення захисту прав і свобод громадян у адміністративно-деліктних відносинах. Незважаючи на те, що підстави є одним з основних елементів інституту адміністративної відповідальності, дослідження їхньої суті та значення в межах адміністративно-правової науки носить фрагментарний характер.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика визначення підстав адміністративної відповідальності у сфері запобігання та протидії корупції хоча і була досліджена у роботах таких вчених як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, Д.М. Белов, І.Л. Бородин, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Я.В. Лазур, К.М. Левківський, М.І. Мельник, В.І. Олефір, О.В. Олійник, О.Я. Прохоренко, Ж.М. Пустовіт, С.С. Роголь-

ський, А.О. Селіванов, С.С. Серьогін, С.Г. Стеценко, В.В. Стефанюк, О.Н. Ярмиш, І.І. Яцків, однак, і нині чимало аспектів з даної проблематики досі є невирішеними. До них, зокрема, належить проблематика визначення підстав адміністративної відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією.

Вищевикладене засвідчує необхідність і доцільність дослідження особливостей підстав адміністративної відповідальності у сфері запобігання і протидії корупції, як важливої наукової проблеми адміністративно-правової науки.

Основною метою статті є висвітлення теоретико-правових проблем визначення підстав адміністративної відповідальності за адміністративні правопорушення, що пов'язані з корупцією.

Виклад основного матеріалу дослідження. Щодо самого терміна «підстава адміністративної відповідальності», то слід зауважити про відсутність його законодавчого закріплення. З погляду етимології, термін «підстава» означає причину, достатній привід, який виправдовує що-небудь. В юридичному розумінні цей термін означає правовий наслідок вчинення проступку, покладання на особу обов'язку відповідати за порушення правової заборони перед державою і понести всі передбачені за це законом санкції [1, с. 81].

В адміністративно-правовій науці існують різні погляди науковців щодо визначення підстав адміністративної відповідальності. Так, В.Б. Авер'янов, досліджуючи адміністративно-деліктну складову теорії публічної влади, схиляється до того, що основною підставою адміністративної відповідальності фізичних осіб, за чинним законодавством України, визнається вчинення адміністративного правопорушення, що передбачене особливою частиною КУпАП [2, с. 530]. С.В. Ківалов дещо розширює зміст фактичних підстав адміністративної відповідальності, відносячи до них, крім адміністративного правопорушення, його поняття, ознаки та склад, які закріплені в КУпАП [3, с. 216]. Г.С. Гладун вказує на необ-

хідність відмежування фактичної підстави адміністративної відповідальності, тобто наявності у діянні особи складу адміністративного проступку, передбаченого Кодексом України про адміністративні правопорушення, та процесуальної – рішення про притягнення особи до адміністративної відповідальності [4, с. 123]. Але найбільш повна теорія підстав адміністративної відповідальності запропонована В.К. Колпаковим, який вважає, що реальна юридична відповідальність настає за наявності трьох підстав: нормативної, складовою частиною якої є норма, що закріплює склад делікту; фактичної (правопорушення); процесуальної (правозастосовний, юрисдикційний акт) [5, с. 292–293], яка була розвинута ним та знайшла своє ґрунтовне оформлення в монографії «Адміністративно-деліктний правовий феномен» [6].

Таким чином, ми підтримуємо позицію В.К. Колпакова, що адміністративна відповідальність настає за наявності трьох підстав: нормативної, тобто наявності відповідної норми права, яка встановлює адміністративну відповідальність; фактичної та процесуальної.

В той же час існує позиція деяких науковців, що за змістом підстави адміністративної відповідальності можна поділити на три види: а) матеріально-правові, що закріплюють загальні питання адміністративної відповідальності; б) адміністративно-процесуальні, що закріплюють провадження у справах про адміністративні правопорушення; в) організаційні, що закріплюють порядок створення, правове становище, підвідомчість суб'єктів адміністративної юрисдикції.

Відповідно до ст. 92 Конституції України, діяння, які є адміністративними правопорушеннями, та відповідальність за них визначаються виключно законами України. Норми, що встановлюють адміністративну відповідальність, визначені в різних нормативно-правових актах. Норми, що встановлюють адміністративну відповідальність зосереджені в різних нормативних актах, основним з яких є Кодекс України про адміністративні правопорушення. Завданням Кодексу України про адміністративні правопорушення, відповідно до ст. 1, є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством [8].

Відсутність нормативних актів взагалі виключає адміністративну відповідальність. Це і є першою умовою існування адміністративної відповідальності — це її нормативні підстави.

Відсутність нормативних підстав виключає будь-яку протиправність, наявність самого складу правопорушення. Як зазначає Є.В. Додін, «... для застосування санкції необхідна норма права, яка повинна визначити юридичну значимість цього життєвого випадку. Це правова норма, а з нею і акт, який її містить, виступає як юридична (нормативна) підстава адміністративної відповідальності» [7; с. 79.]. Нормативна підстава - це система норм, що закріплюють склади адміністративних проступків, систему адміністративних стягнень; коло суб'єктів, наділених правом застосовувати адміністративні стягнення і процедуру притягнення до адміністративної відповідальності. Поява в Кодексі про адміністративні правопорушення нової глави 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією», що нараховує на сьогодні 9 статей, які встановлюють адміністративну відповідальність за скоєння корупційних діянь є нормативною підставою адміністративної відповідальності.

Аналіз юридичних складів правопорушень, що пов'язані з корупцією засвідчує про переважній більшості їх скоєння передбачає наявність посягання на фінансове, трудове, податкове, банківське та інших галузей законодавства, тобто притягнення правопорушника до відповідальності можливе за умови наявності не тільки адміністративно-правової норми, а й посяганням на інші, що містяться в законодавчих актах інших галузей права.

Однак, одних нормативних підстав ще не достатньо для виникнення адміністративної відповідальності, оскільки необхідна наявність ряду юридичних фактів, які є результатом діяльності суб'єктів правовідносин: держави, в особі її органів (посадових осіб) тощо та винного у правопорушенні. З боку винного в правопорушенні юридичним фактом, який спроможний спричинити виникнення для нього негативних наслідків буде наявність в його діях складу правопорушення. Тобто, другою умовою існування адміністративної відповідальності є її фактичні підстави – адміністративний проступок. Фактичну підставу адміністративної відповідальності становить адміністративне правопорушення. Відповідно до ст. 9 КпАП України, адміністративним правопорушенням визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, що посягає на державний або громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління, за яку передбачено адміністративну відповідальність [8]. Тобто адміністративне правопорушення (проступок) – це перш за все діяння, поведінка, вчинок людей, це акт зовнішнього вираження ставлення особи до реальної дійсності, інших людей, держави, суспільства. Факт корупційного правопорушення в діяльності суб'єкта відповідальності

має місце, якщо відповідний посадовець свідомо не дотримується правил виконання своїх повноважень, беручи не себе ризики відповідальності у випадку виявлення цих правопорушень, при цьому характерною ознакою такого діяння є те, що воно вчиняється суб'єктом відповідальності за корупційні правопорушення, який отримує за це не передбачені законом блага, всупереч інтересам служби й обсягу прав, своїх повноважень.

Проте, якщо правопорушення вчинено, це ще не означає, що відповідальність вже настала або обов'язково настане. Потрібна зворотна негативна для правопорушника реакція з боку відповідних органів і посадових осіб, пов'язана з його виявленням та покаранням. Це третя процесуальна підстава адміністративної відповідальності, тобто акт компетентного органу про накладення конкретного адміністративного стягнення за конкретний адміністративний проступок на конкретну винну особу.

Виходячи із вищенаведеного, адміністративна відповідальність настає в результаті наявності зазначених підстав — її нормативної основи, складу правопорушення і актів правозастосування. Відсутність будь-якого із зазначених підстав робить неможливим притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності. Суккупність цих трьох підстав і складають єдину підставу юридичної, в тому числі й адміністративної відповідальності.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Адміністративна відповідальність відіграє важливу роль на сучасному етапі становлення та розбудови правової держави, адже адміністративні правопорушення є найбільш численним видом проступків. Особливу небезпеку становлять правопорушення, що пов'язані із корупцією.

Слід виділити три підстави адміністративної відповідальності за адміністративні правопорушення, що пов'язані з корупцією: фактичну, нормативну та процесуальну. Досягнуті в цьому напрямку науково-теоретичні обґрунтування, правове регулювання і практична діяльність уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції вимагають подальшої комплексної теоретичної розробки вказаної проблеми, зокрема в частині дослідження підстав настання адміністративної відповідальності за скоєння корупційних правопорушень.

Література

1. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, Г.Ю. Гулевської. К. : Істина, 2007. 216 с.
2. Виконавча влада і адміністративні правопорушення / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К. : Видавничий дім «Ін Юре», 2002. 667 с.

3. Адміністративне право України : [підручник] / за заг. ред. С.В. Ківалова. О. : Вид-во «Юридична література», 2003. – 896 с.

4. Гладун З.С. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / З.С. Гладун. Тернопіль, 2004. 579 с

5. Колпаков В.К. Адміністративне право України : [підручник] / В.К. Колпаков. К., 1999. 736 с.

6. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : [монографія] / В.К. Колпаков. К. : Юрінком Інтер, 2004. 528 с.

7. Додин. Е.В. Основания административной ответственности / Е.В. Додин. «Уч. Зап. ВНИИСЗ». Вып. 1 (18). М.: Госюриздат, 1964. 163 с.

8. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР)* 1984, додаток до № 51, ст.1122.

9. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. 2014. № 49. Ст. 2056.

Анотація

Борисова Ю. В. Підстави адміністративної відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією. – Стаття.

Стаття присвячена розгляду поняття проблем визначення підстав адміністративної відповідальності за адміністративні правопорушення, що пов'язані з корупцією. Визначено, що однією із складових протидії корупційним правопорушенням є встановлення адміністративної відповідальності у окремій главі Кодексу про адміністративні правопорушення, що є фактично тим запобіжником, що не повинні дозволити посадовим особам виходити за межі закону та вчиняти корупційні правопорушення. Підтверджено, що актуальність проблеми визначення підстав адміністративної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень викликана, передусім, необхідністю підтримання у суспільстві режиму законності та належного забезпечення захисту прав і свобод громадян у адміністративно-деліктних відносинах.

Основною метою статті є висвітлення теоретико-правових проблем визначення підстав адміністративної відповідальності за адміністративні правопорушення, що пов'язані з корупцією.

Доведено, що адміністративна відповідальність за скоєння адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією настає за наявності трьох підстав: нормативної, тобто наявності відповідної норми права, яка встановлює адміністративну відповідальність; фактичної та процесуальної.

Визначено, що нормативна підстава – це система норм, що закріплюють склади адміністративних проступків, систему адміністративних стягнень; і процедуру притягнення до адміністративної відповідальності. Фактичну підставу адміністративної відповідальності становить адміністративне правопорушення, що пов'язане з корупцією. Процесуальною підставою адміністративної відповідальності є акт компетентного органу про накладення конкретного адміністративного стягнення за конкретний адміністративний проступок на конкретну винну особу.

Доведено, що адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення настає в результаті наявності зазначених підстав — її нормативної основи, складу правопорушення і актів правозастосування.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, законодавство, корупція, правопорушення, що пов'язані з корупцією, підстава.

Summary

Borisova Yu. V. Grounds of administrative responsibility for administrative offenses related to corruption. – Article.

The statute is assigned to the view of the understanding of the problems of the definition of the administrative review for the administrative law enforcement, which is linked to the corruption. It has been appointed that one of the warehouse counterparts to the corrupt law-enforcers the establishment of administrative decisions on the basis of the chapters of the Code of Administrative Law-enforcing, which is actually

As a matter of fact, the urgency of the problem of admissibility of administrative proceedings in the case of the corruption of the vicious right-wing victims of the victory.

The main idea of the statty visibility of the problems of theoretical and legal problems is the value of the administrative review for the administrative law-enforcing, which is linked to the corruption.

It has been reported that the administrative judgment for the speed of administrative law-enforcers, who are

connected with the corruption insistence on the evidence of three statements: normative, in order to recognize the evidence of the legal norms, factual and procedural.

It has been reported that the administrative responsibility for the corruption of the law-enforcer is insisted as a result of the obviousness of the statutory provisions – the normative basis, the warehouse of law-enforcing and acts of law-enforcement. Procedural submission of administrative approval e an act of the competent authority about the imposition of a specific administrative violation for a specific administrative offense on a specific wine person.

It is designated that the normative editorship is a system of norms that will close the warehouse of administrative offenses, the system of administrative contractions; i the procedure of attraction to administrative change. In fact, according to the administrative statement, to become administrative law-enforcers, which are not tied to corruption.

Key words: administrative visibility, administrative law-enforcing, legislation, corruption, law-enforcing, related to corruption, legislation.

УДК 342.9

Ю. Г. Бронова
адвокат, адвокатське бюро «Юлії Бронової»

ПРАВОВА ОСНОВА ЛІТАКОБУДУВАННЯ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Актуальність проблеми. Законодавство в галузі літакобудування представляє собою сукупність нормативно-правових актів різного рівня, регулюючих підприємницькі та інші відносини, що виникають в галузі організації та функціонуванні літакобудівного комплексу. В нормах законодавства закріплюються сутнісні особливості правових відносин, якими закон встановлює правовий порядок у літакобудівній галузі, в тому числі, ведення підприємницької діяльності, регулювання відносин, пов'язаних із здійсненням цієї діяльності в умовах ринкової економіки.

Національне законодавство в літакобудівній сфері характеризується суперечливістю, внутрішньо неузгодженістю, окремі питання залишаються невирішеними, містять низку недоліків та прогалин, які потребують усунення.

Відповідно до даних Рахункової палати вітчизняна літакобудівна галузь тривалий час перебуває у кризовому стані. Її науково-технічний та технологічний потенціал знижується, наростає науково-технологічне відставання від розвинутих держав. Зношеність основних фондів підприємств галузі – більше 70 відсотків. Галузь потерпає від дефіциту кваліфікованих кадрів. Система стимулювання продажу на внутрішньому та зовнішньому ринках відсутня. Окремі пільги та преференції, що передбачені чинним законодавством для підприємств літакобудівної промисловості, надаються непослідовно та безсистемно, законодавство у цій сфері часто змінюється і, як правило, не поліпшує механізму надання пільг [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Деякі питання правового регулювання літакобудування досліджували Савін В.С., Таран Л.В., Зельдіна О.Р. та інші вчені.

Виклад основних положень. Господарському праву притаманний галузевий підхід до структуривання законодавства. Так, наприклад глава 33 Господарського кодексу України (далі – ГК України) присвячена капітальному будівництву, а глава 32 правовому регулюванню перевезення вантажів. Нажаль, літакобудування не отримало предметного – цілісного господарсько – правового забезпечення. На сьогоднішній день, літакобудівна галузь навіть не має базового закону, як наприклад, в галузі електроенергетики ЗУ «Про електроенергетику», або ЗУ «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів».

Проблема «літакобудівного» законодавства передбачає пошук оптимальної форми його системності, пошук адекватності існуючому розвитку відносин в літакобудівній галузі, розвитку на найближчу і далеку перспективу. Системність у відношенні «літакобудівного» законодавства передбачає необхідність чіткої визначеності, як основних внутрішньо системних зв'язків, ієрархічності внутрішньої розбудови, включаючи розподіл на підгалузі та інститути, так і систематику «зовнішніх зв'язків» з основними засадами законодавчого регулювання господарювання в державному секторі економіки, включаючи організаційно-правові форми суб'єктів господарювання, засоби державного регулювання та реалізацію організаційно-господарських повноважень основними органами державного управління в сфері літакобудування.

Необхідно підкреслити, що розвиток законодавства в сучасних умовах і зокрема розвиток господарсько-правового законодавства передбачає по-перше, постійне зростання спеціалізованих по відношенню до базових актів законодавства. По-друге, в процесі розвитку тенденції до спеціалізації законодавств з'являється паралельний тренд для утворення міжгалузевих із суміжними галузями законодавства нормативно-правових актів.

Законодавець має постійно здійснювати ревізію нормативно правового матеріалу особливо відслідковуючи його «спеціалізаційну ерозію» та з'ясовуючи заходити по визначенню саме загальних, уніфікованих норм для усього розширеного законодавчого регулювання. За рахунок їх концентрації в межах базових Законів, Кодексів, а можливо і Основ законодавства і має бути відтворена системність законодавчого регулювання в нових умовах, його об'єднання в цілісне утворення за рахунок нової конфігурації співвідношення уніфікованих, тобто загальних для усього предмету регулювання норм-правил, та спеціалізованих які знаходяться в межах цієї цілісності але мають спеціальні норми для особливих, не загально типових відносин [2, с.70].

Багато питань пов'язаних з літакобудівною діяльністю вирішуються на підзаконному рівні. На цей час значний обсяг законодавства в цій галузі припадає саме на підзаконні нормативно – правові акти. Зокрема, були прийняті Розпорядження КМУ «Стратегія розвитку вітчизняної авіаційної промисловості на період до 2020 р.», Розпорядження Президента України «Про про-

граму розвитку авіаційної промисловості України», Постанова КМУ «Про заходи щодо розвитку авіаційної промисловості», Розпорядження Президента «Про додаткові заходи щодо розвитку авіаційної промисловості України», Розпорядження Президента «Про заходи щодо стимулювання розвитку літакобудування в Україні», Указ Президента «Про невідкладні заходи з розвитку авіабудівної галузі».

Одним із головних профільних нормативних актів, який спрямований на розвиток авіабудівної галузі України є «Стратегія розвитку вітчизняної авіаційної промисловості на період до 2020 року», яка була схвалена Розпорядженням КМУ від 27.12.2008 за №1656-р.

Відповідно до Стратегії структурні перетворення повинні здійснюватися шляхом приватизації підприємств авіаційної промисловості з урахуванням особливостей галузі та збереження державного впливу на прийняття стратегічних рішень. На думку розробників стратегії, такий підхід повинен був надати змогу залучити позабюджетні ресурси для фінансування, реформування вітчизняної авіаційної промисловості (стратегічні інвестиції) і значно скоротити витрачання бюджетних коштів на розвиток галузі [3].

Мета стратегії полягає у створенні умов для подальшого розвитку авіаційної промисловості шляхом утворення на базі підприємств авіаційної промисловості, разом з іноземними стратегічними партнерами, конкурентоспроможного комплексу українського авіабудування.

Основними напрямками реалізації Стратегії є:

- визначення пріоритетних напрямів розвитку авіаційної промисловості щодо виробництва конкурентоспроможної продукції з урахуванням приєднання України до Світової організації торгівлі;
- здійснення структурної перебудови авіаційної промисловості;
- вжиття заходів до прискорення інноваційного розвитку галузі та високих наукоємних технологій, укладення угод про стратегічне партнерство і забезпечення різнопланових прикладних наукових досліджень за участю іноземних партнерів;
- створення та запровадження ефективної конкурентоспроможної системи розроблення, виробництва, продажу та після продажного обслуговування авіаційної техніки;
- забезпечення формування державного замовлення на підготовку спеціалістів з вищою освітою за напрямками авіабудування, авіадвигунобудування та авіаприладобудування (у тому числі аеронавігація);
- удосконалення законодавчої бази;
- поступове зменшення бюджетних видатків на розвиток авіаційної промисловості з подальшим переходом її на самофінансування;

- створення та забезпечення функціонування за участю держави ефективної системи продажу авіаційної техніки у лізинг, тощо.

Реалізацію стратегії має три етапи. Перший етап (2008-2010 рр.) – створення умов для збереження та стабілізації діяльності підприємств авіаційної промисловості шляхом розроблення модифікацій авіаційної техніки, налагодження її серійного виробництва і збереження кадрового потенціалу за рахунок здійснення в повному обсязі заходів, передбачених у Державній комплексній програмі розвитку авіаційної промисловості до 2010 року, та інших заходів щодо нормативно-правового забезпечення життєдіяльності зазначених підприємств.

Другий етап (2011-2015 роки) – забезпечення нарощення темпів створення та впровадження в серійне виробництво авіаційної техніки, подальшого удосконалення організаційно-правових форм господарювання, оптимізації виробничих потужностей підприємств авіаційної промисловості, їх реконструкції та технологічного переоснащення, розроблення та освоєння нових типів продукції із залученням ресурсів стратегічних інвесторів-співвласників зазначених підприємств.

Третій етап (2016–2020 роки) – розроблення та впровадження нових типів авіаційної техніки і забезпечення динамічного зростання їх виробництва в рамках вітчизняних та міжнародних проєктів.

З огляду на поточний стан авіабудівної галузі можна констатувати, що фактично перші два етапи стратегії не було виконано. Відповідно, без досягнення результатів перших двох етапів, реалізація третього етапу на сьогодні виглядає малоймовірною.

Водночас перед Україною стоїть завдання наближення законодавства України до вимог міжнародного правового простору, зокрема в сфері регулювання економічних відносин, що додатково актуалізує проблему вдосконалення законодавства в літакобудівній сфері. Літакобудуванню відводиться особлива роль, як одному з основних перспективних науково-технічних секторів української економіки. Слід констатувати значне зростання уваги до літакобудівного законодавства, стану урегульованості господарських відносин в цій сфері, висловлюються різні пропозиції щодо його вдосконалення. Необхідно також приділити увагу особливому завданню – виведення літакобудівних підприємств із фінансової кризи. Для цього необхідно всебічно аналізувати перспективи галузі – під кутом зору глобальної та регіональної конкурентоздатності української літакобудівної промисловості.

На сьогодні державна підтримка літакобудівної промисловості здійснюється відповідно до положень Закону України «Про розвиток літакобу-

дівної промисловості» [4]. Законом запроваджено умови для розвитку літакобудівної промисловості, забезпечення конкурентоспроможності літаків, двигунів для них та авіаційного обладнання вітчизняного виробництва, а також збереження та збільшення робочих місць на підприємствах суміжних галузей. Також передбачаються такі заходи державної підтримки як:

- застосування особливості сплати ввізного мита;
- особливості здійснення розрахунків в іноземній валюті;
- особливості сплати земельного податку;
- особливості сплати податку на додану вартість;
- особливості сплати податку на прибуток підприємств.

Щодо державної підтримки збуту авіаційної техніки вітчизняного виробництва, то передбачається наступне: на період з 01.01.2013 до 01.01.2017 запроваджується державна фінансова підтримка збуту авіаційної техніки вітчизняного виробництва через механізм здешевлення кредитів шляхом часткової компенсації ставки за кредитами комерційних банків, залученими суб'єктами господарювання у національній валюті для закупівлі такої техніки. Компенсація надається експлуатантам авіаційної техніки, які знаходяться на території України, виключно для авіаційної техніки вітчизняного виробництва, за відсотки, фактично сплачені у поточному бюджетному періоді, у розмірі облікової ставки Національного банку України, що діє на дату сплати зазначених відсотків.

На жаль, треба констатувати, що чинний Закон України «Про розвиток літакобудівної промисловості» не виконує покладені на нього завдання, а тому є і залишається актуальною проблемою господарсько-правової політики держави формування адекватного сьогоденним умовам господарювання ефективного механізму такого спеціального режиму.

Висновки. Законодавче регулювання літакобудівної діяльності в Україні знаходиться в стані регресу та потребує осучаснення з врахуванням національних реалій та міжнародних викликів.

Вбачається необхідним прийняття окремого спеціального законодавчого акту – Закону України «Про літакобудування», що забезпечить сталий розвиток даної сфери та її господарсько – правового забезпечення. Основними завданнями, що мають бути покладені на відповідний правовий механізм є:

- розвиток інноваційної, науково-технічної бази літакобудівного виробництва;
- забезпечення інтересів технологічної безпеки літакобудівної галузі, продукція якої має подвійний характер;

- забезпечення пріоритетного розвитку національного літакобудування, як високотехнологічної галузі виробництва;

- забезпечення залучення іноземного інноваційного інвестування, у виробничі активи національного літакобудівного комплексу України;

- контроль за структурою прав власності на основні виробничих активів;

- контроль за приналежністю державі прав на основні об'єкти промислової власності, що складають виробничі літакобудівні технології.

Література

1. Перерваний політ вітчизняного авіапрому. Рахункова палата від 27.04.2011. Режим доступу: http://old.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/printable_article/16736754;jsessionid=B735CB7D014F7518F404801C3E7B9928

2. Таран Л.В. Специальный правовой режим предпринимательской деятельности в свободных экономических зонах Украины (комплексное исследование). – Х.: Видавець СПД ФО Вапнярчук Н.М., 2004. – 256 с.

3. Про схвалення Стратегії розвитку вітчизняної авіаційної промисловості на період до 2020 року: Розпорядження КМУ від 27 грудня 2008 р. № 1656-р. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1656-2008-%D1%80#Text>

4. Про розвиток літакобудівної промисловості: Закон України від 12.07.2001 № № 2660-III. *Урядовий кур'єр*. 2001. № 146.

Анотація

Бронова Ю. Г. Правова основа літакобудування: сучасний стан та перспективи. – Стаття.

У наведеній статті розглянуто питання особливостей національної правової основи літакобудування. Розглянуто систему нормативно-правових актів в сфері літакобудування, осучасний стан її структурних елементів. Підкреслено нагальність осучаснення нормативної бази літакобудівної діяльності в Україні з врахуванням національних реалій та міжнародних викликів. Звернено увагу на необхідність прийняття окремого спеціального законодавчого акту – Закону України «Про літакобудування», що забезпечить сталий розвиток даної сфери та її господарсько – правового забезпечення. Окреслено основні завдання, що мають бути покладені на відповідний правовий механізм.

Ключові слова: літакобудування, господарсько-правове регулювання, промисловість, виробництво, авіація.

Summary

Bronova Yu. G. Legal basis of aircraft construction: current state and prospects. – Article.

In the context of Ukraine's efforts to bring national legislation closer to the requirements of the international legal space, in particular in the regulation of economic relations, there is a need to address the role of aircraft construction as one of the main promising scientific and technical sectors of the Ukrainian economy. definiteness of both the main internal system relations, hierarchy of internal development, including the division into sub-sectors and institutions, and the system of "external relations" with the basic principles of legislative regulation of management in the public sector, including organizational and legal forms of economic entities, means of state

regulation and implementation of organizational and economic powers of the main government agencies in the field of aircraft construction.

The aim of the article is to analyze the current state of legal regulation of aircraft construction, the current state of its structural elements and outline the theoretical and applied prospects for its development.

In the given article the question of features of the national legal basis of aircraft construction is considered. The content of the Strategy for the development of the domestic aviation industry for the period up to 2020 and the state of implementation of its main stages are analyzed. It was stated that in fact the first two stages of the strategy were not implemented, which makes it impossible to implement the third stage.

The urgency of modernization of the regulatory framework of aircraft construction in Ukraine, taking into account national realities and international challenges, is emphasized. Attention is drawn to the need to adopt a separate special legislative act – the Law of Ukraine "On Aircraft Construction", which will ensure the sustainable development of this area and its economic and legal support. The main tasks to be assigned to the relevant legal mechanism are outlined, the key ones of which are to ensure the priority development of national aircraft construction as a high-tech industry and to attract foreign innovative investment in the production assets of the national aircraft complex of Ukraine.

Key words: aircraft construction, economic and legal regulation, industry, production, aviation.

УДК 342.7

*О. В. Григоренко**здобувач**Донецького юридичного інституту МВС України*

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ДОТРИМАННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

Обґрунтування вибору теми дослідження. Розпочате у 2015 році реформування органів охорони правопорядку, центральне місце серед яких посідає Національна поліція України, передбачає поступову інтеграцію останньої до світової системи забезпечення правопорядку. Мета реформи органів Національної поліції деталізується у завданнях, визначених статтею 2 Закону України «Про Національну поліцію», а саме: забезпечення публічної безпеки і порядку; охорона прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидія злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [1].

Із вказаної норми стає зрозумілим, що першорядне значення в діяльності оновленого поліцейського відомства посідають права і свободи громадян. Вказане положення також впливає із норм міжнародного права, адже наша країна, як член Ради Європи, взяла на себе зобов'язання приєднатися до міжнародних стандартів у галузі прав людини, створити внутрішньодержавні гарантії їх здійснення, що ґрунтуються на загальновизнаних міжнародно-правових гарантіях, закріплених у відповідних міжнародно-правових нормах [2, с. 15].

Таким чином, аналіз зарубіжного досвіду функціонування поліцейських структур дозволить визначити оптимальні шляхи удосконалення адміністративно-правового забезпечення режиму законності в діяльності органів та підрозділів Національної поліції України та покращити дотримання поліцейськими прав і свобод людини і громадянина.

Стан дослідження. Міжнародно-правові аспекти організаційно-правового забезпечення законності в діяльності органів охорони правопорядку виступили предметом наукових досліджень в роботах А.В. Бикова, В. Гетс, О.С. Доценка, С.В. Загороднюка, І. Ісаєвої, Ю.Я. Касараби, Т.В. Кикоть-Глуходедової, Ю.В. Ковбасюка, М.Г. Колодяжного, М.С. Небеської, О.С. Проневич, Х.В. Солнцевої, У. Штайнер. У той же час, визначення шляхів реалізації принципу дотримання прав людини в діяльності органів Національної поліції потребує проведення подальшого аналізу зарубіжного досвіду організації поліцейської діяльності.

Мета дослідження полягає в аналізі національного та зарубіжного законодавства у сфері дотримання прав людини в діяльності поліції.

Виклад основних положень. Враховуючи обмежені обсяги вказаного наукового дослідження, спробуємо охарактеризувати функціонування правоохоронних інститутів таких країн, як Сполучені Штати Америки, Велика Британія, Норвегія та Німеччина, поліцейські системи яких вважаються найдемократичнішими та найдосконалішими в організаційному контексті.

Зокрема, в США історичні передумови справили безпосередній вплив на формування значної кількості автономних розвідувальних служб та федеральних органів поліції, що призвело до їхньої значної конкуренції та, в той же час, зниження загальної ефективності діяльності всієї системи забезпечення внутрішньої безпеки країни.

Законодавча автономія штатів США щодо Федерації, стверджує Х.В. Солнцева, спричинила значну децентралізацію поліцейської системи США. Поліцейські структури штатів вважаються незалежними від Федеральної поліції й автономно функціонують на конкретній території. У країні нараховується близько 500 тис. поліцейських і в цілому 40 тис. поліцейських органів різної компетенції, більше половини з яких є просто офісами шерифів у малих містах, де працюють одна або дві особи. Отже, вчена доходить висновку, що у США відсутній ієрархічний зв'язок, як в Україні, по вертикалі й по горизонталі [3, с. 71].

Аналіз спеціальної літератури дозволив констатувати, що в організаційній структурі американської поліції функціонують такі поліцейські служби, як: дорожня поліція, патрульно-постова служба, кримінальний розшук, охорона найвищих посадових осіб штатів та режимних об'єктів, інформаційно-криміналістична поліція. При цьому, звертає на себе увагу, що керівник поліції штату обіймає відповідну посаду на виборній основі [4, с. 98]. Таким чином, суб'єкт законодавчої ініціативи максимально наблизив адміністративно-правовий статус американського поліцейського до громади, адже на місцевому рівні керівник поліції залежить виключно від закону та своїх виборців. Більше того, на думку О.С. Доценка, у багатьох, переважно південних штатах, керівник поліції навіть має статус впливової політичної фігури [5, с. 217].

Відтак, вважаємо цілком прийнятною ідею запровадження аналогічної системи призначення на деякі посади в поліції в Україні. Йдеться передовсім про запровадження нового для нашої правоохоронної системи проєкту «Поліцейський офіцер громади», старт якого проголошено Головою Національної поліції 28 травня 2019 року [6].

За словами Міністра внутрішніх справ, А. Авакова, «поліцейський офіцер громади орієнтований на вирішення безпекових проблем саме своєї територіальної громади. Він доступний для населення, тому що постійно знаходиться поруч з людьми» [7].

Однак, не зважаючи на переваги нової поліцейської інституції, спеціальної нормативної бази, яка б дозволяла запровадити механізм виборності «місцевих» поліцейських, наразі не створено.

Отже, як бачимо, незважаючи на те, що роль поліцейських офіцерів громади суттєво відрізнятиметься від функцій колишніх дільничних інспекторів міліції та нинішніх дільничних офіцерів поліції, спеціальної відомчої нормативної бази, яка б регулювала діяльність новостворюваної правоохоронної інституції, наразі немає [8].

Серед переваг американської системи організації поліцейської діяльності слід виокремити її максимальне наближення до населення. Особливості принципу організаційної побудови поліції передбачають здійснення впливу громади на поліцейських, з метою підвищення ефективності службової діяльності останніх.

Тому, єдиний результат, до якого прагнуть у своїй службовій діяльності усі працівники поліції – це задоволеність населення повсякденною роботою поліції.

Особливу зацікавленість також викликає структура поліцейських підрозділів Великої Британії. Зазначений інтерес, передовсім, обумовлений високим ступенем довіри територіальних громад до поліції, причиною чого є виважена та грамотна організація роботи з населенням. Наприклад, за висловленням М.Г. Колодязного, починаючи з 2012–2013 р.р., урядом цієї країни здійснюється суттєве скорочення бюрократичної звітності органів поліції та підпорядкування їх роботи місцевим громадам, розширення соціально-обслуговуючої і допоміжної функції поліцейських тощо. Елементами вказаної управлінської доктрини є: активне залучення громадськості до охорони громадського порядку, запровадження практики виборності поліцейських посад у місцевій громаді, підзвітність органів поліції місцевим мешканцям, інформування підданих про рівень криміногенності за місцем проживання і т.д. [9, с. 319].

Одним з головних підрозділів поліції Великої Британії, максимально наближеним до населення, виступає загін констеблів, які, працівники якого наділені повноваженнями щодо здійснення

арешту та обшуку підозрюваних у вчиненні кримінальних правопорушень.

Деякі відомчі правові акти також дозволяють використовувати констеблів для виконання специфічних завдань, пов'язаних із охороною портів, доків, тунелів, лісів і т.д.

Також велику роль у покращенні організації поліцейської служби відіграє Асоціація керівників поліції (Association of Chief Police Officers – АСРО), зусилля якої спрямовані на розробку стандартів поліцейської діяльності та їхнє запровадження в систему підготовки працівників поліції. Але не менш важливий напрямок діяльності АСРО полягає у розробленні критеріїв ефективності роботи поліцейських підрозділів.

Слід підкреслити, що основним критерієм оцінки ефективності діяльності Національної поліції України залишається довіра населення. На цьому наголосив очільник найчисельнішого правоохоронного відомства І. Клименко, який підкреслив, що «основна мета діяльності поліції – це не просто протидія злочинності чи охорона правопорядку, а постійна взаємодія поліції з населенням та створення безпекового простору, в якому кожна людина почуватиме себе захищеною» [10].

Тому, уявляється, що основним каменем спотикання, в процесі вирішення досліджуваного питання, виступають наявні протиріччя між існуючими підходами в оцінці діяльності органів (підрозділів) Національної поліції, та їх неспроможністю реалізовувати регулятивні функції, що відповідають сучасним вимогам демократичної держави й соціальним запитам суспільства. Вирішення зазначеного питання передбачає розробку науково обґрунтованих підходів до визначення єдиних уніфікованих критеріїв оцінки діяльності органів (підрозділів) Національної поліції.

Висловлену позицію підтримує й М.С. Небеська, яка наголошує на неприпустимості використання формального декларативного підходу, в процесі визначення показників ефективності сучасної юридичної практики правоохоронця. Зазначені критерії, на думку вченої, повинні «об'єктивно відображати наявний стан оперативної обстановки, що дає змогу оперативно реагувати на її зміни» [11, с. 93].

Таким чином, маємо погодитися із М.Г. Колодязним, який переконаний, що основним вектором розвитку організаційно-правових основ службової діяльності поліції Великої Британії виступає політика орієнтування на співпрацю із громадянським суспільством [9, с. 322].

Іншою країною із одним з найвищих у Європі рівнів розкриття кримінальних правопорушень та налагодженою системою взаємодії поліції з територіальними громадами, є Норвегія.

Слід зазначити, що Міністерство юстиції і поліції цієї скандинавської країни, до складу якого

входить Директорат державної поліції, несе політичну відповідальність за організацію правоохоронної діяльності.

Організаційна структура норвезької поліції, в цілому, відображає специфіку державного устрою та особливості адміністративно-територіального поділу Норвегії. З метою зменшення корупційного впливу на службову діяльність поліцейських, організаційна побудова територіальних органів поліції (поліцейських округів) територіально не співпадає із межами фюльке (губерній), що створює додаткові перепони на шляху до можливого зрощування поліцейського апарату з органами місцевого самоврядування. При цьому, на відміну від США, всі територіальні підрозділи поліції Норвегії підпорядковуються виключно Директорату державної поліції.

Повноваження норвезьких поліцейських, в цілому мають аналогічний зміст із сукупністю прав та обов'язків працівників Національної поліції України. Поліцейські начальники в Норвегії вправі обмежитися, якщо мова йде про проступок, за який загрожує штраф або позбавлення волі на строк до трьох місяців, офіційним «застереженням» або призначенням штрафу без передачі справи до суду. У цьому випадку обвинувачений може відмовитися від сплати штрафу і вимагати судового розгляду. Кримінальне переслідування в суді здійснюють за зазначеною категорією справ поліцейські службовці, з більш серйозних справ – окружні прокурори («державні адвокати»), які володіють повноваженнями обмежитися «застереженням», призначенням штрафу або відстрочити пред'явлення обвинувачення при дотриманні особою певних умов. Окружні прокурори здійснюють нагляд за діяльністю поліції, вони мають право давати вказівки поліцейським органам і скасовувати їх постанови [12, с. 27].

Також, заслуговує на увагу досвід Німеччини, адже поліція цієї федеративної республіки, як і в Україні, виконує сервісну функцію. Поліцейське право Німеччини невідривно пов'язано з правом порядку [13] або правом безпеки [14], що загалом охоплюються особливою частиною права управління [15]. За словами О.С. Проневич, німецька поліція в інституційному сенсі є виконавчим органом держави. Одним з постулатів поліцейського права є розмежування суб'єктів поліцейської діяльності на дві категорії, а саме: класичну поліцію як «поліцейську виконавчу службу» (Polizeivollzugsdienst) та органи поліцейського управління (Polizeiverwaltungsbehörden, Verwaltungspolizei, Ordnungsbehörden або Sicherheitsbehörden) [16, с. 824].

Персонал Федеральної поліції Німеччини (йдеться про поліцейських в уніформі) представлений трьома ланками службовців: нижча (mittlerer Dienst – категорія звань від полі-

цаймайстер до поліцайхгауптмайстер), середня (gehobener Dienst – категорія звань від поліцайкомісар до ерстер поліцайхаупткомісар), вища (höherer Dienst – категорія звань від поліцайрат) [17].

У той же час, муніципальної поліції – відносно новий поліцейський інститут. Не зважаючи на те, що місцеве самоврядування на конституційному рівні офіційно проголошено із прийняттям Конституції 1949 року, в деяких містах Німеччини муніципальна поліція утворена порівняно нещодавно. Наприклад, в місті Дармштад, муніципальна міліція була створена 18 грудня 2007 року, коли місцевою радою була прийнята «Програма заходів щодо попередження правопорушень і підтримки законності і порядку». Також можна навести приклад створення муніципальної поліції в місті Кельн, яка була створена 13 травня 2004 року. Передумовами створення муніципальної поліції, виходячи з «Положення про поліцію громадського порядку міста Кельна», виступило невдоволення місцевих жителів станом публічного порядку в місті.

Загалом слід констатувати, що характерною рисою працівників поліції в Німеччині є виконання функції з надання послуг населенню, у зв'язку з чим вони наділені статусом не силової структури, а сервісної служби, націленої на вирішення проблем територіальної громади. Разом з цим, статус поліцейського дорівнюється статусу державних службовців найвищих посадових осіб держави. Відтак, і вимоги, які пред'являються громадою до поліцейського аналогічні тим, які висувуються до державних службовців усіх рівнів.

Висновки. Аналіз наукової літератури та нормативно-правового забезпечення у сфері дотримання прав людини в поліцейській діяльності деяких зарубіжних країн дозволив зробити наступні висновки. Усталеним для всіх проаналізованих правоохоронних систем є організаційно-правове розмежування функцій поліції, в залежності від її центрального (федерального), або регіонального (місцевого) рівня.

Утворення місцевої поліції має позитивний вплив на покращення криміногенної обстановки у територіальних громадах, а також на взаємодію органів поліції із населенням. В деяких країнах, таких як США, посади керівників місцевої поліції мають виборний характер, що, безумовно, максимально наближує поліцейського до громади, адже на місцевому рівні керівник поліції залежить виключно від закону та своїх виборців. Вважаємо цілком прийнятною ідею запровадження аналогічної системи призначення на посади в Національній поліції України, в контексті створення нового для нашої правоохоронної системи проєкту «Поліцейський офіцер громади».

Таким чином, автор сформулював напрямки успішної реалізації принципу дотримання прав

людини в діяльності органів Національної поліції України, а саме: активне залучення громадськості до охорони публічного порядку, запровадження практики виборності поліцейських посад у місцевій громаді, підзвітність органів поліції місцевим мешканцям, інформування громадян про рівень криміногенності за місцем проживання.

Література

1. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
2. Касараба Ю. Я. Адміністративно-правове забезпечення впровадження міжнародно-правових стандартів у діяльність органів міліції України : автореф. дис. ... канд. наук спец. : 12.00.07 / Ю. Я. Касараба ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – К., 2009. – 190 с.
3. Солнцева Х.В. Організація поліцейської діяльності в Україні та США: структура. *Право і безпека*. 2016. № 1(60). С. 69-73.
4. Быков А.В., Кикоть-Глуходедова Т.В. Система обеспечения внутренней безопасности США. Конституционно-правовой аспект деятельности: монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 136 с.
5. Доценко О. С. Основні напрями діяльності поліції зарубіжних країн, основним завданням яких виступає забезпечення громадської безпеки. *Митна справа*. 2014. № 2 (92). Ч. 2. Кн. 2. С. 217-220.
6. В Україні запустили проєкт «Поліцейський офіцер громади». URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/v-ukrayini-zapustili-proekt-policejskij-oficer-gromadi>.
7. Проєкт МВС «Поліцейський офіцер громади»: перші 34 випускники заступають на службу. URL: https://mvs.gov.ua/ua/news/21032_Proekt_MVS_Policeyskiy_oficer_gromadi_pershi_34_vipuskniki_zastupayut_na_sluzhbu_.htm.
8. Поліцейські офіцери громади є, а відомчої нормативної бази – немає. URL: <https://sheriffua.org/news/harkov/politsejski-ofitseri-gromadi-je-a-vidomchoji-normativnoji-bazi--nemaje8846>.
9. Колодязний М.Г. Досвід Великої Британії у використанні громадськості щодо запобігання злочинності. *Форум права*. 2013. №3. С. 317-323.
10. У 2019 році рівень довіри до поліції склав 48%, – Ігор Клименко. URL: <http://police.dn.ua/news/view/u-2019-rotsi-riven-doviri-do-politsii-sklav-48igor-klimenko>.
11. Небеська М.С. Оцінка ефективності діяльності Національної поліції України. *Держава та регіони*. 2019. № 4(66). С. 92-97.
12. Система державного управління Королівства Норвегія: досвід для України / уклад. Л. А. Пустовойт ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2011. 52 с.
13. Götz V. Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht. Ein Studienbuch. 14., neu bearb. Aufl. – München: Beck, 2008. – 230 s.
14. Scholz/Decker. Bayerisches Sicherheits- und Polizeirecht. 7. Aufl. – München: Verlag Vahlen, 1994. 299 s.
15. Steiner U. Besonderes Verwaltungsrecht / U. Steiner. – Heidelberg: Verlag C.F. Müller, 1992. – 954 s.
16. Проневич О.С. Доктринальні засади поліцейського права Німеччини та Польщі. *Форум права*. 2011. №1. С. 822-828.
17. Ісаєва І. Особливості системи добору та професійно-особистісні вимоги, що висувуються до персоналу Федеральної поліції Німеччини. *Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України*.

2016. Вип. 4. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadped_2016_4_9.

Анотація

Григоренко О. В. Зарубіжний досвід реалізації принципу дотримання прав людини в діяльності органів Національної поліції. – Стаття.

У статті проаналізовано зарубіжний досвід реалізації принципу дотримання прав людини в діяльності органів Національної поліції.

Констатовано, що утворення місцевої поліції має позитивний вплив на покращення криміногенної обстановки у територіальних громадах, а також на взаємодію органів поліції із населенням. Встановлено, що в деяких країнах, таких як США, посади керівників місцевої поліції мають виборний характер, що, безумовно, максимально наближує поліцейського до громади, адже на місцевому рівні керівник поліції залежить виключно від закону та своїх виборців. Висловлено ідею щодо доцільності запровадження аналогічної системи призначення на посади в Національній поліції України, в контексті створення нового для нашої правоохоронної системи проєкту «Поліцейський офіцер громади». Сформульовано напрямки успішної реалізації принципу дотримання прав людини в діяльності органів Національної поліції України: активне залучення громадськості до охорони публічного порядку, запровадження практики виборності поліцейських посад у місцевій громаді, підзвітність органів поліції місцевим мешканцям, інформування громадян про рівень криміногенності за місцем проживання.

Ключові слова: права людини, Національна поліція, правоохоронні органи, центральний рівень поліції, регіональний рівень поліції, місцева поліція, криміногенна обстановка, територіальна громада, керівник поліції, публічний порядок, поліцейський офіцер громади.

Summary

Grigorenko O. V. Foreign experience of realization of the principle of observance of human rights in activity of bodies of national police. – Article.

The article analyzes foreign experience in implementing the principle of respect for human rights in the activities of the National Police. It was stated that the formation of local police has a positive impact on improving the crime situation in local communities, as well as on the interaction of police with the population. It has been found that in some countries, such as the United States, the positions of local police chiefs are elective, which certainly brings the police officer as close as possible to the community, as at the local level the police chief depends solely on the law and his constituents. The idea of the expediency of introducing a similar system of appointment to positions in the National Police of Ukraine, in the context of creating a new project for our law enforcement system "Community Police Officer". The directions of successful implementation of the principle of observance of human rights in the activity of the National Police of Ukraine are formulated: active public involvement in the protection of public order, introduction of the practice of electing police positions in the local community, accountability of police to local residents, informing citizens about criminogenicity.

Key words: human rights, National Police, law enforcement agencies, central police level, regional police level, local police, criminogenic situation, territorial community, police chief, public order, community police officer.

УДК 342.59

А. О. Даниленко
orcid.org/0000-0001-8263-1364
аспірант, науковий співробітник
Науково-дослідного інституту публічного права

ПРИНЦИПИ НАЦІОНАЛЬНОГО ВРЯДУВАННЯ ДЛЯ КРАЇН-КАНДИДАТІВ ТА ПОТЕНЦІЙНИХ КАНДИДАТІВ НА ЧЛЕНСТВО У ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ (НА ПРИКЛАДІ УКРАЇНИ)

Не потребує доказу той факт, що ефективна система керування справами держави є однією з основних передумов демократичного врядування, що ґрунтується на принципах верховенства права [1]. Задля її якнайкращої реалізації функціонує Програма SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management – Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту) – один з найпрестижніших аналітичних центрів ЄС, створений за ініціативи Організації економічного співробітництва та розвитку та ЄС задля надання допомоги країнам Центральної та Східної Європи з модернізації їх систем національного врядування. Вказана програма відіграє ключову роль у підготовці країн-кандидатів до вступу до ЄС [2].

Принципи публічного адміністрування (The Principles of Public Administration) були розроблені SIGMA в 2014 році з метою підтримки посиленого підходу Європейської Комісії до реформ публічного адміністрування в процесі розширення Європейського Союзу, а в 2015 році доопрацьовані в цілях прискорення цієї реформи в контексті Європейської політики сусідства [3, с. 5].

Фактично, ці принципи описують сутність «доброго врядування» на практиці та визначають основні вимоги, яких необхідно дотримуватися в процесі інтеграції до ЄС. Принципи також містять структуру моніторингу, що дозволяє регулярно аналізувати прогрес, досягнутий в застосуванні Принципів [4]. Оскільки сьогодні все ще актуальним залишається системне прискорення адміністративної реформи, яка є нагальною потребою на сучасному етапі розвитку України (зважаючи на вимоги суспільства, виклики конституційної реформи та євроінтеграційні пріоритети державної політики, визначені Президентом України та Кабінетом Міністрів України) [5, с. 1] розкриємо детальніше, про які принципи йде мова.

Розпочнемо з того, що у 2018 році SIGMA оприлюднила «Звіт про базові вимірювання: Принципи державного управління (Україна, червень 2018 року)». Представлений звіт містить коротко-строкові та середньострокові рекомендації Уряду України щодо конкретних заходів, спрямованих на вирішення деяких найважливіших викликів у сфері реформування [3, с. 3] національного врядування (мовою документа – державного управління, однак з розумінням того, що публіч-

не адміністрування та державне управління слід розмежовувати одне від одного, а у межах цього документу характеризуються окремі процеси у їх межах, на наш погляд, категорія «національне врядування» поєднує все це в одне ціле. Тому в цій роботі переклад здійснено як «принципи національного врядування»).

Основою для аналізу стала оновлена у 2017 році методологічна база для принципів публічного адміністрування (Methodological Framework for the Principles of Public Administration [6]). Аналіз вказаних документів надає уявлення про перелік досліджуваних принципів, їх сутність та способи впровадження до національного законодавства.

У даній роботі ми наведемо їх перелік згрупувавши у певну систему, розподілену по певним напрямках.

Перший напрямок – створена система управління реформою національного врядування та визначена відповідальність за її реалізацію, а стратегічні засади становлять основу для реалізації пріоритетних та послідовних реформаторських заходів, узгоджених з фінансовими можливостями держави:

– принцип 1. Уряд розробив і запровадив ефективний порядок денний реформи національного врядування, який відповідає ключовим викликам;

– принцип 2. Реформа національного врядування реалізується цілеспрямовано; визначені та регулярно підлягають моніторингу завдання щодо досягнення цілей реформи;

– принцип 3. Забезпечена фінансова сталість реформи національного врядування;

– принцип 4. Реформа національного врядування має дієву управлінську та координаційну структуру на політичному та адміністративному рівнях для керівництва процесом розробки і реалізації реформи [3, с. 8-21; 6, с. 10-23].

Тобто перший аспект – нормотворчий: держава має проголосити намір оптимізувати національне врядування шляхом прийняття стратегічних, уточнюючих чи індивідуальних законодавчих, урядових та актів глави держави якими встановлено процедури вирішення основних проблемних питань, які потребують розв'язання, а також фінансові, моніторингові та контрольні механізми їх реалізації.

Другий напрям має декілька підвидів:

1) інституції центру уряду виконують усі критично важливі функції, необхідні для функціонування добре організованої, узгодженої та компетентної системи формування державної політики: принцип 1. Усі критично важливі функції закріплені за інституціями уряду; принцип 2. Чіткі горизонтальні процедури, що регулюють процес європейської інтеграції, втілюються за координації відповідального органу;

2) планування політики гармонізоване, узгоджене з фінансовими інструментами Уряду та забезпечує досягнення Урядом своїх цілей: принцип 3. Запроваджено гармонізоване середньострокове планування державної політики з чіткими загальноурядовими цілями у відповідності до фінансових можливостей уряду; секторальні стратегії відповідають цілям уряду та узгоджуються з середньостроковим бюджетним планом; принцип 4. Збалансована система середньострокового планування діє щодо всіх євроінтеграційних процесів та інтегрована в планування державної політики; принцип 5. Постійний моніторинг створює умови для здійснення громадського контролю за діяльністю уряду та сприяє урядові в досягненні поставлених цілей;

3) рішення уряду та законодавство є прозорими, узгодженими з правовою точкою зору та доступними для громадськості; парламент здійснює контроль за діяльністю уряду: принцип 6. Забезпечується відкритість процесу прийняття урядом рішень; рішення приймаються на підставі фахових знань державних службовців; забезпечується відповідність рішень уряду актам законодавства; принцип 7. Парламент здійснює контроль за формуванням та реалізацією державної політики;

4) досягнення запланованих цілей політики здійснюється через інклюзивний процес та процес, що ґрунтується на доводах: принцип 8. Організаційна структура, процедури і кадровий склад у міністерствах забезпечують можливість впровадження розроблених політик і законодавства та відповідають цілям уряду; принцип 9. Процедури та інституційне забезпечення європейської інтеграції є невід'ємною частиною процесу формування політики і забезпечують систематичне і своєчасне перенесення права Європейського Союзу до внутрішнього законодавства; принцип 10. Процес формування політики і законопроектна робота здійснюються на основі доказів, усі міністерства послідовно здійснюють аналіз впливу; принцип 11. Політика і законодавство розробляються інклюзивно, що забезпечує активну участь суспільства і дозволяє узгоджувати різні погляди всередині уряду; принцип 12. Законодавство є однорідним за структурою, стилістикою і мовою; вимоги щодо розробки законодавства послідовно застосовуються міністерствами; нормативні акти оприлюднюються [3, с. 24-62; 6, с. 24-65].

Як бачимо, зазначені принципи стосуються діяльності уряду та його органів, тобто є функціональними й застосовними до сфери формування державних політик різних сфер життєдіяльності соціуму, процесів євроінтеграції та аспектів залучення громадян до питань публічного адміністрування.

Третій напрям – сфери державної та публічної служби чітко визначені і застосовується на практиці, наявні політика, правова основа та організаційна структура професійної державної та публічної служб:

– принцип 1. Сфери державної та публічної служби є достатніми, чітко визначеними та застосовуються на практиці;

– принцип 2. Наявні та впроваджуються політика та правова база, необхідні для функціонування професійної та цілісної державної та публічної служб; інституційна організація системи забезпечує послідовне та ефективне управління людськими ресурсами на державній та публічній службі;

– принцип 3. Відбір державних та публічних службовців відбувається на основі особистих якостей і досягнень, а також рівного ставлення до кандидатів на всіх етапах конкурсу; критерії переведення на нижчу посаду та звільнення державних та публічних службовців є чіткими;

– принцип 4. Прямий чи непрямий політичний вплив на вищі управлінські посади на державній чи публічній службі не допускається;

– принцип 5. Система оплати праці державних та публічних службовців ґрунтується на класифікації посад, є справедливою та прозорою;

– принцип 6. Забезпечується професійний розвиток державних та публічних службовців; це включає регулярне навчання, справедливе оцінювання службової діяльності та мобільність і просування по службі на основі об'єктивних і прозорих критеріїв та особистих якостей і досягнень;

– принцип 7. Запроваджено заходи зі сприяння доброчесності, запобігання корупції та забезпечення дисципліни на державній та публічній службі [3, с. 64-95; 6, с. 66-117].

Вищевказані принципи є основою формування та забезпечення професійного публічного адміністрування, реалізація якого здійснюється компетентними, висококваліфікованими службовцями, які мають відповідний рівень фахових знань, комплекс правильних морально-етичних установок та лідерських й професійних навичок задля можливості втілювати в дійсність покликання служити народу.

Четвертий напрям – запроваджено механізми гарантування підзвітності органів національного врядування, включаючи їх відповідальність та прозорість:

– принцип 1. Загальна організація центрального уряду є раціональною, відповідає належним політикам та нормативним актам і забезпечує на-

лежну внутрішню, політичну, судову, суспільну та незалежну підзвітність;

– принцип 2. Право на доступ до публічної інформації передбачено законом і послідовно застосовується на практиці;

– принцип 3. Запроваджено дієві механізми захисту прав особи на належне врядування та захист суспільних інтересів;

– принцип 4. Справедливе ставлення при вирішенні адміністративних спорів забезпечується через механізми адміністративного оскарження та оскарження до суду;

– принцип 5. Державні органи несуть відповідальність за неправомірні дії і гарантують відновлення у правах та/або відповідне відшкодування [3, с. 97-119; 6, с. 118-145].

Означена група принципів, з одного боку декларує право кожного здійснювати громадський моніторинг, нагляд та контроль за діяльністю суб'єктів національного врядування у межах законодавчих норм, що гарантують можливість бути обізнаним щодо питань публічного значення; з іншого – встановлюють правила регулювання індивідуалізованих адміністративно-правових відносин, де суб'єкт, наділений владними повноваженнями потенційно може приймати неправомірні рішення за які невідворотно має нести юридичну відповідальність перед народом.

П'ятий напрям – національне врядування є орієнтованим на громадян; якість і доступність публічних послуг забезпечується наступними принципами:

– принцип 1. Існує і реалізується політика публічного адміністрування, орієнтованого на громадян;

– принцип 2. Належне врядування є ключовим політичним завданням у наданні адміністративних послуг, яке закріплено в законодавстві та послідовно застосовується на практиці;

– принцип 3. Запроваджені механізми забезпечення якості адміністративних послуг;

– принцип 4. Забезпечується доступність публічних послуг [3, с. 121-140; 6, с. 146-175].

Тут яскраво продемонстровано необхідність сервісного публічного адміністрування, діяльність органів якого орієнтується на потреби населення, забезпечення їх необхідними благами без утяжливих бюрократичних процедур (за часом, документами тощо) й з єдиною соціальною метою – покращити добробут громадян шляхом максимального сприяння реалізації їх конституційно гарантованих прав, свобод та інтересів.

Останній напрям – забезпечене управління державними фінансами, включаючи публічні закупівлі та зовнішній аудит [3, с. 5]. Означений напрям є масштабнішим за попередні, передбачає декілька видів, що сукупно складають низку ключових принципів:

1) бюджетне регулювання:

– принцип 1. Уряд публікує середньострокову бюджетну структуру, яка ґрунтується на достовірних прогнозах і охоплює мінімум три роки;

– принцип 2. Бюджет формулюється відповідно до національної законодавчої бази;

– принцип 3. Міністерство фінансів (або уповноважений центральний орган казначейства) здійснює контроль за витрачанням коштів та забезпечує їх ліквідність;

– принцип 4. Існує чітка стратегія управління боргом, що реалізована таким чином, щоб загальна ціль боргу країни дотримувалась, а витрати на обслуговування боргу тримались під контролем;

– принцип 5. Забезпечується прозора звітність та контроль бюджету;

2) внутрішній контроль та аудит:

– принцип 6. Нормативна база інституту внутрішнього контролю визначає обов'язки, повноваження контролюючих органів та сферу застосування бюджетними організаціями видатків із державного бюджету;

– принцип 7. Кожна громадська організація, що функціонує задля здійснення контрольних повноважень діє відповідно до державної політики загального внутрішнього контролю;

– принцип 8. Нормативна база для внутрішнього аудиту містить міжнародні стандарти та відповідає законодавству, що регулює сферу державних фінансів;

– принцип 9. Кожна громадська організація здійснює внутрішній аудит відповідно до державної політики здійснення внутрішнього аудиту та документів організації;

3) публічні закупівлі:

– принцип 10. Правила щодо публічних закупівель приведені у відповідність до законодавства ЄС, включають додаткові сфери, які не охоплені acquis, узгоджені з відповідними нормами інших галузей та належним чином виконуються;

– принцип 11. Існує інституційний та адміністративний потенціал для розробки, впровадження та ефективного контролю за політикою публічних закупівель;

– принцип 12. Система правових засобів захищена у відповідності до стандартів ЄС, процедура незалежна, швидка, передбачає належний розгляд скарг й містить юридичні санкції;

– принцип 13. Операції з публічних закупівель відповідають основним принципам рівного ставлення, недискримінації, пропорційності та прозорості, забезпечуючи при цьому найбільш ефективне використання громадських коштів та найкращого застосування сучасних прийомів та методів закупівель;

– принцип 14. Органи, що здійснюють замовлення мають на це відповідні повноваження, й ін-

струменти для забезпечення професійного управління повним циклом закупівель;

4) зовнішній аудит:

– принцип 15. Незалежність Вищої аудиторської установи гарантується конституційно-правовими рамками та поважається на практиці;

– принцип 16. Вища аудиторська установа застосовує стандарти нейтрально та об'єктивно; забезпечено якісний аудит, який позитивно впливає на функціонування державного сектору [6, с. 176-252].

Відповідно, дана група принципів визначає за необхідне існування стратегічно планованого підходу до формування та витрачання державних коштів й розпорядження борговими зобов'язаннями, механізмів відкритого та незалежного внутрішнього та зовнішнього контролю, аудиту та процедур здійснення публічних закупівель на основі єдиних стандартизованих правил, які якнайкраще слід об'єктивувати у кодексах поведінки службовців.

Втім, слід також розуміти те, що всі перелічені принципи є добровільними нормами, а не обов'язковими законами. Однак за їх відсутності омріяне членство в ЄС для України буде неможливим.

На підставі вищевикладеного маємо можливість сформулювати висновок, згідно з яким досліджувані принципи є індикаторами відповідності передовим практикам ЄС, що об'єктивують європейські цінності й стандарти публічного адміністрування як єдині засади спільного співіснування народів й націй у «без кордонному» вимірі. Програма SIGMA оцінює стан євроінтеграційних модернізацій законодавства країн-кандидатів до ЄС на основі розроблених методологічних основ та оприлюднює звіти про базові вимірювання на підставі аналізу декількох напрямів.

Для України співробітництво з ЄС надає унікальні можливості – від перейняття позитивного досвіду до фінансової, технічної, інтелектуальної допомоги. Тому вкрай актуальним є забезпечення поступової оптимізації публічного адміністрування задля його сталого розвитку з акцентом на інноваційність застосування практик адміністративної діяльності, пов'язаних із інклюзивністю реалізації владного впливу на суспільні відносини.

Література

1. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р. *Урядовий кур'єр*. 2016. № 139.

2. Програма SIGMA. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. URL: <http://www.center.gov.ua/pro-tsentr/proekti/sigma>.

3. Звіт про базові вимірювання: Принципи державного управління. Кабінет Міністрів України. 2018. URL: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-presentation-2018/09.2018/11.09.2018Ukraine%](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-presentation-2018/09.2018/11.09.2018Ukraine%20Baseline%20Measurement%20Report%202018-UA.pdf)

[20Baseline%20Measurement%20Report%202018-UA.pdf](http://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/17-presentation-2018/09.2018/11.09.2018Ukraine%20Baseline%20Measurement%20Report%202018-UA.pdf).

4. Principles of Public Administration for EU candidate countries and potential candidates. SIGMA. 2017. URL: <http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration-eu-candidate-countries-and-potential-candidates.htm>.

5. Заключний документ міжнародної конференції «Стратегія адміністративної реформи: рекомендації SIGMA Урядові України». Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. 2006. URL: [http://www.center.gov.ua/attachments/article/11/Final_document_ukr%20\(1\).doc](http://www.center.gov.ua/attachments/article/11/Final_document_ukr%20(1).doc)

6. Methodological Framework for the Principles of Public Administration. SIGMA. 2017. URL: <http://www.sigmaweb.org/publications/Methodological-Framework-for-the-Principles-of-Public-Administration-November-2017.pdf>

Анотація

Даниленко А. О. Принципи національного врядування для країн-кандидатів та потенційних кандидатів на членство у Європейському Союзі (на прикладі України). – Стаття.

У статті автором наведено перелік принципів національного врядування для країн-кандидатів та потенційних кандидатів на членство у Європейському Союзі (на прикладі України). Мова йде про принципи відповідності передовим практикам ЄС, що об'єктивують європейські цінності й стандарти публічного адміністрування як єдині засади спільного співіснування народів й націй у «без кордонному» вимірі. З розумінням того, що публічне адміністрування та державне управління в Україні слід розмежовувати одне від одного, а в єдності іменувати національним врядуванням, в цій роботі автор використовує конструкцію «принципи національного врядування». Виявлено, що Програма SIGMA оцінює стан євроінтеграційних модернізацій законодавства країн-кандидатів до ЄС на основі розроблених методологічних основ та оприлюднює звіти про базові вимірювання на підставі аналізу декількох напрямів. Описано шість напрямів за якими Програма SIGMA оцінює стан євроінтеграційних модернізацій законодавства країн-кандидатів до ЄС. З'ясовано, що Україні потрібно: 1) оптимізувати національне врядування шляхом прийняття стратегічних, уточнюючих чи індивідуальних законодавчих, урядових та актів глави держави; 2) забезпечити дієвість основних принципів діяльності уряду та його органів; 3) реформувати інститут державної та публічної служби; 4) здійснити перехід на сервісний тип публічного адміністрування; 5) забезпечити умови для здійснення громадського моніторингу, нагляду та контролю за діяльністю суб'єктів національного врядування; 6) запровадити стратегічно плановий підхід до формування та витрачання державних коштів й розпорядження борговими зобов'язаннями, механізмів відкритого та незалежного внутрішнього та зовнішнього контролю, аудиту та процедур здійснення публічних закупівель на основі єдиних стандартизованих правил. Виявлено, що для України забезпечення поступової оптимізації публічного адміністрування задля його сталого розвитку з акцентом на інноваційність застосування практик адміністративної діяльності, пов'язаних із інклюзивністю реалізації владного впливу на суспільні відносини мати бути стратегічним пріоритетом.

Ключові слова: євроінтеграція, ЄС, національне врядування, принципи, публічне адміністрування.

Summary

Danylenko A. O. The principles of public administration for candidate countries and potential candidates for membership in the European Union (on the example of Ukraine). – Article.

The author lists the principles of national governance for candidate and potential candidate countries for membership in the European Union (on the example of Ukraine). These are the principles of compliance with EU best practices, which objectify European values and standards of public administration as the only principles for the coexistence of peoples and nations in the "borderless" dimension. Understanding that public administration and state administration in Ukraine should be distinguished from each other, in this paper the author uses the construction "principles of national governance". It was found that the SIGMA assesses the state of European integration modernizations of the legislation of the EU candidate countries on the basis of the developed methodological bases and publishes reports on basic measurements based on the analysis of several areas. Six areas are described in which the SIGMA assesses the state of Euro-

pean integration modernization of the legislation of the EU candidate countries. It was found that Ukraine needs to: 1) optimize national governance by adopting strategic, clarifying or individual legislative, governmental and acts of the head of state; 2) to ensure the effectiveness of the basic principles of the government and its bodies; 3) reform the institution of state and public service; 4) make the transition to the service type of public administration; 5) provide conditions for public monitoring, supervision and control over the activities of national governments; 6) introduce a strategically planned approach to the formation and expenditure of public funds and debt management, mechanisms of open and independent internal and external control, audit and public procurement procedures based on uniform standardized rules. It was revealed that for Ukraine to ensure the gradual optimization of public administration for its sustainable development with an emphasis on the innovative application of administrative practices related to the inclusiveness of the exercise of power influence on public relations should be a strategic priority.

Key words: EU, European integration, national government, principles, public administration.

УДК 347.73: 336.22

*М. В. Кармаліта**кандидат юридичних наук, доцент, докторант
Університету державної фіскальної служби України*

**СУДОВЕ ПРОВАДЖЕННЯ ЯК НАСЛІДОК ЗАХИСТУ
ПОРУШЕНОГО ІНТЕРЕСУ У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ:
ПРАКТИКА ЄСПЛ ТА БАЛАНС ПРИВАТНОГО І ПУБЛІЧНОГО ІНТЕРЕСУ**

Вступ. Застосування норми права продовжує правове регулювання, що було розпочате нормотворчістю. На рівні конкретних життєвих ситуацій адресати норм права не завжди можуть реалізувати свої права й обов'язки самостійно, за відсутності своєрідного посередництва або залучення уповноважених суб'єктів. Для цієї форми реалізації права характерним є своєрідна дихотомія цілі, що полягає не лише у задоволенні потреб осіб, права та обов'язки яких реалізуються, але також у задоволенні потреб та інтересів суспільства загалом [1, с. 316].

Одним з проявів видової різноманітності правозастосування є юрисдикційний його вид, що має місце під час розв'язання податкових спорів та притягнення правопорушників до відповідальності. Найбільш поширеним способом захисту порушених прав і законних інтересів є подання позову до суду. Однак це не означає, що вирішення справи по суті у судовій інстанції є найбільш доцільним. Неможливість суб'єктів господарювання захистити свої права в Україні, обумовлюють необхідність їх звернення до Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ). Цей засіб захисту є доступним у разі використання платником податків всіх національних ефективних засобів захисту та не закінчився 6-ти місячний строк з дня останнього рішення у справі.

Вітчизняна судова практика у цілому розвивається відповідно до принципів ЄСПЛ, який є міжнародним органом захисту прав та законних інтересів суб'єктів правовідносин, зокрема і у сфері оподаткування, діє згідно принципів, визначених Європейською конвенцією з прав людини, беручи їх за основу вирішує податкові спори по суті, створюючи правові прецеденти, що є обов'язковими для виконання як державами, так і платниками податків цих держав. Правовим підґрунтям нормативності даного положення є ч. 1 ст. 2 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [2].

Метою публікації є аналіз практики ЄСПЛ щодо захисту приватного та публічного інтересу в оподаткуванні, формулювання концептуальних підходів до встановлення їх балансу при вирішенні податкових спорів.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у зв'язку із реалізацією приватного і публічного інтересу в оподаткуванні.

Теоретичну основу дослідження становлять праці Н. Блажівської, Н. Буроменської, Д. Гетманцева, О. Макух, А. Монаєнка, О. Петрушевської, П. Селезня, А. Сліденка, Т. Фулей та ін.

Виклад основного матеріалу дослідження. Європейському праву властива ідея про те, що публічний інтерес у визнанні та захисті права особи закладено в основу самого існування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Європейська конвенція з прав людини) [3]. Це пояснюється тим, що суспільство загалом виграє, коли особа захищена від надмірної державної влади і здатна розвиватися автономно. У той же час у Європейській конвенції з прав людини об'єктивізуються різні публічні інтереси у контексті виправдання обмеження індивідуальних прав. Так, у ст. 1 Протоколу 1 Європейської конвенції з прав людини використовується поняття «інтерес суспільства»: кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права. Проте такі положення жодним чином не обмежують право держави вводити в дію закони, які вона вважає необхідними для здійснення контролю за користуванням майном відповідно до загальних інтересів або для забезпечення сплати податків чи інших зборів або штрафів [4].

Здійснюючи тлумачення норм цієї статті, виокремлюють три норми. Перша – загального характеру, що визначає так званий принцип поваги до власності (перше речення першої частини статті). Друга норма стосується позбавлення власності за певних умов (друге речення першої частини статті). Щодо третьої норми (друга частина статті), то вона надає державам можливість регулювати використання майна в інтересах суспільства та приймати закони, які держави вважають необхідними для цього. Усі три положення взаємопов'язані, а саме друга і третя норми стосуються окремих випадків порушення права власності, тому мають тлумачитися з використанням принципу, викладеного у першій нормі [5].

Так, зокрема, у справі «East/West Alliance Limited» проти України» рішення ЄСПЛ від 23.01.2014 (заява 19336/04) містить положення про те, що перша та найбільш важлива вимога ст. 1 Протоколу 1 Європейської конвенції з прав людини полягає у тому, що будь-яке втручання державного органу у право на мирне володіння майном має бути законним. Вимога щодо законності у розумінні Конвенції вимагає дотримання відповідних положень національного законодавства та відповідності принципів верховенства права, що охоплює свободу від свавілля. Будь-яке втручання державного органу у право на мирне володіння майном повинно забезпечити «справедливий баланс» між загальним інтересом суспільства та вимогами захисту основоположних прав конкретної особи. Іншими словами, має існувати обґрунтоване пропорційне співвідношення засобів, які застосовуються, та мети, яку прагнуть досягти.

У справі «Інтерсплав проти України» рішення ЄСПЛ від 09.01.2007 (заява 803/02) має вказівку на те, що поняття «майно» у ст. 1 Протоколу 1 Європейської конвенції з прав людини має автономне значення, яке не залежить від формальної класифікації, прийнятої у національному законодавстві. Питання, яке мало бути розглянуте, стосується того, наскільки обставини справи, що розглядалася загалом, давали заявникові право на майновий інтерес, захищений ст. 1 Протоколу 1 Європейської конвенції з прав людини. У зв'язку з цим було зауважено, що в цій ситуації спір стосувався не конкретної суми ПДВ або компенсації за затримку у його виплаті, а загального права заявника відповідно до Закону України «Про податок на додану вартість». Так, заявник мав достатньо підстав сподіватися на відшкодування ПДВ, який він сплатив під час здійснення своєї господарської діяльності, так само як і на компенсацію за затримку його виплати. Переконавання, що чинники, про які стало відомо під час розгляду справи ЄСПЛ, було наслідком твердження, що заявник мав майновий інтерес, закріплений у законодавстві України та захищений ст. 1 Протоколу 1 до Європейської конвенції з прав людини. А тому затримку у відшкодуванні ПДВ заявникові можна вважати втручанням у його право на мирне володіння своїм майном. На думку суддів ЄСПЛ, заявник поніс індивідуальний та надмірний тягар.

Факт того, що національне законодавство держави не визнає особливий інтерес як «право» або навіть «право власності», не виключає можливості за певних обставин визнати такий інтерес «майном» у значенні ст. 1 Протоколу 1 Європейської конвенції з прав людини (у справі «Депаль проти Франції» рішення ЄСПЛ від 29.03.2010 (заява № 34044/02)). У справі «Беелер проти Італії» рішення ЄСПЛ від 05.01.2000 (заява № 33202/96) наголошується на тому, що значення поняття

«майно» у ч. 1 ст. 1 Протоколу 1 Європейської конвенції з прав людини не обмежується правом власності на речі матеріального світу... : деякі інші права та інтереси, що становлять активи, також можуть розглядатися як «майнові права», а отже як «майно». Про суттєвий матеріальний інтерес, який означає володіння майном для цілей ст. 1 Протоколу 1 Європейської конвенції з прав людини йдеться і у справі «Онер'їлдіз проти Туреччини» рішення ЄСПЛ від 18.06.2002 (заява № 48939/99)). Згадані вище справи не мали своїм предметом розгляду податковий спір, однак включали трактування положень ст. 1 Протоколу 1 Європейської конвенції з прав людини.

За певних обставин «законне очікування» отримання активу також може користуватися захистом ст. 1 Протоколу 1 Європейської конвенції з прав людини. Характеристика очікування як законного можлива, якщо воно більш конкретне, ніж звичайна надія, і засноване на нормі права або правовому акті, такому як судове рішення, пов'язаному з майновим інтересом (у справі «Пайн Велі Девелопмент Лтд. та інші проти Ірландії» рішення ЄСПЛ від 23.10.1991 (заява № 12742/87)). Питання, що має бути розглянуто, полягає у тому, чи надавали обставини справи заявникові право на інтерес, який по суті захищається ст. 1 Протоколу 1 Європейської конвенції з прав людини (у справі «Броньовський проти Польщі» рішення ЄСПЛ від 22.06.2004 (заява № 31443/96)).

Положення ст. 1 Протоколу 1 Європейської конвенції з прав людини за своєю структурою вказує як на права, що підлягають захисту, так і на підстави, коли втручання у права можуть бути виправдані. Важливим є те, що обмеження можливе лише у виняткових випадках. Умовами виправдання втручання у право власності є такі: втручання вчинене «згідно із законом», воно відповідає законній (легітимній) меті, воно є «необхідним у демократичному суспільстві», а також і те, що воно було пропорційним до тієї правомірної мети, яку намагалися досягти. Акцентуємо увагу на такому: 1) законним є те втручання, якщо було забезпечено такий справедливий баланс між загальним інтересом суспільства та вимогами захисту основоположних прав конкретної особи. Для того, щоб констатувати справедливий баланс, необхідно встановити, що відповідне втручання задовольнило вимогу законності і не було свавільним. Вимога законності, яка впливає з Європейської конвенції з прав людини, означає вимогу дотримання відповідних положень національного закону і принципу верховенства права; 2) втручання має переслідувати легітимну мету в суспільних інтересах, зокрема його відсутність спричинила б соціальне напруження і загрожувало б порушенням публічного порядку; 3) втручання може бути здійснене «не інакше як в інтересах суспіль-

ства» з дотриманням принципу пропорційності [6, с. 61–64]. ЄСПЛ нагадує, що держави мають широкі межі самостійної оцінки у визначенні того, що є публічним інтересом. Судом встановлено, що поняття суспільного інтересу включає, зокрема, і протидію ухиленню від сплати податків (рішення ЄСПЛ у справі «Гентрих проти Франції» від 22.09.1994 (заява № 13616/88)), і ухвалення державної політики щодо захисту державного бюджету (рішення ЄСПЛ у справі «Н.К.М. проти Угорщини» від 14.05.2013 (заява № 66529/11)) та ін.

Щодо рішень ЄСПЛ у справах проти інших держав, то:

– про необхідність дотримання балансу приватних і публічних інтересів у процесі суспільного розвитку та функціонування держави наголошував ЄСПЛ у рішенні справи «Сорінг проти Сполученого Королівства» від 07.07.1989 (заява № 33202), посилаючись на те, що Європейська конвенція з прав людини спрямована на пошук справедливого співвідношення між потребами, пов'язаними з інтересами суспільства загалом, і вимогами захисту основних прав людини. До того, що справедливого балансу між захистом права власності та вимогами загального інтересу не було дотримано, дійшов ЄСПЛ та резюмував це і у згаданому вище рішенні справи «Гентрих проти Франції», тим самим стаючи на захист заявника;

– у рішенні справи «Gasus Dossier- und Forder-technik GmbH» проти Нідерландів від 23.02.1995 (заява № 15375/89) ЄСПЛ констатував відсутність порушення ст. 1 Протоколу 1 Європейської конвенції з прав людини, аргументуючи тим, що: вимога пропорційності між використаними засобами та поставленою метою була дотримана; втручання, що було предметом оскарження у цій справі, сталося у результаті здійснення податковими органами своїх повноважень згідно із Законом про стягнення податків від 1845 року (Invorderingswet); ця справа стосується реалізації права держави приймати такі закони, які є необхідними для забезпечення державної політики у сфері оподаткування; виконання законодавчим органом такого завдання має ґрунтуватися на широкій свободі розсуду, особливо тоді, коли податкові органи наділені ширшим обсягом повноважень для повернення заборгованості, ніж звичайні кредитори; суд поважатиме оцінку законодавчого органу в таких питаннях, поки вона не буде позбавлена «розумного обґрунтування»;

– у рішенні справи «S.A. Dangeville» проти Франції» від 16.07.2002 (заява № 36677/97) ЄСПЛ констатував порушення ст. 1 Протоколу 1 Європейської конвенції з прав людини та ухвалив, зокрема, що позовні вимоги заявника мали юридичне підґрунтя про повернення суми помилково сплаченого ПДВ і заявник мав законні очікування на отримання такого відшкодування.

ЄСПЛ встановив, що втручання у право власності заявника не відповідало вимогам суспільного інтересу; втручання у право заявника безперешкодно користуватися своїм майном було непропорційним, оскільки його нездатність сплатити борг і відсутність національних процедур, що забезпечують достатній спосіб правового захисту права на повагу до користування своїм майном, порушує справедливий баланс між вимогами інтересу суспільства та вимогами захисту основних прав свободи;

– у рішенні справи «Компанія «Буффало СРЛ» у процесі ліквідації проти Італії» від 15.12.2004 (заява № 38746/97) ЄСПЛ встановив, що мало місце порушення ст. 1 Протоколу 1 Європейської конвенції з прав людини, оскільки несвоєчасне повернення суми надміру сплаченого податку мало наслідком стан економічної невизначеності та неможливості зміни матеріального становища заявника протягом періоду, який не підпадає під категорію «розумний строк». Таке втручання у право власності заявника було непропорційним, оскільки наслідки фінансового характеру, які стосувалися несвоєчасного повернення суми надміру сплаченого податку у поєднанні з відсутністю будь-яких ефективних засобів правового захисту для прискорення повернення сум та невизначеність щодо конкретного строку виплат, порушили справедливий баланс, який необхідно зберегти задля загального суспільного інтересу та захисту права на мирне володіння майном;

– у рішенні «Булвес» АД проти Болгарії» від 22.01.2009 (заява № 3991/03) ЄСПЛ постановив, що було допущено порушення ст. 1 Протоколу 1 Європейської конвенції з прав людини, що враховуючи своєчасне та повне виконання заявником своїх обов'язків щодо декларування ПДВ, неможливості ним забезпечити дотримання постачальником обов'язків задекларувати ПДВ, а також відсутності вчинення шахрайства системі оподаткування, про яке заявник знав або міг знати, Суд вважає, що він не зобов'язаний був нести відповідальність за наслідки невиконання постачальником своїх зобов'язань щодо своєчасного декларування ПДВ і, як наслідок, сплачувати ПДВ повторно разом з пенею. Такі вимоги, на думку Суду, прирівнюються до надзвичайного обтяження для заявника, що порушує справедливий баланс, який має бути дотриманий між вимогами загальних інтересів та вимогами захисту права власності;

– у рішенні справи «Еуромак Метал Доо проти Колишньої Югославської Республіки Македонії» від 08.10.2018 (заява № 68039/14) ЄСПЛ встановив, що на компанію-заявника було покладено додаткові податкові зобов'язання; втручання у її право власності було неправомірним, а покарання компанії-заявника поклало на неї непропорцій-

ний тягар. Суд констатував, що хоча держава і має широку свободу розсуду у сфері оподаткування, випадок втручання повинен відповідати «справедливому балансу» між вимогами загальних інтересів суспільства та вимогами захисту основоположних прав людини;

– у рішенні справи «Н.К.М. проти Угорщини» від 14.05.2013 (заява № 66529/11) ЄСПЛ використав таке формулювання: було допущено порушення ст. 1 Протоколу 1 Європейської конвенції з прав людини. Незважаючи на широкі повноваження органів державної влади у сфері оподаткування, Суд визнав, що вжиті засоби були непропорційними до законної мети захищати державний бюджет від надмірних виплат вихідної допомоги. Заявниці не було надано перехідного періоду для адаптації до нового порядку звільнення. Більше того, позбавляючи її визнаного права, що слугувало особливим соціальним інтересам реінтеграції на ринку праці, державні органи влади в Угорщині вжили заходів, які призвели до надмірного та непропорційного тягара;

– рішення ЄСПЛ від 20.12.2016 у справі «Lindstrand Partners Advokatbyrå AB проти Швеції» (заява № 18700/09) стосується обшуку, проведеного податковим відомством у приміщенні заявника, що мав місце у двох інших компаніях. Контролюючий орган підозрював, що значні суми грошей були захищені від оподаткування у Швеції через нелегальні операції між клієнтською компанією заявника та швейцарською компанією. Заявник скаржився на те, що права на приватність фірми порушувалися, а податкове агентство отримало доступ до обшуку приміщень та вилучення дисків даних, які нібито належали цій фірмі. Суд постановив, що не відбулося порушення ст. 8 Європейської конвенції з прав людини, оскільки було встановлено, що обшук офісу заявника не був непропорційним щодо законної мети, а саме економічного добробуту країни;

– розглядаючи справу «Cacciato проти Італії» ЄСПЛ виніс рішення від 16.01.2018 (заяви № 60633/16; 50821/06), у якому визнав скарги заявників неприйнятними як явно необґрунтовані. Суд встановив, що нарахування податку не порушило балансу, який має бути збережено між правами заявників та суспільним інтересом щодо стягнення податків, особливо враховуючи можливість застосовувати дискрецію (свободу розсуду), якою держави володіють у податково-бюджетній політиці. Ставка нарахування податку, засоби його примусового стягнення відносилися до дискреційних повноважень законодавчого органу Італії. Встановлення такого розміру не перевищувало 20 %; стягнення податку не мало своїм наслідком фактичного скасування винагороди у вигляді компенсації та не виправданих фінансових труднощів для заявників [7].

У перерахованих вище податкових спорах позиції ЄСПЛ стосуються, зокрема, презумпції правомірності дій платника податків за наявності суперечливих нормативних актів; положення про добросовісність платника податків (платник податків не повинен нести відповідальність за порушення, допущені його контрагентами); необхідності врахування обов'язкової наявності вини у разі застосування штрафів, якщо вони мають виключно каральний та стримуючий характер, відповідають кримінальному переслідуванню в розумінні ст. 6 Європейської конвенції з прав людини; принципів пропорційності та законності втручання у право на мирне володіння майном платником податків.

Не дивлячись на значну кількість суто податкових справ, розглянутих ЄСПЛ (мова йде про справи, що були згадані вище та стосувалися ст. 1 Протоколу 1 Європейської конвенції з прав людини), що враховуються вітчизняними судами під час вирішення справи, є ряд його рішень, на які необхідно звернути увагу з метою формування належної (обґрунтованої, успішної) практики вітчизняного правозастосування. Зокрема, мова йде про такі рішення: 1) «Отиміа Інвестментс проти Нідерландів» (заява № 75292/10) від 10.11.2012, що є наслідком розгляду Судом справи в контексті порушення визначеного ст. 8 Європейської конвенції з прав людини права на повагу до особистого життя. Із сферою оподаткування провадження пов'язано тим, що мова йде про обмін податковою інформацією щодо Отиміа Інвестментс між уповноваженими органами Нідерландів та Іспанії за відсутності попередньої згоди на це заявника. Розглянувши усі обставини справи Суд дійшов висновку, що передача відповідних даних мала легітимну мету, і тому зазначив про відсутність факту порушення ст. 8 Європейської конвенції з прав людини; 2) «М.Н. та інші проти Сан-Марино» від 07.07.2015 (заява № 28005/12), що є наслідком розгляду Судом справи в контексті порушення визначеного ст. 8 Європейської конвенції з прав людини, яке відбулося внаслідок надання податковими органами Сан-Марино банківської інформації слідчим органам Італії про активи особи, яка не була підозрюваною у кримінальній справі; 3) «G.S.B. проти Швейцарії» від 22.03.2016 (заява № 28601/11), у якому Суд встановив відсутність порушення визначеного ст. 8 Європейської конвенції з прав людини права на повагу до особистого життя, оскільки отримання та надання інформації відбувалося на основі міжнародного договору між США та Швейцарією.

Значення процесу ознайомлення та аналізу рішень ЄСПЛ як органу, до якого можуть звертатися платники податків (фізичні та юридичні особи) за захистом своїх прав, неоціненне. Для платника податків – це можливість пізнання належної юри-

дичної аргументації своєї позиції, для національної судової системи – це правильність посилання суддями на статті Європейської конвенції з прав людини та Протоколи до неї, трактування того чи іншого права ЄСПЛ.

Висновки з даного дослідження. Таким чином, при прийнятті рішень ЄСПЛ керується принципом справедливого балансу між приватним та суспільним (загальним, публічним) інтересом, враховуючи те, що сфера оподаткування є прерогативою внутрішньої політики держави. У той же час, позбавлення власності, втручання в користування майном, контроль за користуванням власністю з боку держави мають виправдовуватися відповідною публічною метою у вчиненні контрольних заходів та відповідати справедливій рівновазі між вимогами інтересу суспільства та вимогами захисту основних прав людини. Однак використовувати позиції ЄСПЛ, що не відповідають фактичним обставинам справи, тобто відірвані від контексту, жодною мірою не допускається. На жаль, в Україні ця проблема має місце [8]. Можливо ця проблема є наслідком відсутності забезпечення суддів вітчизняних судів опублікованим перекладом повних текстів рішень (згідно зі ст. 18 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» використанню підлягає офіційний переклад рішення ЄСПЛ, що надрукований у офіційному виданні, або, за відсутності перекладу, оригінальним текстом) [2]. Однак наголошуємо на тому, що підбір відповідного фактичним обставинам справи рішення ЄСПЛ є не єдиною вимогою правильного правозастосування. Особливу увагу доцільно приділити національному законодавству тієї країни, щодо якої було прийняте рішення, та з'ясувати, наскільки винесене рішення обумовлене характерними рисами такого національного законодавства. Аналіз практики ЄСПЛ проведений у роботі, а також результати дослідження Н. Блажівської [9], О. Макух [10], А. Монаєнка [11], П. Селезня [12] переконують у необхідності на концептуальному рівні забезпечити реалізацію публічного та приватного інтересу в оподаткуванні, беручи до уваги, зокрема, практику ЄСПЛ.

Література

1. Сырых В. М. Проблемы теории государства и права: учебник. Москва: Эксмо, 2008. 528 с.
2. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 12.05.2020).
3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 16.07.2019).
4. Посібник за статтею 1 Протоколу № 1 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, Захист власності. URL: <file:///C:/Users/%D0%90%D0%B4%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%>

D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%BE%D1%80/Downloads/Guide_Art_1_Protocol_1_UKR_2019.pdf (дата звернення: 16.11.2019).

5. Збірник витягів з рішень Європейського суду з прав людини, рекомендованих для вивчення при підготовці до письмового анонімного тестування у межах іспиту для кваліфікаційного оцінювання суддів на відповідність займаній посаді. 2018. URL: <http://www.nsj.gov.ua/files> (дата звернення: 12.11.2019).
6. Фулей Т. І. Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві: Науково-методичний посібник для суддів. 2-ге видання виправлене і доповнене. Київ, 2015. 128 с. С. 61–64.
7. Оподаткування та Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. Інформаційний бюлетень. *Оподаткування та ЄСПЛ*. 2018.
8. Гончарук М., Литвинець Л. Застосування рішень Європейського суду з прав людини в судовій практиці: проблеми інтерпретації. URL: http://protocol.ua/ua/zastosuvannya_rishen_evropeyskogo_sudu_z_prav_lyudini_v_sudoviy_praktitsi_problemi_interpretatsii (дата звернення: 12.11.2020).
9. Блажівська Н. Є. «Пропорційність» як підстава обмеження права власності відповідно до практики Європейського суду з прав людини. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Випуск 5 (20). С. 51–55.
10. Макух О. В. До проблеми забезпечення балансу приватних і публічних інтересів при регулюванні фінансових відносин (на прикладі рішень Європейського суду з прав людини). *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького*. 2016. № 2 (14). С. 103–111.
11. Монаєнко А. Особливості розгляду адміністративним судом спорів з приводу застосування адміністративного арешту майна та коштів платника податків з урахуванням практики ЄСПЛ. *Судовий розгляд податкових і митних спорів: проблеми, виклики, пріоритети (м. Київ, 4–5 липня 2019 року)*: збірник матеріалів. Київ, 2019. 354 с. С. 315–320.
12. Селезень П. О. Вплив рішень Європейського суду з прав людини на розвиток податкової системи України. *Форум права*. 2009. № 1. С. 491–497.

Анотація

Кармаліта М. В. Судове провадження як наслідок захисту порушеного інтересу у сфері оподаткування: практика ЄСПЛ та баланс приватного і публічного інтересу. – Стаття.

Стаття присвячена висвітленню практики Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) щодо захисту приватного і публічного інтересу в оподаткуванні. Встановлено, що правозастосовна діяльність у сфері оподаткування виступає передумовою реалізації приватного та публічного інтересу, причому для цієї форми реалізації норм податкового права характерним є дуалізм завдань та цілей: задоволення потреб та інтересів осіб, права та обов'язки яких реалізуються, а також задоволенні потреб та інтересів суспільства загалом. Проаналізовано ключові рішення у практиці у податкових спорах останніх років, що є свідченням динаміки співвідношення приватного і публічного інтересу в оподаткуванні та пошуку оптимального варіанта правового забезпечення їхньої реалізації. Позиції ЄСПЛ стосуються: презумпції правомірності дій платника податків за наявності суперечливих нормативних актів; положення про добросовісність платника податків (платник податків не повинен нести відповідальність за порушення, допущені його контрагентами); необ-

хідності врахування обов'язкової наявності вини у разі застосування штрафів, якщо вони мають виключно каральний та стримуючий характер, відповідають кримінальному переслідуванню в розумінні ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод; принципів пропорційності та законності втручання у право на мирне володіння майном платником податків. Визначено, що при прийнятті рішень ЄСПЛ керується принципом справедливого балансу між приватним та суспільним (загальним, публічним) інтересом, враховуючи те, що сфера оподаткування є прерогативою внутрішньої політики держави. Позбавлення власності, втручання в користування майном, контроль за користуванням власністю з боку держави мають виправдовуватися відповідною публічною метою у вчиненні контрольних заходів та відповідати справедливій рівновазі між вимогами інтересу суспільства та вимогами захисту основних прав людини.

Резюмовано, що вітчизняна судова практика у цілому розвивається відповідно до принципів ЄСПЛ, який є міжнародним органом захисту прав та законних інтересів суб'єктів правовідносин, зокрема і у сфері оподаткування, діє згідно принципів, визначених Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, беручи їх за основу вирішує податкові спори по суті, створюючи правові прецеденти, що є обов'язковими для виконання як державами, так і платниками податків цих держав. Однак використовувати позиції ЄСПЛ, що не відповідають фактичним обставинам справи, жодною мірою не допускається.

Ключові слова: інтерес, баланс приватного і публічного інтересу, оподаткування, судовий захист, практика ЄСПЛ.

Summary

Karmalita M. V. Litigation as a consequence of protection of disturbed interest in taxation: practice of European court of human rights and balance of private and public interest. – Article.

The article highlights the practice of the European Court of Human Rights in protecting private and public interest in taxation. It is established that the law enforcement activity in taxation is a precondition for the realization of private and public interest, and this form of realization of the norms of tax law is characterized by the dualism of tasks and goals: satisfaction of needs and interests of persons whose rights and obligations are

realized, as well as satisfaction of needs and interests of the society as a whole. The key decisions in the practice of tax disputes of recent years have been analyzed, which testifies to the dynamics of the ratio of private and public interest in taxation and search for the optimal variant of legal support of their implementation. The positions of the European Court of Human Rights relate to: the presumption of lawfulness of the taxpayer's actions in the presence of contradictory regulatory acts; provisions on the integrity of the taxpayer (the taxpayer should not be liable for violations committed by its counterparties); the need to take into account the mandatory presence of guilt in the case of fines, if they are exclusively punitive and deterrent in nature, comply with criminal prosecution in the sense of Article 6 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms; the principles of proportionality and proportionality; the need to take into account the fact that the taxpayer is not liable for violations committed by its counterparties. It has been determined that in making decisions the European Court of Human Rights is guided by the principle of a fair balance between the private and public (general, public) interest, taking into account that the sphere of taxation is the prerogative of the state's domestic policy. Deprivation of property, interference in the use of property, control over the use of property by the state must be justified by the corresponding public purpose in carrying out control measures and must meet a fair balance between the requirements of the public interest and the requirements of protection of fundamental human rights.

It is summarized that the domestic judicial practice in general develops in accordance with the principles of the European Court of Human Rights, which is an international body for the protection of rights and legitimate interests of subjects of legal relations, including in the field of taxation, operates in accordance with the principles defined by the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, taking them as a basis to resolve tax disputes in essence, creating legal precedents that are binding on both the states and taxpayers of these states. However, it is in no way allowed to use the positions of the European Court of Human Rights, which do not correspond to the actual circumstances of the case.

Key words: interest, balance between private and public interest, taxation, judicial protection, practice of European Court of Human Rights.

УДК 342.9

М. В. Кочеров
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри адміністративного права
ПраТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

СУЧАСНА ДОКТРИНА РЕФОРМ В ОРГАНАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Особливістю реформ в органах Національної поліції є те, що вони є невід'ємними складовими реформ в правоохоронній сфері та системі реформ МВС України, мають впливати з їх основних положень та враховувати їх елементи. Дійсно, сьогодні в державі відбувається масштабне реформування правоохоронної системи, основні напрямки якого викладені у багатьох програмних документах, серед яких слід звернути увагу на такі, як Стратегія розвитку України – 2020, Стратегія національної безпеки України, Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України, Національна стратегія розвитку громадянського суспільства. Окремі положення цих стратегічних правових актів напряму стосуються й як МВС України, так і Національної поліції України.

Саме ці стратегічні документи визначають вектори сучасних завдань та мети діяльності Національної поліції, вироблення яких неможливе без глибокого аналізу процесу реформ, які відбуваються, конкретизують подальші напрями реформ та стратегію розвитку поліцейського відомства на найближчі роки.

Аналіз останніх публікацій. Дослідженню питань реформування органів Національної поліції України в різні часи займалися такі вчені, як М. І. Ануфрієв, О. М. Бандурка, О. М. Бандурка, І. В. Зозуля, О. В. Негодченко, А. М. Подоляка, О. Н. Ярмиш та ін. В той же час, сьогодні є актуальним питання сучасного розуміння мети та завдань реформ в органах Національної поліції, адже вони мають і визначити вектори її розвитку на найближчу перспективу.

В зв'язку з цим, **метою статті** є науковий аналіз стану подальшого розвитку та реформування Національної поліції України, зокрема окреслення сучасних напрямів реформ та розвитку поліції, що мають враховувати процеси реформ в правоохоронній сфері та ґрунтуватися на аналізі реалізації положень Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України та Концепції першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ і формулювання власних поглядів на їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Реформування системи органів МВС України відбулося не лише у зміні форми чи назви відповідних правоохоронних органів, діяльність яких міністерство координує. Створення та розвиток Національної поліції

України відбувся на основі сучасної правоохоронної ідеології, цілісної концепції та стратегії через напрацювання й реалізацію відповідної законодавчої бази, відповідно до актуальних загроз і запитів громадянського суспільства.

Однак, як зазначає В. В. Сокурєнко, сучасні реалії вимагають від органів системи МВС, зокрема від Національної поліції України, суттєвих трансформаційних змін для того, щоб забезпечити реалізацію стратегічних пріоритетів поліцейської діяльності відповідно до міжнародних стандартів і національних актів нормативного та програмного характеру. Ключовими незмінними ідеями у процесі подальших реформ мають залишатися політична нейтральність, децентралізація правоохоронної діяльності, боротьба з корупцією, підвищення культури службової діяльності правоохоронців [1]. Для нормального та ефективного функціонування в правовій державі повинна бути створена авторитетна, підпорядкована закону, підконтрольна, високопрофесійна і відповідальна поліція.

З часу прийняття Концепції і Стратегії було суттєво оновлено законодавство, яке визначало статус поліції, так і окремі напрями її діяльності. Урядом прийнято низку нормативно-правових актів, якими було затверджено положення про Міністерство внутрішніх справ України, про Національну поліцію України, унормування роботи територіальних органів з надання сервісних послуг МВС, вдосконалення процедури реєстрації транспортних засобів та підготовки водіїв транспортних засобів, тощо.

Було створено поліцію захисту економіки (Постанова Кабінету Міністрів України № 830 від 13.10.2015 р.), кіберполіцію (Постанова Кабінету міністрів України № 831 та № 832 від 13.10.2015 р.), поліцію охорони (Постанова Кабінету Міністрів України № 834 від 15.10.2015 р.), протидії наркозлочинності (Постанова Кабінету Міністрів України № 886 від 28.10.2015 р.), внутрішньої безпеки (Постанова Кабінету Міністрів України № 887 від 28.10.2015 р.).

Було впроваджено і нову структуру Національної поліції, до якої ввійшли:

- Апарат Національної поліції (керівництво, 21 департамент, 3 управління, 4 відділи, Головне слідче управління та апарат бюро Інтерполу);
- Міжрегіональні територіальні органи;
- Територіальні органи поліції.

У складі поліції почала функціонувати: кримінальна поліція, патрульна поліція, органи досудового розслідування, поліція охорони, спеціальна поліція, поліція особливого призначення.

Наявність правової регламентації дозволило масштабю реорганізувати чинну систему органів внутрішніх справ, впровадити нову систему поліції на всій території України. Органи Національної поліції відокремлено від Міністерства внутрішніх справ.

Проте не вдалось уникнути серйозних прорахунків та грубих помилок. Так, загалом можна стверджувати, що переатестація всього особового складу Національної поліції України, яка проходила з листопада 2015 і до вересня 2016 року, не виконала своєї основної мети – сприяти очищенню поліції від міліціонерів, що запламували себе корупційними діями чи іншими правопорушеннями. Вкрай невдала Інструкція з проведення атестації не визначала чітко підстави для звільнення, це надало можливість усім звільненим за рішенням атестаційних комісій повернутися на свої посади через судові оскарження [2].

Протягом цього періоду, не зважаючи на певні як позитивні моменти, так і прорахунки у реформах, відбувалася поступова трансформація Національної поліції як відомства, що орієнтоване на громади та кожену людину.

Так, за підтримки громадського сектору та міжнародних партнерів, у 2018 році було вперше проведено дослідження рівня довіри населення до поліції та репутації поліції серед поліцейських. Результати цих досліджень стали відправною точкою в оцінці діяльності поліції, а також дороговказами для запровадження змін в організації. Протягом 2018 року поліцейські співпрацювали з громадськими організаціями в понад 50 проєктах щодо створення безпечного середовища для жителів громад, запобігання випадкам ДТП, залучення молоді до взаємодії з поліцією, протидії домашньому насильству й торгівлі людьми, забезпечення прав людини в ізоляторах тимчасового тримання тощо [3].

Протягом періоду 2016-2019 роки було реалізовано такі проєкти, як: Реформування служби «102»: оперативне реагування на виклики; впроваджено нові підходи до підготовки патрульних поліцейських; створено групи реагування патрульної поліції, кіберполіції, корпусу оперативно-раптові дії, Департаменту протидії наркозлочинності; створено поліцію діалогу.

Проведено в роботу поліції громадоорієнтованого підходу (community policing). Новий підхід у роботі поліції, який активно впроваджується в Національній поліції протягом останніх років та передбачає: постійну взаємодію поліції з населенням; спільний безпечний простір; роботу поліції

з урахуванням думки громади; врахування міжнародного досвіду; громадський контроль.

З квітня 2017 року Європейський Союз розпочав проєкт «Підтримка реформи поліції в Україні» (ПРПУ) вартістю 6 мільйонів євро. Він спрямований на покращення взаємодії поліції з громадою у 20 невеликих містах Київської, Харківської, Львівської областей, а також на підтримку реформ щодо охорони громадського порядку в Україні. Проєкт є продовженням діяльності Консультативної місії ЄС і реалізовується протягом 18 місяців поліцією Швеції, Управлінням ООН з обслуговування проєктів (UNOPS) за підтримки КМЕС. Метою проєкту є підтримка Національної поліції в її службі громадянам та дотриманні демократичних цінностей, які мають бути пріоритетами в роботі правоохоронців. Комунікація та забезпечення права на мирні зібрання, поліцейська діяльність на благо, а не проти людей – це основні принципи скандинавської моделі охорони громадського порядку. Концепція взаємодії поліції з громадою (community policing) спрямована на покращення відносин між поліцією та місцевими мешканцями, наприклад, через створення консультативних груп, до яких залучатимуться представники місцевої громади, влади, бізнесу, релігійних установ. Модель “community policing” працює також на попередження та розкриття злочинів, адже особлива увага приділяється співпраці з громадою щодо виявлення причин злочинів [4].

За ініціативи Національної поліції в регіонах розвивається потужна система відеонагляду. Заходи щодо її впровадження включено до більшості регіональних програм із забезпечення громадської безпеки та порядку. Запроваджено створення ситуаційних центрів збирають, аналізують та опрацьовують інформацію, забезпечують прийняття рішень, координують міжвідомчу співпрацю під час масових заходів [5].

З жовтня 2018 року у Херсонській і Дніпропетровській областях впроваджено систему Custody Records – так звану систему електронного обліку затриманих, в якій фіксуються всі дії щодо затриманої особи, коли вона потрапляє до ізолятора тимчасового тримання [6]. Це британська модель електронного обліку і фіксації всіх дій стосовно затриманих осіб.

У процесі реалізації Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 р. N 1118, МВС реформовано в головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування державної політики у сферах: забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; підтримання публічної безпеки і порядку; забезпечення безпеки дорожньо-

го руху; захисту державного кордону та охорони суверенних прав України; організації цивільного захисту, запобігання виникненню надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків; міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб. МВС стало відомством, яке забезпечує спрямування і координацію Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ діяльності Національної поліції, Державної служби з надзвичайних ситуацій, Адміністрації Державної прикордонної служби, Державної міграційної служби, Національної гвардії, що реалізують державну політику у відповідних сферах.

Досягнення певних цілей в процесі реформ Національної поліції обумовили подальшу потребу в удосконаленні діяльності органів поліції. Наступним документом, що став вектором для розвитку поліції можна назвати Стратегію розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ України на період до 2020 року, затверджену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 року № 1023-р.

Цілями цієї Стратегії є створення безпечного середовища розвитку вільного суспільства, забезпечення високої ефективності діяльності органів системи МВС, зміцнення суспільної довіри до неї з урахуванням визначальної ролі громадянина у розбудові України як безпечної європейської держави [7].

Подолання викликів зовнішнього середовища передбачено шляхом виконання низки заходів, які було затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 року № 693-р. [8].

Так, з метою реалізації такого напрямку, як створення безпечного середовища було заплановано поетапне впровадження системи відеофіксації правопорушень та ідентифікації осіб. Заплановано вжиття заходів, спрямованих на стимулювання участі громадян у наданні підрозділам поліції достовірної інформації про вчинені злочини або про злочини, що готуються.

Варто звернути увагу на те, що реалізація такого напрямку, як створення безпечного середовища, має відбуватися шляхом створення механізмів залучення територіальних громад до виконання завдань разом з органами системи МВС та громадськості. З цією метою передбачено впровадження пілотного проекту «Активний свідок». Також передбачено удосконалення механізмів залучення громадських формувань до охорони громадського порядку та охорони державного кордону з передбаченням спрощення порядку створення та організації діяльності таких формувань, заохочення долучення до діяльності з охорони державного кордону, надання учасникам таких формувань пільг.

Наступним кроком реалізації заходів Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутріш-

ніх справ на період до 2020 є посилення взаємодії органів системи МВС з органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, спільна підготовка програм профілактики правопорушень і програм забезпечення публічної безпеки. Напрямами такої взаємодії визначено: затвердження місцевих програм з профілактики злочинності; нормативне врегулювання порядку обміну інформацією щодо забезпечення публічної (громадської) безпеки між територіальними органами та/або підрозділами органів системи МВС і місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування; удосконалення практики проведення спільних нарад керівництва органів та/або підрозділів органів системи МВС, місцевих держадміністрацій і органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань забезпечення публічної (громадської) безпеки та порядку запобігання надзвичайним ситуаціям на відповідних територіях.

Також на період до 2020 року передбачається розвиток інститутів дільничних офіцерів поліції та патрульної поліції як першої ланки співпраці з населенням. З цією метою передбачено оптимізувати чисельність дільничних офіцерів поліції до рівня, що відповідає обґрунтованому навантаженню на зазначену категорію поліцейських, з урахуванням найкращих практик у сфері управління людськими ресурсами у межах штатної чисельності Національної поліції; провести модернізацію та облаштування службових приміщень дільничних офіцерів поліції, що також включає створення у складі інформаційно-телекомунікаційної системи «Інформаційний портал Національної поліції України» інформаційної підсистеми «Автоматизоване робоче місце дільничного офіцера поліції». Передбачено провести навчально-тренінгові заходи для дільничних офіцерів поліції за сучасними програмами підготовки.

Ще один напрямок, який має бути реалізовано це удосконалення нормативно-правового врегулювання і підвищення спроможності системи МВС щодо забезпечення публічного порядку і безпеки під час масових заходів. З цією метою передбачено нормативне врегулювання алгоритму поведіння з вибуховими матеріалами в службовій діяльності Національної поліції та Експертної служби МВС; нормативне врегулювання комплексного використання сил і засобів органів системи МВС під час заходів забезпечення публічної (громадської) безпеки та порядку; нормативне врегулювання використання безпілотних літальних апаратів під час виконання завдань службової діяльності підрозділами Національної поліції; сприяння створенню в Національній поліції та головних управліннях Національної поліції в регіонах підрозділів повітряної підтримки в межах штатної чисельності Національної поліції тощо.

Певні заходи заплановано здійснити у напрямку удосконалення організаційних і правових основ посилення боротьби з організованою злочинністю та протидії торгівлі людьми, домашньому та гендерно обумовленому насильству, наркозлочинності та кіберзлочинності. Удосконалення діяльності системи органів МВС України, у тому числі й Національної поліції, у цих напрямках передбачає проведення із залученням міжнародних організацій та іноземних експертів аналізу міжнародного досвіду щодо методів боротьби з організованою злочинністю; внесення відповідних змін у законодавство; поширення пілотного проекту щодо протидії домашньому насильству «Поліна» на території всіх регіонів.

Подолання кримінальних викликів, за Стратегією, здійснюватиметься, зокрема, такими шляхами: удосконаленням організаційних і правових основ для посилення боротьби з організованою злочинністю та протидії торгівлі людьми, наркозлочинності та кіберзлочинності; посиленням взаємодії між правоохоронними органами з питань протидії транскордонній злочинності, неконтрольованої міграції; використанням різних джерел інформації в діяльності органів системи МВС, комплексним впровадженням сучасних систем кримінального аналізу, в тому числі методології Європолу з оцінки загроз тяжких злочинів та організованої злочинності (СОСТА); розробленням і впровадженням разом з іншими державними органами оптимальної системи захисту свідків в Україні; розвитком міжнародної взаємодії у сфері протидії організованим і транснаціональній злочинності.

Низка з вищевикладених заходів була впроваджена.

Таким чином, підсумовуючи вищенаведене слід зазначити, що процес реформ в органах поліції триває. Ті заходи, що продовжують впроваджуватися спрямовані на служіння та захист прав, свобод й інтересів людини в Україні, підтримуються не лише українцями, а й європейською спільнотою. Ми переконані, що вони мають бути послідовними та системними. Як ми бачимо, що Національна поліція є невід'ємним складовим елементом реформ, які ініціює МВС України та впроваджує у життя. Зміни, які відбувалися в процесі реформ в Національній поліції тісно пов'язані із процесами трансформації самого МВС України. Ці процеси були взаємообумовленими та одночасними.

Так, внаслідок реформ МВС України стало цивільним відомством, а Національна поліція самостійним центральним органом виконавчої влади. При цьому, повноваження Міністра внутрішніх справ щодо координації діяльності Національної поліції відповідають побудові міністерств внутрішніх справ багатьох європейських країн (Австрія, Франція, Угорщина, країни Балтії).

Література

1. Сокурєнко В.В. Пріоритет розвитку Національної поліції України. Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми. Харків, 2017. С. 10-13.
2. Реформування органів внутрішніх справ та права людини. URL: <http://khp.org/index.php?id=1488907079>.
3. Національна поліція. Річний звіт за 2018 рік. URL: <https://www.npu.gov.ua/assets/userfiles/files/zvity/NPU%20Annual%20Report%202018%20Ukr-1-26.pdf>.
4. Туз Н.Д. Прогалини законодавчої бази як чинник неефективної діяльності патрульної поліції України. URL: <http://oaji.net/articles/2017/2258-1486123382.pdf>.
5. Національна поліція. Річний звіт за 2018 рік URL: <https://www.npu.gov.ua/assets/userfiles/files/zvity/NPU%20Annual%20Report%202018%20Ukr-1-26.pdf>.
6. Москвичова А. Моя нова поліція: що змінилося за три роки реформи. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/29336520.html>.
7. Стратегія розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ України на період до 2020 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 року № 1023-р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-%D1%80>.
8. Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 року № 693-р. http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR190693.html.

Анотація

Кочеров М. В. Сучасна доктрина реформ в органах Національної поліції України. – Стаття.

Стаття присвячена питанням визначення сучасних напрямів реформ в органах Національної поліції України. Звертається увага на те, що мета та завдання подальших реформ мають бути викладені у окремому правовому документі, в якому із застосуванням системного підходу має розглядатися складний феномен – ідеальна модель майбутньої системи органів Національної поліції, а також деталізовано завдання Національної поліції щодо охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг.

Ключові слова: реформа, поліція, Національна поліція, мета, завдання, забезпечення.

Summary

Kocherov M. V. Modern doctrine of reforms in the National Police of Ukraine. – Article.

The article is devoted to the issues of determining the current directions of reforms in the bodies of the National Police of Ukraine. Attention is drawn to the fact that the goals and objectives of further reforms should be set out in a separate legal document, which should use a systematic approach to address a complex phenomenon - the ideal model of the future system of National Police, and detail the tasks of the National Police, the interests of society and the state, combating crime, ensuring public safety and order, as well as the provision of police services.

The process of reform in the police continues. The measures that continue to be implemented aimed at serving and protecting human rights, freedoms and interests in Ukraine are supported not only by Ukrainians but also by the European community. We are convinced that they

must be consistent and systematic. As we see, the National Police is an integral part of the reforms initiated by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and implemented. The changes that took place in the process of reforms in the National Police are closely related to the processes of transformation of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. These processes were interdependent and simultaneous.

Thus, as a result of the reforms, the Ministry of Internal Affairs of Ukraine became a civilian agency, and the National Police became an independent central executive body. At the same time, the powers of the Minister of the Interior to coordinate the activities of the National Police correspond to the construction of the Ministries of the Interior of many European countries (Austria, France, Hungary, the Baltic States).

Key words: reform, police, National police, purpose, tasks, provision.

УДК 347.471:342.9

Д. С. Левченко
аспірант, науковий співробітник
Науково-дослідного інституту публічного права

СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНОГО ІНСТРУМЕНТАРІЮ СУБ'ЄКТІВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА У ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ В УКРАЇНІ

В Україні необхідно впроваджувати нові механізми та технології адміністрування публічних правовідносин громадськостю (в тому числі, адміністративні інструменти), концептуальними основами яких має стати доступність до публічної інформації, можливість аналізу та обробки публічної інформації, налагодження правильного контакту між громадянами та владою, врахування позиції громадськості органами влади.

Адміністративний інструментарій суб'єктів громадянського суспільства у публічному адмініструванні в Україні не обмежується лише громадським контролем, що безумовно є основним інструментом, однак, громадський вплив на публічне адміністрування здійснюється через використання широкої системи адміністративних інструментів, що різняться юридичною та організаційною природою.

Адміністративний інструментарій в публічному адмініструванні був предметом дослідження низки вчених, до числа яких належать: В. Авер'янов, Н. Берлач, А. Буханевич, В. Галунько, О. Джафарова, К. Дубич, О. Іващенко, Н. Калинець, Л. Кисіль, О. Костюшко, С. Коханчук, В. Курило, К. Куркова, Я. Лазур, М. Лошицький, О. Онуфрієнко, С. Параниця, А. Половченя, А. Приймак, О. Оксін, Є. Соболев, Л. Сорока, С. Тимофеев, І. Тищенко, Ю. Ткаченко, О. Тронько, В. Цимбалюк та ін. Однак, після революційних подій, українське суспільство ще активніше почало вимагати від держави удосконалення механізму участі громадськості в публічному адмініструванні, тому сучасні наукові дослідження у цій площині є надзвичайно актуальною проблематикою.

З теоретичної позиції, поняття «інструмент» тлумачиться як знаряддя для праці або ж сукупність таких знарядь [2]. І. Шопіна розглядає правові інструменти з точки зору правового регулювання, а саме: теорії природного права, що з її позиції є частиною, елементом правового впливу держави на суспільні відносини за допомогою специфічних правових засобів із метою упорядкування, закріплення, охорони та розвитку суспільних відносин; з точки зору теорії позитивного права, – є нормативно-організаційним впливом на суспільні відносини, що справляється як за допомогою спеціальних правових засобів, так і завдяки іншим правовим явищам [12, с. 1059]. В. Галунько наголошує, що інструмент публічного адміністрування – це зовнішній вираз однорідних за своїм

характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, реалізований у межах суворої відповідності визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного для публічного адміністрування результату [4, с. 143]. О. Нижник інструменти діяльності публічної адміністрації розуміє як зовнішньо виражену дію органів публічної адміністрації, яка являє собою чітко визначену законом сукупність прийомів і засобів, застосування яких приводить до юридичних наслідків, що здійснюються в межах компетенції з метою виконання поставлених перед ними мети й завдань [7, с. 117-121].

На наш погляд, інструменти суб'єктів громадянського суспільства у публічному адмініструванні в Україні можна визначити як правові способи впливу суб'єктів громадянського суспільства, що комплексно поєднуються із зовнішнім вираженням адміністративних дій та в сукупності формують механізм участі суб'єктів громадянського суспільства у публічному адмініструванні.

Конкретні інструменти діяльності публічної адміністрації необхідно розкривати через призму системи її інституціонально-функціональних характеристик [3, с. 40-45]. Сучасна позиція науковців зводиться до того, що до інструментів публічного адміністрування відносять форми і методи адміністративної діяльності публічної адміністрації [4, с. 143]. З позиції Р. Мельника, до інструментів діяльності публічної адміністрації включають нормативні акти публічної адміністрації, адміністративний акт та адміністративний договір [6, с. 9-10; 3, с. 40-45]. На переконання Н. Галіциної, усі елементи, які входять до обсягу досліджуваного поняття, запропонованого Р. Мельником, є повною мірою прийнятними [3, с. 40-45]. Разом із тим, такий перелік інструментів може бути розширеним, оскільки в діяльності публічної адміністрації можуть використовуватися також регуляторно-планувальні, організаційно-технічні, інформативні та ін. правові прийоми, засоби та способи, про які йде мова, зокрема, у підручнику «Загальне адміністративне право», що виданий за редакцією І. Гриценка. Так, його автори до переліку інструментів діяльності публічної адміністрації зарахували адміністративний акт, адміністративний договір, акти-дії, плани, приватноправові інструменти, нормативні акти, адміністративний розсуд, електронне урядування [5, с. 559-564; 3, с. 40-45].

Ми не будемо розділяти адміністративний інструментарій суб'єктів громадянського суспільства у публічному адмініструванні в Україні на форми та методи, адже, в цій сфері важливо розкрити систему таких інструментів, проаналізувати її комплексність.

При цьому, аналізуючи інструментарій суб'єктів громадянського суспільства у публічному адмініструванні не потрібно окремо виділяти правові та організаційні, адже, хоча поділ форм публічного адміністрування на правові та організаційні є способом їх класифікації за ознакою юридичних наслідків, дозволяє глибше пізнати їхню сутність та взаємодію, визначити межі та необхідність правового регулювання кожного їх виду, однак не означає їх відокремленого існування. Вони мають тісні взаємозв'язки, й іноді неможливо провести чітку межу між правовою та організаційною формою, наприклад, як у випадку з наданням послуг електронного цифрового підпису, або з протоколом засідання колегіального органу (організаційна форма управлінського рішення), що є підставою для прийняття адміністративного акта (правова форма управлінського рішення). Окреслена проблематика здатності організаційних форм спричиняти настання юридичних наслідків скеровує науковий пошук у напрямі визначення видів правових інструментів публічного адміністрування [7, с. 112-115].

Особливістю сучасного адміністративного інструментарію суб'єктів громадянського суспільства у публічному адмініструванні в Україні є інтеграція класичних форм і методів адміністративної діяльності у взаємозалежні та взаємодоповнюючі новітні інструменти публічного адміністрування, що використовуються сукупно або умовно відокремлено, постійно удосконалюються та модернізуються в умовах сучасного інноваційного розвитку суспільних відносин.

На наш погляд, система адміністративних інструментів суб'єктів громадянського суспільства у публічному адмініструванні в Україні включає: звернення громадян до органів влади; запит інформації про стан публічного адміністрування; адміністративна діяльність громадських рад; громадський контроль, що може виявлятися у різних правових формах, основною характеристикою яких є саме контролююча діяльність суб'єктів громадянського суспільства (громадський моніторинг, громадські експертизи, громадські перевірки тощо); взаємні партнерські дії громадськості із органами влади; право інститутів громадянського суспільства на складення адміністративних протоколів; громадські слухання; громадські ініціативи (в тому числі право громадян на подачу з електронних петицій); публічні консультації; участь в роботі органів самоорганізації населення; громадянський діалог; організаційно-інфор-

маційні інструменти (круглі столи, робочі зустрічі з представниками влади, фокус-групи тощо). При цьому, система адміністративних інструментів суб'єктів громадянського суспільства у публічному адмініструванні в Україні не обмежена певними інструментами та може розширюватися в залежності від набуття або видозміни правомочностей суб'єктів громадянського суспільства та загального розвитку суспільних відносин.

Також необхідно зазначити, що найпоширенішим адміністративним інструментом є право суб'єктів громадянського суспільства на звернення до органів влади. Відповідно до Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР (що є провідним нормативним актом, що закріплює право громадян на звернення), громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення [9].

Під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги. Звернення адресуються органам державної влади і органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форми власності, об'єднанням громадян або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань [9].

Органи державної влади і місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації незалежно від форм власності, об'єднання громадян, посадові особи зобов'язані розглянути пропозиції (зауваження) та повідомити громадянина про результати розгляду. Органи державної влади, місцевого самоврядування та їх посадові особи, керівники та посадові особи підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, до повноважень яких належить розгляд заяв (клопотань), зобов'язані об'єктивно і вчасно розглядати їх, перевіряти викладені в них факти, приймати рішення відповідно до чинного законодавства і забезпечувати їх виконання, повідомляти громадян про наслідки розгляду заяв (клопотань). Скарга на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, засобів масової інформації, посадової особи подається у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно

до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням - безпосередньо до суду [9].

Таким чином, правовою «субстанцією» механізму участі суб'єктів громадянського суспільства в публічному адмініструванні є право суб'єктів громадянського суспільства на звернення до органів влади, що полягає в офіційному зверненні суб'єктів громадянського суспільства у встановлених законодавством межах, формах та порядку до органів влади з питань реалізації публічного адміністрування.

Загалом, можна вважати, що система адміністративних інструментів суб'єктів громадянського суспільства у публічному адмініструванні в Україні включає широку комплексну сукупність правових та організаційних форм та методів діяльності, при використанні яких реалізуються адміністративно-управлінські та партнерські правовідносини суб'єктів громадянського суспільства із органами влади, відносини щодо здійснення загального громадського контролю як контрольної функції громадськості в публічному адмініструванні, інші організаційно-правові відносини суб'єктів громадянського суспільства, пов'язані із їх законодавчо гарантованими правами, свободами та законними інтересами.

Література

1. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах: Том 1. Загальна частина. Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
2. Білодід І. К. Словник української мови в 11 т. АН УРСР. Інститут мовознавства. Київ: Наукова думка, 1970-1980. Онлайн-версія. 2018. URL: <http://sum.in.ua/s/instrument>
3. Галіцина Н. В. Інструменти адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави: вихідні положення. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки*. 2015. Вип. 6(2). С. 40-45.
4. Галунько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Адміністративне право України. Повний курс: підручник. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
5. Гриценко І. С. Загальне адміністративне право : підруч. Київ: Юрінком Інтер. 2014. 568 с.
6. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навч. посібн. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.
7. Нижник О. Адміністративно-правові інструменти реалізації державної регіональної політики у сфері вищої освіти. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 2. С. 117-121.
8. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 № 4572-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 1. Ст. 1.
9. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

10. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2016#Text>

11. Сокурєнко В. В., Безпалова О. І., Джафарова О. В. Адміністративна діяльність органів поліції України : підручник. МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: ХНУВС, 2017. 432 с.

12. Шопіна І. М. Щодо концептуальних підходів до визначення поняття правового регулювання. *Форум права*. 2011. № 2. С. 1055–1061.

Анотація

Левченко Д. С. Система адміністративного інструментарію суб'єктів громадянського суспільства у публічному адмініструванні в Україні. – Стаття.

У статті сформовано систему адміністративних інструментів суб'єктів громадянського суспільства у публічному адмініструванні в Україні, що включає широку комплексну сукупність правових та організаційних форм та методів діяльності, при використанні яких реалізуються адміністративно-управлінські та партнерські правовідносини суб'єктів громадянського суспільства із органами влади, відносини щодо здійснення загального громадського контролю як контрольної функції громадськості в публічному адмініструванні, інші організаційно-правові відносини суб'єктів громадянського суспільства, пов'язані із їх законодавчо гарантованими правами, свободами та законними інтересами. Сформовано інструменти суб'єктів громадянського суспільства у публічному адмініструванні в Україні як правові способи впливу суб'єктів громадянського суспільства, що комплексно поєднуються із зовнішнім вираженням адміністративних дій та в сукупності формують механізм участі суб'єктів громадянського суспільства у публічному адмініструванні. Визначено, що особливістю сучасного адміністративного інструментарію суб'єктів громадянського суспільства у публічному адмініструванні в Україні є інтеграція класичних форм і методів адміністративної діяльності у взаємозалежні та взаємодоповнюючі новітні інструменти публічного адміністрування, що використовуються сукупно або умовно відокремлено, постійно удосконалюються та модернізуються в умовах сучасного інноваційного розвитку суспільних відносин. Доведено, що адміністративний інструментарій суб'єктів громадянського суспільства у публічному адмініструванні в Україні не обмежується лише громадським контролем, що безумовно є основним інструментом, однак, громадський вплив на публічне адміністрування здійснюється через використання широкої системи адміністративних інструментів, що різняться юридичною та організаційною природою. З'ясовано, що правовою «субстанцією» механізму участі суб'єктів громадянського суспільства в публічному адмініструванні є право суб'єктів громадянського суспільства на звернення до органів влади, що полягає в офіційному зверненні суб'єктів громадянського суспільства у встановлених законодавством межах, формах та порядку до органів влади з питань реалізації публічного адміністрування.

Ключові слова: громадянське суспільство, методи, органи влади, публічне адміністрування, система.

Summary

Levchenko D. The system of administrative tools of civil society actors in public administration in Ukraine. – Article.

The article forms a system of administrative instruments of civil society entities in public administration in Ukraine, which includes a wide range of legal and organizational forms and methods of activity, which are used to implement administrative and partnership legal relations of civil society entities with the authorities, relations regarding the exercise of general public control as a control function of the public in public administration, other organizational and legal relations of civil society entities related to their legally guaranteed rights, freedoms and legitimate interests. The tools of civil society actors in public administration in Ukraine have been formed as legal means of influencing civil society actors, which are comprehensively combined with the external expression of administrative actions and together form the mechanism of civil society actors' participation in public admin-

istration. It is determined that the feature of modern administrative tools of civil society in public administration in Ukraine is the integration of classical forms and methods of administrative activities into interdependent and complementary new tools of public administration, used collectively or conditionally separately, constantly improved and modernized in modern innovation public relations. It is proved that the administrative tools of civil society in public administration in Ukraine are not limited to public control, which is certainly the main tool; however, public influence on public administration is through the use of a wide system of administrative instruments of different legal and organizational nature. The legal "substance" of the mechanism of participation of civil society actors in public administration is the right of civil society actors to appeal to the authorities, which consists in the official appeal of civil society entities within the limits established by law, forms and procedures to the authority's implementation of public administration.

Key words: civil society, methods, authorities, public administration, system.

УДК 342.92

Я. І. Маслова
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

АДМІНІСТРАТИВНИЙ НАГЛЯД: СУТНІСТЬ ТА ПРОЦЕДУРА ЗАСТОСУВАННЯ

Актуальність теми. Одним із найважливіших повноважень, властивих державному апарату, є здійснення наглядових функцій, зокрема адміністративного нагляду. У науці адміністративного права не отримала належної уваги проблема інтерпретації адміністративного нагляду і як функції органів виконавчої влади. В умовах впровадження людиноцентристської концепції адміністративного права постала необхідність визначення кола суб'єктів, які мають право його здійснювати, та обсягу їхніх повноважень у цій сфері. Рішення цієї задачі дозволить визначити місце адміністративного нагляду в адміністративно-правовому регулюванні. Відсутність нормативно-правового забезпечення окремих аспектів процедури адміністративного нагляду обумовили низький рівень його ефективності. Для забезпечення функціональності та практичної значущості інституту адміністративного нагляду в Україні має бути впроваджено дієві механізми його застосування.

Суттєвий науковий внесок у розробку концептуальних засад адміністративного нагляду та процедури його застосування було зроблено такими вченими, як: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, В.В. Краснов, О.В. Кузьменко, Д.М. Овсянко, Х.П. Ярмакі та ін. У той же час, значна кількість питань, пов'язаних з визначенням порядку застосування адміністративного нагляду залишається невирішеною, особливо у контексті тих змін, які протягом останніх років стосувалися системи суб'єктів публічного адміністрування, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Метою статті є дослідження сутності адміністративного нагляду та процедури його застосування.

Виклад основного матеріалу. Етимологічне значення поняття «нагляд» розкривається шляхом його трактування в сенсі діяльності щодо слідкування чи спостереження за конкретним об'єктом [1]. Адміністративний нагляд є способом реалізації компетенції публічної адміністрації, що має на меті забезпечення належного рівня правозастосовної діяльності [2, с. 310].

Адміністративний нагляд є найбільш об'ємним і різноманітним, суттєво відрізняється від судового і прокурорського нагляду тим, що: наглядовий суб'єкт є суб'єктом публічної адміністрації; ос-

новною метою є забезпечення безпеки громадян, суспільства, держави (а судового і прокурорського – забезпечення належного рівня законності в державі); має спеціалізований характер, тобто направлений на дотримання спеціальних правил (санітарних, ветеринарних, пожежних, митних тощо); застосування адміністративного нагляду пов'язано використанням адміністративного примусу.

Адміністративний нагляд є різновидом публічного нагляду, який може застосовуватись суб'єктами публічної адміністрації, що наділені відповідними владними повноваженнями з метою забезпечення належного рівня законності й дисципліни.

Загалом, у теорії адміністративного права сформувався наступні підходи до визначення «адміністративного нагляду»:

1) адміністративний нагляд трактується як діяльність щодо виконання загальнообов'язкових норм, встановлених законами та підзаконними актами, яка здійснюється систематично за ініціативою уповноважених суб'єктів;

2) адміністративний нагляд трактується як діяльність щодо систематичного спостереження за точним і неухильним додержанням посадовими особами та громадянами правил і застосування норм з метою попередження, припинення порушень цих правил, виявлення порушників та притягнення їх до адміністративної відповідальності, застосування до них заходів громадського впливу;

3) адміністративний нагляд трактується як запобіжний захід, головною метою якого є запобігання вчиненню піднаглядним суб'єктом нових правопорушень;

4) адміністративний нагляд трактується як засіб забезпечення законності в державному управлінні й являє собою систематичний нагляд за точним і неухильним дотриманням законів і актів, що реалізується органами управління стосовно підвідомчих їм питань та спрямований на попередження, виявлення і припинення порушень, а також притягнення порушників до відповідальності;

5) адміністративний нагляд трактується як засіб індивідуальної профілактики на стадії попередження правопорушень, який полягає в спостереженні, перевірці і організаційно корективному впливові на особу, якого спрямовано на виявлення причин і умов негативної поведінки, обмеження можливостей для вчинення правопорушень, ство-

рення сприятливих умов для застосування інших заходів індивідуально-профілактичного впливу;

б) адміністративний нагляд трактується як функція органів державної виконавчої влади, так як є найбільш загальним, універсальним напрямком діяльності органів державної влади та їх посадових осіб, що полягає в безперервному (постійному) впливі (зіткненні) з об'єктами управління (об'єктами адміністративного нагляду) з метою охорони та регулювання основних об'єктів правового захисту (предмета адміністративного нагляду), що має жорстку адміністративно-правову регламентацію, результатом якої є оцінка діяльності керованого об'єкта (об'єктів адміністративного нагляду) за заданими нормативно-правовими актами параметрами, а в передбачених законом випадках реагування з метою недопущення погіршення результатів діяльності піднаглядного об'єкта й запобігання можливих негативних наслідків [3, с. 131].

При визначенні поняття «адміністративного нагляду» слід враховувати людиноцентристську концепцію призначення адміністративного права та тенденції заміни державного управління публічним адмініструванням.

Відповідно, адміністративний нагляд є засобом забезпечення законності, що об'єктивується через діяльність уповноважених суб'єктів публічної адміністрації щодо спостереження за станом дотриманням норм права та має на меті досягнення превентивних цілей адміністративно-правового регулювання.

До характерними ознак адміністративного нагляду можна віднести наступні:

1) суб'єктами, яких уповноважено на здійснення адміністративного нагляду є органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, суб'єкти делегованих повноважень та інші суб'єкти публічної адміністрації;

2) адміністративний нагляд є можливим лише у тих випадках, коли його застосування передбачено адміністративно-правовими нормами;

3) змістом адміністративного нагляду є діяльність щодо спостереження за станом дотриманням норм права, при цьому галузева приналежність останніх не має значення;

4) застосування адміністративного нагляду не може супроводжуватись втручанням у діяльність об'єкта нагляду через активні дії уповноважених суб'єктів;

5) при виявленні під час адміністративного нагляду об'єктивних підстав стверджувати, що є загроза порушення правових норм, адміністративний нагляд може бути доповнено застосуванням втручальних заходів забезпечення законності;

6) адміністративному нагляду можуть бути піддані як суб'єкти публічної адміністрації, так і фізичні та юридичні особи;

7) адміністративний нагляд має системний характер, але його застосування може відбуватись постійно, періодично та разово тощо.

Поняття «адміністративного нагляду» тісно пов'язано із поняттям «контролю», тому що за їх допомогою відображається одне й теж саме – спосіб забезпечення законності. При цьому, якщо нормативно-правове регулювання, уповноважені суб'єкти та мета застосування є подібним, зміст діяльності, її наслідки та процедура застосування – суттєво різняться.

Щодо практичного вираження адміністративного нагляду, то його може бути реалізовано у наступних формах:

1) через правову форму шляхом встановлення норм права як специфічної форми діяльності органів адміністративного нагляду. В нормотворчій діяльності органів адміністративного нагляду ця обставина має прояв у виданні і затвердженні спеціальних правил та вимог. Нормативно-правові акти, що стосуються адміністративного нагляду можуть бути прийняті через затвердження «положення», «вимоги», «норми», «правила»;

2) через правову форму шляхом застосування норм права через видання наглядовими органами індивідуального адміністративного акту в конкретних суспільних відносинах;

3) через організаційну форму шляхом виконання організаційних дій, що має прояв у обстеженні роботи під наглядових об'єктів, ознайомленні з документами, проведенні експертиз, спостережень за роботою підприємства, установи, організації;

4) через організаційну форму шляхом здійснення матеріально-технічних операцій, що має допоміжний характер, за їх допомогою обслуговується адміністративно-наглядова діяльність, готуються матеріали для проведення організаційних дій, видання правових актів, ведення діловодства, складання звітів.

В залежності від обраного критерію для класифікації можна виокремити різні види адміністративного нагляду. В залежності від об'єкта щодо якого застосовано адміністративний нагляд, можна виокремити наступні його види:

1) адміністративний нагляд, який здійснюється щодо сфери суспільних відносин для забезпечення їх безпеки та правопорядку, наприклад, санітарно-епідеміологічний нагляд [4], нагляд за дотриманням законодавства про дорожній рух та його безпеку [5], нагляд у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів [6], нагляд у сфері господарської діяльності [7], нагляд за охороною праці [8] тощо;

2) адміністративний нагляд, який здійснюється щодо осіб із спеціальним правовим статусом для забезпечення прав і свобод людини, наприклад, нагляд за особами, звільненими з місць поз-

бавлення волі [9], нагляд за дотриманням прав дітей, які усиновлені іноземцями [10] тощо.

Процедура адміністративного нагляду уявляється доцільним визначити як регламентований нормами адміністративного права порядок здійснення діяльності уповноважених суб'єктів публічної адміністрації щодо спостереження за станом дотриманням норм права у межах компетенції, установленної чинним законодавством з метою реалізації відповідним суб'єктом наданих функцій.

Процедура адміністративного нагляду має певну структуру – внутрішню будову – систему різноманітних стадій, розмежованих цілями, завданнями та предметом здійснюваних публічною адміністрацією управлінських дій. Процедура проходить декілька фаз розвитку, які послідовно змінюють одна одну: процедурні дії – етапи – стадії – процедура. У більшості стадій можна виокремити наявність певних безпосередніх цілей та завдань, суб'єктів процедури, момент початку та закінчення кожної стадії, процедурні документи, що супроводжують окрему стадію процедури тощо.

Стадією процедури адміністративного нагляду є сукупністю відносно відокремлених, самостійних процедурних дій, що логічно поєднані в часі і спрямовані на досягнення мети – установлення міри і ступеня відповідності діяльності суб'єкта, що підлягає адміністративному нагляду, чинному законодавству.

Можна виокремити такі стадії адміністративного нагляду, як:

1) підготовча стадія, в межах якої суб'єктом публічної адміністрації на підставі встановлених законом повноважень конкретизується об'єкт нагляду, здійснюються процедурні дії щодо вибору форм нагляду;

2) основна стадія, в межах якої застосовуються обрані форми нагляду, проводиться аналіз відповідності функціонування об'єкта нагляду нормам чинного законодавства та аналіз ризиків його порушення;

3) підсумкова стадія, в межах якої суб'єктом публічної адміністрації здійснюється формування звітів та аналітичних матеріалів щодо застосованих форм нагляду та встановлюється наявність потреби у подальшому здійсненні контрольно-наглядових повноважень стосовно об'єкта нагляду.

Висновки. Підсумовуючи вищезазначене, приходимо до висновку, що адміністративний нагляд є інститутом адміністративного права, якого спрямовано на забезпечення законності в сфері публічного адміністрування. При цьому, процедура адміністративного нагляду є функціональним відображенням його змісту. Особливості процедури адміністративного нагляду полягають не лише у процедурних діях, які можуть вчинятись суб'єктом публічної адміністрації, але й в об'єктові нагляду, яким може бути як окрема сфера

суспільних відносин, так і діяльність окремого суб'єкта. Можна констатувати, наявність неформалізованих наслідків застосування адміністративного нагляду, а також переважну більшість його здійснення на підставі розсуду суб'єкта публічної адміністрації. Уявляється доцільним подальше вивчення проблематики процедурних аспектів адміністративного нагляду.

Література

1. Словник української мови: в 11 т. К.: Наукова думка. URL: <http://zit.in.ua> (дата звернення: 09.09.2020 р.)
2. Адміністративне право України: підручник / За заг. ред. С.В. Ківалова. Одеса: Юридична література, 2003. 896 с.
3. Денисова А. В. Адміністративний нагляд як функція органів державної виконавчої влади. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2014. № 4. С. 131-134.
4. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24.02.1994 р. № 4004-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12#Text> (дата звернення: 17.04.2019 р.).
5. Про дорожній рух: Закон України від 14.06.1993 р. № 3353-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/335312?find=1&text=%D0%BD%D0%B0%D0%B3%D0%BB%D1%8F%D0%B4#w1_1 (дата звернення: 17.04.2019 р.).
6. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2017 р. № 275. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF#Text> (дата звернення: 17.04.2019 р.).
7. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text> (дата звернення: 17.04.2019 р.).
8. Про охорону праці: Закон України від 14.10.1992 р. № 2694-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12#Text> (дата звернення: 17.04.2019 р.).
9. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон України від 01.12.1994 № 264/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/264/94-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 17.04.2019 р.).
10. Сімейний кодекс України: Закон України від 10.01.2002 № 2947-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14#Text> (дата звернення: 17.04.2019 р.).

Анотація

Маслова Я. І. Адміністративний нагляд: сутність та процедура застосування. – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню теоретико-правових засад адміністративного нагляду та виокремленню його сутнісних ознак. Встановлено, що адміністративний нагляд є засобом забезпечення законності, що об'єктивується через діяльність уповноважених суб'єктів публічної адміністрації щодо спостереження за станом дотриманням норм права та має на меті досягнення превентивних цілей адміністративно-правового регулювання. Виокремлено ознаки адміністративного нагляду: 1) суб'єктами, яких уповноважено на здійснення адміністративного нагляду є органи державної виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, суб'єкти делегованих повноважень та інші суб'єкти публічного адміністрування; 2) адміністративний нагляд є

можливим лише у тих випадках, коли його застосування передбачено адміністративно-правовими нормами; 3) змістом адміністративного нагляду є діяльність щодо спостереження за станом дотриманням норм права, при цьому галузева приналежність останніх не має значення; 4) застосування адміністративного нагляду не може супроводжуватись втручанням у діяльність об'єкта нагляду через активні дії уповноважених суб'єктів; 5) при виявленні під час адміністративного нагляду об'єктивних підстав стверджувати, що є загроза порушення правових норм, адміністративний нагляд може бути доповнено застосуванням втручальних заходів забезпечення законності; 6) адміністративному нагляду можуть бути піддані як суб'єкти публічної адміністрації, так і фізичні та юридичні особи; 7) адміністративний нагляд має системний характер, але його застосування може відбуватись постійно, періодично та разово тощо.

Визначено, що процедура адміністративного нагляду є регламентованим нормами адміністративного права порядок здійснення діяльності уповноважених суб'єктів публічної адміністрації щодо спостереження за станом дотриманням норм права у межах компетенції, установлені чинним законодавством з метою реалізації відповідним суб'єктом наданих функцій.

Ключові слова: адміністративний нагляд, суб'єкт публічної адміністрації, спостереження, дотримання стану законності, процедура адміністративного нагляду.

Summary

Maslova Ya. I. Administrative supervision: essence and procedure of application. – Article.

The article is devoted to the study of the theoretical and legal foundations of administrative supervision and highlighting its essential features. It is established that

administrative supervision is a means of ensuring legality, which is objectified through the activities of authorized entities of public administration to observation compliance with the law and aims to achieve the preventive objectives of administrative regulation. Signs of administrative supervision are singled out: 1) the subjects authorized to carry out administrative supervision are state executive bodies, local self-government bodies, subjects of delegated powers and other subjects of public administration; 2) administrative supervision is possible only in cases where its application is provided by administrative law; 3) the content of administrative supervision is the activity of observation the state of compliance with the rule of law, while the sectoral affiliation of the latter does not matter; 4) the application of administrative supervision may not be accompanied by interference in the activities of the object of supervision due to the active actions of authorized entities; 5) if objective grounds are found during administrative supervision to assert that there is a threat of violation of legal norms, administrative supervision may be supplemented by the application of interfering measures to ensure legality; 6) both subjects of public administration and individuals and legal entities may be subject to administrative supervision; 7) administrative supervision has a systemic character, but its application can take place constantly, periodically and once, etc.

It is determined that the procedure of administrative supervision is regulated by the norms of administrative law, the procedure for carrying out the activities of authorized entities of public administration to observation compliance with the law within the competence established by applicable law in order to implement the functions.

Key words: administrative supervision, subject of public administration, observation, observance of the rule of law, procedure of administrative supervision.

УДК 342.9

А. Б. Маслова
кандидат юридичних наук, доцент
кафедри адміністративного та митного права
Університету митної справи та фінансів

ПОНЯТТЯ ТА РІЗНОВИДИ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Постановка проблеми. Неоднозначність підходів до розуміння категорії публічна адміністрація логічно породжує невизначеність у підходах до окреслення її суб'єктного складу. Наразі адміністративно-правова доктрина оперує чималим колом різноманітних і прямо протилежних між собою точок зору з приводу класифікації суб'єктів публічного адміністрування.

Мета. У вказаній статті зроблено спробу не тільки проаналізувати наявні думки з приводу предмету дослідження окремих дослідників, але й запропонувати власне бачення поняття «суб'єкт публічного адміністрування» та їх різновидів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В різні історичні періоди розвитку юридичної науки проблематикою суб'єктного складу публічного адміністрування займалися В. Б. Авер'янов, О.П. Альохін, О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенко, А.І. Берлач, Ю.П. Битяк, О.Г. Бондар, М.Ю. Віхляєв, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, І.С. Гриценко, Ю.А. Дорохіна, Т.Є. Кагановська, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, Н.В. Коваленко, Л.В. Коваль, Ю.М. Козлов, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломосець, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Р. О. Куйбіда, Д.М. Лук'янець, Д.В. Лученко, П.С. Лютіков, Р.С. Мельник, О.І. Миколенко, Н.Р. Нижник, Д.В. Приймаченко, А.А. Пухтецька, О.П. Рябченко, А.О. Селіванов, І. О. Сквірський, С. Г. Стеценко, В.П. Тимошук, Ю.О. Тихомиров, А.М. Школик та ін.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, первинними елементами публічної адміністрації виступають її суб'єкти, сукупності яких утворюють окремі підсистеми, різноманіття яких у свою чергу визначається організаційними особливостями або функціональною спрямованістю останніх. Як уже зазначалося, структурна складність публічної адміністрації та множинність її компонентів не дозволяє сформувати в цілому однозначний підхід до класифікації суб'єктів публічного адміністрування. З іншого боку, в середовищі вчених-адміністративістів, а також дослідників у галузі державного управління погляд на суб'єктний склад публічного адміністрування залежить не тільки від конкретної мети та предмету дослідження (аналіз функцій та завдань конкретного органу або групи органів, певна сфера публічного адміністрування та суб'єкти його здійснення і т. д.), а й первинно від розуміння правової приро-

ди та призначення публічної адміністрації, її співвідношення із публічною владою в цілому.

В. Б. Авер'янов, як впливає із аналізу його досліджень, окрім власне публічної адміністрації (органи виконавчої влади та місцевого самоврядування) в колі суб'єктів здійснення публічного адміністрування також виділяв Президента України, інші (окрім виконавчих) державні органи (Рахункова палата, Національний банк, Рада національної безпеки і оборони, Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим, Центральна виборча комісія та ін.), окремі об'єднання громадян у встановлених законом випадках тощо [1, с. 235-248].

Р. С. Свистович, досліджуючи «сучасний вимір суб'єктів публічної адміністрації», у першу чергу звертає увагу на те, що головне призначення суб'єктів публічної адміністрації як представників держави – забезпечити належний рівень реалізації громадянами своїх прав і охоронюваними законом інтересів у сфері діяльності публічної адміністрації. Проте, як уточнює вчений, така діяльність обумовлює значну кількість суб'єктів, які для виконання покладених на них завдань наділені різними повноваженнями, структурою і юридичними властивостями, становище яких у сфері публічного управління визначається характером і обсягом їх правосуб'єктності [2, с. 39]. На переконання Р. С. Свистовича, поряд з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, задіяними в реалізації публічного управління, захисті прав та охоронюваних законом інтересів громадян, повноправними учасниками адміністративно-правових відносин можуть виступати як фізичні, так і юридичні особи приватного та публічного права [2, с. 42]. В деякій мірі поділяючи погляди вченого, зауважимо, що запропонована ним система суб'єктів потребує низки уточнень. Зокрема незрозумілою є позиція Р. С. Свистовича щодо участі в здійсненні публічного адміністрування окремих державних органів, яких з незрозумілих причин у переліку вченого немає. Також потребують уточнення підстави та умови участі у реалізації публічного адміністрування фізичних та юридичних осіб приватного та публічного права, про які (підстави та умови) вченим також не згадується.

У свою чергу, О. В. Сукманова формулює поняття суб'єкта публічного адміністрування –

особа, яка наділена владними повноваженнями, в межах яких здійснює публічне адміністрування (проводить виконавчо-розпорядчу діяльність та надає адміністративні послуги) в певній галузі, може самостійно бути суб'єктом відповідальності та, відповідно, виступає учасником адміністративно-правових відносин. Із вказаної дефініції, а також аналізу наукової праці дослідниці, можна припустити, що О. В. Сукманова обмежує коло суб'єктів публічного адміністрування лише органами виконавчої влади, місцевого самоврядування та суб'єктами делегованих повноважень [3, с. 65-66]. В цілому поділяючи окремі аспекти вказаного підходу, відзначимо, що сама дефініція, запропонована вченою, потребує деяких уточнень. Зокрема, не уявляється виправданим акцентування уваги лише на виконавчо-розпорядчій діяльності, оскільки як правильно зазначає І. О. Сквірський, публічне адміністрування за сучасних умов може здійснюватися в будь-яких формах, а не лише у владно-організуючих чи організаційно-розпорядчих [4, с. 24]. І хоча автор згадує й таку складову повноважень як надання адміністративних послуг, проте не враховує при цьому інших форм діяльності публічної адміністрації, зокрема розгляд і вирішення індивідуальних звернень приватних (фізичних і юридичних) осіб з приводу реалізації ними суб'єктивних прав і законних інтересів тощо. По-друге, у визначенні змісту категорії «суб'єкт публічного адміністрування» навряд чи принципово вказувати на те, що такий суб'єкт може самостійно нести відповідальність (при цьому було б більш виправдано уточнити, що саме юридичну) та, відповідно, виступати учасником адміністративно-правових відносин, оскільки вказані ознаки є характерними для будь-якого суб'єкта адміністративного права.

Т. О. Карабін на підставі узагальнення різноманітних підходів до вирішення вказаного наукового завдання приходить до висновку, що організаційно публічну адміністрацію формують суб'єкти, якими є: 1) органи виконавчої влади; 2) органи місцевого самоврядування; 3) державні органи влади, які не належать до жодної з гілок влади (національні комісії регулювання природних монополій, Національний банк України, Служба безпеки України). Однак, вчена підкреслює, що «...сьогоднішні реалії є такими, що повноваження публічної адміністрації (тобто публічне адміністрування) реалізуються не тільки цими органами, а й органами, які не належать до перелічених [5, с. 168].

Колектив авторів повного курсу Адміністративного права України (у тому числі А. І. Берлач, В. В. Галунько, П. В. Діхтієвський, Ю. В. Ващенко та інші) цілком слушно зауважують, що суб'єкти публічного адміністрування (публічна адміністрація) мають певну організаційну

структуру публічного адміністрування. Останнє авторами підручника розуміється як органічно єдина та чинна система органів публічного управління, передусім органів виконавчої влади та владних структур місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, а також установ, організацій, окремих недержавних структур, які відповідно до законодавства здійснюють публічні управлінські функції з метою задоволення публічного інтересу [6, с. 80].

Вказані вчені-адміністративісти зауважують, що до найбільш суттєвих ознак суб'єкта публічного адміністрування слід віднести такі: кожен із суб'єктів є відокремленою частиною єдиної функціональної системи суб'єктів публічного адміністрування; вони мають свій відповідний правовий статус, який визначається законами або підзаконними нормативно-правовими актами; усі суб'єкти публічного адміністрування реалізують неприватний, а публічний інтерес, незважаючи на те, що окремі з них можуть бути навіть суб'єктами приватного права; для здійснення публічного адміністрування суб'єкти наділені повноваженнями з ухвалення публічних владних рішень; вони орієнтовані на діяльність на основі та для публічного виконання закону. Таким чином, суб'єкт публічної адміністрації, у розумінні авторів підручника, – це суб'єкт владних повноважень, наділений законом повноваженнями здійснювати публічне адміністрування – надавати адміністративні послуги чи виконавчо-розпорядчу діяльність [6, с. 81].

На підставі окреслених ознак та сформульованого поняття, дослідниками до основних суб'єктів публічної адміністрації віднесено:

1) органи виконавчої влади (автори підручнику при цьому уточнюють, що згідно з чинним законодавством до органів виконавчої влади не належать СБУ, НАБУ, НАЗК, ЦВК, Державна судова адміністрація, Комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення тощо, проте вони виконують вагомні виконавчі функції у спеціальних сферах адміністративної діяльності тощо. Однак ці органи є державними органами, які здійснюють виконавчу владу у певних сферах суспільного життя. Тим самим їм притаманні всі ознаки органу виконавчої влади, а тому їх практично потрібно відносити до органів виконавчої влади);

2) суб'єкти місцевого самоврядування;

3) суб'єкти делегованих повноважень:

а) громадські об'єднання;

б) інші суб'єкти під час здійснення делегованих законодавством виконавчих функцій [6, с. 80].

Висловлюючи власну точку зору з приводу запропонованої класифікації, відзначимо, що на наш погляд, не зовсім коректно використовувати у контексті визначення складових публічної адмі-

ністрації категорію «суб'єкти місцевого самоврядування, оскільки під неї підпадають не тільки реально наділені владними повноваженнями органи та посадові особи, але й пересічні громадяни які так само є суб'єктами місцевого самоврядування як жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями або жителі кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр (територіальна громада).

Окремо слід уточнити, що розуміючи суть заявлених вченими-адміністративістами ідей та фактично поділяючи тезу про певну недосконалість вітчизняного законодавства про суб'єктів публічного адміністрування, разом з тим підкреслимо, що все ж таки не можна безапеляційно відносити вищенаведені органи (СБУ, НАБУ, НАЗК, ЦВК, Державна судова адміністрація і т. д.) до сфери виконавчої влади тільки лише з так званих «практичних підстав», оскільки їх статус визначається спеціальними законами, у яких не зазначено, що вказані суб'єкти за своїм статусом є органами виконавчої влади.

У цьому контексті більш виправдано було б підтримати тези В. М. Бевзенка та Р. С. Мельника, які аналізуючи особливості національних комісій з регулювання природних монополій (далі за текстом – НКРПМ), звертають увагу на те, що вказані органи не належать до жодного із передбачених Конституцією України органів влади [7, с. 159].

На необхідності унормування відповідного законодавства наголошують Р. С. Мельник та Є. В. Петров, які відзначають, що нині правовий статус НКРПМ визначено у вищій мірі непослідовно та неповно, з огляду на що, у найкоротші строки має бути проведено ґрунтовне доопрацювання правових актів, які визначають правовий статус національних комісій регулювання природних монополій [8, с. 218]. Схожу точку зору висловлює й Ю. В. Ващенко, яка при цьому уточнює що статус подібного роду органів має бути в майбутньому визначений Конституцією України [9, с. 138].

Вбачається, що саме такий поміркований підхід, який передбачає врахування не тільки практичних, але й законодавчих та доктринальних підстав визначення адміністративно-правового статусу вказаних комісій як органів виконавчої влади є найбільш прийнятним та виправданим й при визначенні статусу інших державних органів, що за характером своїх повноважень теоретично можуть бути віднесені до групи виконавчих.

Продовжуючи огляд інших підходів до вивчення вказаної проблематики, слід звернути увагу на точку зору колективу авторів іншого навчального видання – підручнику «Загальне адміністративне право», які звертають увагу на те, що значна кількість суб'єктів публічної адміністрації обумовлена поширеністю та всепроникаючим характером

адміністративно-правових відносин, без яких не здійснюється публічна влада в державі, не реалізуються суб'єктивні публічні права приватних осіб. Як орієнтир у визначенні приблизного кола таких суб'єктів, вчені-адміністративісти пропонують положення КАС України, на підставі яких до публічної адміністрації вони відносять: органи державної влади; органи влади Автономної Республіки Крим; органи місцевого самоврядування; їх посадові і службові особи; інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі й на виконання делегованих повноважень.

Звісно, що вказаний перелік автори підручника не вважають вичерпним та вважають за необхідне уточнити та доповнити його, оскільки публічне управління, на відміну від законодавчої діяльності та судочинства, може здійснюватися не лише органами виконавчої влади. У цей процес, як вважають дослідники, «залучені» також й інші суб'єкти, наділені різними за змістом і обсягом адміністративними повноваженнями, зокрема:

- Верховна Рада України та її органи (у тому числі Апарат Верховної Ради України);
- Рахункова палата України;
- Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, органи та посадові особи, які забезпечують належне функціонування Уповноваженого Верховної Ради України (секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України, консультативна рада Уповноваженого Верховної Ради України, представники Уповноваженого Верховної Ради України);
- Президент України, Офіс Президента України;
- Рада національної безпеки і оборони України, її органи та посадові особи;
- Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим, Постійний Представник Президента України в Автономній Республіці Крим;
- органи прокуратури;
- державні органи, які не входять до системи органів виконавчої влади (Вища рада правосуддя, національні комісії регулювання природних монополій та Служба безпеки України);
- суб'єкти публічних повноважень з особливим статусом (наприклад, Національний банк України);
- органи місцевого самоврядування;
- юридичні особи публічного права, які не мають статусу органа публічної влади (підприємства, установи, організації, фонди публічного права);
- юридичні особи приватного права; фізичні особи; юридичні особи та колективні суб'єкти, які не наділені статусом юридичної особи;
- суб'єкти публічних (невладних) повноважень, на яких у випадках, передбачених законом,

покладається виконання деяких суспільно-державних обов'язків (наприклад: головні лікарі, їх заступники з медичної частини або чергові лікарі лікарень, госпіталів, інших стаціонарних закладів охорони здоров'я, а також начальники госпіталів, директори або головні лікарі будинків для осіб похилого віку та інвалідів; капітани суден внутрішнього плавання, що плавають під прапором України; начальники розвідувальних, арктичних та інших подібних до них експедицій; начальники, їх заступники з медичної частини, старші й чергові лікарі госпіталів, санаторіїв та інших військово-лікувальних закладів, командири (начальники) військових частин, з'єднань, установ або військово-навчальних закладів; керівник закладу вищої освіти – ректор (президент), начальник, директор; декан факультету та його заступники; вчена рада вищого навчального закладу; наглядова рада закладу вищої освіти; ректорат; деканати; приймальна комісія; засоби масової інформації, їх творчі працівники; кандидати, їхні довірені особи, партія (блок), місцева організація партії (блок місцевих організацій партій), їхні посадові особи та уповноважені особи, ініціативна група референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму, офіційні спостерігачі від суб'єктів виборчого процесу; виборці, виборчі комісії та їх члени, партії (блоки), які висунули кандидатів у депутати; кандидати у депутати; офіційні спостерігачі від суб'єкта виборчого процесу; підприємства, установи, організації, що виконують публічні функції або завдання – лікарня, бібліотека, архівна установа, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків тощо; особи, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; вчителі, лікарі, керівники громадських організацій, помічники-консультанти народних депутатів України та інших виборних осіб; суб'єкти самоврядних професій; особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги, аудитори, нотаріуси, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді при виконанні ними цих функцій; посадові особи іноземних держав (особи, які обіймають посади в законодавчому, виконавчому або судовому органі іноземної держави, зокрема присяжні засідателі інші особи, які здійснюють функції держави для іноземної держави, зокрема для державного органу або державного підприємства); іноземні третейські судді, особи, які уповноважені вирішувати цивільні комерційні або трудові спори в іноземних державах у порядку, альтернативно-судовому; волонтерська організація (юридична особа, яка здійснює діяльність без мети одержання прибутку і отримала статус волонтерської

згідно із спеціальним законодавством України; волонтер (фізична особа, яка досягла вісімнадцятирічного віку і здійснює волонтерську діяльність на добровільній та безоплатній основі);

– інші суб'єкти публічних повноважень, наприклад, Аудиторська палата України, Вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури [10, с. 122-133].

Поділяючи тезу про системну та структурну складність публічної адміністрації, разом з тим, ми принципово не підтримуємо окреслення серед її елементів деяких суб'єктів взагалі або їх виділення в окрему самостійну групу, про що наполягають вищезазначені шановні вчені-адміністративісти. Іншими словами, хоча колектив авторів підручнику «Загальне адміністративне право» й уточнює, що вказаний перелік не є абсолютним, проте ми все одно маємо деякі зауваження щодо його змісту. Зокрема, мотивуючи свою думку про віднесення до вказаної системи суб'єктів публічного адміністрування так званих «колективних суб'єктів, які не наділені статусом юридичної особи, автори цього видання стверджують, що ними є об'єднання громадян, які вправі вступати в адміністративно-правові відносини – будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення; лічильна комісія, тимчасова президія першої сесії Верховної Ради України; апарати державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій; управління, відділи, сектори, інші складові цих апаратів; з'їзд представників юридичних вищих навчальних закладів та наукових установ тощо.

Якщо наявність у цьому переліку органів самоорганізації населення не викликає жодних сумнівів, то місце апаратів державних та інших органів публічної влади у ньому під великим питанням. Справа в тому, що переважна більшість вказаних органів не наділені повноваженнями видавати самостійні (окремі від органу, в межах якого вони функціонують) адміністративні акти, що ставить під сумнів їх адміністративну правосуб'єктність як окремих учасників адміністративних правовідносин у сфері публічного адміністрування, що наділені повноваженнями на реалізацію завдань публічної адміністрації. Так само це стосується й структурних підрозділів підприємств, установ та організацій й особливо – приватних, участь яких у публічному адмініструванні і так обмежена відповідним законодавством, яке передбачає умови та порядок делегування їм окремих функцій публічної влади.

У цьому контексті додатково відзначимо, що тези про участь вказаних структурних підрозділів у публічному адмініструванні частково суперечать висновку, сформульованому самими ж авторами підручнику «Загальне адміністративне право» згідно з яким діяльність, пов'язана з вну-

трішньою організацією функціонування органів публічної влади (Верховної Ради України, міністерств, суду, прокуратури, органів місцевого самоврядування тощо), яка вченими називається внутрішньо-управлінською, не відноситься до публічного адміністрування [10, с. 53].

Не погоджуємося ми і з ідеями про те, що засоби масової інформації, а особливо їх творчі працівники можуть приймати участь в адміністративно-правових відносинах як суб'єкти публічного адміністрування. Такий висновок не знаходить свого підтвердження ані в законодавстві, ані в практиці його застосування. Реально можливою участь творчих працівників саме як суб'єктів публічного адміністрування може бути лише у тому випадку, якщо вказані фізичні особи є членами громадських формувань з охорони громадського порядку або іншого об'єднання громадян, якому делеговано окремі функції публічної влади. Однак, у такому разі їх статус як творчих працівників ЗМІ немає жодного значення як умова їх участі у публічному адмініструванні.

Так само не підтримуємо думки вчених щодо віднесення до вказаного переліку й кандидатів у депутати, їхніх довірених осіб, місцевих організацій партії, їхніх посадових осіб, виборців, волонтерів тощо. Вбачається, що більш доцільно було б вести мову про згаданих нами вище суб'єктів у контексті їх потенційної можливості приймати участь в адміністративно-правових відносинах та бути учасниками адміністративного судочинства, проте їх роль у вказаних правовідносинах саме як суб'єктів публічного адміністрування виглядає достатньо суперечливою та потребує більш ґрунтовного обґрунтування. Таким чином, ще раз підкреслимо, що вказані особи безумовно можуть бути учасниками адміністративно-правових відносин, брати участь в адміністративному судочинстві як сторона процесу чи в іншій процесуальній ролі, але здійснювати публічне адміністрування вказані суб'єкти навряд чи можуть і однозначно, не можуть визнаватися власне суб'єктами публічної адміністрації. Зауважимо, що єдиною умовою участі окремих приватних як юридичних так і фізичних осіб, а також окремих колективних суб'єктів, що не мають статусу юридичної особи, у здійсненні публічного адміністрування може бути надання їм відповідних повноважень у порядку делегування.

І. В. Патерило, яка також є прихильником широкого погляду на категорію «публічна адміністрація», переконує, що публічна влада здійснюється у різноманітних формах широким колом суб'єктів, починаючи від органів державної влади і закінчуючи окремими фізичними особами. Належність їх діяльності до категорії «публічна влада», як зауважує вчена, обумовлюється тим, що останні діють в інтересах більшості (народу), пе-

реслідуючи мету задоволення публічного інтересу [11, с. 83-84]. І. В. Патерило вважає, що публічну владу реалізують Верховна Рада України, Президент України, органи виконавчої влади, органи прокуратури, органи судової влади, інші державні органи (наприклад, Служба безпеки України), органи місцевого самоврядування, суб'єкти делегованих повноважень. Поряд із вказаним, дослідниця стверджує, що деякі із вказаних суб'єктів (зокрема органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, суб'єкти делегованих повноважень) враховуючи їх «задіяність у реалізації (виконанні) положень Конституції та законів України, не приймаючи при цьому участі ані у законотворенні, ані у здійсненні судочинства», утворюють окрему групу суб'єктів – публічну адміністрацію [11, с. 84].

Натомість Н. П. Каменська не поділяє підходу І. В. Патерило. Вчена вважає, що до системи публічної адміністрації слід відносити лише органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, що здійснюють управління публічними справами. При цьому вона стверджує, що підприємства, установи, організації, які виконують ті чи інші функції у сфері публічного управління відповідають лише так званому функціональному критерію публічної адміністрації як правової категорії. Вчена-адміністративіст, стверджує, що неприналежність до управлінських органів за іншою організаційно-структурною підставою, пояснюється їхньою опосередкованою причетністю до виконавчої влади, яка за юридичною природою покликана «діяти від імені та в інтересах держави, виконувати її задачі та функції» в публічних правовідносинах. Разом з тим, вчена уточнює, що викладене нею бачення цієї проблеми не означає спростування практичної корисності делегування окремих управлінських повноважень невіддільним суб'єктам [12, с. 3].

І. А. Артеменко у свою чергу, який детально аналізує громадські об'єднання, вважає, що вони «є невід'ємною складовою системи органів публічної адміністрації», яким притаманні свої характерні особливості у тому числі те, що діяльність громадського об'єднання щодо розгляду та вирішення справи здійснюється відповідно до Закону України від 02 жовтня 1996 р. «Про звернення громадян»; діяльність вказаної установи буде пов'язана суто з організацією здійснення свого правового статусу, реалізацією певного корпоративного інтересу, а не суспільного; громадська організація може бути наділена державно-владними повноваженнями тимчасово чи на певний період часу тощо [13, с. 195].

Не заперечуючи тезу вченого про те, що громадські об'єднання є суб'єктами адміністративно-правових та адміністративно-процесуальних відносин, ми не можемо погодитись із його дум-

кою та думкою деяких інших дослідників (наприклад, І. В. Патерило, Ю. І. Цвіркун та ін.) про те, що вказані об'єднання громадян, а також деякі інші юридичні особи приватного та публічного права є частиною саме публічної адміністрації.

На наше переконання, приватні суб'єкти, яким делегуються окремі функції, не можуть автоматично вважатися публічною адміністрацією як такою. Це в тому числі підтверджується не тільки законами логіки і теорією систем, а й чинним законодавством, яке визначає правовий статус фізичних та юридичних осіб.

Дозволимо собі банальний приклад з повсякденного життя, який підтверджує, що суб'єкт, якому професійно не притаманний певний вид діяльності, але він ним займається у вільний від основної роботи час як дозвілля, активний відпочинок і т.д., не перебирає основні властивості тих суб'єктів, які цією діяльністю займаються на професійній і платній основі. Іншими словами, граючи в будь-який ігровий вид спорту у вільний від роботи час, людина не стає внаслідок цього професійним спортсменом.

Що ж стосується законодавства, як набагато більш аргументованого і вагомого аргументу ніж в цілому примітивна наведена вище абстракція, то нагадаємо, що Цивільний кодекс України чітко розділяє фізичних осіб і юридичних осіб, при цьому граючи останніх за принципом їх створення на юридичних осіб приватного та публічного права. Відповідно до ст. 81 ЦК України, юридична особа приватного права створюється на підставі установчих документів. Юридична особа приватного права може створюватися та діяти на підставі модельного статуту в порядку, визначеному законом, а юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування [14].

Цією законодавчою цитатою ми підкреслюємо, що існує вихідна (нехай і не базова) класифікація суб'єктів права, на яку в тому числі спираються і вчені-адміністративісти, згадуючи в своїх класифікаційних групах суб'єктів публічного адміністрування фізичних і юридичних осіб – і приватних, і публічних, до яких вони відносять не тільки різні органи публічної влади, а й державні та комунальні підприємства і т.д. При цьому деякі дослідники називають останніх (як і деяких приватних осіб) суб'єктами публічного адміністрування та іноді навіть наділяють їх властивостями, притаманними тільки публічній адміністрації, лише на тій підставі, що їм делегуються певні функції органів публічної влади. Але ще раз нагадаємо, що передавання суб'єкту права лише деяких функцій і, відповідно, окремих нових для нього повноважень, не означає, що він автоматично змінює свою

організаційно-правову форму на ту, яка раніше йому була непритаманна взагалі. Іншими словами, ми підкреслюємо, що часткова трансформація складових адміністративно-правового статусу суб'єкта (шляхом додавання до них лише частини нових прав і обов'язків) не змінює правову природу суб'єкта і його правовий статус в цілому. Виходячи з цього, як правильно зауважують Т. О. Мацелик та Л. П. Рожкова, за основу класифікації необхідно брати саме найбільш суттєві ознаки та властивості явищ, що розкривали б сутність та зміст об'єктів, що вивчаються [15, с. 9; 16, с. 249].

У цьому ж контексті слід згадати ідею П. С. Лютікова про те, що всі юридичні особи, які є суб'єктами адміністративного права, поділяються не тільки і не скільки за порядком їх створення, терміном дії, формою власності, територією функціонування тощо, а у першу чергу – залежно від обсягу їх адміністративно-правового статусу, що і зумовлює роль таких осіб та їх місце в адміністративно-правових відносинах [17, с. 164; 18]. В аспекті цього дослідження зазначений підхід отримує особливе значення в наших роздумах, так як додатково підтверджує ідею про те, що саме адміністративно-правовий статус особи є базовим критерієм для класифікації суб'єктів публічного адміністрування і він (статус) внаслідок модифікації окремо взятих його компонентів (а точніше доповнення повноваженнями в певній сфері) далеко не завжди означає зміну організаційно-правової форми суб'єкта в цілому та тим більше його перехід з однієї класифікаційної групи суб'єктів в іншу.

Висновок. Виходячи з цього, ми вважаємо, що публічну адміністрацію, як систему органів державної влади і місцевого самоврядування, слід чітко відокремлювати від інших суб'єктів публічного адміністрування, яким делегуються повноваження перших. Іншими словами, ми не вважаємо тотожним і не ставимо знак рівності між категоріями «суб'єкт публічної адміністрації» та «суб'єкт публічного адміністрування», які, на нашу думку, співвідносяться між собою як частина і ціле, часткове і загальне.

Таким чином, до суб'єктів публічного адміністрування ми схильні відносити:

- публічну адміністрацію, в особі: а) органів виконавчої влади та інших державних органів:

- міністерства (Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України; Міністерство енергетики України; Міністерство цифрової трансформації України; Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України; Міністерство внутрішніх справ України; Міністерство інфраструктури України; Міністерство оборони України; Міністерство освіти і науки України; Міністерство охорони здоров'я України; Міністерство фінансів України; Міністерство юстиції України та ін.);

– служби (Державна аудиторська служба України; Державна митна служба України; Національна служба здоров'я України; Державна авіаційна служба України; Державна архівна служба України; Державна казначейська служба України; Державна міграційна служба України; Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів; Державна служба статистики України; Державна служба України з надзвичайних ситуацій; Державна фіскальна служба України; Державна служба якості освіти України та ін.);

– агентства (Державне агентство розвитку туризму України; Державне агентство автомобільних доріг України; Державне агентство водних ресурсів України; Державне агентство лісових ресурсів України; Державне агентство резерву України; Державне космічне агентство України; Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів; Національне агентство України з питань державної служби; Національне агентство з питань запобігання корупції та ін.);

– інспекції (Державна інспекція культурної спадщини України; Державна інспекція містобудування України; Державна екологічна інспекція України; Державна інспекція ядерного регулювання України; Державна інспекція енергетичного нагляду України);

– центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом (Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України; Національна комісія зі стандартів державної мови; Державний комітет телебачення і радіомовлення України; Антимонопольний комітет України; Фонд державного майна України та інші);

– інші центральні органи виконавчої влади (Адміністрація Державної прикордонної служби України; Національна поліція України; Український інститут національної пам'яті; Пенсійний фонд України);

– місцеві органи державної виконавчої влади (місцеві державні адміністрації та територіальні органи державних органів влади);

– інші державні органи (наприклад, Рада національної безпеки і оборони України; Національний Банк України; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг; Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг та інші органи);

– б) органів місцевого самоврядування (сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; староста тощо);

– суб'єктів делегованих повноважень (приватні фізичні та юридичні особи, громадські об'єднання, органи самоорганізації населення і т. д. у випадку передання їм деяких владних повноважень у порядку та умовах, передбачених законодавством України).

Отже, суб'єктами публічного адміністрування є – органи державної виконавчої влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування (публічна адміністрація), а також суб'єкти делегованих повноважень, діяльність яких спрямована на забезпечення належного гарантування вказаними суб'єктами прав, свобод та законних інтересів, фізичних і юридичних осіб у публічній сфері, а також ефективну реалізацію громадянами свого адміністративно-правового статусу.

Література

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник у 2-х т. Ред. Колегія : В. Б. Авер'янов (голова). К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. Т. 1. Загальна частина, 2004. 584 с.
2. Свистович Р. С. Суб'єкти публічної адміністрації: сучасний вимір. *Міжнародний научний журнал «Інтернаука»*. Серія: «Юридическі науки». № 3 (3). 2017. С. 39-43
3. Сукманова О. В. Поняття та система суб'єктів публічного адміністрування охорони права власності в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2018. Вип. 33. С. 64-67.
4. Сквірський І. О. Громадський контроль у публічному управлінні : теоретико-правові та праксеологічні аспекти : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2013. 417 с.
5. Карабін Т. О. Проблеми визначення суб'єктного складу публічної адміністрації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 3. С. 164-169.
6. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галуцько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
7. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за заг. ред. Р. С. Мельника. К. : Ваіте, 2014. 376 с.
8. Мельник Р. С., Петров Є. В. Фантом у системі органів державної влади, або до питання про правовий статус національних комісій регулювання природних монополій. *Вісник Запорізького національного університету*. 2012. № 1 (1). С. 214–219.
9. Ващенко Ю. В. Національні комісії з регулювання природних монополій в системі органів державної влади в Україні. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2012. № 3. С. 137-139.
10. Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. Загальне адміністративне право : підручник ; за заг. ред. І. С. Гриценка. К. : Юрінком Інтер, 2014. 568 с.
11. Патерило І. В. До розуміння сутності та змісту категорії «публічна адміністрація». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2014. № 9-1. С. 83-85.
12. Каменська Н. П. Публічна адміністрація: логіко-методологічний аналіз дефініції. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 6. С. 29-32.

13. Артеменко І. А. Місце та особливості громадських об'єднань в системі органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративно-процесуального права. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3-1. С. 193–196.

14. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40-44. Ст. 356.

15. Рожкова Л. П. Принципи и методы типологии государства и права. Саратов : Издательство Саратовского университета, 1984. 116 с.

16. Мацелик Т. О. Класифікація суб'єктів адміністративного права. *Держава і право : Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки*. Випуск 53. К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. С. 249-253.

17. Лютіков П. С. Юридичні особи як суб'єкти адміністративного права: пошук базового критерію розмежування та поділу їх на групи. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2012. № 4 (частина II). С. 159-165.

18. Vikhliayev M., Liutikov P. Conceptual fundamentals for reforming domestic legislation on legal entities. *Baltic Journal of Economic Studies*. Vol. 5. No3(2019). P. 104-107 (IndexCopernicusPublishing, Inc., ESCI by Web of Science, Directory of Open Access Journals (DOAJ)). URL: <http://www.baltijapublishing.lv/index.php/issue/article/view/680>. DOI: 10.30525/2256-0742/2019-5-3-104-107.

Анотація

Маслова А. Б. Поняття та різновиди суб'єктів публічного адміністрування. – Стаття.

У статті зроблено спробу не тільки проаналізувати наявні думки з приводу предмету дослідження окремих дослідників, але й запропонувати власне бачення поняття «суб'єкт публічного адміністрування» та їх різновидів. Зауважено, що неоднозначність підходів до розуміння категорії публічна адміністрація логічно породжує невизначеність у підходах до окреслення її суб'єктного складу. Наразі адміністративно-правова доктрина оперує чималим колом різноманітних і прямо протилежних між собою точок зору з приводу класифікації суб'єктів публічного адміністрування.

До суб'єктів публічного адміністрування віднесено: – публічну адміністрацію, в особі: а) органів державної виконавчої влади: (міністерства, служби, агентства, інспекції, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом, інші центральні органи виконавчої влади, місцеві органи державної виконавчої влади, інші державні органи (наприклад, Рада національної безпеки і оборони України; Національний Банк України; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг; Національна комісія з цінних паперів та фон-

дового ринку; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг та інші органи); б) органів місцевого самоврядування, – суб'єктів делегованих повноважень.

Встановлено, що суб'єктами публічного адміністрування є – органи державної виконавчої влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування (публічна адміністрація), а також суб'єкти делегованих повноважень, діяльність яких спрямована на забезпечення належного гарантування вказаними суб'єктами прав, свобод та законних інтересів, фізичних і юридичних осіб у публічній сфері, а також ефективну реалізацію громадянами свого адміністративно-правового статусу.

Ключові слова: класифікація, публічна адміністрація, публічне адміністрування суб'єкт, система.

Summary

Maslova A. B. Concepts and types of subjects of public administration. – Article.

The article attempts not only to analyze the existing opinions on the subject of research of individual researchers, but also to offer their own vision of the concept of «subject of public administration» and their varieties. It is noted that the ambiguity of approaches to understanding the category of public administration logically creates uncertainty in approaches to defining its subject composition. Currently, the administrative and legal doctrine operates in a wide range of different and directly opposite points of view on the classification of public administration entities.

The subjects of public administration include:

– public administration, represented by: a) state executive bodies: (ministries, services, agencies, inspections, central executive bodies with special status, other central executive bodies, local state executive bodies, other state bodies (for example, the Council National Security and Defense of Ukraine; National Bank of Ukraine; National Commission for State Regulation of Energy and Utilities; National Commission for Securities and Stock Market; National Commission for State Regulation of Financial Services Markets and other bodies); b) local governments, – subjects of delegated powers.

It is established that the subjects of public administration are – state executive bodies, other state bodies, local governments (public administration), as well as the subjects of delegated powers, whose activities are aimed at ensuring proper guarantee of these rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities in the public sphere, as well as the effective implementation of citizens of their administrative and legal status.

Key words: classification, public administration, subject, system.

УДК: 342.9

В. С. Нікіфоренко
кандидат юридичних наук,
кандидат наук з державного управління,
перший заступник голови
Державної прикордонної служби України

ПРАВОВЕ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ СУБ'ЄКТІВ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Дослідження питань правового та організаційного забезпечення функціонування системи суб'єктів забезпечення безпеки державного кордону України зумовлено необхідністю вивчення сучасного стану безпекового середовища в цій сфері у зв'язку з її динамічним розвитком та реалізацією євроінтеграційного курсу розвитку України, що сприятиме збереженню стабільності в національній та міжнародній площині.

Зниження адміністративного навантаження державного регулювання, покращення якості надання адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій покращує позиції держави у світовій спільноті. Крім того, ефективна система правового та організаційного забезпечення у сфері безпеки державного кордону є однією з основних передумов демократичного врядування, що ґрунтується на принципах верховенства права.

Сьогодні гостро відчувається потреба в розробленні механізму ефективного застосування закону та його дії на соціальні процеси, на демократизацію Українського суспільства. [4, с. 44] Сфера безпеки державного кордону не є виключенням.

Ключовим елементом забезпечення безпеки державного кордону є її суб'єкти, діяльність яких направлена на створення та підтримання балансу між забезпеченням належного рівня прикордонної безпеки і збереженням відкритості державного кордону. Тому критичний аналіз правового забезпечення функціонування системи суб'єктів безпеки державного кордону дозволить визначити її сучасний стан та перспективні напрями подальшого удосконалення.

Стан дослідження проблеми. Поняття правового та організаційного забезпечення діяльності, яке склалося в адміністративній науці досліджували такі науковці: В. В. Глазирін, Є. В. Додін, І. Я. Дюрягін, В. М. Кудрявцев, А. Е. Луньов, В. І. Нікітинський, Д. В. Приймаченко, Ю. О. Тихомиров, А. М. Школик та ін.

Проблеми дослідження системи суб'єктів забезпечення безпеки державного кордону розглядаються у працях В.І. Абрамова, О.П. Дзьобаня, В.І. Кириленка, Д.Я. Кучми, В.А. Мандрагелі, Г.П. Ситника, В.Ф. Смолянюка, О.М. Суходолі та інших. Питання компетенції суб'єктів забез-

печення безпеки державного кордону досліджувались у роботах В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, А.Т. Комзюка, О.Ю. Синявської, Ю.О. Тихомирова, В.О. Шамрая та інших. Питанням ефективності діяльності Держприкордонслужби приділяли увагу В.В. Бойко, С.В. Вороний, О.О. Гриньків, С.М. Жук, О.П. Іванов, І.І. Митрофанов, В.В. Половніков, А.М. Придула, С.І. Халімон, А.І. Педешко, С.В. Продайко, І.Л. Матвійчук, С.С. Савчук, О.М. Ставицький, В.Ф. Сторожук та інші. Однак, питанням правового та організаційного забезпечення функціонування суб'єктів забезпечення безпеки державного кордону приділялось недостатньо уваги.

Мета дослідження. Мета полягає у дослідженні правового та організаційного забезпечення функціонування системи суб'єктів забезпечення безпеки державного кордону.

Наукова новизна дослідження. Наукова новизна дослідження визначена необхідністю аналізу правового та організаційного забезпечення суб'єктів державного управління при реалізації державної політики у сфері безпеки державного кордону.

Виклад основного матеріалу. Межі адміністративно-правового забезпечення сфери безпеки державного кордону, які знаходять своє вираження у нормативно-правових актах, не є сталими та постійно змінюються під впливом як зовнішніх, так і внутрішніх факторів. З огляду на зазначене, варто розглянути правові та організаційні питання функціонування суб'єктів забезпечення безпеки державного кордону з погляду методології юридичної науки та відповідно до специфіки об'єкту дослідження.

Правове регулювання комплексна науково-юридична категорія і характеризується як правовий вплив на суспільні відносини, що здійснюється через систему (або за допомогою) юридичних засобів, способів, форм та методів з метою узгодження їх із потребами суспільства, забезпечення у ньому порядку та стабільності [4, с. 174].

Однак, слушною є позиція Кунєва Ю. в тому, що «теорія правового забезпечення часто відстає від потреб практики, або втрачається зв'язок між правом і практичною діяльністю. Відставання теорії права більшою мірою залежить від підходів до процесу організації діяльності в соціальній

системі. Зараз багато рішень приймаються не на основі наукового обґрунтування, а на основі політичної доцільності, тому складно відстежується зв'язок між управлінням та правом...» [4, с. 44]. Незважаючи на наявність проблем невідповідності теоретичних напрацювань практичній складовій нормотворчого процесу, варто зазначити, що нормативно-правове забезпечення діяльності суб'єктів захисту державного кордону залишається на належному рівні та має стійкі тенденції до подальшого вдосконалення.

На сьогоднішній день нормативно-правовий фундамент функціонування органів забезпечення безпеки державного кордону включає більше 50 законодавчих актів. Серед найважливіших варто зазначити Конституцію України, Кримінальний та Кримінальний процесуальний кодекси, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кодекс адміністративного судочинства, Митний, Податковий, Повітряний, Водний та інші кодекси; закони України «Про державну службу», «Про національну безпеку України», «Про державний кордон України», «Про Державну прикордонну службу України», «Про прикордонний контроль», «Про прилеглу зону України», «Про виключну (морську) економічну зону України», «Про розвідувальні органи України», «Про контррозвідувальну діяльність», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» та інші.

На виконання вищезгаданих законодавчих норм та з метою детальної регламентації відносин у сфері забезпечення безпеки державного кордону приймаються підзаконні акти. Вони компенсують законодавчі прогалини, які з'являються в результаті динамічної зміни суспільних відносин в цій сфері, сприяють вирішенню проблемних питань, які з'являються в процесі виконання свої повноважень суб'єктами прикордонної безпеки та здійснюють оперативне та конкретне регулювання у сфері захисту державного кордону. Не вдаючись до поглибленого аналізу всієї сукупності нормативно-правових актів (*оскільки це виходить за межі нашого дослідження*), акцентуємо увагу лише на тих, які впливають на організаційне забезпечення діяльності суб'єктів забезпечення безпеки державного кордону.

Що стосується питання організаційного забезпечення функціонування суб'єктів прикордонної безпеки, то варто спершу визначитись з об'ємом дефініції «організаційне забезпечення». Зауважимо, що дане поняття в науковій літературі не досліджувалось в контексті саме безпеки державного кордону. Разом з тим, воно активно вико-

ристовується в дослідженнях різних сфер діяльності як державних, так і недержавних інституцій.

Так, науковець Л. В. Карєлова встановила дефініцію організаційного забезпечення діяльності міністерств, яку вона пропонує розуміти як вид діяльності у сфері управління, що направлена на створення умов для внутрішньо системної організації міністерств для ефективного виконання ними чітко визначених функцій та завдань, а також взаємодію з іншими міністерствами та суб'єктами державного управління. [4, с. 122]. Вважаємо, що в цій дефініції найбільш повно розкрита сутність поняття «організаційне забезпечення», яке може бути використане в контексті нашого дослідження.

Дослідження організаційного забезпечення функціонування системи суб'єктів безпеки державного кордону передбачає необхідність у визначенні внутрішньої структури даної системи, встановлення функцій та завдань відповідних суб'єктів, їх взаємозв'язків у загальній структурі, а також розподіл компетенцій щодо визначених напрямів їх діяльності.

Під системою суб'єктів забезпечення безпеки державного кордону ми розуміємо сукупність компетентних державних органів та військових формувань, громадських організацій та громадян, які здійснюють свою діяльність у певній координаті та взаємодії один з одним та об'єднанні спільною метою щодо забезпечення внутрішньої і зовнішньої безпеки держави, сприяння транскордонному співробітництву, виявлення, попередження та нейтралізації потенційних та реальних загроз у прикордонній сфері.

Змістовно така діяльність суб'єктів забезпечення безпеки державного кордону полягає у виробленні основних напрямів, концепцій, стратегій системного формування державної політики розвитку та ефективного управління державним кордоном, створенні та удосконаленні нормативно-правової бази для стабільного функціонування системи прикордонної безпеки та її організаційної структури, плануванні і здійсненні заходів з розвитку зовнішньоекономічних зв'язків та міжнародної торгівлі, сприяння переміщенню осіб і товарів через державний кордон та його належної захищеності.

В залежності від функціонального призначення всі суб'єкти забезпечення безпеки державного кордону можуть бути розподілені на органи державної влади (законодавчої, виконавчої, місцеві державні адміністрації), Збройні сили, Державну прикордонну службу, суди, органи прокуратури, Національної поліції та СБУ, інші правоохоронні органи, громадські організації та громадяни.

Суб'єктами забезпечення безпеки у прикордонній сфері, які наділені спеціальною компетенцією, є Збройні Сили України, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба,

військові формування утворені відповідно до законів України, а також органи і підрозділи цивільного захисту, громадяни України та їх об'єднання.

Суб'єкти забезпечення прикордонної безпеки мають різний ступінь взаємодії один з одним, що визначається їх функціями, завданнями, управлінською діяльністю та структурою.

Зауважимо, що профільним міністерством, роль якого полягає у створенні умов розвитку безпечного середовища життєдіяльності, як основи безпеки на території України, а також сучасної системи внутрішньої безпеки, є Міністерство внутрішніх справ України.

У процесі реалізації Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 року, Міністерство внутрішніх справ України реформовано в орган управління в системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування державної політики в таких сферах: забезпечення охорони прав людини і основних свобод, інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; підтримання публічної безпеки і порядку; надання поліцейських і адміністративних послуг; захист державного кордону та охорони суверенних прав України; організації цивільного захисту, запобігання виникненню надзвичайних ситуацій і ліквідація їх наслідків; міграції і громадянства [12].

Таким чином, на сьогоднішній день Міністерство внутрішніх справ України стало багатопрофільним відомством, що координує діяльність органів, які реалізують державну політику у сфері внутрішніх справ, зокрема в сфері захисту державного кордону України.

Координація діяльності військових формувань та правоохоронних органів держави в цій сфері здійснюється Державною прикордонною службою України.

Державна прикордонна служба України в межах своїх повноважень координує діяльність державних органів, що здійснюють різні види контролю при перетинанні державного кордону України або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України.

Законодавець покладає на неї наступні функції:

- охорона державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах з метою недопущення незаконної зміни проходження його лінії, забезпечення дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму;

- здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України та до тимчасово окупованої території і з неї осіб, транспортних засобів, вантажів, а також виявлення і припинення випадків незаконного їх переміщення;

- охорона суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні та контроль за реалізацією прав і виконанням зобов'язань у цій зоні інших держав, українських та іноземних юридичних і фізичних осіб, міжнародних організацій;

- ведення розвідувальної, інформаційно-аналітичної та оперативно-розшукової діяльності в інтересах забезпечення захисту державного кордону України;

- участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидія незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів;

- участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом, а також припинення діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), організованих груп та злочинних організацій, що порушили порядок перетинання державного кордону України;

- участь у здійсненні державної охорони місць постійного і тимчасового перебування Президента України та посадових осіб, визначених у Законі України "Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб";

- охорона закордонних дипломатичних установ України;

- координація діяльності військових формувань та відповідних правоохоронних органів, пов'язаної із захистом державного кордону України та пропуску до тимчасово окупованої території і з неї, а також діяльності державних органів, що здійснюють різні види контролю при перетинанні державного кордону України та пропуску до тимчасово окупованої території і з неї або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України та в контрольних пунктах в'їзду – виїзду [9].

На думку вчених, організаційна структура управління Держприкордонслужби є бюрократичною структурою, яка побудована за дивізіонально-регіональним типом, при тому, що організаційні структури управління її регіональних органів та органів (підрозділів) охорони державного кордону побудовані за лінійно-функціональним (лінійно-штабним) типом. Разом з цим для вирішення складних (творчих) завдань ситуаційно на всіх рівнях управління застосовуються адаптивні (матричні, програмно-цільові, проблемно-цільові та ін.) структури управління. Як правило, вони формуються на тимчасовій основі, тобто на період реалізації проекту, вирішення проблеми або досягнення встановленої мети [2, с. 34].

Структура Державної прикордонної служби України має свої особливості та складається з наступних елементів: Адміністрація Державної прикордонної служби України, як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику

у сфері охорони державного кордону; її територіальні органи; морська охорона, яка складається із загонів морської охорони; органи охорони державного кордону – прикордонні загони, окремі контрольно-пропускні пункти, авіаційні частини; розвідувальний орган центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону.

На Адміністрацію Державної прикордонної служби України, її територіальні органи Кабінетом міністрів України покладені завдання щодо реалізації державної політики у сфері охорони державного кордону, здійснення управління у сфері охорони державного кордону; внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у зазначеній сфері; участь у розробленні та реалізації загальних принципів правового оформлення і забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; здійснення управління територіальними органами – регіональними управліннями, Морською охороною, органами охорони державного кордону, органами забезпечення, навчальними закладами та науково-дослідними установами (далі – органи Держприкордонслужби) [7].

Наступним у структурі Держприкордонслужби є морська охорона Державної прикордонної служби України, на яку покладені завдання охорони державного кордону на морі, річках, озерах та інших водоймах.

Основним органом у загальній структурі Держприкордонслужби, що безпосередньо виконує поставлені перед нею завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону України є орган охорони державного кордону, який бере участь в охороні суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, а також здійснює інші повноваження, передбачені законодавством України [8].

В свою чергу органи охорони державного кордону мають свою структуру та складаються з прикордонних загонів, контрольно-пропускних пунктів та авіаційних частин. Також, у складі органу охорони державного кордону створюються оперативно-розшукові підрозділи.

Отже, досліджуючи функціонування Державної прикордонної служби України, ми прийшли до висновку, що її організаційна структура дозволяє забезпечувати реалізацію покладених на неї функцій. Разом з тим, структура управління не є достатньо гнучкою, що не дозволяє оперативно реагувати на сучасні загрози та виклики, які мають місце в прикордонній сфері.

Серед суб'єктів забезпечення прикордонної безпеки окремо виділяють групу суб'єктів громадського сектору. Правовою основою для діяльності

громадських формувань у сфері забезпечення прикордонної безпеки є Конституція України, яка визнає за громадянами право брати участь в управлінні державними справами, в тому числі, охороні державного кордону України.

Як зазначено в законі України «Про державний кордон України» громадські організації зобов'язані надавати всемірну допомогу органам Державної прикордонної служби України в охороні державного кордону України. Охорона державного кордону України здійснюється при активній участі громадян України. Державні органи і громадські організації сприяють органам Державної прикордонної служби України у залученні громадян України на добровільних засадах до охорони державного кордону України.

Крім того, спеціальним законом визначений порядок та умови для участі громадян в охороні державного кордону. Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону створюються і діють у взаємодії з правоохоронними органами, Державною прикордонною службою України, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, додержуючись принципів гуманізму, законності, гласності, добровільності, додержання прав та свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, рівноправності членів цих формувань [11].

Варто зазначити, що питання діяльності громадськості в охороні державного кордону конкретизуються у підзаконних актах органів державної влади. Так, в Постанові Кабінету Міністрів України «Про прикордонний режим» визначені повноваження громадських формувань щодо перевірки документів, що посвідчують особу, у громадяни України, які в'їжджають у прикордонну смугу та контрольований прикордонний район, перебувають, проживають або пересуваються в їх межах, а також документи та законність перебування на території України іноземців та осіб без громадянства, які в'їжджають у прикордонну смугу та контрольований прикордонний район, перебувають та пересуваються в їх межах [10].

Крім того, з метою виявлення порушень законодавства з прикордонних питань, виконання завдань, пов'язаних з боротьбою з організованою злочинністю та незаконною міграцією у межах прикордонної смуги і контрольованого прикордонного району члени громадських формувань з охорони державного кордону мають право у разі потреби зупиняти та оглядати транспортні засоби.

Погодимось з Московцем В.І., що останнім часом набуває дедалі більшого значення роль громадян в охороні державного кордону. Об'єднання громадськості в один могутній ресурс для вирішення загальнолюдських питань все активніше набирає обертів. Об'єднання всіх тих, хто стикається зі спільною проблемою, яка стосується су-

спільних інтересів, допомагає відшукати шляхи її розв'язання значно скоріше [6, с. 660].

Висновки. Підсумовуючи викладене, варто акцентувати увагу на наступних проблемах правового та організаційного забезпечення функціонування системи суб'єктів безпеки державного кордону.

Варто зазначити, що нормативно-правове забезпечення діяльності суб'єктів захисту державного кордону залишається на належному рівні та має стійкі тенденції до подальшого вдосконалення, незважаючи на наявність проблем невідповідності теоретичної та практичної складових нормотворчого процесу.

Організаційне забезпечення функціонування системи суб'єктів безпеки державного кордону пов'язано зі встановленням внутрішньої структури даної системи, встановлення функцій та завдань відповідних суб'єктів, їх взаємозв'язків у загальній структурі, а також розподіл компетенцій щодо визначених напрямів їх діяльності.

Досліджуючи функціонування системи суб'єктів безпеки державного кордону зроблений висновок, що її організаційна структура дозволяє забезпечувати реалізацію покладених на неї функцій. Однак аналіз функцій цих суб'єктів вказує на те, що зберігаються проблеми в управлінні, які не дозволяють оперативно реагувати на сучасні загрози та виклики, які мають місце в прикордонній сфері.

Література

1. Дія права: інтегративний аспект : монографія / кол. авторів; відп. ред. Н.М. Онищенко. Київ : Юридична думка, 2010. 360 с.
2. Залож В., Мейко О., Серватюк В. Аналіз організаційної структури управління Державної прикордонної служби України. *Проблемні питання та протиріччя в структурі управління: збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія: військові та технічні науки.* 2016. № 2(68). С. 29-42.
3. Карелова Л. В. Використання зарубіжного досвіду при формуванні організаційної структури міністерств України. *Економіка та держава.* 2012. № 6. С. 120-126.
4. Кунев Ю.Д. Правове забезпечення діяльності органу державної влади: теоретичний аспект. *Публічне право.* № 3 (7). 2012. С. 44-50.
5. Морська охорона Державної прикордонної служби України продовжує розвиватися: офіційний сайт Державної прикордонної служби України. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/morska-ohorona-derzhavnoi-prikordonnoi-sluzhbi-ukraini-prodovzhu-rozvivatisya>.
6. Московец В.І. Правове регулювання участі громадян в охороні державного кордону. *Форум права.* 2012. № 4. С. 660-664. URL: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12mviodk.pdf>. С. 660.
7. Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України: постанова КМУ від 16 жовтня 2014 р. № 533. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-2014-p#Text>.
8. Положення про орган охорони державного кордону Державної прикордонної служби України: Наказ МВС 30.11.2018 № 971 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1468-18#Text>.

9. Про Державну прикордонну службу України: Закон України. *Відомості Верховної Ради України.* 2003. № 27. Ст. 208.

10. Про прикордонний режим: постанова Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 р. № 1147. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1147-98-p#Text>.

11. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України. *Відомості Верховної Ради України* від 06.10.2000. 2000 р. № 40. Стаття 338. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14#Text>.

12. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України», затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 року № 1118-р. URL: https://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya_2020.htm.

Анотація

Нікіфоренко В. С. Правове та організаційне забезпечення функціонування системи суб'єктів у сфері безпеки державного кордону в Україні. – Стаття.

У статті досліджуються правове та організаційне забезпечення діяльності суб'єктів державного управління при реалізації державної політики у сфері безпеки державного кордону. Зазначено, що нормативно-правове забезпечення діяльності суб'єктів захисту державного кордону залишається на належному рівні та має стійкі тенденції до подальшого вдосконалення, незважаючи на наявність проблем невідповідності теоретичної та практичної складових нормотворчого процесу. Організаційне забезпечення функціонування системи суб'єктів безпеки державного кордону пов'язано зі встановленням внутрішньої структури даної системи, встановлення функцій та завдань відповідних суб'єктів, їх взаємозв'язків у загальній структурі, а також розподіл компетенцій щодо визначених напрямів їх діяльності.

Визначена система суб'єктів забезпечення безпеки у сфері державного кордону та здійснена їх класифікація відповідно до компетенцій. Зроблений висновок, що організаційна структура суб'єктів дозволяє забезпечувати реалізацію покладених на них функцій. Разом з тим, аналіз функцій цих суб'єктів вказує на те, що зберігаються проблеми в управлінні, які не дозволяють оперативно реагувати на сучасні загрози та виклики, які мають місце в прикордонній сфері. Досліджена структура Державної прикордонної служби України та визначена її координуюча роль серед інших суб'єктів у сфері забезпечення безпеки державного кордону. Державна прикордонна служба України в межах своїх повноважень координує діяльність державних органів, що здійснюють різні види контролю при перетинанні державного кордону України або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України. Здійснений аналіз напрямів діяльності системи органів захисту державного кордону.

Акцентована увага на порядку та умовах для участі громадян в охороні державного кордону. Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону створюються і діють у взаємодії з правоохоронними органами, Державною прикордонною службою України, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, додержуючись принципів гуманізму, законності, гласності, добровільності, додержання прав та свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, рівноправності членів цих формувань.

Ключові слова: суб'єкти державного управління, безпека державного кордону, правове забезпечення, Державна прикордонна служба України.

Summary

Nikiforenko V. S. Legal and organizational support for the functioning of the system of entities in the field of state border security in Ukraine. – Article.

The article examines the legal and organizational support of public administration in the implementation of state policy in the field of state border security. It is noted that the regulatory and legal support of the entities of state border protection remains at the appropriate level and has a steady trend towards further improvement, despite the problems of inconsistency between the theoretical and practical components of the rule-making process. Organizational support of the system of entities of state border security is associated with the establishment of the internal structure of the system, the establishment of functions and tasks of relevant entities, their relationships in the overall structure, as well as the distribution of competencies in certain areas of their activities.

The system of entities of security in the field of the state border is defined and their classification according to competence is carried out. It is concluded that the organizational structure of the entities allows to ensure the implementation of their functions. At the same time, the analysis of the functions of these entities indicates that

there are still problems in management that do not allow to respond quickly to current threats and challenges in the border area. The structure of the State Border Guard Service of Ukraine entities in the field of state border security. The State Border Guard Service of Ukraine, within its powers, coordinates the activities of state bodies that exercise various types of control when crossing the state border of Ukraine or participate in ensuring the state border regime, border regime and regime at checkpoints across the state border of Ukraine. The analysis of directions of activity of the system of bodies of protection of the state border is carried out.

Emphasis is placed on the procedure and conditions for citizen participation in the protection of the state border. Public formations for the protection of public order and the state border are created and operate in cooperation with law enforcement agencies, the State Border Guard Service of Ukraine, executive authorities and local governments, adhering to the principles of humanism, legality, publicity, voluntariness, human and civil rights and freedoms. and legitimate interests of legal entities, equality of members of these formations.

Key words: entities of public administration, border security, legal support, State Border Guard Service of Ukraine.

УДК 342.9 352 (477)

В. Ю. Оксінь
orcid.org/0000-0001-6080-7752
кандидат юридичних наук,
перший заступник директора
Науково-дослідного інституту публічного права

ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ МІСЦЕВОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

Україна сьогодні є прикладом країни, що має намір вийти із довготривалої кризи соціо-економічного розвитку (тотального занепаду), віднайти такий шлях забезпечення збалансованості усіх суспільних та державотворчих процесів, який би мав відповідний відгук у широких громадських масах – підтриманий та найближчим часом реалізований згурпованими силами.

Оптимізаційні процеси запущені на найвищому рівні – законодавчо проголошений вектор євроінтеграції, здійснюється реформування державного управління, запущено адміністративно-територіальну реформу. Однак, насправді, поштовху до позитивних зрушень, ще недостатньо. Громадськість не довіряє владі, активно висловлює своє невдоволення прийнятим загальнодержавним рішенням та не бажає залучатись до процесу поступального чи радикального реформування основних інститутів держави.

Ще одним невтішним аспектом є той факт, що інститут публічного адміністрування (який власне і відповідає за комунікативну співпрацю між державою та суспільством) сьогодні немає законодавчих основ для існування. Для процесу прийняття рішень місцевого значення це має значний негативний вплив, адже, по-перше, місцева влада репрезентує потреби громади й безпосередньо реалізовує їх; по-друге, представляє такі інтереси на рівні держави; по-третє, потребує від держави підтримки у їх реалізації.

З огляду на те, що цей процес є багатограним, немає чітко визначених меж, є сенс стверджувати про актуальність розгляду питання публічного адміністрування місцевого розвитку в Україні, концепційно-сутнісний зміст якого вдасться віднайти після формування поняття цієї адміністративно-правової категорії.

У межах даного наукового дослідження аналізуються наукові позиції таких вчених як О. Амосов, О. Бобровська, Ю. Воробійов, В. Воронкова, Н. Гавкалова, М. Грузд, А. Зеніна-Біліченко, К. Колесникова, М. Максименюк задля пошуку істинності у питанні понятійно-категоріальної сутності публічного адміністрування в Україні.

Однак, незважаючи на численні публікації зарубіжних дослідників, де описуються, дискутуються, аналізуються особливості публічного адмі-

ністрування в суспільстві, та роботи вітчизняних науковців, які досліджують сутність його концепцій реалізації у світі, серед українських науковців не існує єдиного погляду [1, с. 6] щодо його категорійно-понятійної сутності.

Справа у тому, що за період розвитку України як незалежної країни теорія державного управління накопичила певний набір понять і термінів, які використовуються широким колом фахівців і громадян. Терміни «публічне управління (врядування)», «публічне адміністрування», «публічна адміністрація» з'явилися в юридичній науці порівняно нещодавно [2, с. 2]. На стику адміністративно-правової галузі знань та науки державного управління виникло чимало доктринальних протиріч щодо одних і тих самих явищ, додання до вже існуючих категорій якісно нового змісту, який не завжди відповідає дійсності. Плутанина термінологічного апарату ускладнює виведення істинно вірного визначення публічного адміністрування в Україні, що, в кінцевому рахунку, спричиняє різнобічне його трактування.

Так, за останні роки в межах юридичної науки сформувалось щонайменше три наукових підходи щодо аналізованого явища, а також два різновиди його суб'єктно-реалізаційного складу.

За твердженнями О. Амосова та Н. Гавкалової, публічне адміністрування можна визначити як взаємовплив суб'єкта управління та носія влади на суспільні процеси та відносини відповідно до суспільно-значущих функцій і повноважень. У вузькому сенсі публічне адміністрування пов'язане з виконавчою гілкою влади і розглядається як: 1) професійна діяльність державних службовців, яка охоплює всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду; 2) вивчення, розробка і впровадження напрямів державної політики. У широкому сенсі під публічним адмініструванням розуміють систему управління, представлену адміністративними інститутами в рамках прийнятої структури влади [1, с. 6].

Уточнимо, що за твердженнями К. Колесникової [2, с. 113] аналізована категорія пішла із зарубіжної літератури. Спочатку переклад терміну "Public administration" був однозначним – «державне управління», згодом було досліджено, що це поняття має полісемантичний характер і залеж-

но від контексту перекладається ще як «публічне адміністрування» та «публічна адміністрація» і навіть «суспільне управління», «управління на державному та місцевому рівні», «громадська адміністрація». Це стосується і термінів “public” і “administration”. У словнику Мюллера надано п’ять дефініцій “public” в якості прикметника: суспільний, державний; народний, загальнонародний; публічний, загальнодоступний; комунальний; відкритий, гласний [3], а в професійному онлайн-словнику Мультигран – 15: суспільний, народний, загальнонародний, комунальний, публічний, загальнодоступний, відкритий, державний, загальний, казенний, суспільного користування, колективний, гласний, несекретний, об’єднаний [4].

Власне, із зазначеного чітко прослідковується необхідність розуміння розмежувальних ознак між категоріями «публічне адміністрування» та «державне управління», що не можуть позначати своїм змістом одні й ті ж самі процеси. Однак, чинним законодавством України така необхідність до уваги не береться, адже у тексті багато чисельних нормативно-правових актів мова йде саме про державне управління (і його реформування) і ніяк про публічне адміністрування.

Слід розуміти, що рух України в напрямі європейської моделі цивілізаційного розвитку суттєво змінює статус і роль публічної влади, її стратегічну спрямованість, якість і результативність впливів. Вчена О. Бобровська стверджує, що у місцевому самоврядуванні система публічного адміністрування формується з урахуванням спільних рис та відмінностей здійснюваних функцій, які спрямовуються на узгодження дій щодо поліпшення стану і підвищення темпів соціально-економічного розвитку країни і регіонів [5]. Тому виникає питання, як без правильного розуміння цього процесу досягти хоча б мінімально позитивних результатів?

Система органів публічної влади об’єднує діяльність як державних органів, так і місцевого самоврядування та «передбачає зростання участі народу в управлінні як комунікативного ресурсу демократизації суспільства» [6, с. 283].

Всі органи влади в країнах розвинутої демократії для вирішення поставлених перед ними задач використовують технологію “Public Policy”, яка передбачає використання засобів врахування інтересів різних суспільних груп, спирається на процедури публічних консультацій з групами інтересів, реалізується через посередництво прийнятих у міжнародній спільноті стандартів і форматів. У витоків дослідження такого процесу в США стояв Вудро Вільсон, який ще у 1887 р. в есе під назвою «Вивчення адміністрації» (“The Study of Administration”) вперше вводить поняття публічне управління (public governance) і публічна адміністрація (public administration). Він розробив чотири принципи публічної сфери, які

повинні реалізуватися на практиці: 1) розподіл політичних та адміністративних питань; 2) порівняльний аналіз політичних і бізнес організацій; 3) підвищення ефективності державної служби шляхом упровадження практик ділового адміністрування у роботу державних службовців; 4) підвищення ефективності діяльності державних службовців через підвищення професіоналізму державних службовців у прийнятті рішень та рівня їх кваліфікації. В контексті реалізації задач публічної сфери відбувається розмежування понять «децентралізація» і «деконцентрація». Децентралізація – це повна передача влади і управління, а деконцентрація – лише вид організаційної техніки у рамках централізованого управління. Для України важливими являються питання демократизації державного управління (як децентралізація і дебіюрократизація), щоб розвивати синергетичнорефлексивну модель управління [7; 8], тобто перетікання його питань до сфери реалізації іншим процесом – публічним адмініструванням.

На місцевому рівні моделі комунікативної взаємодії доцільно будувати у формі соціального проекту «державна влада – громадянське суспільство», в основу якого покладено міні-модель громадянського суспільства в межах визначеної адміністративно-територіальної одиниці. В якості модулів виступають депутатський корпус і виконавчі органи місцевого самоврядування, органи самоорганізації населення, бізнес-спільноти, інститути соціалізації, місцеві ЗМІ та засоби комунікації, а також враховано соціальну інфраструктуру населеного пункту. Для всіх елементів системи передбачено механізм зворотнього зв’язку та взаємного моніторингу громадської думки, ефективності органів влади та самоуправління [6, с. 283; 9].

Від так, головною ознакою публічного адміністрування місцевого розвитку в Україні можна назвати партнерську взаємодію між суб’єктами представницьких органів місцевого самоврядування конкретної об’єднаної територіальної громади з: а) громадянами; б) бізнес-структурами; в) ЗМІ; г) органами влади вищого рівня. Відповідно, цей процес є, по-перше, формою взаємодії, по-друге – результатом реалізації окремих функцій органів влади, спрямованих на забезпечення збалансованого місцевого розвитку країни.

Нам видається вдосталь вказаного матеріалу для підбиття підсумків даного дослідження. На наш погляд, публічне адміністрування місцевого розвитку в Україні – це, з однієї сторони, забезпечення можливості кожного громадянина України самоорганізуватись у владні територіальні одиниці через гарантовані державою виборні механізми задля розбудови такого громадянського суспільства, яке самостійно вирішує питання своєї організації та функціональності, а від держави потребує підтримки та визнання

повноважними їх рішень щодо ресурсорозподільчих, дозвільних, регулюючих, охоронних та захисних правоможливостей, спрямованих на реалізацію інтересів конкретної об'єднаної територіальної громади; з іншої – безпосередня адміністративна діяльність представницьких органів місцевого самоврядування конкретної об'єднаної територіальної громади, що спрямована на забезпечення, реалізацію, охорону та захист гарантованих Конституцією України та встановлених іншими актами законодавства прав, свобод та інтересів жителів такого об'єднання задля створення повноцінних умов для соціо-економічного, культурного, духовного та екологізбалансованого розвитку регіонів України.

Література

1. Амосов О., Гавкалова Н. Моделі публічного адміністрування (архетипова парадигма). *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Спец. вип. С. 6-13.
2. Колесникова К. О. Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел. *Теорія та практика державного управління*. 2013. Вип. 3. С. 112-119.
3. Термін «публічний». *Англо-російський словник Мюллера*. URL: http://slovarus.info/eng_m.php.
4. Термін «публічний». *Онлайн-словник МультиТран*. URL: <http://www.multitrans.ru/c/M.exe?l1=2&l2=1&s=public>.
5. Бобровська О., Зеніна-Біліченко А. Змістовно-порівняльний аспект публічного адміністрування на місцевому рівні. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2014. Вип. 2.
6. Гавкалова Н. Л., Грузд М. В. Взаємодія органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства. *Актуальні проблеми економіки*. 2014. № 10. С. 281-290.
7. Максименюк М. Ю. Філософські засади публічного адміністрування. *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2015. Вип. 61. С. 206-223.
8. Воронкова В.Г. Формування синергетично-рефлексивної моделі самоуправлінського суспільства: цивілізаційний контекст. *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії: зб. наук. пр. Запоріжжя*: Вид-во ЗДІА, 2012. Випуск № 49. С. 17-28.
9. Воробьев Ю.Л. Коммуникативное взаимодействие гражданского общества и структур публичной власти как управленческий процесс: автореф. дис... докт. соц. наук: спец. 22.00.08 «Социология управления». М., 2008. 37 с.

Анотація

Оксін В.Ю. До питання про визначення поняття публічного адміністрування місцевого розвитку в Україні. – Стаття.

Стаття присвячена розкриттю доктринальних міркувань на основі яких стає можливим формування визначення поняття публічного адміністрування місцевого розвитку в Україні. Стверджується, що на стику адміністративно-правової галузі знань та науки державного управління виникло чимало доктринальних протиріч щодо одних і тих самих явищ, додання до вже існуючих категорій якісно нового змісту, який не завжди відповідає дійсності. Плутанина термінологічного апарату ускладнює виведення істинно вірного визначення публічного адміністрування в Україні, що, в кінце-

вому рахунку, спричиняє різнобічне його трактування. Відзначено, що для процесу прийняття рішень місцевого значення відсутність законодавчих основ для існування інституту публічного адміністрування має значний негативний вплив, адже, по-перше, місцева влада репрезентує потреби громади й безпосередньо реалізовує їх; по-друге, представляє такі інтереси на рівні держави; по-третє, потребує від держави підтримки у їх реалізації. Виявлено, що за останні роки в межах юридичної науки сформувалось щонайменше три наукових підходи щодо аналізованого явища, а також два різновиди його суб'єктно-реалізаційного складу, проте із їх аналізу чітко прослідковується необхідність розуміння розмежувальних ознак між категоріями «публічне адміністрування» та «державне управління», що не можуть позначати своїм змістом одні й ті ж самі процеси (у законодавстві України мова йде саме про державне управління, а не про публічне адміністрування). Визначено, що головною ознакою публічного адміністрування місцевого розвитку в Україні можна назвати партнерську взаємодію між суб'єктами представницьких органів місцевого самоврядування конкретної об'єднаної територіальної громади з: а) громадянами; б) бізнес-структурами; в) ЗМІ; г) органами влади вищого рівня. Відповідно, цей процес є, по-перше, формою взаємодії, по-друге – результатом реалізації окремих функцій органів влади, спрямованих на забезпечення збалансованого місцевого розвитку країни. Проведений аналіз надав можливість автору сформулювати авторське визначення поняття публічного адміністрування місцевого розвитку в Україні.

Ключові слова: збалансований розвиток, місцеве самоврядування, місцевий розвиток, публічне адміністрування, територіальні громади.

Summary

Oksin V. Definition of the public administration of local development. – Article.

The article is devoted to the disclosure of doctrinal considerations on the basis of which it becomes possible to form a definition of the concept of public administration of local development in Ukraine. It is argued that at the junction of the administrative and legal field of knowledge and science of state administration there are many doctrinal contradictions about the same phenomena. It is adding to existing categories of qualitatively new content, which is not always true. The confusion of the terminological apparatus complicates the derivation of a truly correct definition of public administration in Ukraine, which ultimately leads to its diverse interpretation. The urgency of the topic is enhanced by the fact that today there is no legal basis for the existence of the institution of public administration. For the decision-making process of local significance, this has a significant negative impact, because, first, local authorities represent the needs of the community and directly implement them; secondly, represents such interests at the state level; third, it needs the state's support in their implementation. It is revealed that in recent years at least three scientific approaches to the analyzed phenomenon have been formed within the framework of legal science, as well as two types of its subject-realization composition, but their analysis clearly shows the need to understand the distinctive features between the categories of "public administration" and "state administration", which cannot denote by their content the same processes (in the legislation of Ukraine we are talking about state administration (and its reform) and not about public administration). It is determined that the main feature of public administration of local de-

velopment in Ukraine can be called partnership between the subjects of representative bodies of local self-government of a particular united territorial community with: a) citizens; b) business structures; c) media; d) higher authorities. Accordingly, this process is, firstly, a form of interaction, and secondly – the result of the implementation of certain functions of government aimed at ensur-

ing balanced local development. The analysis provided an opportunity for the author to form an author's definition of the concept of public administration of local development in Ukraine.

Key words: balanced development, local development, local self-government, public administration, territorial communities.

УДК 342.922

А. В. Олійник

orcid.org/0000-0002-3583-8458

здобувач кафедри адміністративного та митного права
Університету митної справи та фінансів

СУТНІСТЬ ВІДНОСИН, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ РЕАЛІЗАЦІЄЮ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ ПРАВ ЛЮДИНИ

Постановка проблеми. Соціально-економічні права займають провідне місце в структурі конституційно-правового статусу особи. Саме соціально-економічні права та свободи людини забезпечують не уявну, а дійсну свободу особистості та створюють «базис», можливості для повномірної реалізації інших прав людини і громадянина.

Сучасний етап розвитку країни пов'язаний з формуванням громадянського суспільства та правової, соціальної держави як найважливіших суспільно-правових вимірів, які не лише відображають механізми захисту економічних прав людини, але й утворюють реальну можливість самим громадянам брати активну участь у забезпеченні та «самозахисті» своїх економічних прав та свобод, і зрештою усвідомлювати значущість і важливість економічних прав та свобод людини і громадянина [1, с. 126-135].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням визначення сутності категорії «соціально-економічних прав» в цілому приділяли увагу як представники науки трудового права (Н.Б. Болотіна [2, с. 166-167], І.В. Венедіктова [3, с. 5-7; 4, с. 102-113], С.М. Прилипка [5, с. 56-57] та ін.), так і науки адміністративного права (А.В. Міськевич [6], С.Г. Стеценко [7, с. 21-26] та інші). Останнім часом приділяється дедалі більше уваги доктрині забезпечення соціально-економічних прав, втім науковці недостатньо приділяють увагу розгляду як предмету адміністративного спору тощо. Усе це потребує додаткового ґрунтовного дослідження і пошуку теоретико-методологічного врегулювання зазначених суперечностей, що обумовлює актуальність здійснення цієї наукової розробки.

Метою статті є визначення сутності відносин, пов'язаних із реалізацією соціально-економічних прав людини.

Виклад основного матеріалу. Розвиток сучасної юриспруденції визначається тенденцією до формування «симбіозу» взаємозв'язків між рівнем соціального добробуту населення країни та рівнем її духовно-культурного розвитку. А.М. Колодій в межах розробки власного авторського підходу до визначення системи прав людини та громадянина в Україні обґрунтовує висновок, що «специфіка правової системи зумовлена різноманітними аспектами життя суспільства, погодимося з тим, що

соціальний устрій вписано у більш широку систему світобачення, яка відображає глибинні соціокультурні засади буття індивідів» [8, с. 14].

В історичному контексті становлення концепції прав та свобод людини розглядається крізь призму ідеї «покоління прав». Загальноновизнаним є віднесення до першого покоління прав людини громадянських і політичних прав. Проголошення громадянських та політичних прав пов'язується із визнанням зобов'язання держави утримуватися від втручання в сферу особистої свободи і створювати умови участі громадян у політичному житті [9, с. 137]. Визнання громадянських та політичних прав людини стали безумовним здобутком буржуазно-демократичних європейських революцій; не можливо не відзначити і роль та значення боротьби Сполучених Штатів Америки за свою незалежність у нормативному закріпленні громадянсько-політичних прав [10, с. 243]. Визнання громадянських та політичних прав людини стало ознакою реалізації ідеї відкритості реалізації управлінських функцій держави. До другого покоління прав людини відносять соціально-економічні і культурні права. Як зазначає Р.С. Веприцький, друге покоління прав людини стало результатом боротьби народів за поліпшення рівня задоволення своїх економічних потреб, визнання необхідності реалізації культурного статусу як складової гідного рівня життя людини [11, с. 33-34].

Попри надзвичайно важливе значення забезпечення реалізації та захисту соціально-економічних прав однастайності наукових підходів до визначення їх сутності, системи і досі не вироблено. Класифікація прав і свобод людини та громадянина безпосередньо пов'язана із поняттям «система прав і свобод людини та громадянина». Варто зазначити, що в науковій літературі значення терміна «класифікація» наближено до поняття «система прав і свобод людини та громадянина», що обґрунтовує необхідність правильного розуміння співвідношення понять «система» та «класифікація» прав і свобод людини та громадянина, яке має важливе теоретичне і практичне значення.

Варто зазначити, що на сьогоднішній день існує безліч різних класифікацій конституційних прав і свобод. Так, в юридичній науці виділяють наступні групи: свободи, процесуальні права та соціальні права. До свобод автори відносять ос-

новні права, які захищають свободу людини формувати свої переконання і публічно виражати їх, вести приватне та сімейне життя без втручання держави. Процесуальні права розуміють як права, що дозволяють вимагати від державних органів дотримання принципів правової держави і захищати свої права. Соціальні права в класифікації – це такі основні права, які забезпечують кожному окремо можливість претендувати на свою частку суспільних благ, без якої здійснення інших основних прав не було б можливим.

Розглядаючи соціально-економічні права та свободи людини і громадянина слід акцентувати увагу переважно на статичних моментах цієї категорії прав, що надає можливість окреслити сферу суспільного життя в якій означені права виникають і реалізуються, а також відмежувати їх від інших груп прав та свобод: політичних, соціальних, культурних тощо [12, с. 212]. В той же час, лише з'ясування такого суспільного явища як економічні права людини за суттю дозволить оптимально визначити їхній зміст та форму. Ю. Фролов виводить таку дефінітивну формулу економічних прав людини і громадянина: економічні права та свободи людини і громадянина в Україні – це самостійний вид прав та свобод у загальній системі прав та свобод людини і громадянина, під якими слід розуміти можливості людини та громадянина володіти, користуватися та розпоряджатися основними економічними благами, а також набувати та захищати їх у порядку, межах, формах і способі, передбачені Конституцією і законами України [13, с. 164-172].

Таким чином, систему соціально-економічних прав та свобод людини і громадянина, у її загальному вигляді, можна визначити як сукупність прав і свобод, заснованих на конституційних принципах свободи економічної діяльності, з метою створення, забезпечення та захисту ринкових відносин, свободи праці, єдиного економічного простору, рівності й захисту всіх форм власності, підтримки конкуренції та обмеженні монополій.

Соціально-економічні права і свободи громадян України – можливості людини реалізувати свої здібності і здобувати засоби до існування, а також можливість доступу до духовних здобутків людства, їх засвоєння, використання та участі у подальшому їх розвитку.

В межах подальших наукових пошуків з врахуванням існуючих доктринальних та практичних підходів є доцільним віднести до соціально-економічних прав і свобод громадян України: право на працю (ст. 43 Конституції України); право на відпочинок (ст. 45 Конституції України); право на страйк (ст. 43 Конституції України); право на власність (приватну) (ст. 41 Конституції України); право на підприємницьку діяльність (ст. 42 Конституції України); право на охорону

здоров'я (ст. 49 Конституції України); право на соціальний захист (ст. 46 Конституції України); право на житло (ст. 47 Конституції України); право на освіту (ст. 53 Конституції України); свобода літературної, художньої, технічної та наукової діяльності (ст. 54 Конституції України); право на достатній життєвий рівень (ст. 48 Конституції України); право на безпечне довкілля (ст. 50 Конституції України).

Тривалий час соціально-економічні права в межах наукової дискусії відзначалися як такі, що через допустимість їх захисту пов'язувалась із наявним економічним потенціалом держави, що було основою для визначення недоцільності їх віднесення до конституційних прав та свобод за своєю сутністю. Західноєвропейська доктрина виходила із пануючої теорії про другорядність соціально-економічних прав у порівнянні з громадянськими та політичними правами, ніби обґрунтовуючи доцільність їх виключення із загальної системи прав людини [14, с. 179]. В цілому така ідея була підтримана і представниками вітчизняної юриспруденції. Так, у наукових розробках В.Д. Бабкіна було відзначено, що соціально-економічні права є відносними, а відтак ефективність їх захисту державно-правовими засобами є недостатньою, що пов'язується вченим із обмеженістю рівнем економічного розвитку країни [15, с. 3-4]. Л. Гордон відзначає, що складність забезпечення реалізації, а відтак і захисту соціально-економічних прав залежить від застосування ряду оціночних категорій, таких як «гідний рівень життя», «справедливі і сприятливі умови праці», «задовільне існування», залежності реалізації соціально-економічних прав від стану економіки і ресурсів [16, с.115-120]. Вартими уваги, попри їх дискусійність, є міркування М.В. Баглая, у наукових розробках якого соціально-економічні права визначаються за своєю сутністю стандартами, «вектором» розвитку держави, а відтак не вимагають створення абсолютного механізму захисту. Такі міркування вченого базується на розумінні американської системи прав і свобод людини [17, с. 225].

Відносини реалізації та захисту соціально-економічних прав особи є триваючими за своїм характером, адже у таких відношеннях суб'єкт владних повноважень протягом певного проміжку часу ухиляється від виконання своїх зобов'язань (триваюча протиправна бездіяльність) або допускає протиправну поведінку (триваюча протиправна діяльність) по відношенню до фізичної або юридичної особи.

Висновок. Отже, наявні показники судової практики свідчить про надзвичайну суспільну затребуваність у врегулюванні проблеми реалізації та захисту соціально-економічних прав і свобод людини в цілому, і зокрема, з питань їх реалізації у публічно-управлінських відносинах, що ви-

магає здійснення подальших наукових розробок у цій сфері. Соціально-економічні права особи розуміються як система прав, що включає право на забезпечення особи на соціальний захист та забезпечення у старості та в інших випадках, передбачених законом; реалізація таких соціально-економічних прав гарантується загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням за рахунок страхових внесків фізичних та юридичних осіб, бюджетних та інших джерел соціального забезпечення (пенсій, інших видів соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування), що мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом (стаття 46 Конституції України).

Література

1. Совгиря О. В. Конституційне право України. Повний курс : навч. посібник / О. В. Совгиря, Н. Г. Шукліна. 2-ге вид., переробл. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 541 с.
2. Болотіна Н. Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні. К.: Знання, 2005.
3. Венедіктова І.В. Цивільно-правовий захист прав особистості при здійсненні медичної діяльності: матеріали наук.-практ. конф. Харків : ХМАПО, 2006. С. 5–7.
4. Венедіктова І.В. Право на безоплатну медичну допомогу. *Ліки України*. 2009. № 3. С. 102–114.
5. Прилипка С. М. Проблеми теорії права соціального забезпечення: моногр. Х.: ПП Берека-Нова, 2006. 264 с.
6. Міськевич А.В. Адміністративні послуги у сфері соціального захисту населення: дис. ... к.ю.н. 12.00.07. Запоріжжя: ЗНУ, 2016. 222 с.
7. Стеценко С.Г. Перспективи розвитку медичного права. *Публічне право*. 2016. №3. С. 21–26.
8. Колодій А. М. Права людини і громадянина в Україні : навч. посіб. К. : Юрінком Інтер, 2003. 336 с.
9. Права человека: Учебни. Отв. ред. Е.А. Лукашева. М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2001. 573 с.
10. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. М.: Юристъ, 2001. 520 с.
11. Веприцький Р.С. Соціально-економічні права: до визначення правової природи. *Форум права*. 2008. № 2. С. 32–37.
12. Бобровник С. В. Права людини та сучасна держава: шляхи узгодження взаємодії. *Правова держава: Щорічник наукових праць*. К., 2015. Вип. 18. С. 73–77.
13. Фролов Ю. М. Економічні права і свободи людини і громадянина: до теорії питання. *Держава і право : Зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки*. К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2002. Вип. 20. С. 164–172.
14. Государственное право Германии. Т. II. М.: ИГП РАН, 1994. 320 с.
15. Бабкін В.Д. Соціальна держава та захист прав людини. *Правова держава*. 1998. Вип.9. С.3–8.
16. Гордон Л.А. Общество «недовольных». Особенности массового сознания в переходный период. *Полис*. 1998. № 3. С. 115–120.
17. Баглай М.В. Конституционное право: Энциклопедический словарь. М.: Инфра-М, 2006. 544 с.

Анотація

Олійник А. В. Сутність відносин, пов'язаних із реалізацією соціально-економічних прав людини. – Стаття.

У статті розглянуто поняття і сутність відносин, пов'язаних із реалізацією соціально-економічних прав людини. Встановлено, що в межах історико-правового становлення ідеї прав та свобод людини відбулося їх проголошення та нормативне закріплення у декілька етапів, що сформувало концепцію «поколінь прав людини». Визначено, що до першого покоління прав людини відносяться громадянській та політичні права, тоді, як до другого покоління прав відносяться соціально-економічні. Системою соціально-економічних прав та свобод людини і громадянина визначено як сукупність прав і свобод, заснованих на конституційних принципах свободи економічної діяльності, з метою створення, забезпечення та захисту ринкових відносин, свободи праці, єдиного економічного простору, рівності й захисту всіх форм власності, підтримки конкуренції та обмеженні монополій. Соціально-економічні права віднесено до системи конституційних прав. До системи соціально-економічних прав особи віднесено право на працю; право на відпочинок; право на страйк; право на власність (приватну); право на підприємницьку діяльність; право на охорону здоров'я; право на соціальний захист; право на житло; право на освіту; свобода літературної, художньої, технічної та наукової діяльності; право на достатній життєвий рівень; право на безпечне довкілля. Обґрунтовано висновок про помилковість існуючих наукових підходів до визначення соціально-економічних прав людини і громадянина як другорядних прав. Наголошено, що нормативне закріплення міжнародних стандартів забезпечення реалізації соціально-економічних прав у Загальній декларації прав людини, Міжнародному пакті про громадянські і політичні права, Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права, Конституції України свідчить про їх універсальний характер як критерія відповідності розвитку та формування правової держави. Підкреслено, що реалізація та захист соціально-економічних прав закріплених у вищезазначених актах повинні бути забезпечені державою незалежно від рівня економічного розвитку.

Ключові слова: конституційні права, принципи, право на соціальний захист, право на пенсійне забезпечення, стандарти, принципи права.

Summary

Oliynyk A. V. The essence of relations related to the implementation of socio-economic human rights. – Article.

The article considers the concept and essence of relations related to the implementation of socio-economic human rights. It is established that within the historical and legal formation of the idea of human rights and freedoms, their proclamation and normative consolidation took place in several stages, which formed the concept of "generations of human rights". It is determined that the first generation of human rights includes civil and political rights, while the second generation of rights includes socio-economic rights. The system of socio-economic rights and freedoms of man and citizen is defined as a set of rights and freedoms based on the constitutional principles of freedom of economic activity, in order to create, ensure and protect market relations, freedom of labor, single economic space, equality and protection

of all forms of ownership, competition and restriction of monopolies. Socio-economic rights are referred to the system of constitutional rights. The system of socio-economic rights of a person includes the right to work; the right to rest; right to strike; property rights (private); the right to entrepreneurial activity; the right to health care; the right to social protection; the right to housing; the right to education; freedom of literary, artistic, technical and scientific activity; the right to an adequate standard of living; the right to a safe environment. The conclusion about the erroneousness of the existing scientific approaches to the definition of socio-economic rights of man and citizen as secondary rights is substantiated. It is emphasized that the normative enshrinement

of international standards to ensure the implementation of socio-economic rights in the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the Constitution of Ukraine testifies to their universal character. rule of law. It is emphasized that the implementation and protection of socio-economic rights enshrined in the above acts must be ensured by the state regardless of the level of economic development, including through administrative proceedings.

Key words: constitutional rights, principles, right to social protection, right to pension provision, standards, principles of law.

УДК 342.9

*Р. С. Осипчук
аспірант**Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМИ АНТИКОРУПЦІЙНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ

НАБУ як спеціалізований правоохоронний орган нової формації з перших днів свого існування розпочало процес створення системи управління заходами запобігання та протидії корупції відповідно до міжнародних стандартів та кращих світових практик у цій сфері.

Юридична енциклопедія визначає стандарт (англ. standard – норма, зразок, модель) як документ, що встановлює для загального і багаторазового застосування правила, загальні принципи або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів, з метою досягнення оптимального ступеня впорядкованості у певній галузі. Розробляється він як на матеріальні предмети, так і на норми, правила і вимоги до об'єктів організаційного, методичного, інформаційного, статистичного, техніко-економічного та соціального характеру. Приймається в установленому порядку на основі консенсусу [1].

У юридичній літературі міжнародні стандарти у антикорупційній сфері зазвичай розглядалися у контексті імплементації положень відповідних міжнародних документів, які визначають загальні принципи і стандарти у сфері запобігання та протидії корупції: універсальні та регіональні міжнародні договори проти корупції; міжнародні документи рекомендаційного характеру щодо цілей, форм і методів боротьби із корупцією; відповідні рішення Європейського суду з прав людини, інших міжнародних судів, які стосуються захисту прав і свобод людини від їх порушення внаслідок корупційних злочинів, або ж рішення міжнародних судів проти високопосадовців-корупціонерів (Конвенція ООН проти корупції, ратифікована у 2006 р.; Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією ETS 173, ратифікована 18.10.2006; Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією, ратифікована Україною у 2005 р.; Резолюція VIII Конгресу ООН у Гавані «Практичні заходи боротьби з корупцією»; Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 12.12.1996 «Боротьба з корупцією» (A/RES/51/59) Модельний кодекс поведінки для державних службовців 2000 р.; Стамбульський план дій антикорупційної мережі ОЕСР тощо)[2, с. 100].

Зазначені міжнародні стандарти дійсно відіграють важливу роль у розбудові антикорупційної політики на державному рівні, оскільки містяться у джерелах міжнародного права та адресовані Україні як суб'єкту міжнародно-правових від-

носин. Характеризуючись універсальністю, вони як правило не враховують інституційний аспект, який у межах правових систем окремих країн може мати суттєві відмінності, а тому визначається на рівні національного законодавства.

Водночас у світовій практиці останні десятиріччя активно розвиваються процеси стандартизації саме в галузі антикорупційного менеджменту, обумовлені прийняттям низки нормативних актів, які встановлюють корпоративну відповідальність суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності як за вчинення корупційних діянь, так і за нездатність запобігти хабарництву, що вчиняється від імені юридичної особи.

Найвідомішими з них є федеральний закон США «Про запобігання корупції за кордоном» (Foreign Corrupt Practices Act (FCPA), введений в дію у 1977 році [3] та Британський закон «Про протидію корупції» (UK Bribery Act), який набув чинності 01.07.2011.

Також, підвалини міжнародної інтеграції у питаннях боротьби з корупцією були закладені з набуттям чинності положень Конвенції Організації економічного співробітництва і розвитку (Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) «Про боротьбу з підкупом посадових осіб іноземних держав при проведенні міжнародних ділових операцій» 15 лютого 1999 року [4].

З метою забезпечення конкурентного бізнес середовища, а також убезпечення компаній від можливих негативних наслідків та фінансових втрат, спричинених неефективністю антикорупційних заходів, провідними міжнародними організаціями, зокрема, (OECD), Світовий банк (World Bank) та Трансперенсі Інтернешнл (Transparency International (TI) напрацьовано значний обсяг рекомендацій та кращих практик антикорупційного менеджменту, які завдяки комплексному та уніфікованому підходу щодо регламентації відповідних комплаєнс-процедур, розробки антикорупційних програм, кодексів професійної етики, оцінки корупційних ризиків тощо визначили певні антикорупційні стандарти як для бізнес середовища, так і для сфери державного управління.

Системний аналіз вищезазначеного доробку дозволяє дійти висновку, що антикорупційний менеджмент – це комплексне поняття, яке поєднує в собі сукупність таких заходів:

– спеціальних заходів, спрямованих на запобігання корупції (фінансовий контроль, інформаційний контроль, обмеження щодо доступу до інформації або ділянок робіт тощо);

– загальних заходів, спрямованих на таку побудову відповідної групи відносин, яка сприяє виключенню або суттєвому зниженню кількості потенційно ризикованих корупційних факторів (експертиза нормативних актів, суміщення професій чи посад, пропаганда та антикорупційна освіта, підвищення рівня фінансування (забезпечення) тощо);

– заходів організації праці, стосунків та взаємодії, спрямованих на управління відносинами у відповідній сфері, яке унеможливує вчинення корупційних діянь (прозорість та контроль з боку спеціальних суб'єктів та громадськості);

– оптимізація системи прийняття рішень, яка повинна звести до мінімуму корупційні прояви в життєдіяльності організації.

При цьому антикорупційний менеджмент вирішує такі завдання:

– побудова суспільних відносин, яка базується на професіоналізмі і цілеспрямованості відповідних суб'єктів, які націлені на результат діяльності у відповідній сфері, а не на власному збагаченні;

– усунення з відносин корупційно ризикових факторів, тобто створення таких умов діяльності, які не спокушають учасників відповідних правовідносин і не провокують їх на пошук шляхів власного збагачення;

– запобігання і попередження корупційних правопорушень, створення атмосфери нестерпності та неприйнятності корупційних проявів у відповідній ділянці правовідносин або напряму діяльності [5, с.63-64].

За визначенням С. Яременка та О. Яременко, антикорупційний менеджмент – це вид організаційно-управлінської діяльності у сферах управління ресурсами організації (фінансові, матеріальні, інформаційні), планування та організації діяльності, управління персоналом, спрямований на створення в державній організації системи запобігання та протидії корупції, усунення причин її виникнення [6].

Б. Головкін пропонує розглядати антикорупційний менеджмент як діяльність із розроблення та впровадження антикорупційних стратегій і процедур у публічній і приватній сферах, а також здійснення контролю за їхньою ефективністю [7].

М. А. Аніщенко, дослідивши правовий аспект антикорупційного менеджменту у закладах охорони здоров'я, визначає його як вид організаційно-розпорядчої діяльності керівників, засновників та уповноважених осіб (підрозділів) закладів охорони здоров'я всіх форм власності, що базується на правових нормах, спрямований на створення та функціонування ефективної системи за-

побігання, протидії корупції, а також контролю ефективності антикорупційних заходів.

При цьому основними обов'язковими складовими антикорупційного менеджменту на думку дослідника є: визначення особи (підрозділу), яка відповідальна за запобігання та виявлення корупції, створення необхідних умов для її (його) успішної роботи; розроблення та затвердження необхідних внутрішніх документів із питань антикорупційної діяльності, їхнє постійне своєчасне оновлення; імплементацію антикорупційних норм в інші внутрішні документи; оцінювання корупційних ризиків; забезпечення належного запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; забезпечення відкритості, прозорості діяльності закладу охорони здоров'я; провадження антикорупційної освіти працівників; здійснення належного управління інформацією про корупційні правопорушення; забезпечення постійного ведення необхідних реєстрів і баз даних; контроль і моніторинг за ефективністю антикорупційних заходів [8].

Ми у цілому поділяємо позицію М. А. Аніщенко щодо обов'язкових складових антикорупційного менеджменту, яка переважно ґрунтується на рекомендаціях та кращих практиках у цій сфері. Водночас не зрозуміло, чому автор не відносить до таких складових волю та лідерство вищого керівництва; політику органу, яка забороняє корупційні практики (антикорупційну програму); взаємодію з викривачами корупції, які на рівні стандартизованих підходів традиційно виділяються серед ключових елементів ефективних систем антикорупційного менеджменту.

Зауважимо, що у профільній літературі та рекомендаціях з питань розбудови систем управління заходами запобігання та протидії корупції також використовується поняття комплаєнс або антикорупційний комплаєнс.

Сутність комплаєнс (від англ. compliance – відповідність, виконання вимог, правил) полягає у позначення системи внутрішнього контролю всередині комерційних та некомерційних організацій за дотриманням загальних вимог законодавства, а також галузевих стандартів, правил, вимог до діяльності організації тощо. Часто поняття «комплаєнс» вживається у широкому значенні для позначення системи контролю підприємства за відповідністю його діяльності, а також діяльності його працівників, керівників та сторонніх представників вимогам регуляторних актів. Водночас у вузькому значенні «комплаєнс» або «антикорупційний комплаєнс» позначає систему заходів для дотримання організацією вимог антикорупційного законодавства [9].

З урахуванням того, що поняття «система управління заходами запобігання та протидії корупції», «антикорупційний менеджмент» та «антикорупційний комплаєнс» є максимально набли-

женими за значенням, вважаємо, що вони можуть бути використані як взаємозамінювані.

Міжнародні компанії, дбаючи про захист репутації та запобігання юридичній відповідальності, розвивали та наслідували передовий досвід запровадження та функціонування антикорупційного менеджменту (системи комплаєнс), що з часом привело до накопичення значного світового досвіду в цій сфері.

Таким чином, поява у жовтні 2016 року антикорупційного стандарту ISO 37001:2016 (Anti-bribery management systems – Requirements with guidance for use), розробленого Міжнародною організацією зі стандартизації (International Organization for Standardization) [10], який розроблявся з урахуванням вимог британського стандарту BS 10500:2011 (Specification for an antibribery management system (ABMS)) та багато у чому наслідує його, стала очікуваним кроком.

В Україні стандарт ISO 37001:2016 прийнято як національний стандарт методом підтвердження за позначенням «Системи управління щодо протидії корупції». Вимоги та настанови щодо застосування: ДСТУ ISO 37001:2018 (ISO 37001:2016, IDT) [11].

Зауважимо, що український переклад назви стандарту не є коректним, оскільки автентичний термін «anti-bribery», який дослівно перекладається «протидія хабарництву» замінено терміном «протидія корупції», які не є однорідними, адже юридичні терміни «хабар» та «хабарництво» були вилучені з нормативного обігу внаслідок реформи антикорупційного законодавства. В самому стандарті термін «хабарництво» визначається як пропозиція, обіцянка, передача, отримання або сприяння в отриманні неправомірної вигоди будь-якої вартості (як фінансової так і нефінансової), прямо чи опосередковано, незалежно від місця (місць) порушення вимог закону, у якості мотивації або винагороди на користь особи за певні скоєні дії або бездіяльність стосовно виконання такою особою її обов'язків.

У НАБУ для позначення системи антикорупційного менеджменту використано поняття «система управління заходами протидії корупції», що наближує цю назву до назви стандарту, але, на наш погляд, не повною мірою відповідає сутності такої системи, яка становить собою органічне поєднання заходів запобігання та протидії корупції.

Перевагою стандарту 37001 є повна відповідність вимогам ISO до стандартів системи управління. Такі вимоги включають у себе структуру високого рівня, ідентичний основний текст та загальні терміни базових визначень, які розроблено для зручності користувачів із реалізацією численних стандартів систем управління ISO. Завдяки цьому стандартом 37001 можна користуватися в поєднанні з іншими стандартами систем

управління (наприклад, ISO 9001, ISO 14001, ISO/IEC 27001 і ISO 19600) та стандартами управління (наприклад, ISO 26000 та ISO 31000).

Варто зауважити, що ще у 2004 р. Головним управлінням державної служби України (далі – Головердержслужба) розпочалась робота щодо втілення системи управління якістю у межах проекту «Запровадження системи управління якістю за міжнародним стандартом ISO 9001-2000 в діяльність органів виконавчої влади (на прикладі Головердержслужби)». За результатами проведення у 2005 році сертифікаційного аудиту системи управління якістю Головердержслужба стала першим серед центральних органів виконавчої влади, яка запровадила систему управління якістю ДСТУ ISO 9001-2001, що у свою чергу, стало поштовхом для розгортання цієї діяльності в інших органах виконавчої влади України. У 2006 році, за ініціативи Головердержслужби, постановою Кабінету Міністрів України від 11.05.2006 № 614 було затверджено Програму запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади (далі – Програма), метою якої було підвищення результативності та ефективності діяльності органів виконавчої влади. Необхідність розроблення Програми обумовлювалася: відсутністю єдиних для всіх органів виконавчої влади стандартів і процедур діяльності; недостатньою орієнтованістю діяльності органів виконавчої влади на задоволення потреб споживачів, зокрема у сфері надання послуг; низькою якістю значної кількості послуг, що надаються органами виконавчої влади; потребою у здійсненні заходів щодо запобігання проявам корупції серед посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави.

Дія стандарту поширюється на державний, приватний та некомерційний сектор і стосується як безпосередньо, так і опосередковано, наступних явищ:

- а) корупція у державних, приватних та неприбуткових секторах;
- б) корупція з боку організації;
- в) корупція з боку персоналу організації, який виступає від імені такої організації та в її інтересах;
- г) корупція із боку ділових партнерів організації, які від імені такої організації та в її інтересах;
- г) корупція в організації;
- д) підкуп працівників організації, пов'язаний із діяльністю організації;
- е) підкуп ділових партнерів організації, пов'язаний із діяльністю організації;
- е) безпосередній та опосередкований підкуп (наприклад, неправомірна вигода, що пропонується або приймається через третю сторону або самою третьою стороною).

Перевагами побудови Системи управління щодо протидії корупції відповідно до стандарту є:

ефективне запобігання, виявлення та усунення корупційних ризиків в організації;

уникнення витрат, пов'язаних з корупцією;

уникнення негативного впливу на репутацію організації внаслідок вчинення корупційних дій;

підвищення довіри до організації та її керівництва як з боку працівників, так і з боку третіх осіб, які з нею взаємодіють.

Структура стандарту ISO 37001:2016 складається з наступних елементів:

1. Сфера застосування
2. Нормативні посилання
3. Термінологія і визначення
4. Контекст організації
5. Керівництво
6. Планування
7. Підтримка
8. Функціонування
9. Оцінка виконання
10. Удосконалення.

Зауважимо, що в основу стандарту закладено ризик-орієнтований підхід, який будується на ключових положеннях ризик-менеджменту. На сьогодні ризик-менеджмент – це одна з наук, що найдинамічніше розвиваються серед усього спектру напрямків менеджменту. При цьому ризик-менеджмент досліджується різними галузями наук і, насамперед, розглядається як управління підприємством (або процесом, явищем) у цілому, з урахуванням впливу ризиків на основі їх ідентифікації, оцінки та аналізу, а також вибору і використання методів нейтралізації їх наслідків, з метою досягнення прийняттого співвідношення між рівнем ризику та стратегічними можливостями об'єкта управління.

У світовій практиці активно розвиваються процеси стандартизації в галузі управління ризиком, у тому числі на національному та міжнародному рівнях. Використані в стандартах з ризик-менеджменту підходи до організації процесу управління ризиками носять загальний характер, відрізняються ступенем деталізації. Їх безсумнівною цінністю з позиції розвитку ризик менеджменту в Україні є визначення загального напрямку процесів побудови корпоративних систем управління ризиком на практиці.

Більш детально міжнародні стандарти управління ризиками будуть розглянуті у наступних розділах роботи.

У квітні 2019 року за результатами успішного проходження сертифікаційного аудиту відповідності системи управління заходами протидії корупції вимогам міжнародного стандарту ISO 37001:2016 НАБУ отримало міжнародний сертифікат, який засвідчив, що підрозділи та процеси у НАБУ функціонують у повній відповідності до вимог міжнародного стандарту ISO 37001:2016 та згідно із Законами України «Про запобігання ко-

рупції» та «Про Національне антикорупційне бюро України». За результатами конкурсного відбору, проведеного світовим лідером в галузі сертифікації систем корпоративного управління – компанією PECB Group Inc (Professional Evaluation and Certification Board, Монреаль, Канада) НАБУ було визнано кращим серед європейських організацій. Відповідну відзнаку вручено на заході у м. Брюссель (Бельгія) 3 жовтня 2019 року.

Таким чином, НАБУ стало першим в Україні та одним із перших у Європі та світі правоохоронним органом, який підтвердив повну відповідність розбудованої системи антикорупційного менеджменту стандарту ISO 37001:2016, започаткувавши кращі світові практики у цій сфері.

Варто наголосити, що визнані та рекомендовані міжнародною спільнотою ключові елементи системи антикорупційного комплаєнс переважно були імplementовані у національне законодавство під час антикорупційної реформи 2014 року. Так, Закон України «Про запобігання корупції» містив принципово нові або суттєво оновлені положення щодо: антикорупційних програм державних інституцій та юридичних осіб (ст. 19, розділ X Закону); заходів запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням (розділ IV Закону); запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (розділ V Закону); захисту викривачів корупції (розділ VIII Закону); оцінки корупційних ризиків (ст. ст. 11, 12, 17, 19, 50, 52, 56, 61, 63 Закону) тощо.

Література

1. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Українська енциклопедія, 1998. – Т. 5. – 733 с.
2. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування: монографія / автор. кол. ; В. В. Василевич, Т. Е. Василевська, В. Ф. Нестерович, Е. В. Расюк, А. В. Савченко, В. Л. Федоренко (кер.) та ін. ; за ред. проф. Ю. В. Ковбасюка і проф. В. Л. Федоренка. – К. : Видавництво Ліра-К, 2016. – 524 с.
3. 2016 рік був рекордним з точки зору правозастосування FCPA за всю історію його існування – 27 компаній заплатили близько 2,48 млрд. доларів США у зв'язку з порушенням вимог FCPA. Режим доступу: https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD_%D0%BF%D1%80%D0%BE_%D0%BA%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BF%D1%86%D1%96%D1%8E_%D0%B7%D0%B0_%D0%BA%D0%BE%D1%80%D0%B4%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC.
4. Антикорупційний комплаєнс. Посібник для програми з підготовки осіб, відповідальних за реалізацію антикорупційної програми. Режим доступу: <https://cgpa.com.ua/wp-content/uploads/2018/07/Compliance.pdf>.
5. Романов М. В. Основні засади запобігання корупції / М. В. Романов; ГО «Харківська правозахисна група». – Харків: ТОВ «Видавництво «Права людини», 2017. – 176 с.

6. Яременко С., Яременко О. Антикорупційна програма як інструмент антикорупційного менеджменту державної організації. Держслужбовець. 2016. №1. URL.: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2016/january/issue-1/article-14777.html>.

7. Головкін Б. Антикорупційний менеджмент у митній справі. Фіскальна політика в Україні в кримінально-правовому вимірі : зб. тез доп. Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції, 26 квітня 2016. Вінниця : Нілан-ЛТД, 2016. С. 60–65. URL.: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/11166/1/Golovkin_60-65.pdf.

8. Аніщенко М.А. Актуальні питання фармацевтичної і медичної науки та практики. – 2019. – Т. 12, № 2(30). – С. 209–214 URL.: <http://pharmed.zsmu.edu.ua/article/viewFile/171228/172676>.

9. Антикорупційний комплаєнс. Посібник для програми з підготовки осіб, відповідальних за реалізацію антикорупційної програми. Режим доступу: <https://cgpa.com.ua/wp-content/uploads/2018/07/Compliance.pdf>.

10. Anti-bribery management systems – Requirements with guidance for use: ISO 37001:2016. – Женева: ISO, 2016. – 54 с.

11. Системи управління щодо протидії корупції. Вимоги та настанови щодо застосування: ДСТУ ISO 37001:2016 (ISO 37001:2016, IDT). – [Чинний від 2020-01-01]. – К.: ДП «УкрНДНЦ», 2019. – 54 с.

Анотація

Осіпчук Р. С. Загальна характеристика системи антикорупційного менеджменту Національного антикорупційного бюро України. – Стаття.

У статті розглянута загальна характеристика системи антикорупційного менеджменту Національного антикорупційного бюро України. Вказано, що зазначені міжнародні стандарти дійсно відіграють важливу роль у розбудові антикорупційної політики на державному рівні, оскільки містяться у джерелах міжнародного права та адресовані Україні як суб'єкту міжнародно-правових відносин. Характеризуються універсальністю, вони як правило не враховують інституційний аспект, який у межах правових систем окремих країн може мати суттєві відмінності, а тому визначається на рівні національного законодавства.

Водночас наголошено, що у світовій практиці останні десятиріччя активно розвиваються процеси стандартизації саме в галузі антикорупційного менеджменту, обумовлені прийняттям низки нормативних актів, які встановлюють корпоративну відповідальність суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності як за вчинення корупційних діянь, так і за нездатність запобігти хабарництву, що вчиняється від імені юридичної особи.

Констатовано, що НАБУ стало першим в Україні та одним із перших у Європі та світі правоохоронним органом, який підтвердив повну відповідність розбудованої системи антикорупційного менеджменту стандарту ISO 37001:2016, започаткувавши кращі світові практики у цій сфері. Наголошено, що визнані та рекомендовані міжнародною спільнотою ключові елементи

системи антикорупційного комплаєнс переважно були імплементовані у національне законодавство під час антикорупційної реформи 2014 року. Так, Закон України «Про запобігання корупції» містив принципово нові або суттєво оновлені положення щодо: антикорупційних програм державних інституцій та юридичних осіб (ст. 19, розділ X Закону); заходів запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням (розділ IV Закону); запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (розділ V Закону); захисту викривачів корупції (розділ VIII Закону); оцінки корупційних ризиків (ст.ст. 11,12,17,19,50,52,56,61,63 Закону) тощо.

Ключові слова: антикорупційний менеджмент, Національне антикорупційне бюро України, антикорупційна політика.

Summary

Osipchuk R. S. General characteristics of the anti-corruption management system of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. – Article.

The general characteristics of the anti-corruption management system of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine are considered in the article. It is stated that these international standards really play an important role in the development of anti-corruption policy at the state level, as they are contained in the sources of international law and addressed to Ukraine as a subject of international legal relations. Characterized by universality, they usually do not take into account the institutional aspect, which within the legal systems of individual countries may have significant differences, and therefore is determined at the level of national legislation.

At the same time, it is emphasized that in recent decades the standardization processes in the field of anti-corruption management have been actively developing in the world, due to the adoption of a number of regulations establishing corporate responsibility of foreign economic entities for corruption name of the legal entity.

It was stated that NABU became the first law enforcement agency in Ukraine and one of the first in Europe and the world to confirm full compliance of the developed anti-corruption management system with the ISO 37001:2016 standard, initiating the best world practices in this field. It was emphasized that the key elements of the anti-corruption compliance system recognized and recommended by the international community were mainly implemented in the national legislation during the 2014 anti-corruption reform. Thus, the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption” contained fundamentally new or significantly updated provisions on: anti-corruption programs of state institutions and legal entities (Article 19, Section X of the Law); measures to prevent corruption and corruption-related offenses (Section IV of the Law); prevention and settlement of conflicts of interest (Section V of the Law); protection of whistleblowers (section VIII of the Law); assessment of corruption risks (Articles 11, 12, 17, 19, 50, 52, 56, 61, 63 of the Law), etc.

Key words: anti-corruption management, National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, anti-corruption policy.

УДК 342. 951

О. Є. Панфілов*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»***Т. І. Білоус-Осінь***кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

АДМІНІСТРАТИВНИЙ РОЗСУД У ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Актуальність теми. Застосування адміністративного розсуду в діяльності суб'єктів публічної адміністрації є можливим виключно за умови дотримання принципу верховенства права. Суб'єкти публічної адміністрації зобов'язані при здійсненні будь-яких дій або при утриманні від їх вчинення, та прийнятті рішень суворо дотримуватися законодавства України, діяти виключно відповідно до формули правового регулювання «заборонено все, крім того, що прямо дозволено законом», що знайшло своє відображення у ст. 6 Конституції України: «Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» та у ст. 19: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Таким чином, при реалізації суб'єктом публічної адміністрації повноважень, яких не передбачено законом, розсуд є неможливим. Проте, відсутність нормативно-правового забезпечення застосування адміністративного розсуду обумовлюють можливість зловживань щодо використання адміністративного розсуду.

Суттєвий науковий внесок у розробку концептуальних засад застосування владних повноважень суб'єктами публічної адміністрації на підставі адміністративного розсуду було зроблено такими вченими, як: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, А.П. Коренев, О.С. Лагода, В.О. Омелян, В.С. Нерсисянц, Ю.Н. Старилон, Ю.О. Тихомирова О.А. Папкова та ін. У той же час, значна кількість питань, пов'язаних з поняттям адміністративного розсуду та процедурою його застосування залишається невирішеною, особливо у контексті тих змін, які протягом останніх років стосувалися системи суб'єктів публічного адміністрування, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Метою статті є дослідження адміністративного розсуду в діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

Виклад основного матеріалу. Розсуд є категорією в адміністративному праві, яка відображає специфіку діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Загалом, поняття розсуду визначається як обрання альтернативного варіанту поведінки, який є найбільш прийнятним у визначених суспільних відносинах для визначеного суб'єкта цих відносин. Термін «розсуд» означає «встановити, виявити, визнати», що у правовій науці відображає певну свободу вибору, яку обмежено правом. У радянській науці адміністративного права поняття «адміністративного розсуду» практично не використовувалося. Мова переважно йшла про підзаконну діяльність органів управління і посадових осіб та укріплення законності. Станом на теперішній час, органи публічної влади наділено широкими дискреційними повноваженнями. Зміст, який вкладається в поняття «адміністративного розсуду» на різному етапі розвитку суспільних відносин різниться та є, інколи, абсолютно протилежним, наприклад адміністративний розсуд визначається і як прояв абсолютної влади, що можливо при наявності громадянського суспільства, і як прояв свавілля публічної влади, що обґрунтовує свої дії потребами громадян.

Можливість і необхідність застосування адміністративного розсуду пов'язано з визначеним рівнем розвитку права. У цьому контексті, слушно видається думка В.С. Нерсисянца, яким стверджено, що в понятті «розсуд» слід звернути увагу на два важливі моменти. По-перше, розсуд визнає нормативність права, а по-друге, на те, що в законі може бути конкретизований не «будь-який довільно взятий зміст, а лише визначений за своєю суттю зміст (тобто свобода)» [1, с. 353].

Наявність потреби у застосуванні адміністративного розсуду пов'язано з необхідністю суб'єктів публічної адміністрації виконувати завдання, яких покладено на них народом, та яких закріплено законом. Наприклад, якщо до основних завдань Кабінету Міністрів України віднесено вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості,

то Кабінет Міністрів України може виконувати це завдання через реалізацію повноважень, яких його уповноважено здійснювати у сфері правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Проте, перелік цих повноважень не є конкретно визначеним (вжиття заходів щодо захисту прав і свобод, гідності, життя і здоров'я людини та громадянина від протиправних посягань, охорони власності та громадського порядку, забезпечення пожежної безпеки, боротьби із злочинністю, запобігання і протидії корупції, здійснення заходів щодо забезпечення виконання судових рішень органами виконавчої влади та їх керівниками тощо [2]), а тому Кабінет Міністрів України у відповідності до закону та в межах повноважень, яких йому надано може застосовувати адміністративний розсуд при обранні необхідних інструментів публічного адміністрування для врегулювання конкретно-визначених суспільних відносин з конкретно-визначеним їх складом, у разі відсутності єдиного варіанту реалізації його компетенції.

Крім того, застосування адміністративного розсуду пов'язано з відсутністю єдиного варіанту реалізації компетенції суб'єктами публічної адміністрації стосовно конкретно-визначених суспільних відносин та конкретно визначеного їх складу. У тому випадку, коли є декілька можливих варіантів реалізації повноважень публічної адміністрації стосовно конкретно-визначених суспільних відносин та конкретно визначеного їх складу, адміністративний розсуд буде застосовано в тій чи іншій мірі. Очевидною є й наявність у правовій реальності оціночних понять, відкритих правових переліків, прогалин у праві, що містять відносно визначені або альтернативні санкції, що потребує використання гнучких механізмів правового впливу, які можуть бути застосовані на підставі адміністративного розсуду.

На основі аналізу розрізнених доктринальних тлумачень поняття «адміністративного розсуду», яких запропоновано вітчизняними та зарубіжними вченими, можливо виокремити наступні підходи до його визначення:

1) адміністративний розсуд є мірою свободи, правомочністю посадової особи держави, яку виражено в реалізації повноважень у конкретній справі з метою ухвалення оптимального її вирішення (до прихильників такої концепції належать: А.П. Коренев [3, с. 73], В.В. Лазарєв [4, с. 102], В.О. Омелян [5, с. 23]);

2) адміністративний розсуд є специфічним видом діяльності, суть якої полягає у можливості самостійно вирішувати спірне правове питання на основі аналітичної, творчої, інтелектуальної праці відповідно до норм права, виходячи з цілей, які ставить законодавець в рамках конкретних обставин справи, а також засад розумності, сум-

лінності, справедливості і основ моралі (до прихильників цієї концепції належать: О.А. Папкова [6, с. 50], О.М. Семеній [7, с. 132], О.С. Лагода [8, с. 113]);

3) адміністративний розсуд є вибором, який здійснюється в процесі творчої діяльності для ухвалення правомірних рішень і здійснення дій повноважним суб'єктом у рамках його компетенції для виконання поставлених завдань (до прихильників цієї концепції належать: Ю.О. Тихомирова [9, с. 188], Ю.Н. Старілов [10, с. 328], А. Барак [11, с. 13] та ряд інших).

Кожен із вказаних підходів до визначення поняття «адміністративного розсуду» є вірним, причому, відмінність між ними полягає у виборі ознаки, яка є основною при окресленні сутності поняття. Доцільним є використання комплексного підходу до визначення адміністративного розсуду, який поєднає усі вищезазначені ознаки.

Таким чином, адміністративний розсуд в діяльності публічної адміністрації є способом реалізації компетенції публічної адміністрації, який здійснюється виключно за умови дотримання принципу верховенства права та у разі відсутності єдиного варіанту реалізації повноважень суб'єктів публічної адміністрації стосовно конкретно-визначених суспільних відносин та конкретно визначеного їх складу з метою забезпечення належного рівня правозастосовної діяльності.

До ознак адміністративного розсуду в діяльності публічної адміністрації можна віднести:

1) застосування виключно за умови дотримання принципу верховенства права;

2) застосування виключно у разі відсутності єдиного варіанту реалізації компетенції публічної адміністрації стосовно конкретно-визначених суспільних відносин та конкретно визначеного їх складу;

3) застосування виключно суб'єктами публічної адміністрації, яких уповноважено на це законодавством в межах їхніх повноважень, оскільки такі суб'єкти діють під час виконання покладених на них обов'язків і представляють публічні інтереси;

4) застосування здійснюється на основі інтелектуальної, аналітичної, творчої діяльності, оскільки суб'єкт публічної адміністрації здійснює вибір найбільш оптимального варіанту використання інструментів публічного адміністрування для врегулювання конкретно-визначених суспільних відносин з конкретно-визначеним їх складом;

5) застосування здійснюється у відповідності до належної мети публічного адміністрування, без наявності сторонніх намірів, власної вигоди, та впливу інших чинників, що суперечить принципам публічного адміністрування.

В законодавстві України є відсутнім визначення поняття адміністративного розсуду.

Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [12]. Це положення стосується будь-якої діяльності суб'єкта публічної адміністрації, незважаючи на те чи було застосовано адміністративний розсуд. У наказі Міністерства юстиції України «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи» від 23 червня 2016 р. було зафіксовано спробу тлумачення поняття «дискреційні повноваження» як сукупності прав та обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з кількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом, проектом нормативно-правового акту [13].

Загалом, застосування адміністративного розсуду засновано на підставі сукупності усіх форм юридичного закріплення й організаційного забезпечення загальнообов'язкових правил поведінки у сукупності їх взаємозв'язків, через які об'єктивуються приписи, що регулюють реалізацію компетенції публічної адміністрації на підставі адміністративного розсуду.

До нормативно-правових актів, які формують основу застосування адміністративного розсуду належать:

1) ті, що регулюють функціонування суб'єкта публічної адміністрації (наприклад, Закони України «Про Кабінет Міністрів України» [2], «Про центральні органи виконавчої влади» [14], «Про Національну поліцію» [15], «Про Національний банк України» [16], «Про місцеві державні адміністрації» [17] тощо);

2) ті, що регулюють здійснення адміністративних процедур та ухвалення за їх результатами адміністративних актів у конкретних правовідносинах (наприклад, Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» [18], «Про звернення громадян» [19] тощо);

3) ті, що регулюють правомірність застосування адміністративного розсуду (наприклад, Конституція України, зокрема ст. 55 та ст. 124, якими встановлено правові засади судового контролю за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації [12], Кодекс адміністративного судочинства України, зокрема ч. 2 ст. 2, якою встановлено повноваження адміністративних судів перевіряти рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень на предмет того, чи прийняті (вчинені) вони

з дотриманням принципів добросовісності, неупередженості, розсудливості [20] тощо).

Окремим вектором досліджень застосування адміністративного розсуду в діяльності суб'єктів публічної адміністрації є виокремлення його видів. У залежності від обраного критерію, адміністративний розсуд можна класифікувати наступним чином:

1) в залежності від змісту формулювання адміністративно-правової норми, якою передбачено можливість застосування адміністративного розсуду можна виокремити: а) адміністративний розсуд першого виду, якого виражено в наданні суб'єкту публічної адміністрації права на розсуд оцінювати юридичний факт та приймати правозастосовний акт на підставі вільного вибору; б) адміністративний розсуд другого виду, якого виражено в наданні суб'єкту публічної адміністрації права діяти на власний розсуд під час реалізації наданих повноважень; в) адміністративний розсуд третього виду, якого виражено в наданні суб'єкту публічної адміністрації права на власний розсуд тлумачити правові норми, що містять гнучкі неконкретні (оціночні) поняття (наприклад, «доцільність», «потреба», «з важливих підстав» тощо), якими визначено його повноваження та наданні суб'єктивні права;

2) в залежності від суб'єкта публічної адміністрації, яким застосовано адміністративний розсуд можна виокремити: а) адміністративний розсуд, якого застосовано органами державної влади; б) адміністративний розсуд, якого застосовано державними органами, які не належать до жодної з гілок державної влади; в) адміністративний розсуд, якого застосовано суб'єктами місцевого самоврядування; г) адміністративний розсуд, якого застосовано суб'єктами, яким делеговано окремі повноваження публічного адміністрування;

3) в залежності від інструментів публічного адміністрування, яких застосовано внаслідок реалізації суб'єктом публічної адміністрації адміністративного розсуду можна виокремити: а) адміністративний розсуд, наслідком якого є прийняття нормативного акту; б) адміністративний розсуд, наслідком якого є прийняття адміністративного акту; в) адміністративний розсуд, наслідком якого є укладення адміністративного договору; г) адміністративний розсуд, наслідком якого є застосування плану; г) адміністративний розсуд, наслідком якого є здійснення фактичної дії.

Умовами застосування адміністративного розсуду суб'єктом публічної адміністрації є підстави, за наявності яких, може бути застосовано адміністративний розсуд:

1) фактичні підстави застосування адміністративного розсуду – це суспільні відносини, які підлягають правовому регулюванню та об'єктивно за своєю природою можуть піддаватися нор-

мативно-організаційному впливу та в наявних соціально-політичних умовах вимагають такого впливу, здійснюваного за допомогою інструментів публічного адміністрування суб'єктом публічної адміністрації;

2) нормативні підстави застосування адміністративного розсуду – це система правових норм, якими закріплено: завдання, мету та принципи діяльності суб'єкта публічної адміністрації, компетенцію суб'єкта публічної адміністрації (включаючи, повноваження та процедуру їх реалізації).

Висновки. Підсумовуючи вищезазначене, приходимо до висновку, що адміністративний розсуд можливо застосувати лише у тому випадку, коли відсутній чіткий порядок дій суб'єкта публічної адміністрації. При цьому, будь-які альтернативні варіанти здійснення публічного адміністрування цим суб'єктом не можуть виходити за межі правосуб'єктності, якою його наділено законом. В інших випадках, застосування адміністративного розсуду буде мати характер безконтрольності, що є порушенням принципів права. Відсутність законодавчих норм, якими регламентовано використання адміністративного розсуду, може призвести до довільного та неналежного використання повноважень суб'єктами публічної адміністрації. Уявляється доцільним актуалізувати питання прийняття Адміністративно-процедурного кодексу для створення нормативно-правових засад застосування адміністративного розсуду суб'єктами публічної адміністрації.

Література

1. Нерсесянц В. С. Право и закон. Москва, 1983. С. 353.
2. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 828.
3. Коренев А.П. Нормы административного права и их применение. Москва, 1978. С. 73.
4. Лазарев Б.М. *Компетенция органов управления*. М.: Юрид. лит., 1971. 280 с. С. 102, 143
5. Омелян В.О. Сутність адміністративного розсуду в діяльності публічної адміністрації. *Адміністративне право і процес*. 2018. С. 23-33.
6. Папкова О.А. Понятие судейского усмотрения. *Журнал российского права*. 1997. № 12. С. 47 - 50.
7. Семеній О.М. Проблема зловживання адміністративним розсудом в діяльності публічної адміністрації: аналіз та узагальнення зарубіжного досвіду. *Право і суспільство*. 2016. № 3. С. 132-136.
8. Лагода О.С. Адміністративний розсуд та межі його застосування. *Право України*. 2006. № 12. С. 109-113.
9. Тихомиров Ю.О. Современное публичное право: монографический учеб. / Ю.А. Тихомиров. М.: ЭКСМО, 2008. С. 188.
10. Стариллов Ю.Н. Административное право. История. Наука. Предмет. Нормы. В 2-х частях. Ч. I. / Ю. Н. Стариллов. Воронеж. 1998. С. 328.
11. Барак А. Судейское усмотрение. Перевод с англ./ А. Барак. Москва: Изд-во НОРМА, 1999. С. 13.

12. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

13. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи: наказ Міністерства юстиції України від 23 червня 2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10> (дата звернення: 06.09.2019).

14. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.

15. Про Національну поліцію: Закон України від 2.07.2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.

16. Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 р. № 679-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 29. Ст. 238.

17. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9.04.1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190.

18. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.12.2015 р. № 1127. *Офіційний вісник України*. 2016. № 2. Ст. 721.

19. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

20. Кодекс адміністративного судочинства України від 6.07.2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.

Анотація

Панфілов О. Є., Білоус-Осін Т. І. Адміністративний розсуд в діяльності суб'єктів публічної адміністрації. – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню теоретико-правових засад адміністративного розсуду в діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Встановлено, що адміністративний розсуд в діяльності публічної адміністрації є способом реалізації компетенції публічної адміністрації, який здійснюється виключно за умови дотримання принципу верховенства права та у разі відсутності єдиного варіанту реалізації повноважень суб'єктів публічної адміністрації стосовно конкретно-визначених суспільних відносин та конкретно визначеного їх складу з метою забезпечення належного рівня правозастосовної діяльності.

Виокремлено ознаки адміністративного розсуду в діяльності публічної адміністрації: 1) застосування виключно за умови дотримання принципу верховенства права; 2) застосування виключно у разі відсутності єдиного варіанту реалізації компетенції публічної адміністрації стосовно конкретно-визначених суспільних відносин та конкретно визначеного їх складу; 3) застосування виключно суб'єктами публічної адміністрації, яких уповноважено на це законодавством в межах їхніх повноважень, оскільки такі суб'єкти діють під час виконання покладених на них обов'язків і представляють публічні інтереси; 4) застосування здійснюється на основі інтелектуальної, аналітичної, творчої діяльності, оскільки суб'єкт публічної адміністрації здійснює вибір найбільш оптимального варіанту використання інструментів публічного адміністрування для врегулювання конкретно-визначених суспільних відносин з конкретно-визначеним їх складом; 5) застосування здійснюється у відповідності до належної мети публічного адміністрування, без наявності сторонніх намірів, власної вигоди, та впливу інших чинників, що суперечить принципам публічного адміністрування.

Визначено, що застосування адміністративного розсуду засновано на підставі сукупності усіх форм юридичного закріплення й організаційного забезпечення загальнообов'язкових правил поведінки у сукупності їх взаємозв'язків, через які об'єктивуються приписи, що регулюють реалізацію компетенції публічної адміністрації на підставі адміністративного розсуду.

Ключові слова: адміністративний розсуд, суб'єкт публічної адміністрації, компетенція, альтернатива, зловживання.

Summary

Panfilov O. Ye., Bilous-Osin T. I. Administrative discretion in the activities of public administration. – Article.

The article is devoted to the study of theoretical and legal principles of administrative discretion in the activities of public administration. It is established that administrative discretion in the activities of public administration is a way of exercising the competence of public administration, which is carried out only under the rule of law and in the absence of a single option for exercising the powers of public administration in relation to specific public relations in order to ensure the appropriate level of law enforcement activities.

The signs of administrative discretion in the activity of public administration are singled out: 1) application

only on condition of observance of the principle of the rule of law; 2) application only in the absence of a single option for the implementation of the competence of public administration in relation to specific public relations and their specific composition; 3) application exclusively by subjects of public administration, which are authorized to do so by law within the limits of their powers, as such subjects act in the performance of their duties and represent the public interest; 4) the application is carried out on the basis of intellectual, analytical, creative activity, as the subject of public administration chooses the most optimal option for using public administration tools to regulate specific public relations with a specific composition; 5) the application is carried out in accordance with the proper purpose of public administration, without the presence of third-party intentions, personal gain, and the influence of other factors that are contrary to the principles of public administration.

It is determined that the application of administrative discretion is based on the totality of all forms of legal consolidation and organizational support of mandatory rules of conduct in the aggregate of their relationships, which objectify the regulations governing the exercise of public administration competence on the basis of administrative discretion.

Key words: administrative discretion, public administration, competence, alternative, abuse.

УДК 342.922:351.761 (477)

К. О. Пристінська
викладач кафедри адміністративного, кримінального права і процесу
Міжнародного університету бізнесу і права

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ПРОТИДІЇ НЕЗАКОННОМУ ОБІГУ НАРКОТИЧНИХ РЕЧОВИН

Актуальність теми дослідження пов'язана з виключною небезпечністю наркотичних речовин та їх негативним впливом на правопорядок, здоров'я та фізичний стан населення. В таких умовах посилюється необхідність підвищення ефективності законодавства, практичної діяльності органів державної влади, правоохоронних структур з метою протидії незаконному обігу наркотичних речовин. У зв'язку з цим, виникає необхідність дослідити зміст адміністративно-правових засобів боротьби з цим небезпечним явищем, який є однією з важливіших категорій адміністративного права. Інтерес до цієї категорії є не випадковим, з причини того, що за їх допомогою реалізуються заходи протидії адміністративним правопорушенням у цій сфері. Тому створення дієвого адміністративно-правового механізму у цій сфері потребує удосконалення системи адміністративно-правових засобів.

Аналіз публікацій показує, що дане питання розглядалося у працях вчених-адміністративістів: С.С. Алексеева, І.Г. Андрущенко, Д.Н. Бахраха, С.Н. Братуся, І.І. Веремеєнко, І.Л. Галагана, А.М. Денисової, В.К. Колпакова, А.П. Коренева, А.П. Лончакова, М.В. Лошицького, А.Е. Луньова, М.І. Нікуліна, Д.М. Овсянко, О.В. Онуфрієнко, В.А. Хропанюка, та ін. Інший аспект проблеми, пов'язаний з незаконним обігом наркотичних речовин знайшов відображення в працях: А.Г. Альохіна, А.В. Власова, А.А. Габіані, Р.М. Готліба, А.В. Жуйкова, І.П. Лановенко, В.І. Полубінська, П.Н. Сбірунова, А.Я. Светлова, А.В. Федорова, Л.В. Франка, Н.С. Хруща, Б.П. Целінського та ін. Незважаючи на наявність цих розробок, питання пов'язані з адміністративно-правовими засобами боротьби з незаконним обігом наркотичних речовин не отримали комплексного розгляду та потребують свого подальшого дослідження.

Метою роботи є дослідження змісту адміністративно-правових засобів боротьби з незаконним обігом наркотичних речовин.

Викладення матеріалів дослідження необхідно розпочати з того, що адміністративно-правові засоби протидії незаконному обігу наркотичних речовин виступають важливою частиною адміністративного права, направленою на протидію таким небезпечним явищам. Наявність такої складової дозволяє суттєво вплинути на кількість адміністративних порушень та є ефективним діючим засобом боротьби з наркоманією. Одночасно

з цим, використання адміністративно-правових засобів потребує цілеспрямованої діяльності посадових осіб, які повинні перешкоджати поширенню таких небезпечних речовин. В цілому, адміністративно-правові засоби та ефективна діяльність посадових осіб дозволяє створити дієву систему попередження адміністративних правопорушень у цій сфері та є основою розробки управлінських рішень посадовими особами адміністративної юрисдикції.

Інтерес викликає та обставина, що поняття адміністративно-правових засобів розглядалось в працях дореволюційних науковців Л.І. Петражицького, Г.Ф. Шершеневича та ін., які запропонували різні доктринальні підходи до визначення даної категорії. На думку О.В. Малько, правові засоби є правовими явищами, які виявляються в інструментах встановлення суб'єктних прав, обов'язків, пільг, заборон та діями, пов'язаними з технологією реалізації прав та обов'язків [1, с. 326]. До засобів, які містять в собі адміністративно-правові методи регулювання В.К. Колпаков відносить приписи, заборони, дозволи. Так, приписи являють собою покладання прямого юридичного зобов'язання чинити ті, чи інші дії, заборони – покладання прямих юридичних обов'язків не чинити тих чи інших дій, дозволи – юридичний дозвіл чинити в умовах пробачених нормою ті чи інші дії, або утримуватися від їх вчинення за своїм бажанням [2, с. 56, 57]. Категорію «правові засоби» детально розглядали в своїх працях українські науковці: О.В. Онуфрієнко в роботі «Правові засоби у контексті інструментальної теорії права», А.М. Денисова у дисертаційному дослідженні на тему «Механізм і засоби правового впливу (теоретико-правове дослідження)», І.Г. Андрущенко «Адміністративно-правові засоби протидії правопорушенням у сфері злиття і поглинання компаній: питання теорії» та М.В. Лошицький «Адміністративно-правові засоби в механізмі охорони навколишнього середовища». Ці та інші дослідники запропонували свої підходи до розуміння категорії адміністративно-правових засобів. Так, Ю.А. Козаченко розуміє адміністративно-правові засоби як правові способи і прийоми безпосереднього владно-організуючого впливу органів управління в межах їх повноважень на суспільні відносини [3, с. 18]. В свою чергу, О.В. Онуфрієнко вказує, що правові засоби – це система субстанційо-

нальних та діяльнісних правових явищ, за допомогою яких конкретні суб'єкти правовідносин досягають приватних та публічних цілей [4, с. 14–15]. Інший дослідник В.А. Головка розглядає дану категорію, як засоби переконання, примусу, засоби адміністративного судочинства та засоби безпосереднього, прямого та опосередкованого захисту об'єктів господарювання [5, с. 7, 8].

Розгляд цих підходів дозволяє зазначити, що адміністративно-правові засоби являють собою різновид правових засобів, але відрізняються тим, що створюються та застосовуються суб'єктами владних повноважень органів публічної адміністрації з метою регулювання таких відносин. Одночасно з цим адміністративно-правові засоби використовуються громадянами та юридичними особами у відносинах з органами публічної адміністрації з метою реалізації та захисту своїх прав і свобод.

Підводячи підсумки різних доктринальних підходів можна запропонувати наступне – «адміністративно-правові засоби протидії незаконному обігу наркотичних речовин» являють собою застосування державою заходів спрямованих на регулювання поведінки осіб, які використовують ці небезпечні речовини, з метою припинення їх протиправної поведінки і забезпечення умов для притягнення таких осіб до адміністративної відповідальності. Одночасно з цим даний феномен є засобом впливу на діяльність органів державного управління та посадовців, які здійснюють попередження правопорушень, пов'язаних з незаконним обігом наркотичних засобів, а також притягнення до адміністративної відповідальності таких осіб.

Практичне використання адміністративно-правових заходів потребує проведення їх класифікації за різними критеріями. Так, І.Р. Березовська виділяє такі групи адміністративно-правових заходів: 1) дозвільні; 2) реєстраційні; 3) адміністративно-правового примусу [6, с. 326]. В свою чергу І.Ю. Гольцяпіна, класифікує їх за різними критеріями

в залежно від ступеня складності: а) прості; б) комплексні [7, с. 13]. За допомогою простих критеріїв встановлюється понятійний апарат, правовий статус суб'єктів правовідносин. Комплексні адміністративно-правові засоби включають в себе методи управлінської діяльності, завдяки яким реалізуються контрольно-надзорні функції органів державної влади, а також використовуються міри адміністративно-правового примусу. В науковій літературі часто використовується класифікація, яка базується на функціональному призначенні адміністративно-правових засобів та включає в себе регулятивні (дозволи) та охоронні (засоби захисту).

З авторської точки зору, адміністративно-правові заходи являють собою достатньо складну систему взаємовпливу органів державної влади та суспільства, які тісно пов'язані з правовою політикою та комплексом соціально-політичних факторів. Виходячи з цього, пропонується до їх числа віднести наступні засоби: 1) політичні; 2) правові; 3) ідеологічні; 4) соціальні; 5) інформаційні; 6) матеріально-технічні та фінансові (рис. 1).

Політичні засоби включають в себе підготовку програмних документів, на підставі яких приймаються закони, а органи державної влади при прийнятті рішень керуються положеннями цих документів. На думку О.М. Гуміна та Є.В. Пряхіна, реалізація політики держави ґрунтується на гарантіях, заходах, формах та методах адміністративно-правового забезпечення [8, с. 48]. Так, в період існування незалежної України важливу роль відіграла «Стратегія Державної політики щодо наркотиків на період до 2020 р.», затверджена Постановою КМУ від 26 серпня 2013 р. До змісту даного документу увійшов плану заходів з її практичної реалізації, в якій увійшли питання профілактики наркозалежності, реабілітації таких осіб, забезпечення їх прав і свобод, лікування, удосконалення системи контролю за наркотичними засобами, боротьба за незаконним обігом

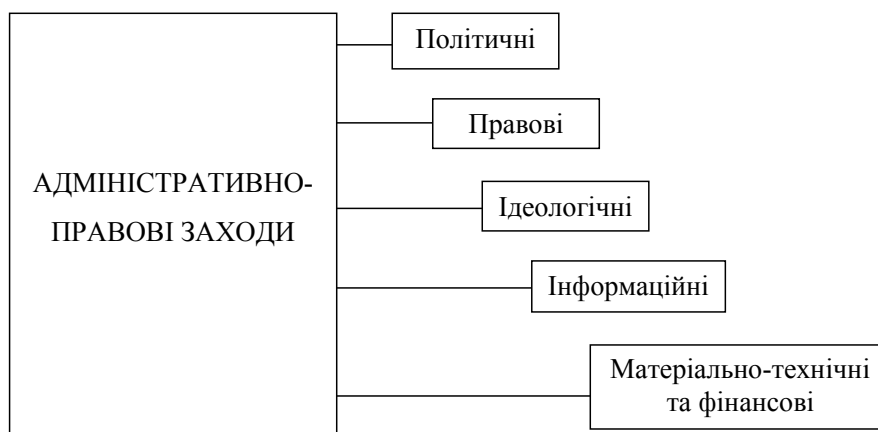


Рис. 1. Адміністративно-правові заходи

цих небезпечних речовин та міжнародне співробітництво у цій сфері. На підставі даної Стратегії була прийнята низка документів, які включали в себе адміністративні заходи впливу в сфері боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів. Так, з метою упорядкування організаційно-виконавчої діяльності у цій сфері, 12 серпня 2015 р. була прийнята Постанова КМ України № 647 «Про затвердження Положення про Державну службу України з лікарських засобів та контролю за наркотиками».

Правові засоби протидії незаконному обігу наркотичних речовин включають в себе видання нормативно-правових актів; укладання адміністративно-правових договорів; здійснення юридично значущих дій у вигляді державної реєстрації, сертифікації, ліцензування, надання дозволів; видання інших офіційних документів; контроль та нагляд; службове розслідування. Даний комплекс можна поділити на міри примусового та не примусового характеру, які здійснюються органами державної влади, посадовими особами та громадськими організаціями. Основним нормативно-правовим актом у цій сфері є Кодекс України про Адміністративні порушення, в якому адміністративна відповідальність за незаконне виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах, знайшла відображення у ст. 44, а відповідальність за невиконання заходів щодо забезпечення встановленого режиму охорони посівів снотворного маку чи конопель, місць зберігання і переробки врожаю цих культур та за незаконний посів або незаконне вирощування снотворного маку, знайшли відображення у ст.ст. 106-1, 106-2.

До числа заходів адміністративного примусу відносяться чотири групи: 1) адміністративно-попереджувальні; 2) адміністративного припинення; 3) адміністративної відповідальності; 4) адміністративно-процесуального забезпечення.

В свою чергу до засобів не примусового чи добровільно характеру відносяться:

1) стимулюючі – звільнення від адміністративної відповідальності;

2) позитивні, до яких входить добровільне проходження курсу лікування, знищення дикорослих конопель, забезпечення правил поведінки з наркотичними засобами та ін.;

3) дозвільного характеру – видача ліцензій, дозволів, допуску до робіт, пов'язаних з наркотичними засобами;

4) заборона споживання наркотиків без дозволу лікаря, заборона вчинення дій, пов'язаних з наркотичними засобами;

5) процесуальні дії – внесення пропозицій, виклик свідка, опитування, оскарження прийнятих по адміністративній справі рішень.

При розгляді комплексу заходів у сфері боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів необхідно вказати, що їх завданням є перевиховування та реабілітація осіб, які вчинили адміністративні правопорушення та попередження незаконному розповсюдженню та споживанню наркотиків, протидія вчиненню нових правопорушень.

Ідеологічні засоби є важливою частиною впливу на суспільство з метою забезпечення процесу протидії незаконному обігу наркотичних засобів. В теперішній час широке розповсюдження отримала ідеологічна платформа – «Життя без наркотиків», яка є важливим інструментом затвердження у суспільстві набору ідеалів, які протидіють використанню цих небезпечних засобів. Основним завданням ідеології є формування суспільної антинаркотичної психології, яка включає буденні емпіричні погляди, суспільні почуття, настрої, звички. Важливу роль у її реалізації мають моральні та етичні норми, які направлені на протидію вживанню цих небезпечних речовин. Держава, за допомогою адміністративно-правових заходів, може сприяти затвердженню такої ідеології, надавати підтримку використанню комплексу необхідних заходів. В сучасних умовах ідеологічні заходи знаходять підтримку з боку різних релігійних організацій, які ведуть антинаркотичну пропаганду серед віруючих, засновують центри реабілітації наркозалежних осіб.

Соціальні засоби знаходять своє широке використання у роботі органів державного управління, яка спрямована на протидію поширенню наркотичних засобів. У теперішній період спостерігається тенденція активізації діяльності громадських інститутів, які займаються боротьбою з незаконним обігом наркотичних засобів. До числа громадських організацій України відносяться «Стоп наркотик» м. Миколаїв, «Ні наркотикам» м. Чернівці, Волинський громадський центр ВГО «Наша Україна» м. Луцьк, які реалізують систему соціальних засобів протидії наркотизму. Як вказує О.В. Олійник, в системі державного управління, що орієнтується на демократичні цінності переважає застосування засобів соціально-владного та примусового характеру [9, с. 67]. На сьогодні в Україні проходить адміністративна реформа, яка передбачає зростання ролі міських, районних, сільських та селищних рад, шляхом розширення делегованих повноважень, що дозволяє цим органам застосовувати соціальні заходи направлені на боротьбу з використанням наркотиків у вигляді створення осередків та медично-реабілітаційних центрів.

Інформаційні засоби являють собою засоби державної інформаційної політики, які спрямовані на протидію незаконному обігу наркотичних засобів. Основними цілями такої діяльності є:

– формування у населення позитивного сприяння заходів, направлених на протидію незаконному обігу наркотичних засобів;

– координація діяльності інформаційних підрозділів і служб усіх гілок влади у сфері протидії незаконному обігу наркотичних засобів, а також узгодження їх позицій;

– викриття небезпечних інформаційних впливів стосовно пропаганди наркотичних речовин;

– створення системи охорони та технічного захисту інформації щодо негативного впливу на здоров'я та фізичний стан населення.

Роль таких засобів значно зростає у нинішній період під впливом процесів глобалізації, появи нових видів наркотиків, активізації транзиту цих небезпечних речовин через територію України.

Матеріально-технічні та фінансові засоби включають в себе економічні заходи зі створення необхідних умов функціонування державної системи протидії незаконного обігу наркотичних засобів, а також забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування, спеціальних підрозділів і служб, які виконують відповідні функції у цій сфері. Важливість цих засобів можна дослідити на прикладі Національної програми протидії зловживанню наркотичними засобами та їх незаконному обігу на 1994–1997 рр., затвердженої 14 грудня 1993 р. Постановою Кабінету Міністрів України. Дана програма не була реалізована на практиці з причини відсутності фінансування, невиконання багатьох завдань, які потребували матеріально-технічних засобів, а також непослідовності політики держави у цій сфері. В цілому, ця обставина не дала змогу провести ефективну боротьбу з наркозлочинністю, яка наприкінці 90-х років минулого століття набула в Україні загрозливого масштабу.

На сьогодні в Україні склалася критична ситуація з протидією незаконному обігу наркотичних речовин, що доводиться численними фактами зареєстрованим правопорушень. Ця обставина потребує удосконалення адміністративно-правових засобів попередження таких протиправних діянь. Виходячи з цього, норми адміністративного права потребують свого удосконалення в напрямку посилення відповідальності у цій сфері, а з іншої сторони – в напрямку їх подальшої гуманізації, в підвищенні ролі законодавства. При цьому необхідно враховувати об'єктивні закономірності розвитку суспільства та приведення адміністративно-правових заходів у відповідність з конституційним і чинним законодавством з гарантією прав і законних інтересів громадян. Важливим напрямком такої правотворчої роботи є істотне скорочення числа підзаконних актів, що встановлюють адміністративно-правові засоби примусового характеру в даній сфері, обмеження відомчого нормативного регулювання порядку їх застосування.

За результатами проведеного дослідження можна зробити наступні **висновки**:

1. На підставі розгляду різних доктринальних підходів запропоновано авторську дефініцію «адміністративно-правових засобів протидії незаконному обігу наркотичних речовин».

2. Проведено класифікацію адміністративно-правових засобів, яка дозволила виділити політичні, правові, ідеологічні, соціальні, інформаційні, матеріально-технічні та фінансові засоби.

3. Виходячи з критичної ситуації, пов'язаної зі значним поширенням наркотичних речовин, запропоновано шляхи удосконалення адміністративно-правових засобів попередження таких правопорушень.

Література

1. Малько А. В. Проблемы правовых средств: Сборник науч. исслед. «Проблемы теории государства и права». М.: Проспект, 1999. 727 с.
2. Колпаков В. К. Административное право Украины : підручник. К.: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
3. Козаченко Ю.А. Адміністративно-правове регулювання забезпечення прав пацієнта в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2016. 20 с.
4. Онуфрієнко О.В. Правові засоби у контексті інструментальної теорії права : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень»; Національний ун-т внутрішніх справ. Харків, 2004. 18 с.
5. Головка В.А. Адміністративно-правове забезпечення захисту соціальних та економічних прав учасників дорожнього руху в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – К., 2011. – 20 с.
6. Березовська І. Р. Адміністративно-правові засоби забезпечення інформаційної безпеки України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Нац. акад. внутрішніх справ. К., 2012. 18 с.
7. Гольцяпина И.Ю. Административно-правовые средства обеспечения информационной безопасности в России : автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.14. Омск, 2008. 26 с.
8. Гумін О. М., Пряхін Є. В. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. *Наше право*. 2014. № 4. С. 46-50.
9. Олійник О.В. Адміністративно-правові засоби забезпечення інформаційної безпеки. *Юридичний вісник*. 2015. 1 (34). С. 65-69.

Анотація

Пристінська К. О. Адміністративно-правові засоби протидії незаконному обігу наркотичних речовин. – Стаття.

В статті розглянуто систему адміністративно-правових засобів боротьби з незаконним обігом наркотичних речовин, до числа яких відносять політичні, правові, ідеологічні, соціальні, інформаційні та матеріально-технічні. Показано, що їх використання дозволяє створити дієву систему попередження адміністративних правопорушень та протидіяти незаконному використанню наркотичних речовин. Досліджено зміст адміністративно-правових засобів примусового та добровільного характеру, які здійснюються органа-

ми державної влади та громадськими організаціями. Запропоновано шляхи вдосконалення адміністративно-правових засобів протидії незаконному обігу наркотичних речовин.

Ключові слова: адміністративне право; наркотичні речовини; адміністративно-правові засоби; правовий механізм; органи правопорядку; державна влада.

Summary

Prystinska K. O. Administrative means for the prevention of illicit traffic in narcotic drugs. – Article.

The article deals with the system of administrative means combating illicit traffic in narcotic drugs, which

involve political, legal, ideological, social, information and material-technical ones. It is demonstrated that their use makes it possible to create an efficient system for the prevention of administrative offences and illicit traffic in narcotic drugs. The author has studied the content of administrative means of coercive and voluntary nature which are exercised by the public authorities and non-governmental organizations. It has been proposed the ways for improving administrative means for the prevention of illicit traffic in narcotic drugs.

Key words: administrative law, narcotic drugs, administrative means, legal mechanism, law enforcement agencies, public authorities.

*Ю. О. Рева**аспірант кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ВЕРИФІКАЦІЯ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ДЕКЛАРАЦІЇ

Актуальність теми. Подання декларації осіб, яких уповноважено на виконання функцій держави або місцевого самоврядування спрямовано (далі – антикорупційної декларації) спрямовано на впровадження превентивного антикорупційного механізму в сфері функціонування публічної влади в Україні. Проте, відсутність нормативно-правового забезпечення окремих аспектів процедури подання антикорупційної декларації та перевірки їх змісту обумовили низький рівень ефективності антикорупційного декларування. Для забезпечення функціональності та практичної значущості інституту антикорупційного декларування в Україні мають бути впроваджені дієві механізми верифікації декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Суттєвий науковий внесок у розробку концептуальних засад застосування антикорупційних засобів фінансового контролю у діяльності публічних службовців було зроблено такими вченими, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, Д.В. Гудкова, О.О. Дудоров, С.А. Задорожній, Д.Г. Михайленко, Л.А. Савченко, А.В. Титко, Т.В. Хабарова, М.І. Хавронюк та ін. У той же час, значна кількість питань, пов'язаних з визначенням способів та порядку застосування верифікації антикорупційної декларації залишається невирішеною, особливо у контексті тих змін, які протягом останніх років стосувалися електронного антикорупційного декларування, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Метою статті є дослідження способів верифікації антикорупційної декларації.

Виклад основного матеріалу. Поняття «верифікація» може визначатись як сукупність процедур установлення істинності шляхом перевірки стосовно конкретного об'єкта перевірки [1, с. 166]. Предметом верифікації при антикорупційному декларуванні є дані щодо наявних в Єдиному державному реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування поданих декларацій та інформація, яка відображається у змісті декларацій осіб, яких уповноважено на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

У цілому, нормативне визначення поняття «верифікація» буває різним у залежності від сфери його застосування, наприклад, при: верифікації даних Єдиного державного демографічного реє-

стру та документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус – це порівняння даних (параметрів), у тому числі біометричних, для встановлення тотожності особи документам або інформації з Реєстру для підтвердження їх ідентичності [2]; верифікації державних виплат – це комплекс заходів щодо збору та перевірки достовірності інформації, що визначена законодавством для призначення, нарахування та/або здійснення державних виплат і впливає на визначення права на отримання та розмір таких виплат, а також виявлення невідповідності даних в автоматизованих інформаційних системах, реєстрах, базах даних [3]; верифікації, яка здійснюється з метою запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом – це заходи, що вживаються суб'єктом первинного фінансового моніторингу з метою перевірки (підтвердження) належності відповідній особі отриманих суб'єктом первинного фінансового моніторингу ідентифікаційних даних та/або з метою підтвердження даних, що дають змогу встановити кінцевих бенефіціарних власників або їх відсутність [4] тощо.

Таким чином, верифікація для цілей антикорупційного декларування може бути визначена як комплекс заходів щодо збору та перевірки інформації стосовно наявних декларацій в Єдиному державному реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також перевірки повноти та достовірності відомостей, які містяться у декларації з метою підтвердження даних, що дають змогу встановити дотримання суб'єктом декларування норм антикорупційного законодавства.

Антикорупційним законодавством до заходів, яких спрямовано на верифікацію декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, віднесено такі, як: здійснення контролю щодо своєчасності подання декларацій, здійснення контролю щодо правильності та повноти заповнення декларацій, застосування логічного та арифметичного контролю та проведення повної перевірки декларацій [5].

Впровадження указаних заходів має відбуватися з дотриманням загальних засад антикорупційної стратегії, яка відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-чле-

нами – з іншої має відповідати стану суспільних відносин, яких пов'язано із запобіганням корупції, враховуючи питання антикорупційного декларування [6]. Слід зазначити, що ст. 18 Закону України «Про запобігання корупції» передбачено, що засади антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія) визначаються Верховною Радою України, яка розробляється Національним агентством з питань запобігання корупції на основі аналізу ситуації щодо корупції, а також результатів виконання попередньої антикорупційної стратегії. При цьому, така Антикорупційна стратегія реалізується шляхом виконання державної програми, яка також розробляється Національним агентством з питань запобігання корупції та затверджується Кабінетом Міністрів України [5].

Станом на теперішній час, розроблений проект Антикорупційної стратегії передбачає необхідність врегулювання здійснення перевірок щодо належного декларування активів і способу життя і перевірок державних службовців на добросовісність з належним дотриманням прав людини; забезпечити ефективну координацію роботи уповноважених підрозділів (осіб) з питань запобігання та виявлення корупції; завершення формування підрозділів Національного агентства з питань запобігання корупції кваліфікованим персоналом і забезпечення їх належними матеріальними ресурсами, включаючи розробку автоматизованих баз даних і необхідне програмне забезпечення для їхньої роботи [7].

Для виявлення особливостей верифікації декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування необхідним є окреме дослідження заходів, якими детермінується указаний вид верифікації.

Щодо здійснення контролю за своєчасністю подання декларацій, то слід виходити з такого. Своєчасність є вимогою «здійснювати дію в межах часу та терміну, який встановлено» [8, с. 1300] розкриває часову (хронологічну) властивість декларування. Вимога своєчасності відображає здатність керуючого суб'єкта виявляти загальні закономірності та юридичні факти, розкривати конкретні причинно-наслідкові зв'язки та забезпечувати своєчасний, а тому й оптимальний управлінський вплив [9, с. 129].

Своєчасно поданою декларацією є декларація, що подана у межах, визначених антикорупційним законодавством строків. Як слушно зазначається С.Л. Заставною, у правовому регулюванні суспільних відносин законодавець, з огляду на фактор часу, використовує саме категорію «строк» як певний період у часі, та «термін» – як певний момент у часі. Строк – це визначений законом, договором або іншим юридичним актом відтинок часу (період), встановлений для здійснення відповідних дій, реалізації прав або виконання зобов'язань,

і з настанням чи закінченням якого пов'язується певна дія чи подія, що має юридичне значення. Адміністративно-правові строки є темпоральною формою руху адміністративних правовідносин, формами існування і розвитку суб'єктивних прав та обов'язків, що становлять їх зміст. Поза цими фактами встановлення та існування строків не мають сенсу. Тому, настання або закінчення строку набуває значення не само по собі, а в сукупності з подіями або діями, для вчинення або утримання від вчинення яких цей строк встановлено [10]. Щодо строків подання декларацій особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, то їх визначено Законом України «Про запобігання корупції» та класифіковано залежно від типу декларації так: 1) для щорічних декларацій встановлено строк з 00 годин 00 хвилин 01 січня до 00 годин 00 хвилин 01 квітня року, наступного за звітним роком; 2) для декларацій суб'єкта декларування, який припиняє відповідну діяльність встановлено строк не пізніше двадцяти робочих днів з дня припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або іншої діяльності, зазначеної у підпунктах «а» та «в» пункту 2 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції»; 3) для декларацій після звільнення встановлено строк з 00 годин 00 хвилин 01 січня до 00 годин 00 хвилин 01 квітня року, наступного за звітним роком, в якому було припинено діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або іншу діяльність, зазначену у підпунктах «а» та «в» пункту 2 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції»; 4) для декларацій кандидата на посаду встановлено строк відповідно до абзацу першого частини третьої статті 45 Закону України «Про запобігання корупції» до призначення або обрання особи на посаду [11].

Таким чином, останній день строку подання декларацій триває до двадцять четвертої години визначеного дня. При цьому, виходячи з того, що суб'єкт декларування подає антикорупційну декларацію через мережу Інтернет з використанням програмних засобів Реєстру у власному персональному електронному кабінеті після реєстрації в Реєстрі [12], можна зробити висновок, що додаткових часових обмежень функціонування Реєстру не має бути.

Щодо неподання декларації, то мається на увазі відсутність вчинення наступних дій. По-перше, декларація подається шляхом заповнення електронних форм відповідних документів на веб-сайті Реєстру відповідно до технічних вимог до форм [13]. По-друге, для того, щоб подати декларацію, суб'єкт, на якого поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», повинен у власному персональному електронному кабінеті

ті суб'єкта декларування у Єдиному державному реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, подати декларацію через мережу Інтернет з використанням програмних засобів Реєстру. По-третє, кожній поданій декларації автоматично надано унікальний ідентифікатор документа та накладено на нього електронну печатку, що унеможливує внесення несанкціонованих змін до поданого документа (забезпечує цілісність документа).

Крім загального порядку подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, можна виокремити спеціальні строки, які характеризують своєчасність подання декларацій. Це стосується, наприклад, строку подання щорічних декларацій суб'єктами декларування, які не мали можливості до 01 квітня за місцем військової служби подати декларацію за минулий рік у зв'язку з виконанням завдань в інтересах оборони України під час дії особливого періоду, безпосередньою участю у веденні воєнних (бойових) дій, у тому числі на території проведення антитерористичної операції та здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, направленням до інших держав для участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки у складі національних контингентів або національного персоналу. Щодо цих суб'єктів декларування визначено строк подання протягом 90 календарних днів із дня прибуття до місця проходження військової служби чи дня закінчення проходження військової служби. При цьому, днем закінчення проходження військової служби вважається день виключення військовослужбовця зі списків особового складу військової частини (військового навчального закладу, установи тощо) у порядку, встановленому положеннями про проходження військової служби громадянами України. До закінчення проходження військової служби для цілей антикорупційного законодавства прирівняно призупинення військової служби. Останній юридичний факт може стати наслідком самовільного залишення військової частини або місця служби, дезертирства із Збройних Сил України та інших військових формувань або добровільного здачі у полон, якщо інше не визначено законодавством. Початком призупинення військової служби є день внесення відповідних відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань на підставі заяви, повідомлення командира (начальника) військової частини про вчинене кримінальне правопорушення [14].

Підтвердженням своєчасності (або навпаки) подання декларації осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування до Реєстру є повідомлення суб'єктові

декларування, яке надсилається на адресу його підтверженої електронної пошти та до персонального електронного кабінету суб'єкта декларування.

Загалом контроль за своєчасністю подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, з одного боку, є засобом забезпечення законності у діяльності публічної адміністрації, сутність якого реалізується через спеціальну систему органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, на яку покладено обов'язки щодо підтримки і зміцнення законності та дисципліни у діяльності суб'єкта владних повноважень щодо дотримання антикорупційного законодавства, а з іншого – системою спостережень та перевірок, сутність якої полягає у встановленні виконання обов'язку з подання антикорупційної декларації, виокремленні допущених відхилень від установлених строків їх подання.

Метою здійснення контролю за своєчасністю подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, є: набуття об'єктивної інформації про стан дотримання законності у сфері антикорупційного декларування; дослідження набутої інформації на предмет виявлення і припинення фактів порушень чинного антикорупційного законодавства, встановлення причин та умов, що сприяють їх вчиненню; порівняння досягнутих результатів функціонування Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування з попередніми та очікуваними; недопущення нових порушень і шкідливих наслідків у сфері запобігання корупції; виявлення осіб, винних у порушенні належного стану функціонування інституту антикорупційного декларування, тощо.

У контексті здійснення контролю за своєчасністю подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, необхідно звернути увагу на взаємодію уповноважених суб'єктів з інститутами громадянського суспільства. Позитивно видається практика співпраці Національного агентства з питань запобігання корупції з громадською організацією «Bihus», з якою було підписано меморандум для обміну досвідом та інноваційними практиками, що мають допомогти у боротьбі з корупцією. Крім виявлення порушень у деклараціях, меморандумом передбачено спільну розробку інноваційних рішень для удосконалення системи е-декларування та проведення інформаційних і просвітницьких заходів, пов'язаних із запобіганням корупції. Діяльність громадської організації «Bihus», крім іншого, пов'язано з функціонуванням проекту «Декларації», який охоплює найбільшу базу декларацій українських чиновників, що містить ще оцифровані паперові декларації

за 2011–2015 роки. За останній період проект пропонує такі функції, як: моніторинг витрат та аналіз бізнесових зв'язків чиновників (через інтеграцію з ProZorro), порівняння декларації за різні роки, формування рейтингів, а також виявлення ймовірних порушень, аналіз декларації по окремих регіонах завдяки регіональним лендингам тощо [15].

Висновки. Підсумовуючи вищезазначене, приходимо до висновку, що верифікацію для цілей антикорупційного декларування визначено як комплекс заходів щодо збору та перевірки інформації стосовно наявних декларацій в Єдиному державному реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також перевірки повноти та достовірності відомостей, які містяться в декларації з метою підтвердження даних, що дають змогу встановити дотримання суб'єктом декларування норм антикорупційного законодавства. Важливість та широке коло суспільних відносин, в межах яких на державних службовців покладено зобов'язання діяти відповідним чином та розвиток елементів механізму забезпечення державно-службових відносин опосередковують потребу здійснення подальших досліджень цієї проблематики.

Література

1. Цофнас А.Ю. Гносеологія: навч. посіб./ Київ: Алерта, 2005. 232 с.
2. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус: Закон України від 20.11.2012 р. № 5492-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5492-17#Text>. (дата звернення: 17.05.2019 р.).
3. Про верифікацію та моніторинг державних виплат: Закон України від 03.12.2019 р. № 324-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/324-20/ed20191203#n8>. (дата звернення: 17.05.2019 р.).
4. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 06.12.2019 р. № 361-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#Text> (дата звернення: 17.05.2019 р.).
5. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 17.05.2019 р.).
6. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Міжнародний документ від 27.06.2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text. (дата звернення: 17.04.2019 р.).
7. Про Антикорупційну стратегію на 2018-2020 роки: проект Закону України. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/05/1.pdf> (дата звернення: 17.04.2019 р.).
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. В.Т. Бусел]. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. С. 1300.

9. Тихомиров Ю.А. Управленческое решение / Ю.А. Тихомиров. Москва: Наука, 1972. С. 129.

10. Заставна С.Л. Про строки і терміни в національному праві України. URL: file:///C:/Users/User/Downloads/Nzlubp_2013_11_33.pdf (дата звернення: 17.04.2019 р.).

11. Роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції щодо заповнення декларацій. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/02/3.SHHodo-chleniv-sim-yi-sub-yektiv-deklaruvannya.pdf> (дата звернення: 17.04.2019 р.).

12. Порядок формування, ведення та оприлюднення (надання) інформації Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 10 червня 2016 року № 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0959-16#n16> (дата звернення: 17.04.2019 р.).

13. Форма декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 10 червня 2016 р. № 3. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0960-16> (дата звернення: 17.04.2019 р.).

14. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 № 2232-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#n1191> (дата звернення: 17.04.2019 р.).

15. Офіційний сайт громадської організації. URL: <https://bihus.info/projects/deklaracii> (дата звернення: 17.05.2020 р.).

Анотація

Рева Ю. О. Верифікація антикорупційної декларації. – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню теоретико-правових засад здійснення верифікації антикорупційної декларації. Верифікацію для цілей антикорупційного декларування визначено як комплекс заходів щодо збору та перевірки інформації стосовно наявних декларацій в Єдиному державному реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також перевірки повноти та достовірності відомостей, які містяться в декларації з метою підтвердження даних, що дають змогу встановити дотримання суб'єктом декларування норм антикорупційного законодавства.

Акцентовано увагу на тому, що антикорупційним законодавством до заходів, яких спрямовано на верифікацію декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, віднесено такі, як: здійснення контролю щодо своєчасності подання декларацій, здійснення контролю щодо правильності та повноти заповнення декларацій, застосування логічного та арифметичного контролю та проведення повної перевірки декларацій

Визначено, що предметом верифікації при антикорупційному декларуванні є: 1) дані щодо наявних в Єдиному державному реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування поданих декларацій; 2) інформація, яка відображається у змісті декларацій осіб, яких уповноважено на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Встановлено, що контроль за своєчасністю подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, з одного боку, є засобом забезпечення законності у діяльності публіч-

ної адміністрації, сутність якого реалізується через спеціальну систему органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, на яку покладено обов'язки щодо підтримки і зміцнення законності та дисципліни у діяльності суб'єкта владних повноважень щодо дотримання антикорупційного законодавства, а з іншого – системою спостережень та перевірок, сутність якої полягає у встановленні виконання обов'язку з подання антикорупційної декларації, виокремленні допущених відхилень від установлених строків їх подання.

Ключові слова: верифікація, антикорупційна декларація, предмет верифікації, контроль, своєчасність подання.

Summary

Reva Yu. O. Verification of the anti-corruption declaration. – Article.

The article is devoted to the research of theoretical and legal bases of verification of the anti-corruption declaration. Verification for the purposes of anti-corruption declaration is defined as a set of measures to collect and verify information on declarations available in the Unified State Register of declarations of persons authorized to perform state or local government functions, and also to verify the completeness and accuracy of information contained in the declaration, which allow to establish observance by the subject of declaring of norms of the anti-corruption legislation.

Emphasis is placed on the fact that anti-corruption legislation includes measures to verify the declarations of

persons authorized to perform the functions of the state or local self-government, such as: control over the timeliness of declarations, control over the correctness and completeness of declarations, application of logical and arithmetic control and full verification of declarations.

It is determined that the subject of verification in the anti-corruption declaration is: 1) data on the declarations available in the Unified State Register of persons authorized to perform the functions of the state or local self-government of the submitted declarations; 2) information that reflected in the content of declarations of persons authorized to perform the functions of the state or local self-government.

It is established that control over the timeliness of declarations of persons authorized to perform state or local government functions, on the one hand, is a means of ensuring legality in the activities of public administration, which essence is realized through a special system of public authorities and civil society institutions, which is responsible for maintaining and strengthening the rule of law and discipline in the activities of the subject of power to comply with anti-corruption legislation, and on the other hand – the system of monitoring and inspections, which essence is to establish compliance with the obligation to submit an anti-corruption declaration and separation deviations from the established deadlines for their submission.

Key words: verification, anti-corruption declaration, subject of verification, control, timeliness of submission.

УДК 342.98

О. М. Стець
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри конституційного, міжнародного та приватного права
Криворізького факультету
Національного університету «Одеська юридична академія»

ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВНИХ ПРАВ ДЕРЖАВНОГО СЛУЖБОВЦЯ ЯК СУБ'ЄКТА ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ПРАВОВІДНОСИН

Актуальність теми. З моменту становлення України як демократичної, правової, соціальної держави та запровадження нових підходів до функціонування публічної влади, права державного службовця як елемент правового статусу зазнали кількісних та якісних змін у конкретно виражених державно-службових відносинах. Це першочергово пов'язано з зміною концептуальних засад суспільних відносин, які виникають у сфері державної служби. Вказане твердження потребує як науково-теоретичних, так і методологічних напрацювань щодо виокремлення суб'єктів державно-службових відносин, їх ролі у здійсненні управління державними справами та окресленні правомочностей, яких їм надано для виконання поставлених завдань. Питання детермінації прав державного службовця у визначених державно-службових відносинах було і залишається до теперішнього часу надзвичайно важливим та актуальним, особливо з огляду на докорінні зміни, які відбуваються у всіх сферах суспільного життя і, насамперед, у сфері службових відносин.

Суттєвий науковий внесок у розробку концептуальних засад правового статусу державного службовця та державно-службових відносин було зроблено такими вченими, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, В.В. Васильківська, В.М. Гаращук, Ю.С. Даниленко, І.І. Задоя, М.І. Іншин, О.П. Рябченко, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць та ін. У той же час, значна кількість питань, пов'язаних з виокремленням прав державного службовця як суб'єкта державно-службових відносин залишається невирішеною, особливо у контексті тих змін, які протягом останніх років стосувалися інституту державної служби, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Метою статті є дослідження прав державного службовця як суб'єкта державно-службових відносин.

Виклад основного матеріалу. Нормативно закріпленого та загальноприйнятого визначення поняття «державно-службових відносин» до теперішнього часу не вироблено. Доцільним є зосередження уваги на широкому та вузькому підході до його тлумачення. У значенні широкого підходу, державно-службові відносини являють собою

правовідносини у сфері публічної служби, якою охоплено не тільки державну службу, але й службу в Збройних силах України, Національній гвардії України, прокуратурі та інших формуваннях, служба в яких передбачає отримання спеціальних звань і пов'язана з реалізацією правоохоронної функції держави, а також функцією захисту національних інтересів від протиправних посягань [1, с. 135]. В значенні вузького підходу, державно-службові відносини визначено як сукупність врегульованих нормами права суспільних відносин між державою, представленою державним органом або уповноваженою посадовою особою та особою, що виникають і реалізуються з метою виконання завдань і функцій держави щодо виникнення і припинення державної служби та зміни статусу державного службовця [2, с. 5].

Важливий внесок у дослідження сутності державно-службових відносин було здійснено Л.Р. Білою-Тіуною, якою проаналізовано правову природу державно-службових відносин та акцентовано увагу на тому, що це суспільні відносини, які пов'язані з певним видом трудової діяльності людини – «службою» (тому вони є «службовими»), при чому, це не просто служба (громадська, політична, релігійна тощо), а служба державна, яка здійснюється від імені держави, за участі держави, для держави і суспільства. Відповідно, суспільні відносини, пов'язані із функціонуванням державної служби, її проходженням та припиненням є державно-службовими відносинами [3, с. 10].

Державно-службовим відносинам притаманно загальних ознак як різновиду адміністративних відносин та специфічних ознак, яких пов'язано з функціонуванням державної служби. До загальних ознак державно-службових відносин можна віднести наступні: 1) це відносини управлінського характеру; 2) учасником відносин є суб'єкт владних повноважень; 3) кожна із сторін відносин має право вимагати від іншої такої поведінки, яка передбачена правовою нормою; 4) у відносинах завжди присутній державний інтерес; 5) реалізація відносин забезпечується можливістю застосування адміністративного примусу; 6) спір, що виникає між учасниками відносин, розглядається як у судовому, так і в адміністративному порядку [4, с. 34].

До специфічних ознак державно-службових відносин, яких опосередковано функціонуванням державної служби можна віднести такі, як: 1) учасники цих відносин є юридично нерівними, оскільки однією із сторін завжди є суб'єкт призначення/керівник державної служби, якого наділено певними державно-владними повноваженнями щодо іншої сторони; 2) це статусні службові відносини, оскільки вони, у переважній більшості, визначають правовий статус державних службовців; 3) вони являють собою відносини, що виникають із приводу професійної діяльності осіб щодо практичного виконання завдань і функцій держави; 4) це відносини, які засновані на дотриманні етичних принципів державним службовцем; 5) зміст відносин характеризується сукупністю взаємних прав й обов'язків сторін, яким притаманний державно-владний характер, оскільки вони пов'язані з реалізацією державно-владних повноважень як суб'єктом призначення/керівником державної служби, так і державним службовцем тощо.

Оскільки правовідносини не являються єдиною формою реалізації права, норми, що визначають становище суб'єкта права, реалізуються у першу чергу, формуючи його правовий статус шляхом закріплення потенційних можливостей. Загалом до визначення правового статусу державного службовця сформовано декілька підходів: а) вузький, який передбачає два/три чинники – права/свободи й обов'язки; б) вузький, який передбачає два/три чинники – права/свободи й обов'язки за наявності певних умов; в) розширювальний, який, окрім прав/свобод і обов'язків, передбачає додаткові чинники; г) двоаспектний, який передбачає одночасне виокремлення прихильниками цього підходу двох розумінь – широкого і вузького; д) правовий статус як певне становище особи у взаєминах з державою [5, с. 221]. Незалежно від обраного підходу до визначення правового статусу державного службовця, не усі потенційні можливості, яких йому надано будуть реалізованими в конкретних державно-службових відносинах.

Державний службовець як суб'єкт державно-службових відносин, бере участь у цих правовідносинах на підставі правової норми, реалізуючи суб'єктивні юридичні права та виконуючи обов'язки у сфері державної служби [6, с. 57]. При цьому, вступ в державно-службові відносини здійснюється на основі правових норм, які встановлюють основи правового статусу державного службовця та фактичної підстави його участі в них для забезпечення як приватного, так і державного інтересу.

Крім того, державний службовець як суб'єкт конкретно-визначених державно-службових відносин наділений сукупністю встановлених прав та обов'язків, яких не слід ототожнювати з пра-

вами державного службовця, які характеризують елемент його правового статусу. Останні відображають об'єктивні права, яких надано державному службовцеві. Об'єктивне право – це абстрактно-загальні норми позитивного права, що передбачають для фактично різних суб'єктів права формально рівні юридичні умови і можливості для реалізації в конкретних правовідносинах їх правомірних цілей та інтересів – набуття і здійснення ними своїх конкретних, індивідуально-визначених суб'єктивних прав, створення і виконання ними своїх конкретних, індивідуально-визначених юридичних обов'язків [7, с. 508].

Своєю чергою суб'єктивне право завжди належить уповноваженій особі, яка має певний приватний інтерес, для задоволення якого особі надаються певні правові можливості. Можлива поведінка щодо реалізації об'єктивного права становитиме зміст суб'єктивного права. У конкретних правовідносинах суб'єктивні права реалізуються через правомочності уповноважених осіб: права на поведінку, права на вимагання, права на домагання, права на користування визначеними благами [8, с. 43].

Таким чином, права державного службовця як суб'єкта конкретно-визначених державно-службових відносин – це гарантована правом і законом міра можливої або дозволеної поведінки державного службовця, яка встановлюється для задоволення приватних інтересів та забезпечується державою під час його участі в суспільних відносинах, пов'язаних із функціонуванням державної служби, її проходженням та припиненням.

До прав державного службовця як суб'єкта конкретно-визначених державно-службових відносин можна віднести:

1) основоположні права, яких опосередковано статусом особи як громадянина України та закріплено Конституцією України;

2) права, яких опосередковано загальним статусом державного службовця та закріплено Законом України «Про державну службу»;

3) права, яких опосередковано правовим становищем державного службовця в сфері державної служби та закріплено у посадових положеннях, інструкціях;

4) права, яких опосередковано специфікою конкретно-визначених державно-службових відносин та закріплено спеціальними нормативно-правовими актами, що деталізують окремі процедурні аспекти функціонування державної служби.

У своїй сукупності вищезазначені види прав державного службовця формують єдиний елемент правового положення, яке займає державний службовець у конкретно-визначених державно-службових відносинах. При цьому, до службових прав уявляється можливим віднести ті, що віднесено до останніх трьох груп.

Основоположні права державного службовця закріплено у Розділі II Конституції України, а їх перелік не підлягає обмеженню, тому що державні службовці мають право користуватися правами і свободами, які гарантуються громадянам України [9].

Права, яких опосередковано загальним статутом державного службовця закріплено ст. 7 Закону України «Про державну службу» [10]. Як слушно зазначено В.В. Васильківською, виходячи із змісту, вказані права державного службовця можливо класифікувати в залежності від інтересів, що забезпечуються наступним чином:

а) особистісні, до яких віднесено: право на повагу до своєї особистості, честі та гідності, справедливого і шанобливого ставлення до себе з боку керівників, співробітників та інших осіб, право на чітке визначення посадових обов'язків;

б) соціальні, до яких віднесено: право на належні для роботи умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення, право на оплату праці залежно від займаної посади державної служби, результатів службової діяльності, стажу державної служби та рангу державного службовця, право на відпустку, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону;

в) професійні, до яких віднесено: право на професійне навчання, зокрема, за державні кошти, відповідно до потреб державного органу, право на просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків, право на участь у професійних спілках з метою захисту своїх прав та інтересів, право на участь у діяльності об'єднань громадян, крім політичних партій у передбачених законом випадках, право на отримання від державних органів, підприємств, установ та організацій, органів місцевого самоврядування необхідної інформації з питань, що належать до його повноважень, у випадках, встановлених законом, право на безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним державної служби, у тому числі, висновками щодо результатів оцінювання його службової діяльності;

г) забезпечувальні, до яких віднесено: право на оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади державної служби, а також висновку, що містить негативну оцінку за результатами оцінювання його службової діяльності, право на захист від незаконного переслідування з боку державних органів та їх посадових осіб у разі повідомлення про факти порушення вимог законодавства, право на проведення службового розслідування за його вимогою з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри [11, с. 288].

Щодо прав, яких опосередковано правовим становищем державного службовця в сфері державної служби та закріплено у посадових положеннях про структурні підрозділи державних органів, інструкціях, затверджених керівниками державної служби в цих органах, то вони різняться у залежності від займаної посади та виконуваних обов'язків. Прикладом може слугувати право державного службовця, який займає посаду державної служби категорії «Б» або «В» ініціювати рішення про внесення змін до своєї посадової інструкції, готувати необхідне обґрунтування, яке має бути подано на розгляд безпосереднього керівника [12].

Права державного службовця, яких опосередковано специфікою конкретно-визначених державно-службових відносин та закріплено спеціальними нормативно-правовими актами, що деталізують окремі процедурні аспекти функціонування державної служби залежать від виду державно-службових відносин. Наприклад, під час державно-службових відносин щодо розгляду дисциплінарної справи, державний службовець має право: бути присутнім на засіданні дисциплінарної комісії для надання пояснення щодо обставин, які стали підставою для порушення дисциплінарного провадження; знайомитися з матеріалами дисциплінарної справи відповідно, у тому числі в установленому законом порядку запитувати та отримувати відповідні документи, їх копії; надавати пояснення, а також відповідні документи та матеріали щодо обставин, які досліджуються; заявляти клопотання про необхідність одержання і долучення до матеріалів дисциплінарної справи нових документів, одержання додаткових пояснень осіб, яким можуть бути відомі обставини справи; користуватися правовою допомогою адвоката або іншого уповноваженого ним представника [13]. Прикладом цього виду прав державного службовця також є ті, що набуті державним службовцем як суб'єктом відносин, які виникають в сфері підвищення кваліфікації. До них віднесено: право надати оригінал документа про підвищення кваліфікації та його переклад українською мовою, інформацію (у довільній формі) про проходження підвищення кваліфікації (за потреби), право подавати іншу інформацію, що підтверджує його навчання за сертифікатними програмами у закладах освіти за кордоном тощо [14].

Висновки. Підсумовуючи вищезазначене, приходимо до висновку, що права державного службовця як суб'єкта державно-службових відносин є складно-елементною категорією, яка, з одного боку, відображає специфіку функціонування державної служби в Україні, а з іншого, свідчить про наявні особливості правового положення осіб, які є державними службовцями. До прав державного службовця як суб'єкта державно-службових від-

носин віднесено: 1) основоположні права, яких опосередковано статусом особи як громадянина України; 2) права, яких опосередковано загальним статусом державного службовця; 3) права, яких опосередковано правовим становищем державного службовця в сфері державної служби; 4) права, яких опосередковано специфікою конкретно-визначених державно-службових відносин. Важливість та широке коло суспільних відносин, в межах яких державних службовців наділено владними повноваженнями та розвиток елементів механізму забезпечення прав суб'єктів державно-службових відносин опосередковують потребу здійснення подальших досліджень цієї проблематики.

Література

1. Поплавський В.Ю. До питання про визначення однак державно-службових відносин. *Порівняльно-аналітичне право*. 2014. № 1. Ст. 135–137.
2. Грай М.П. Державно-службові відносини в Україні: стан та напрями розвитку: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр К., 2012. 23 с.
3. Біла-Тіунова Л. Р. Державна служба України. Загальна частина: навч. посібник. Одеса, 2020. 511 с.
4. Адміністративне право України: підруч. / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
5. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в Україні: монографія. О.: Фенікс, 2011. 540 с. С. 221–224.
6. Грай М.П. Статус суб'єктів державно-службових відносин в Україні. *Вісник Національної академії державного управління*. 2009. № 3. Ст. 57-64.
7. Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства: учеб. для юрид. вузов и фак-тов. М.: Издат. гр. НОРМА, 1999. 552 с.
8. Теорія держави і права: підруч. для студ. 3–14 юридичних спеціальностей вищ. навч. закл. / за ред. М.В. Цвіка, В.Д. Ткаченка, О.В. Петришина. Х.: Право, 2002. 432 с.
9. Конституція України. Із змінами, внесеними Законом України від 08.12.2004 р. № 2222-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 15.04.2019 р.).
10. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 10.04.2019 р.).
11. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
12. Ролі учасників процесу розроблення та внесення змін до посадових інструкцій державних службовців категорій «Б» та «В». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0219859-19#n118> (дата звернення: 10.04.2019 р.).
13. Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження: Постанова Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 р. № 1039. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-2019-%D0%BF#n8> (дата звернення: 15.12.2019 р.).
14. Про затвердження Порядку визнання документів та результатів навчання за програмами підвищення кваліфікації, а також участі у заходах з обміну досвідом: Наказ Національного агентства з питань державної служби України від 12.12.2019 р. № 227-19. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1289-19#Text> (дата звернення: 15.12.2019 р.).

Анотація

Стець О. М. Характеристика основних прав державного службовця як суб'єкта державно-службових правовідносин. – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню теоретико-правових засад детермінування прав державного службовця як суб'єкта державно-службових відносин. Доведено, що державно-службові відносини не являються єдиною формою реалізації права, а норми, що визначають становище державного службовця, реалізуються у першу чергу, формуючи його правовий статус шляхом закріплення потенційних можливостей, проте не усі потенційні можливості, яких йому надано будуть реалізовані в конкретних державно-службових відносинах.

Встановлено, що державний службовець як суб'єкт конкретно-визначених державно-службових відносин наділений сукупністю встановлених прав та обов'язків, яких не слід ототожнювати з правами державного службовця, які характеризують елемент його правового статусу. Права державного службовця в якості суб'єкта конкретно-визначених державно-службових відносин визначено як гарантовану правом і законом міру можливої або дозволеної поведінки державного службовця, яка встановлюється для задоволення приватних інтересів та забезпечується державою під час його участі в суспільних відносинах, пов'язаних із функціонуванням державної служби, її проходженням та припиненням.

Виокремлено права державного службовця як суб'єкта конкретно-визначених державно-службових відносин залежно від статусного положення та правового закріплення, а саме: основоположні права, яких опосередковано статусом особи як громадянина України та закріплено Конституцією України; права, яких опосередковано загальним статусом державного службовця та закріплено Законом України «Про державну службу»; права, яких опосередковано правовим становищем державного службовця в сфері державної служби та закріплено у посадових положеннях, інструкціях; права, яких опосередковано специфікою конкретно-визначених державно-службових відносин та закріплено спеціальними нормативно-правовими актами, що деталізують окремі процедурні аспекти функціонування державної служби.

Ключові слова: державний службовець, державно-службові відносини, суб'єкт відносин, правовий статус, права.

Summary

Stets O. M. Characteristics of the basic rights of a civil servant as a subject of civil service relations. – Article.

The article is devoted to the study of theoretical and legal bases of determining the rights of a civil servant as a subject of civil service relations. It is proved that civil service relations are not the only form of realization of the right, and the norms determining the position of a civil servant are realized first of all, forming his legal status by consolidating potential opportunities, but not all potential opportunities will be realized in specific public service relations.

It is established that a civil servant as a subject of specific civil service relations is endowed with a set of established rights and responsibilities, which should not be equated with the rights of a civil servant, which characterize the element of his legal status. The rights of a civil

servant as a subject of specific civil service relations are defined as a legally and legally guaranteed measure of possible or permissible conduct of a civil servant, which is established to satisfy private interests and provided by the state during its participation in public relations related to functioning of the civil service, its passage and termination.

The rights of a civil servant as a subject of specifically defined civil service relations depending on the status and legal consolidation are singled out, namely: fundamental rights, which are mediated by the status of a person as a

citizen of Ukraine and enshrined in the Constitution of Ukraine; rights, which are mediated by the general status of a civil servant and enshrined in the Law of Ukraine "On Civil Service"; rights, which are mediated by the legal status of a civil servant in the field of civil service and enshrined in job descriptions, instructions; rights, which are mediated by the specifics of specific civil service relations and enshrined in special regulations detailing certain procedural aspects of the civil service.

Key words: civil servant, civil service relations, subject of relations, legal status, rights.

УДК 342.9

С. С. Теленик
кандидат юридичних наук

ЩОРІЧНІ ЗВЕРНЕННЯ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ В СИСТЕМІ СТРАТЕГІЧНИХ ПРАВОВИХ АКТІВ

Постановка проблеми. На правотворчу політику будь-якої країни впливають чинники різного характеру, починаючи від рівня політичного, соціально-економічного, інформаційного розвитку, територіального та геополітичного розташування на світовій мапі, демографічної обстановки, форми територіального устрою, державно-правового режиму та правління, до наявності автентичних традицій та принципів правотворчості, місця та ролі у міжнародному співтоваристві, участі в різноманітних глобальних, регіональних чи локальних організаціях та системах безпеки тощо.

Вже декілька років поспіль становлення сучасної правотворчої політики в Україні формується не лише під впливом вищезазначених факторів, а й наявністю гібридної війни між нашою країною та Російською Федерацією, що призвела до анексії АР Крим та тривалого військового конфлікту на сході України. Попри те, що Російська Федерація є одним із гарантів виконання норм Меморандуму про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї, вона неодноразово порушувала взяті на себе зобов'язання ще до 2014 року. Спочатку протистояння між країнами було з приводу острова Тузла. Потім претензії мали не лише територіальний, а й економічний характер, зокрема майже щорічні «газові війни». Однак у жодному з нормативно-правових актів, не враховувалась тодішня агресивна політика «сусіда», вона навмисно замовчувалась, таким чином продовжувалось декларування начебто «добросусідських» стосунків.

Вітчизняна правотворча діяльність не була адекватною та «рухливою» щодо появи й швидкої трансформації потенційних чи реальних загроз національній безпеці України. Відсутність дієвого моніторингу стану та тенденцій суспільного та державного розвитку, нормативна неузгодженість пріоритетів та напрямів руху країни, сприяли тому, що нормативно-правові акти, які ухвалювались у сфері національної безпеки України, здебільшого характеризувалися стихійністю, несистемністю, колізійністю та недостатньою ефективністю, відсутністю стратегічного змісту тощо. Концептуальні нормативно-правові акти у цій сфері не врахували роль посади «Президент України», який у 2014 році кардинально змінив вектори розвитку держави та суспільства щодо зближення з Російською Федерацією, попри легітимно визначений процес зближення України з Європейським Союзом та НАТО.

Нині система законодавства України має враховувати нові реалії та бути більш динамічною, «чутливою» до управління реальними та потенційними загрозами національній безпеці України, в тому числі і у сфері захисту критичної інфраструктури (далі – ЗКІ). Задля цього правотворчість вищих державних органів державної та місцевої влади має бути стратегічною та виваженою.

Вагому роль у визначенні напрямів й пріоритетів розвитку держави та суспільства відіграють щорічні послання Президента України. Саме завдяки тому, що такі акти мають стратегічний та цільовий характер, а також зумовлюють розроблення та ухвалення концептуальних правових засад розвитку України, дослідження їх правової природи, місця та ролі в системі вітчизняного законодавства є актуальним напрямом наукової діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Міждисциплінарний характер теми наукової статті зумовлює врахування загальнотеоретичних та галузевих розвідок. Вагоме значення у розумінні цієї проблематики мають праці фахівців теорії держави та права, а саме: С. С. Алексєєва, Д. Н. Бахраха, С. Д. Гусарєва, В. Б. Ісакова, В. В. Копейчикова, Ю. Є. Максименко, А. В. Малька, Н. І. Матузова, М. М. Пендюри, В. Д. Сорокіна, Л. В. Томаша, О. Д. Тихомирова, О. О. Тихомирова, які розкрили зміст, види, ознаки та особливості нормативно-правових актів, загальнотеоретичні основи механізму правового регулювання, системи законодавства та права, правової системи в цілому.

Дана наукова проблема активно висвітлювалась і в іноземних наукових джерелах, де здебільшого даний вид документів було названо як документи стратегічного планування [1-4].

Не менш важливими для пізнання предмета дослідження мають праці галузевих фахівців. Так, у адміністративно-та інформаційно-правових розвідках В. А. Ліпкана та його наукової школи розкриваються зміст та види стратегічних правових актів, що регулюють суспільні відносини у сфері національної безпеки, а також вперше для робіт такого рівня було обґрунтовано методологічні засади визначення ієрархії нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини у сфері національної безпеки [5-13].

У конституційно-правовій розвідці І. М. Берназюк розкрито конституційно-правові аспекти стратегічних актів, що ухвалюються вищими органами державної влади [14].

Попри наявність наукових розвідок, присвячених різним засадам стратегічних актів, послання Президента України як вид стратегічних актів є недостатньо вивченими у вітчизняній правовій доктрині. Саме тому метою наукової статті є окреслення загальнотеоретичних засад послань Президента України як виду правового акту стратегічного характеру (стратегічного акту), а також визначення їх правової природи та місця в системі законодавства України. Задля цього поставлені такі завдання:

- дослідити генезис Послань Президента України у вітчизняному законодавстві;
- розкрити рівень наукової розробленості цієї проблематики у юридичній доктрині України;
- визначити особливості Послань Президента України як стратегічних актів;
- окреслити місце та роль Послань Президента України в системі стратегічних правових актів, що регулюють суспільні відносини у сфері інфраструктури.

Виклад основного матеріалу. За формою та змістом послання Президента України здебільшого визначають як «нетипові» правові акти. Поява та стрімкий розвиток «нетипових» правових актів стали важливими та потужними елементами правового регулювання в Україні. Дійсно, застосування правотворчими органами такого роду актів щорічно збільшується. Також швидко зростає й спектр суспільних відносин, що упорядковується такими актами. При чому ця тенденція спостерігається не лише в нашій країні, а й в інших.

Так, М. А. Мушинський стверджує: «Одним із помітних трендів останніх років багатьох пострадянських країн стало активне створення політичним керівництвом держави документів типу «стратегія» («національна стратегія», «державна стратегія»), «національний план», «основи державної політики»» [15, с. 488].

Попри значущість таких актів вони не мають уніфікованої назви в наукових колах. Здебільшого дослідники застосовують такі категорії як: «доктринальні акти», «стратегічні акти», «концептуальні акти», «програмні акти», «акти програмно-директивного характеру», «нетипові акти», «документи нетипової правової природи» тощо.

Наразі також відсутня й легітимна дефініція таких актів у сучасній системі законодавства України. Неврегульованими на правовому рівні є також й питання особливостей, видів, ієрархії таких актів, моделі взаємозв'язку та співвідношення.

Більш менш правотворець визначив правові засади розроблення, ухвалення, змісту низки стратегій. Зокрема, у Законі України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року містяться норми, в яких виокремлюються такі види стратегій: Стратегія національної безпеки України, Стратегія воєнної безпеки України,

Стратегія кібербезпеки України; Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України, Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України тощо [16].

У подальшому спектр стратегій у сфері національної безпеки та оборони має бути розширений у Стратегії національної безпеки України, в якій потрібно розкрити їх зміст, особливості, місце в системі інших стратегій, основи розроблення, інституційно-функціональний механізм ухвалення.

Це потрібно робити для того, щоб зміст, назва та юридична сила таких нормативно-правових актів не збігалися. Адже в одних випадках законодавець надає їм законодавчої форми у вигляді затвердження законами України, в інших – у формі підзаконних актів, що ухвалюються різними органами державної влади (здебільшого вищими державними органами).

Отже, спектр нормативно-правових актів стратегічного характеру є широким та різноманітним. Більш менш на науковому рівні розкриті їх окремі види: «стратегія», «доктрина», «концепція» тощо. Однак дослідження послань Президента України як виду стратегічного правового акту є недостатньо вивченим. Хоча вони мають чимале значення у визначенні напрямів розвитку держави та суспільства, а також широко застосовується у багатьох країнах світу та передбачені основними законами цих країн, а також Конституцією України.

Так, Я. О. Берназюк зауважує: «... основним призначенням послань Президента України є визначення національних орієнтирів та загальної стратегії розвитку держави» [17].

Ретроспективний аналіз у цій сфері дозволить зауважити, що спочатку такий стратегічний правовий акт як «послання Президента України», мав форму доповідей Президента України та затверджувався Постановами Верховної Ради України. Наприклад, у доповіді Президента України «Про основні засади економічної та соціальної політики», затвердженою Постановою Верховної Ради України від 19 жовтня 1994 року [18], визначались стратегічні завдання реформування соціально-економічної сфери. Документ складався з декількох розділів, в яких розкривались питання стану соціально-економічної ситуації в країні, а також напрями, етапи, засоби, механізм, пріоритети розвитку соціально-економічної політики України. Наслідком цієї доповіді було розроблення відповідних законопроектів та проектів загальнодержавних програм в економічній і соціальній сферах України.

Наступний етап розвитку такого стратегічного акту як «послання Президента України» пов'язаний з ухваленням Конституції України 28 червня 1996 року. Відповідно до статті 102 якої Президент України «звертається з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до

Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України» [18]. Закріпленню цієї норми в Основному законі України, як ми зауважували раніше, передувала довготривала практика щорічних доповідей Президента України, які різнились як за формою, так й за змістом. Саме в Конституції України змінюється назва «доповідей Президента України» на «послання Президента України», розширюється спектр визначених головою держави напрямів суспільного та державного розвитку, а також здійснюється класифікація послань на щорічні та позачергові, послання до народу та до Верховної Ради України [19].

Ще в ті часи стратегічність щорічних чи позачергових послань Президента України до Верховної Ради України затверджується нормами Указу Президента України «Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України» від 9 квітня 1997 року. Зокрема згідно з нормами зазначеного вище нормативно-правового акта щорічні Послання Президента України «...є офіційними документами глави держави, у яких на основі аналізу внутрішнього і зовнішнього становища України визначаються найважливіші напрями економічного, політичного і соціального розвитку, передбачаються заходи щодо неухильного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, вдосконалення нормативних механізмів регулювання суспільних відносин» [20]. Отже, чітко вказувалось те, що вони є офіційними документами, тобто мають юридичну силу, визначають «найважливіші напрями розвитку», «забезпечується відповідними заходами» та ухваляються щорічно.

До того ж «...підготовка послань Президента України до Верховної Ради України здійснювалась з одночасною розробкою необхідних законодавчих актів, спрямованих на створення відповідних умов для реалізації передбачених в посланні Президента заходів, маючи на увазі, що проекти законів України, додані до послання і визначені Президентом як невідкладні, мають, відповідно до вимог частини другої статті 93 Конституції України, розглядатись позачергово» [20].

– Вагому роль у розвитку інституту послань Президента України має також й Закон України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» від 1 липня 2010 року, в ст. 12 якого передбачено, що «Президент України як глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина – шляхом звернення із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, в яких пропонується визначення, коригування засад внутрішньої і зовнішньої політики з урахуванням внутрішнього і зовнішнього становища України, здійснення керівництва зовнішньополітичною діяльністю

держави, керівництва у сферах національної безпеки і оборони держави, реалізації права законодавчої ініціативи, зокрема щодо внесення змін до цього Закону, застосування права вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів, у тому числі з підстав їх невідповідності визначеним цим Законом засадам внутрішньої і зовнішньої політики, здійснення кадрової політики в межах, визначених Конституцією України, видання на виконання Конституції і законів України указів та розпоряджень» [21].

З 2000-х років характер Послань Президента України набуває ще більш виразного стратегічного характеру. Навіть Глава держави неодноразово застосовував у назві своїх послань такі категорії як «стратегія». Так, у Посланні Президента України до Верховної Ради України у 2000 році під назвою «Україна: просування в XXI вік: Стратегія економічного і соціального розвитку на 2000–2004 роки» [22] запропонована нова стратегія соціального та економічного розвитку на 2000–2004 роки шляхом окреслення «...шляхів виведення української економіки на траєкторію сталого розвитку, тісного поєднання політики структурних змін та економічного зростання з активною і сильною соціальною політикою держави» [22].

«Однією з відмінностей Послань Президента за підсумками 2001, 2002, 2003 рр. була певна стабілізація їх структури, де загальна частина із статистичними застосуваннями доповнювалася спеціальними тематичними доповідями: Послання-2002 мало 5 доповідей, Послання-2003 – 6 доповідей, Послання-2004 – 5 доповідей» [23, с. 22].

Отже, правові засади підготовки та оприлюднення Послань Президента України формувались тривалий час, що призводило до зміни назви таких актів, їх структури, порядку підготовки та оголошення, змісту тощо. Слід зауважити, що Послання Президента України до парламенту про внутрішнє і зовнішнє становище України мають дуалістичну природу. З одного боку, це конституційне право Президента України, а з іншого – конституційний обов'язок звертатися з щорічними посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України.

Так, на думку О. М. Кічалюк президентські послання – це політико-правові документи, які виступають орієнтиром законодавчої діяльності парламенту і мають для уряду імперативний характер [24, с. 102]. С. Сас навпаки вважає, що заслуговуючи щорічні і позачергові послання глави держави про внутрішнє і зовнішнє становище України, Верховна Рада України здійснює опосередкований (непрямий) парламентський контроль за діяльністю Президента України [25, с. 174].

Спірним й досі залишається форма даного стратегічного правового акту. «Президентське послання в одних країнах може надаватися пар-

ламентові в письмовій формі (Франція), в інших країнах не виключається усний виступ президента перед палатами парламенту (зокрема, Росія, США). На думку І. Б. Жилияєва, українське законодавство встановлює лише норму особистого оголошення послання перед парламентарями та запрошеними, а сам вибір форми подання послання парламенту та народу залишається за президентом. За українською традицією Президент оголошує послання в усному виді (у вигляді виступу) та одночасно депутатам надаються матеріали у письмовому вигляді» [26, с. 19].

Наукові дискусії точаться також з приводу того чи є Послання Президента України правовими актами чи ні. Одні з науковців зазначають на особливий статус таких Послань, які є вищими за рівнем, ніж закони [27, с. 6]. Інші навпаки стверджують про відсутність ознак, притаманних нормативно-правовому акту [17].

Висновки. Попри те, що такі акти ні за формою, ні за змістом не відповідають тим вимогам, які висуваються наукою і практикою до «класичних» нормативно-правових актів, все ж таки вони є видами стратегічних правових актів. Адже вони детермінують правотворчу діяльність у важливих сферах суспільного та державного життя, визначають магістральні напрями державного та суспільного розвитку, створюються суб'єктом правотворчості відповідно до нормативно визначених засад, приймаються на чітко виражений період та згідно з нормативно визначеною процедурою.

Хоча офіційно вони не містять нормативних розпоряджень, не забезпечуються санкціями за їх недотримання, на практиці вони мають не рекомендаційний характер, а обов'язковий характер для правотворчої діяльності Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України. Особливий статус Президента України зумовлює й особливий статус його послань, які є елементами ефективної цілісної та збалансованої системи стратегічних правових актів (стратегій, доктрин, програм тощо).

З цього приводу слушною є позиція О. В. Малька та Я. В. Гайворонської, які зазначають, що «... доктринальні правові акти забезпечують формування та розвиток правової політики держави» [28, с. 4], а тому «... потребують офіційного включення в систему правових актів держави та надання їм юридичної сили та юридичного значення» [28, с. 4].

Не менш конструктивною є позиція дослідників щодо необхідності ширшого трактування правових актів: «...Сучасна теорія правових актів має базуватися на «широкому» підході до їх розуміння, що передбачає визнання доктринальних актів частиною системи правових актів. Усі елементи цієї системи повинні мати юридично-технічні особливості та виконувати специфічні функції у правовому регулюванні» [28, с. 4].

Отже, подальший розгляд та дослідження юридичного статусу Послань Президента України, їх особливостей, місця та ролі в системі стратегічних правових актів є актуальними напрямками наукової діяльності. Неможливо «закривати очі» на сьогоденні реалії правового буття, де головними засобами правового регулювання різних суспільних відносин стають не «класичні», а «специфічні» стратегічні правові акти: доктрини, стратегії, програми, концепції, плани тощо [29-34].

У складних геополітичних реаліях, в умовах перманентних протистоянь, в тому числі і зсередини держави, використання Президентом України даного інструменту набуває вкрай важливого значення, в тому числі і для сфери захисту критичної інфраструктури.

Адже правова наука має не лише базуватися на загальновизнаних теоретичних вченнях та постулатах, які були розроблені в минулому столітті, а й бути відкритою для появи досліджень, ідей, поглядів, які змінюють класичне уявлення, здавалось би, розроблених й усталених інститутів теорії адміністративного права.

Література

1. Афиногенов Д. А., Воронин В. В. Роль документов стратегического планирования: правовые аспекты. *Государственная власть и местное самоуправление*. 2014. № 2. С. 13–17.
2. Шпаковский Ю. Г., Евтушенко В. И. Документы стратегического планирования в сфере регулирования миграционной деятельности Российской Федерации по экологическим причинам. *Lex Russica*. 2017. № 10 (131). С. 47–57.
3. Залоило М. В. Стратегическое планирование в обеспечении эффективности правотворчества. *Журнал российского права*. 2018. № 4. С. 43–53.
4. Никифорова Е. Н. Правовые аспекты стратегического планирования в Российской Федерации. *Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии*. 2017. № 1. С. 40–44.
5. Кондратьев Я. Ю., Ліпкан В. А. Концепція національної безпеки України: теоретико-правові аспекти зарубіжного досвіду. К.: Національна академія внутрішніх справ України, 2003. 20 с.
6. Ліпкан В. А. Теоретичні основи та елементи національної безпеки України: монографія. К.: «Текст», 2003. 600 с.
7. Ліпкан В. А. Теоретична концепція Білої книги. *Підприємництво, господарство і право*. 2010. № 9. С. 80–83.
8. Ліпкан В. А. Національна безпека України: нормативно-правові аспекти забезпечення: монографія. К.: Текст, 2003. 180 с.
9. Ліпкан В. А. Концепція національної безпеки України: підходи до формування. *Вісник Прокуратури*. 2003. № 10. С. 85–92.
10. Ліпкан В. А. Правовий вимір Стратегії національної безпеки України. *Проблеми національної та міжнародної безпеки України: матеріали міжнародної науково-практичної конференції*, м. Київ, 27 квітня 2007 року. К.: Текст, 2007. С. 5–7.
11. Ліпкан В. А. Безпековий вимір Стратегії національної безпеки США. *Національна і міжнародна без-*

пека в сучасних трансформаційних процесах: матеріали науково-практичної конференції, м. Київ, 29 грудня 2011 року. К.: ФОРМ ЛІПКАН О. С., 2011. С. 8–11.

12. Ліпкан В. А. Доктрина національної безпеки: проблеми формування. *Науковий вісник Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ: Збірник наукових праць*. 2003. № 3. С. 195–198.

13. Ліпкан В. А. Доктрина недержавного забезпечення національної безпеки України. *Недержавна система безпеки підприємництва як складова національної безпеки України*. К.: Вид-во Європ. ун-ту, 2004. С. 131–167.

14. Берназюк І. М. Конституційно-правовий статус та механізми реалізації стратегічних (програмних) актів: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Ужгород, 2017. 39 с.

15. Мушинский М. А. Стратегии, концепции, доктрины в правовой системе Российской Федерации: проблемы статуса, юридической техники и соотношения друг с другом. *Юридическая техника*. 2015. № 9. С. 488–499.

16. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#n355>.

17. Берназюк Я. О. Послання Президента України до народу та до Верховної Ради України як офіційні документи (акти) глави держави. *Форум права*. 2010. № 4. С. 63–68.

18. Доповідь Президента України «Про основні засади економічної та соціальної політики»: Постанова Верховної Ради України від 19 жовтня 1994 року № 216/94. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/216/94>.

19. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 28.10.2020).

20. Про щорічні послання Президента України до Верховної Ради України: Указ Президента України від 9 квітня 1997 року N 314/9. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/314/9>.

21. Про засади внутрішньої та зовнішньої політики: Закон України від 1 липня 2010 року № 2411-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17#Text>.

22. Україна: просування в XXI вік: Стратегія економічного і соціального розвитку на 2000-2004 роки: Послання Президента України від 23 лютого 2000 року N 276/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/276%D0%B0/2000/card6#Public>.

23. Жилияев І. Б. Послання Президента України : концептуально-історичний аналіз. *Правова інформатика*. № 4 (12). 2006. С. 16–24.

24. Кичалюк О. Н. Акты Президента Российской Федерации (Конституционно-правовой аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Саратов, 1999. 176 с.

25. Сас С. В. Законодавство про регламент Верховної Ради України: проблеми теорії і практики: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. К., 2005. 215 с.

26. Жилияев І. Б. Послання Президента України як інструмент стратегічного управління. *Економічний часопис*. 2006. № 5–6. С. 21–24.

27. Кочетов Э. Г. Послание Президента как атрибут государственной власти. *Независимая газета*. 1997. № 26. С. 4–11.

28. Малько А. В., Гайворонская Я. В. Доктринальные акты как основной инструмент правовой политики. *Право. Журнал Высшей школы экономики*. 2018. № 1. С. 4–25.

29. Любитенко Д. Ю. Правовая доктрина в системе источников российского права. *Вестник Волгоградской академии МВД России*. 2010. № 4. С. 29–34.

30. Вавилин Е. В. Доктрина права. *Доктрина права*. 2009. № 3. С. 9–15.

31. Кирилловых А. А. Правовая доктрина и доктринальность в праве: к вопросу об источниках правового регулирования. *Законодательство и экономика*. 2015. № 8. С. 29–41.

32. Полянский Д. А. Сущность и место юридической доктрины в правовой политике. *Доктрина права*. 2009. № 3. С. 97–100.

33. Пузиков Р. В., Толмачева Е. С. Концепция национальной идеи России (проект). *Доктрина права*. 2011. № 1. С. 92–118.

34. Хабриева Т. Я. Стратегия социально-экономического развития России и модернизация законодательства. *Концепция развития российского законодательства* / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. 5-е изд. М., 2010. 732 с.

Анотація

Теленик С. С. Щорічні звернення Президента України в системі стратегічних правових актів. – Стаття.

Формування державної системи захисту критичної інфраструктури (ДСЗКІ) потребує чіткого визначення механізму адміністративно-правового регулювання. Важливим виступає не лише вивчення форм правотворення, а й правореалізації. Вагому роль у визначенні напрямів й пріоритетів розвитку держави та суспільства відіграють щорічні послання Президента України. Саме завдяки тому, що такі акти мають стратегічний та цільовий характер, а також зумовлюють розроблення та ухвалення концептуальних правових засад розвитку України, дослідження їх правової природи, місця та ролі в системі вітчизняного законодавства є актуальним напрямом наукової діяльності.

В статті проаналізовано правову природу щорічних послань Президента України в контексті плюралістичної парадигми з екстраполяцією на сферу захисту критичної інфраструктури. Обґрунтовано місце щорічних послань в системі стратегічних актів. Додатково обґрунтовано наукову гіпотезу про те, що послання виступають окремим джерелом права і мають бути покладені в основу розроблення Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури. Окреслено загальнотеоретичні засади послань Президента України як виду правового акту стратегічного характеру (стратегічного акту), а також визначено їх правову природу та місце в системі законодавства України. Досліджено генезис Послань Президента України у вітчизняному законодавстві, розкрито рівень наукової розробленості цієї проблематики у юридичній доктрині України.

Ключові слова: щорічні послання, норми права, стратегічні норми, стратегічний нормативно-правовий акт, механізм адміністративно-правового регулювання, юридична сила, спеціалізовані норми, критична інфраструктура, захист критичної інфраструктури, державна система захисту критичної інфраструктури.

Summary

Telenyk S. S. Annual addresses of the President of Ukraine in the system of strategic legal acts. – Article.

The formation of the state system of critical infrastructure protection (SSCIP) needs a clear definition of the mechanism of administrative regulation. The study of both the forms of lawmaking and enforcement is of importance. Annual addresses of the President of Ukraine play a significant role in determining the directions and priorities of the development of state and society. Taking into account that such acts have a strategic and purpose-oriented character and lead to the drafting and approval of the conceptual legal fundamentals of the national development, the examination of their legal nature, place and role in the system of domestic legislation is of great interest of scientific activities.

The article analyses a legal nature of annual addresses of the President of Ukraine in the context of pluralistic paradigm with extrapolation to critical infrastructure

protection. The author substantiates a place of annual addresses in the system of strategic acts. It is additionally presented an argument for the hypothesis that the addresses act as an individual source of law and should be a basis for the elaboration of the Concept of the creation of the state system of critical infrastructure protection. The research specifies general theoretical fundamentals of the addresses of the President of Ukraine as a kind of a legal act of strategic character (strategic act) and their legal nature and determines their legal nature and place in the legislative system of Ukraine. A genesis of the addresses of the President of Ukraine in the domestic legislation is studied, and a level of scientific development of this issue in the legal doctrine of Ukraine is covered.

Key words: annual addresses, legal norm, strategic norms, strategic legislative act, mechanism of administrative regulation, legal force, specialized norms, critical infrastructure, critical infrastructure protection, system of critical infrastructure protection.

УДК 342.25

В. Д. Черній*здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету*

ПРЕЗИДЕНТСЬКІ КОНЦЕПЦІЇ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Актуальність. З моменту проголошення незалежності в Україні значна увага приділяється постійному удосконаленню системи органів місцевого самоврядування. За цей період Головою держави було прийнято кілька стратегічно важливих документів, які обумовили динаміку системи органів місцевого самоврядування. Починаючи з Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої Указом Президента України від 22 липня 1998 р., ці документи стають все більш і більш детальними та проробленими. Важливим завданням науки адміністративного права України є дослідження цих концепцій з метою формулювання пропозицій для подальшого удосконалення їхнього змісту у частині системи органів місцевого самоврядування.

Дослідженість. Питання, пов'язані з концептуальним розвитком системи органів місцевого самоврядування в Україні, досліджували такі вчені, як І.І. Литвін, Р.С. Мельник, В.В. Галунько, В.М. Бевзенко, інші. Одна з найбільш сучасних статей з цього питання належить авторству професора Н.В. Мішиної [1-3].

Метою статті є проаналізувати стратегічні документи Глави держави в Україні (концепції та програми), на підставі яких у незалежній Україні відбувався та відбувається розвиток системи органів місцевого самоврядування.

Основна частина. Варто зазначити, що протягом існування незалежної України, чільна увага завжди приділялась розвитку місцевого самоврядування у цілому і системі органів місцевого самоврядування зокрема. Глава держави, Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України брали та беруть активну участь у цій важливій роботі.

Наприклад, у 1997 році Президентом України була утворена Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи, яка функціонувала до 2006 року. У Преамбулі до відповідного Указу Глави держави було зазначено мету створення Комісії – «підготовка і проведення в Україні комплексної адміністративної реформи, яка має радикально змінити систему державного управління всіма сферами суспільного життя, перетворити її в один з визначальних чинників економічних та соціальних реформ» [4].

З точки зору адміністративно-правового дослідження системи органів місцевого самоврядування в Україні, важливими також є наступні положення цього Указу:

- «розроблення конкретних механізмів і строків впровадження адміністративної реформи;
- запровадження дійової системи державного контролю;
- удосконалення законодавчої бази адміністративних правовідносин, економічних засад діяльності органів державної влади, впровадження дійових адміністративних процедур (у контексті «дотичності» цих питань до органів самоорганізації населення);
- запровадження в Україні раціонального адміністративно-територіального поділу;
- аналіз діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо здійснення адміністративної реформи та надання допомоги в її проведенні» [4].

Але головним було те, що Президент України сформував персональний состав цієї Державної комісії – адже на неї покладалось розроблення тексту такого документу, як Концепція адміністративної реформи (крім того, саме члени комісії визначали організаційно-правові засади проведення реформи, так само як і стратегію, і тактику її проведення). До числа членів Державної комісії було включено таких відомих фахівців з адміністративного права та муніципального права, як В.Б. Авер'янова, М.І. Долішнього, Ю.Я. Іоффе, В.І. Лугового, М.О. Пухтинського, Н.Р. Нижник та інших.

Автори тексту Концепції адміністративної реформи цілком слушно зауважили, що «існуюча в Україні система державного управління залишається в цілому неефективною, вона еkleктично поєднує як інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися у період незалежності України. Ця система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого існуюче державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ» [5]. Слід повністю погодитись з їхньою думкою та наголосити на тому, що вона залишається, на жаль, актуальною і досі.

Автори тексту аналізованого документу сформулювали, що «метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії,

дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам» [5].

Відповідно до поставленої мети, було визначено і ряд завдань. Слід відмітити, що далеко не кожне з завдань має відношення до системи органів місцевого самоврядування, а лише деякі з них. До числа таких завдань слід уважати належними:

- реформування системи органів місцевого самоврядування таким чином, щоб вона була сучасною;

- перегляд ідеології взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, у т. ч. з точки зору оптимізації надання адміністративних послуг;

- оновлення положень законодавства про публічну службу, у т.ч. про службу в органах місцевого самоврядування;

- оновлення адміністративно-територіального устрою.

Слід зазначити, що станом на 1 січня 2019 року більшість з цих завдань поки що не виконано, – у той час, як аналізована Концепція вже здебільшого втратила актуальність внаслідок прийняття більш нових стратегічних документів щодо удосконалення здійснення публічної влади на місцевому рівні.

Повертаючись до тексту Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 року, варто підкреслити, що документ є значним за обсягом. Усі положення, які стосуються системи органів місцевого самоврядування, зосереджено у розділі IV «Територіальний устрій та система місцевого самоврядування».

Питання щодо удосконалення адміністративно-територіального устрою України, як вже зазначалося, поки що не вирішено.

Що ж до тої частини, яка передбачає стратегію реформування системи місцевого самоврядування, то вона охоплює і дії щодо системи органів місцевого самоврядування (так як поняття «система місцевого самоврядування» є більш широким, ніж поняття «система органів місцевого самоврядування»). В межах цієї частини Концепції 1998 року структурно виокремлено три частини, кожна з яких присвячена одному з аспектів муніципальної реформи.

Першим розміщено матеріали, які стосуються організаційного аспекту реформи. На думку авторів тексту Концепції 1998 року, він має охоплювати низку питань, деякі з яких не втратили актуальності і зараз. До числа таких, актуальних зараз, питань слід віднести:

- визначення організаційних зв'язків між місцевими державними адміністраціями та органами

місцевого самоврядування у процесі здійснення відповідних функцій та делегованих повноважень;

- формування комунальних об'єднань територіальних громад – нових суб'єктів місцевого самоврядування;

- становлення інституту служби в органах місцевого самоврядування (муніципальної служби) [5].

І.І. Литвин підкреслив важливість першого з наведених положень. Він аргументував, що «нормативне закріплення різних видів взаємодії місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування дає можливість виробити ефективну модель співвідношення їх повноважень, в основі якої лежить різна правова природа органів, що здійснюють публічну владу (управління) на місцях; виділення питань місцевого значення (ст. 140 Конституції) і загальнодержавного значення (ст. 17 Конституції); необхідність поєднання місцевого й державного інтересу; принципу централізації та децентралізації в державному управлінні» [6, с. 15]. І.І. Литвин сформулював цілком влучне твердження.

Другим аспектом, на думку авторів тексту Концепції 1998 року, є функціональний аспект. Вони наголошують на необхідності системного перегляду підходів до функцій усіх органів публічної влади, та на нагальності подальшого удосконалення розподілу компетенції між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями. Акцент зроблено на тому, що це подальше удосконалення не є самоціллю, а має відбуватися з метою покращення ситуації з наданням адміністративних послуг членам територіальних громад.

Останнім аспектом муніципальної реформи у складі адміністративної реформи автори Концепції 1998 року вбачали аспект фінансово-економічний. Слід зазначити, що найбільше позитивних змін з 1998 року відбулося саме у частині цього аспекту (мається на увазі бюджетна децентралізація).

Незважаючи на амбітні завдання та мету Концепції 1998 року, на значний обсяг та високу концентрацію пропозицій у її тексті, вже у 2001 році з'являється ще один стратегічний документ, присвячений подальшому удосконаленню системи органів місцевого самоврядування в Україні. Це Концепція державної регіональної політики, що була затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 р. Здавалося б, що назва цього документу свідчить про відсутність його відношення до системи органів місцевого самоврядування. Однак, це не так. У самій Концепції 2001 року сформульовано таку характеристику поняття «державна регіональна політика»: «державна регіональна політика є складовою частиною національної стратегії соціально-економічного розвитку України, тісно пов'язаною із здійсненням адміністративної реформи та впровадженням адміністративно-територіального

устрою, і реалізується шляхом здійснення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування системи заходів для забезпечення ефективного комплексного управління економічним та соціальним розвитком України та її регіонів – Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя» [7].

У Концепції 2001 року Глава держави звернув увагу на відсутність «до цього часу ефективних механізмів стримування та пом'якшення його дії, ефективного стимулювання діяльності місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та населення щодо прискорення розвитку регіонів на основі повнішого використання їх природного, економічного, трудового, наукового та іншого потенціалу» [7].

Важливим у тексті Концепції 2001 року є деякі принципи, на яких ґрунтується державна регіональна політика.

По-перше, варто відмітити, що йдеться не просто про принцип децентралізації публічної влади, а про його поєднання з принципом централізації, що забезпечує гармонізацію загальнодержавних, регіональних, а також і місцевих інтересів.

По-друге, важливим є принцип «стимулювання тісного співробітництва між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у розробленні та реалізації заходів щодо регіонального розвитку» [7]. Про цей принцип не згадується в інших стратегічних документах про подальшу розбудову системи органів місцевого самоврядування.

Нарешті, у Концепції 2001 року привертають увагу ті законотворчі пропозиції, які Глава держави уважав належними для подальшого удосконалення державної регіональної політики. З переліку усіх пропозицій можна виокремити ті, які стосуються питань подальшого удосконалення системи органів місцевого самоврядування:

- «розмежування функцій і повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- законодавче врегулювання служби в органах місцевого самоврядування;
- визначення центрального органу виконавчої влади з питань регіональної політики і підтримки місцевого самоврядування» [7].

Висновок. До числа інших важливих документів стратегічного характеру, які належать Главі держави та у яких йдеться про подальше удоско-

налення системи органів місцевого самоврядування, слід також віднести Програму державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні, затверджену Указом Президента України від 30 серпня 2001 р., а також більш сучасну Національну стратегію у сфері прав людини, затверджену Указом Президента України від 25 серпня 2015 року № 501/2015. Зв'язок між правами людини та системою органів місцевого самоврядування можна пояснити за допомогою міркувань Т.І. Тарахонич: «входження до західноєвропейської цивілізації, постійні зміни в суспільно-правовій сфері вимагають нового ставлення до людини, її потреб та інтересів, акцентування уваги на людиноцентричній соціальній політиці. Людиноцентризм – це насамперед яскравий прояв особистих прав людини, а саме права на життя, здоров'я, недоторканність, безпеку, свободу, честь, гідність, в основу яких покладено життєві потреби та інтереси людини» [8, с. 281]. Перспективи подальших досліджень полягають в необхідності аналізу також і цих документів.

Література

1. Мішина Н. В. Сучасні процеси децентралізації виконавчої влади та реформування місцевого самоврядування в Україні. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2014. Т. 14. С. 228-233.
2. Мішина Н. В. Право на територіальну самоорганізацію населення: поняття і гарантії реалізації. *Юридичний вісник*. 2009. № 1. С. 33-39.
3. Mishyna N. V. Doctrine of separation of powers at the local government level: the Ukrainian experience. *Молодий вчений*. 2015. № 12.1. С. 97-101.
4. Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи: Указ Президента України від 7 липня 1997 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/620/97>.
5. Концепція адміністративної реформи в Україні: затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.
6. Литвин І.І. Адміністративно-правове регулювання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2009. 22 с.
7. Концепція державної регіональної політики: затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/341/2001>.
8. Тарахонич Т. І. Людиноцентризм у праві та у правовому регулюванні: реалії сьогодення. *Альманах права*. 2017. Вип. 8. С. 281-284.

Анотація

Черній В.Д. Президентські концепції розвитку системи органів місцевого самоврядування в Україні. – Стаття.

Метою статті є проаналізувати стратегічні документи Глави держави в Україні (концепції та програми), на підставі яких у незалежній Україні відбувався та відбувається розвиток системи органів місцевого самоврядування.

З моменту проголошення незалежності в Україні значна увага приділяється постійному удосконаленню системи органів місцевого самоврядування. За цей період Главою держави було прийнято кілька стратегічно важливих документів, які обумовили динаміку системи органів місцевого самоврядування. Починаючи з Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої Указом Президента України від 22 липня 1998 р., ці документи стають все більш і більш детальними та проробленими. Важливим завданням науки адміністративного права України є дослідження цих концепцій з метою формулювання пропозицій для подальшого удосконалення їхнього змісту у частині системи органів місцевого самоврядування. Однак, текст Концепції залишається надзвичайно цікавим для вчених і сьогодні.

Варто підкреслити, що документ є значним за обсягом. Усі положення, які стосуються системи органів місцевого самоврядування, зосереджено у розділі IV «Територіальний устрій та система місцевого самоврядування». Відповідно до поставленої у Концепції 1998 року мети, було визначено і ряд завдань. Слід відмітити, що далеко не кожне з завдань має відношення до системи органів місцевого самоврядування, а лише деякі з них. До числа таких завдань слід уважати належними: а) реформування системи органів місцевого самоврядування таким чином, щоб вона була сучасною; б) перегляд ідеології взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, у т.ч. з точки зору оптимізації надання адміністративних послуг; в) оновлення положень законодавства про публічну службу, у т.ч. про службу в органах місцевого самоврядування; г) оновлення адміністративно-територіального устрою.

Слід зазначити, що станом на 1 січня 2019 року більшість з цих завдань поки що не виконано, – у той час, як аналізована Концепція вже здебільшого втратила актуальність внаслідок прийняття більш нових стратегічних документів щодо удосконалення здійснення публічної влади на місцевому рівні.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання місцевого самоврядування, місцеве самовряду-

вання, територіальна громада, місцева виконавча влада, публічна влада.

Summary

Chernii V.D. Presidential concepts of development of the system of local self-government bodies in Ukraine. – Article.

The purpose of the article is to analyze the strategic documents of the Head of State in Ukraine (concepts and programs), on the basis of which the development of the system of local self-government took place in independent Ukraine.

Since the declaration of independence in Ukraine, much attention has been paid to the continuous improvement of the system of local self-government. During this period, the Head of State adopted several strategically important documents that determined the dynamics of the system of local self-government. Since the Concept of Administrative Reform in Ukraine, approved by the Decree of the President of Ukraine of July 22, 1998, these documents have become more and more detailed and elaborate. An important task of the science of administrative law of Ukraine is the study of these concepts in order to formulate proposals for further improvement of their content in the system of local governments. However, the text of the Concept remains extremely interesting for scientists today.

It should be emphasized that the document is significant in volume. All provisions concerning the system of local self-government are concentrated in Section IV "Territorial system and system of local self-government". In accordance with the goal set in the 1998 Concept, a number of tasks were defined. It should be noted that not every task is related to the system of local self-government, but only some of them. Such tasks include: a) reforming the system of local self-government in such a way that it is modern; b) revision of the ideology of interaction between local governments and local executive bodies, including in terms of optimizing the provision of administrative services; c) updating the provisions of the legislation on public service, including about service in local self-government bodies; d) renewal of the administrative-territorial structure.

It should be noted that as of January 1, 2019, most of these tasks have not yet been completed – while the analyzed Concept has largely lost relevance due to the adoption of newer strategic documents to improve the exercise of public power at the local level.

Key words: administrative regulation of local self-government, local self-government, territorial community, local executive power, public power.

УДК 342.9

Ю. Ю. Швець*кандидат економічних наук, доцент,
докторант Львівського університету бізнесу та права***АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ОСОБОЮ ПРАВА НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я:
РЕТРОСПЕКТИВНИЙ ОГЛЯД**

Вступ. Охорона здоров'я громадян, гарантування безпечних та здорових обставин для проживання населення, їх діяльності та відпочинку за своєю роллю – одне з найголовніших завдань держави на нинішньому етапі, основа створення її соціальної політики. Охорона здоров'я як особлива галузь соціально-культурного життя соціуму має значний вплив на результати соціального та економічного зростання держави, демократичну обстановку, поряд з рештою чинників визначає ступінь національної безпеки. Через це стратегічне завдання сучасної цивілізованої країни – турбота про покращення здоров'я кожного мешканця, гарантування продуктивності роботи системи охорони здоров'я як комплексу загальнодержавних, галузевих та місцевих медико-соціальних заходів, забезпечення для мешканців широкого доступу до фахової меддопомоги.

Сучасна стадія соціально-економічного зростання України супроводжується непрости-ми обставинами створення системи охорони здо-ров'я, через що відповідно до суспільних оцінок, здоров'я – основний фактор соціально-політично-го, економічного становища соціуму, якості жит-тя та благополуччя в державі, результативності системи адміністративно-правового забезпечен-ня загалом. Розвиток України як демократич-ної, правової, соціальної країни, затвердження в Конституції України положення про найвищу соціальну цінність особистості, її життя та здо-ров'я, честі та гідності, недоторканності та безпеки потребує створення нових методик до захисту прав особистості. Головними суттю та спрямуван-ням діянь держави є захищеність прав та свобод особистості та гарантії їх виконання. Стверджен-ня та гарантування даних прав і свобод Конститу-ція України перекладає на державу як її основне зобов'язання.

Інтегрування України в європейському на-прямку, її намагання стати членом Європейсько-го Союзу, ми вважаємо, передбачає встановлення світовою спільнотою міжнародно-правових норм. Зважаючи на потребу покращення законів Укра-їни, щоб привести їх до міжнародних правових норм, саме й необхідно бажати переходу від пу-блічної до змішаної форми системи охорони здо-ров'я, що підштовхує до постановки актуального питання про типи та гарантування процедур за-безпечення її фінансами.

Ще в 1948 р. ООН прийняла Декларацію прав людини, в якій проголошувалось право кожної людини на володіння найвищим можливим рів-нем фізичного та психічного здоров'я [1, с. 20]. Зокрема, стаття 2 Декларації зафіксувала, що кожна особистість мусить мати усі права та свобо-ди, незважаючи на расу, колір шкіри, стать, мову, релігію, політичні чи інші погляди, національне або соціального походження, майновий, стано-вий чи інший стан. До того ж, не має відбуватися ніяке розділення на базі політичного, правового чи міжнародного статусу держави чи регіону, до котрого особа відноситься, незважаючи на те, чи є даний регіон незалежним, підопічним, не само-стійно керованим чи будь-як інакше обмеженим у своїй незалежності. У ній були окреслені права та свободи окремої особи. Європейська конвенція про захист людини та головних свобод підтвер-дила і розвинула правові принципи Декларації 1948 року. Згідно з Рекомендаціями 44-ї сесії Парламентської Асамблеї Ради Європи від 5 трав-ня 1992 року, соціум зобов'язаний пристосувати наявні в ньому норми до особливих вимог людей, які мають інвалідність, щоби вони мали можли-вість жити незалежно. Водночас під інвалідністю тут розуміють обмеження в можливостях, які обу-мовлені фізичними, психологічними, сенсорни-ми, соціальними, культурними, законодавчими та іншими перешкодами, які не дають особисто-сті з інвалідністю, інтегруватися та брати участь у житті родини та соціуму, на тих же основах, що й інші члени товариства.

У законодавстві України закріплене право кожного на охорону здоров'я, медичну допомо-гу та медичне страхування. Сьогодні його зміст включає широку систему можливостей визнаних та гарантованих на міжнародному та державно-му рівнях. Однак, до того, як набути сучасного вираження та статусу, право на охорону здоров'я у своєму історичному розвитку пройшло декілька етапів, кожен з яких характеризувався певними особливостями.

При цьому загально визнаним є факт, що пер-спективні напрямки розвитку будь-якого сусп-ільного явища завжди обумовлені історією його виникнення та становлення. У зв'язку з цим, до-слідження еволюційних процесів становлення та розвитку адміністративно-правових засад реалі-зації особою права на охорону здоров'я дозволить

виявити історико-правові закономірності, що закладені та певним чином пояснюють його природу.

Стан дослідження. Деякі питання становлення та розвитку адміністративно-правових засад реалізації особою права на охорону здоров'я досліджували такі видатні науковці як Ю. М. Бисага, Д. М. Белов, З. С. Гладун, Т. С. Грузева, М. М. Данканич, Г. В. Іншакова, В. Ф. Москаленко, М. М. Палінчак, Я. Ф. Радиш та ін. В той же час слід зазначити, що комплексні дослідження, присвячені ретроспективному огляду адміністративно-правових засад реалізації особою права особи на охорону здоров'я, майже відсутні, що обумовлює актуальність даної теми.

Викладення основного матеріалу. Право особи на охорону здоров'я формувалося під впливом внутрішньо-національних та міжнародних історичних процесів. Тому, визначаючи юридичну сутність даного права не можна оминати увагою питання його історичного розвитку, що дозволить не тільки виявити певні закономірності у його становленні, провести порівняльний аналіз, але й визначити можливі перспективи подальшого розвитку.

Серед правових норм, які регулюють відносини у сфері охорони здоров'я, центральне місце належить нормам адміністративного права, що дозволяє говорити про адміністративно-правову охорону здоров'я. Адміністративно-правова охорона здоров'я передбачає здійснення певного виду різноманітних заходів із метою забезпечення і зміцнення здоров'я засобами адміністративного права [2]. У результаті реалізації норм адміністративного права виникають адміністративно-правові відносини, що є суспільними відносинами, урегульованими нормами адміністративного права, в яких сторони беруть участь як носії прав та обов'язків, установлених і забезпечених адміністративно-правовими приписами. Метою встановлення адміністративно-правових відносин є впорядкування за допомогою відповідних правових норм суспільних відносин, які виникають між їх суб'єктами, і встановлення певного адміністративного правопорядку в цій сфері. Зміст адміністративних правовідносин становлять суб'єктивні права та юридичні обов'язки їх учасників, зокрема їх нерівність, підлеглість одних суб'єктів іншим, наприклад органам влади, які наділені певними владними повноваженнями. Вони характеризують юридичний зв'язок між суб'єктами, які стають носіями взаємообумовлених суб'єктивних прав і юридичних обов'язків [2].

В юридичній літературі існують певні тенденції та розуміння юридичної природи механізму адміністративно-правового забезпечення, які вчені нерозривно пов'язують із адміністративно-правовим регулюванням в цілому. Тому слід не просто декларативно проголосити існування юридичного інституту захисту права на охорону

здоров'я, але й створити дієву правову систему, тобто (механізм) його забезпечення, які практично будуть захищати права населення на охорону здоров'я відповідними засобами адміністративно-го права [3, с. 147].

Найвдаліше адміністративно-правове регулювання визначає у своїх дослідженнях провідний фахівець В. Галунько, під яким розуміє цілеспрямований вплив норм адміністративного права на суспільні відносини з метою забезпечення за допомогою адміністративно-правових засобів прав, свобод, законних інтересів, нормального функціонування громадянського суспільства. У межах адміністративно-правового регулювання вчений розглядає адміністративно-правову охорону, як правову охорону та правовий захист [4, с. 146].

Адміністративно-правове забезпечення визначає спеціально-юридичну процедуру впливу адміністративного права на поведінку і діяння його адресатів. В результаті адміністративно-правової регламентації створюється юридичний базис, виокремлюються закріплені в правових веліннях орієнтування для влаштування роботи учасників адміністративно-правових стосунків на досягнення фактичних завдань адміністративного права.

Важливість збереження громадського здоров'я, на яке зверталася увага ще у давні часи, обумовила виникнення окремих елементів права на охорону здоров'я задовго до появи сучасних цивілізованих держав. Оскільки здоров'я мешканців певного середовища (поселення, міста) мало значення для збереження життєздатності всіх членів суспільства, впливало на продуктивність їх сумісної праці, здатність до продовження роду, обороноздатність та ін., відповідно, зацікавленість у його збереженні мали не тільки самі члени суспільства, але і верховні правителі. Звичайно у додержавний та період появи перших держав, охорона здоров'я носила безсистемний та неорганізований характер. Тому помилковим було б говорити про виникнення права на охорону здоров'я або щось побідного до нього саме у ці часи.

Насправді, поворотною точкою в історії охорони здоров'я, як зазначають деякі науковці, стало XVIII століття, коли було усвідомлено значення здоров'я для суспільства, зроблені зусилля для вирішення різних проблем охорони здоров'я. Однією із перших держав, для якої була характерною тенденція до формування так званого природного права на охорону здоров'я, стала Німеччина. Під впливом філософії освіченого абсолютизму було заявлено, що монарх несе відповідальність за захист здоров'я народу. Був розроблений план по створенню «медичної поліції», яка адміністративними заходами проводила певну політику в сфері охорони здоров'я. Термін «медична поліція» застосовувався до органу управління, метою якого було стежити за санітарними умовами та гігієною [5].

Не зважаючи на те, що зародки сучасного права на охорону здоров'я з'явилися саме у Німеччині, на подальший розвиток даного права неабиякий вплив мала Франція. Зокрема, це пов'язано із тим, що формування права на охорону здоров'я відбувалося у нерозривному зв'язку із становленням концепції природних прав, яка з'явилася саме у Європі, зокрема, у Франції.

В. Москаленко та Т. Грузева з цього приводу зауважують, що природу, генезис, характер та особливості формування соціальних прав краще розглядати з позицій так званих «трьох поколінь» прав людини. Права першого покоління, які першими отримали державне визнання та юридичну формалізацію, це громадянські і політичні права. Це визнання вони отримали у Франції, в Декларації прав людини та громадянина (1789 р.) [6, с. 188].

У свою чергу виникнення права на охорону здоров'я видатні дослідники Ю. М. Бисага, М. М. Палінчак та ін. пов'язують з періодом розвитку другого покоління прав людини (соціально-економічні та культурні права), пояснюючи це тим, що поглиблення особистих (громадянських) та розвиток соціально-економічних і культурних прав людини сформувалося у процесі боротьби народів за покращення свого економічного стану та культурного статусу. Потреба в міжнародних стандартах прав людини вперше далася взнаки ще наприкінці XIX ст., коли індустріальні країни почали приймати трудове законодавство [7, с. 11-12].

Отже, історико-правових першопричин, які обумовили формування та стрімкий розвиток права на охорону здоров'я, було декілька: по-перше, загальноєвропейські революційні рухи, які мали на меті загальнодержавне визнання природних прав людини; по-друге, стрімкий розвиток промисловості та виробництва, колективізація праці; по-третє, зростання кількості мешканців міст, що у певній мірі спровокувало появу деяких проблем у сфері збереження громадського здоров'я, для вирішення яких необхідно було вживати деякі, у тому числі правові, заходи.

На думку Я. Радиша, право на охорону здоров'я в Україні зародилось ще в середині XIX ст. у вигляді обов'язкового медичного страхування. Передумовою виникнення цієї форми страхування, як зазначає науковець, став період, коли в царській Росії 26 серпня 1866 р. у зв'язку із настанням епідемії холери було прийнято тимчасове положення, згідно з яким власники фабрик і заводів зобов'язувалися організувати для своїх робітників лікарні (із розрахунку 1 ліжко на 100 осіб), що започаткувало формування фабрично-заводської медицини, в тому числі в Україні. У 1903 р. прийнято ще один закон, згідно з яким роботодавця ніс відповідальність за заподіяну в разі нещасного випадку на виробництві шкоду [8, с. 13-14]. Отже, на українських землях, які

перебували у складі Російської Імперії, та певним чином зазнавали впливу європейських тенденцій індустріалізації, поява медичного страхування, як одного із перших елементів права на охорону здоров'я, було цілком передбачуваним процесом. Держава перебрала відповідальність за охорону здоров'я працівників на власників виробництва, які і повинні були гарантувати його збереження та відновлення у разі потреби.

Однак, істотні зміни у визначені права на охорону здоров'я відбулися після революції 1917 р. та появи Радянського Союзу (СРСР). Хоча одна із перших конституцій Української РСР від 23 червня 1929 р. [9] не містила жодних згадок про право на охорону здоров'я, але вже прийнята у 1937 р. Конституція Української РСР [10] закріплювала право на матеріальне забезпечення в старості, а також – у разі хвороби і втрати працездатності (ст. 100), яке забезпечувалося широким розвитком соціального страхування робітників і службовців за рахунок держави, безплатною медичною допомогою трудящим, наданням у користування трудящим широкої сітки курортів. Тобто саме держава приймала на себе обов'язок щодо забезпечення медичної допомоги працівникам. Для реалізації державної політики у цій сфері було утворено Міністерств Української РСР з охорони здоров'я (ст. 48). Окремої статті, присвяченої праву на охорону здоров'я, у Конституції Української РСР 1937 р. не містилось, але не зважаючи на це відбулись докорінні зміни у визначені змісту цього права, яке окрім власне медичної допомоги, відтепер включало право на матеріальне забезпечення у зв'язку із втратою працездатності, санаторно-курортним лікуванням тощо. Проте необхідно відмітити, що таким правом користувалися лише ті громадяни, які мали статус «трудящих», тобто право на охорону здоров'я не мало загально-громадського характеру.

Подальший розвиток права на охорону здоров'я був пов'язаний з міжнародними процесами, що мали місце наприкінці другої світової війни, зокрема, формуванням Організації об'єднаних націй (ООН). Прийняті ООН та її спеціалізованими органами, серед яких на першому місці Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ), міжнародні документи закріплюють як одне з основних прав людини право на здорове життя, здоров'я і його відновлення, юридичний обов'язок держави піклуватися про здоров'я своїх громадян, а також забезпечити його охорону і матеріально-фінансове забезпечення хоча б на мінімальному рівні [11, с. 28].

У 1946 р. було прийнято Статут ВООЗ, до якого приєдналась і Українська РСР. У Статуті проголошувалось надання всім народам можливості користування всіма досягненнями медицини, психології та спорідненими з ними наук, що визна-

валось необхідною умовою досягнення вищого рівня здоров'я. Також покладалась відповідальність на державну владу за здоров'я своїх народів, що передбачало прийняття відповідних заходів соціального характеру в галузі охорони здоров'я [12].

Вже у 1969 році приймаються Основи законодавства СРСР та Союзних Республік про охорону здоров'я. У статті 3 Основ визначалось, що це право забезпечується безплатною кваліфікованою медичною допомогою, що подається державними закладами охорони здоров'я; розширенням мережі закладів для лікування і зміцнення здоров'я громадян; розвитком і вдосконаленням техніки безпеки і виробничої санітарії; проведенням широких профілактичних заходів; заходами щодо оздоровлення довкілля; особливим піклуванням про здоров'я підростаючого покоління, включаючи заборону дитячої праці, не пов'язаної з навчанням і трудовим вихованням; розгортанням наукових досліджень, спрямованих на попередження та зниження захворюваності, на забезпечення довголітнього активного життя громадян [13]. Отже, право на охорону здоров'я отримувало загальний характер, причому його зміст був чітко прописаний у законодавстві.

Перший український законодавчий акт, який регулював (хоча й дещо поверхово) права і обов'язки людини у цій сфері відносин, був прийнятий у 1971 р. – Закон Української РСР «Про охорону здоров'я» [14]. Проте, як зазначають деякі дослідники він носив яскраво виражений декларативний характер, який побічно підтверджувався практично повною відсутністю практики його застосування. Досліджуючи ці питання З. С. Гладун, розшукував хоча б одне рішення будь-якого органу державної влади чи суду, в якому було б посилання на норми цього закону. Однак, як зазначає сам науковець, безрезультатно, незважаючи на те, що цей закон діяв 22 роки [15, с. 9].

Що стосується задекларованого змісту права на охорону здоров'я, то стаття 3 Закону Української РСР «Про охорону здоров'я» майже повністю повторювала положення ст. 3 Основ законодавства СРСР та Союзних Республік про охорону здоров'я 1969 р., що також може свідчити переважно про декларативний характер цього закону.

Закріплення права на охорону здоров'я було здійснене у Конституції Української РСР 1978 р. [10], в якій стаття 40 була присвячена визначенню змісту цього права. Необхідно зауважити, що аналізуючи положення цієї статті можна дійти до висновку, що вона також була повністю ідентичною до статті 3 Основ законодавства СРСР та Союзних Республік про охорону здоров'я 1969 р.

Новий період розвитку права на охорону здоров'я ознаменувався розпадом СРСР та державотворчими процесами, початок яких у 1991 р. поклато проголошення незалежності України.

Усвідомлюючи особливу важливість галузі охорони здоров'я, Верховна Рада України одним із перших законодавчих актів (у 1992 р.) приймає Основи законодавства України про охорону здоров'я [16]. Даний Закон із рядом змін та доповнень залишається чинним на сьогодні.

Пізніше, у 1996 р. право на охорону здоров'я знаходить своє закріплення у ст. 46 Конституції України [17]. Визначення у Конституції України права особи на охорону здоров'я мало важливе значення для його подальшого розвитку адміністративно-правових засад реалізації особою, оскільки наділяло його такими характеристиками, як стабільність, визначеність та незмінюваність (недопущення звуження його змісту).

У 2002 році Конституційний Суд України надав офіційне тлумачення праву на безоплатне отримання медичної допомоги у державних та комунальних закладах охорони здоров'я [18], чим було підтверджено заборону вимагати з громадян оплати у будь-якій формі за надання медичної допомоги у державних та комунальних закладах.

У зв'язку з цим подальші зміни, які вносились до Основ законодавства України про охорону здоров'я були спрямовані лише на розширення змісту означеного права. Зокрема, у 2007 р. право на охорону здоров'я було доповнено такими можливостями: отримання кваліфікованої медичної допомоги, включаючи вільний вибір лікаря, вибір методів лікування відповідно до його рекомендацій і закладу охорони здоров'я; достовірної та своєчасної інформації про стан свого здоров'я і здоров'я населення, включаючи існуючі і можливі фактори ризику та їх ступінь тощо. А у 2012 році було визначено, що законами України можуть бути визначені й інші права громадян у сфері охорони здоров'я [16], що фактично означає невичерпність даного права визначеними у законодавстві можливостями.

Отже, з набуттям Україною незалежності намітилась стійка тенденція до розширення змісту права на охорону здоров'я, визнання здоров'я людини загальнонаціональною цінністю та розподіл відповідальності за його збереження між державою, суспільством та кожним окремим громадянином. Водночас, обов'язок щодо забезпечення реалізації конституційного права на охорону здоров'я в основі своїй покладається на державу.

Необхідно зазначити, що з часів набуття незалежності Україною було здійснено декілька реформ у сфері охорони здоров'я. Так, наприклад, у 2000 році Президент України своїм Указом затвердив Концепцію розвитку охорони здоров'я населення України, у якій були заплановані такі державні заходи: поетапне збільшення державних асигнувань у сферу охорони здоров'я, їх ефективне використання; забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, переорієнтацію

охорони здоров'я на суттєве посилення заходів з попередження захворювань, запобігання інфекційним захворюванням, зниження ризиків для здоров'я людини, що пов'язані з забрудненням та шкідливим впливом факторів довкілля тощо [19].

Однак, ця та деякі інші реформи у сфері охорони здоров'я не мали належної ефективності, внаслідок чого виникла досить загрозлива ситуація, яка характеризується передусім суттєвим зниженням ефективності медичної допомоги, що позначилось на показниках смертності українського населення.

Новий етап реформування системи охорони здоров'я, пов'язаний із підписанням Україною Угоди про асоціацію з Європейським Союзом (ЄС), на прийняттям зобов'язання щодо підвищення ефективності надання медичної допомоги. У рамках запланованої реформи Кабінет Міністрів України ухвалив у 2016 р. Концепцію розвитку системи громадського здоров'я [20], Концепцію реформи фінансування системи охорони здоров'я [21] та ін. Однак, деякі положення медичної реформи видаються дещо спірними (зокрема, щодо нового порядку фінансування оплати медичної допомоги тощо), оскільки певним чином суперечать базовим засадам права на охорону здоров'я. Тому такі положення потребують певного уточнення та перегляду.

Сучасне українське законодавство про охорону здоров'я регулює декілька видів адміністративних правовідносин, аналіз яких дозволяє виявити специфіку кожного з цих видів та відмежувати його від інших. За змістовим критерієм їх можна розділити на такі групи правовідносин, які виникають [2]:

- у процесі організації надання медичної допомоги і здійснення заходів щодо охорони здоров'я населення;

- у процесі визначення адміністративно-правового статусу суб'єктів, які отримують і які надають медичну допомогу;

- у процесі організації та забезпечення санітарно-гігієнічного і санітарно-епідеміологічного благополуччя населення та здійснення державного санітарного нагляду;

- у процесі державного і муніципального управління наданням медичної допомоги і державного регулювання господарської діяльності у сфері охорони здоров'я;

- у процесі безпосереднього надання медичної допомоги;

- в окремих напрямках медичної діяльності: терапії, хірургії, психіатрії, імунопрофілактиці, трансплантології, клінічному випробовуванні лікарських засобів та ін.

На сьогоднішній день, розвиток адміністративно-правових засад реалізації особою права на охорону здоров'я знаходиться у перехідному періоді. Медичні організації здійснюють значні інвести-

ційні вкладення в трансформацію процесів та технологій модернізації медичного обслуговування, підвищення його якості та доступності.

Значна кількість аналітичних фірм та галузевих фахівців, зокрема Forrester, IDC, IBM Institute, Frost & Sullivan, Deloitte, прогнозують, що сфера право людини на охорону здоров'я у найближчому майбутньому буде реалізовано за допомогою таких технологій:

1. Телемедицина. Зростання попиту суспільства на використання можливостей телемедицини є достатньо активним. Це пов'язано з тим, що дана технологія дає змогу наблизити лікаря до пацієнта. Крім того, зважаючи на скорочення державної підтримки у сфері охорони здоров'я та зростання кількості пацієнтів похилого віку, відбувається стимулювання розвитку послуг телемедицини.

2. Штучний інтелект. Очікується, що найближчим часом, роль штучного інтелекту в сфері охорони здоров'я, буде надзвичайно великою. Основним каталізатором є прецизійна (персоналізована) медицина і необхідність скоротити витрати на медичне обслуговування.

3. Роботизація. У сфері медицини відбувається активний розвиток робототехніки, що пов'язано з необхідністю підвищити ефективність послуг медичного спрямування і скоротити кількість лікарських похибок, які часто мають місце при великих потоках пацієнтів, що веде до підвищення актуальності автоматизації та роботизації у сфері охорони здоров'я.

4. Інтернет речей та портативні пристрої. На сьогоднішній день, все більше пацієнтів бажають брати активну участь в аналізі власного здоров'я. Створення портативних пристроїв, що мають зв'язок з мережею Інтернет допомагає населенню оцінювати фізичний стан та вчасно виявляти відхилення у показниках здоров'я (зокрема, технологія розумного годинника з функцією моніторингу здоров'я, натільних глюкометрів, пристроїв для гамування больового синдрому, пристроїв для аналізу серцево-судинної системи, портативних ЕКГ-моніторів).

5. Блокчейн. Як відомо, підвищується роль забезпечення безпеки у сфері охорони здоров'я. Поширення кібератак та випадків втрати даних наражає на небезпеку право людини на збереженість та недоторканість особистої інформації. Використання технології блокчейн є одним з сучасним можливих варіантів забезпечення безпечного зберігання та передачі інформації про пацієнтів.

Крім того, останніми роками фахівці у сфері біоетики зосередили свою увагу на нових технологіях генетичного втручання, біобанках, редагуванні генетичного коду та штучному заплідненні. Однак, як свідчить найбільш значущий комплекс адміністративних біоетичних норм, а саме Конвенція Ов'єдо, виключні інтереси суспільства або

наукової сфери не повинні превалювати над інтересами та добробутом кожного окремого громадянина. З огляду на це, необхідно скеровувати розвиток адміністративного права таким чином, щоб права людини на охорону здоров'я гармоніювали з її базовими конституційними правами, зокрема правом на свободу й особисту та фізичну недоторканність.

Таким чином, на підставі проведеного аналізу можна зробити **висновок**, що у своєму розвитку право на охорону здоров'я пройшло декілька історичних періодів, які можна представити наступним чином: 1) перше організаційне оформлення (XIX ст.), яке мало місце у зв'язку з індустріалізацією суспільного виробництва, та було пов'язане із запровадженням медичного страхування, покладенням обов'язку за збереження громадського здоров'я на власників виробництва; 2) радянська доба (1922-1991 рр.) – у цей період дане право знайшло своє нормативно-правове закріплення, приймаються перші закони у цій сфері, однак, деякі науковці підкреслюють здебільшого декларативний характер цих законодавчих актів; 3) після набуття Україною незалежності (1991-2014 рр.) – законодавче закріплення та розширення змісту даного права, наділення його такими характеристиками як стабільність, безумовність та гарантованість; 4) з підписанням Угоди про асоціацію України з ЄС (з 2014 р.) – початок провадження реформ у сфері охорони здоров'я, пов'язаних передусім із підвищенням ефективності медичної допомоги, зміною концепції фінансування сфери охорони здоров'я тощо. Перспективами подальшого розвитку права на охорону здоров'я має стати підвищення обсягів державного фінансування, модернізація матеріально-технічної бази медичних установ, посилення профілактичної спрямованості охорони здоров'я тощо.

Література

1. Загальна декларація прав людини від 10 грудня 1948 р. Права людин : Міжнародні договори України, декларації, документи; упоряд. Ю. К. Качуренко. 2-ге вид. К. : Юрінформ, 1992. С. 18–24.
2. Гладун З. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері охорони здоров'я за законодавством України. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2014. № 1. С. 103-111.
3. Терещенко А. Л. Поняття та зміст механізму адміністративно-правового захисту осіб з особливими потребами у ВНЗ. *Митна справа: науково-аналітичний журнал*. 2012. № 1 (79) (частина 2, книга 1). С. 146–149.
4. Галунько В. В. Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання URL: <http://law-property.in.ua/articles/generaladministrative-law/94>
5. Борисова-Жарова В. Г. Международно-правовые основы обеспечения права человека на здоровье: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. М., 2008. 185 с.
6. Москаленко В. Ф., Грузева Т. С., Регламентация права на охорону здоров'я у міжнародних нормативно-правових актах. *Медичне право України: правовий статус пацієнтів в Україні та його законодавче забезпечення (генезис, розвиток, проблеми і перспективи вдосконалення)*. Матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції (17-18.04.2008, м. Львів). С. 186-201.
7. Права людини / Бисага Ю. М., Палінчак М. М., Белов Д. М., Данканич М. М. Ужгород: «Ліра», 2003. 164 с.
8. Державна політика усфериохорони здоров'я : кол. моногр. : у 2 ч. / [кол. авт. ; упоряд. проф. Я. Ф. Радис ; передм. та заг. ред. проф. М. М. Білинської, проф. Я. Ф. Радиса]. К. : НАДУ, 2013. Ч. 2. 484 с.
9. Конституція Української СРР від 23 червня 1929 р. № 143. URL: <http://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1929.html>.
10. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки: Історичний документ від 0.01.1937. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/001_001.
11. Гладун З. С. Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно-правові проблеми формування і реалізації): *монографія*. Тернопіль, «Економічна думка», 2005. 460 с.
12. Устав (Конституція) Всемирной организации здравоохранения: Международный документ от 22.07.1946. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_599.
13. Об утверждении Основ законодательства Союза ССР и Союзных Республик о здравоохранении: Закон СССР от 19 декабря 1969 года. URL: <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data03/tex15084.htm>.
14. Про охорону здоров'я: Закон УРСР від 15.07.1971 № 27-VIII. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T710027.html.
15. Гладун З. С. Права людини у сфері охорони здоров'я. *Вісник Львівського університету*. Серія юридична. 2004. Випуск 40. С. 9–10.
16. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 № 2801-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>
17. Конституція України: Основний Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
18. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 49 Конституції України «у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безоплатно» (справа про безоплатну медичну допомогу): Рішення Конституційного Суду України від 29.05.2002 № 10-рп/2002. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-02/paran54#n54>.
19. Про Концепцію розвитку охорони здоров'я населення України: Указ, Президента України від 07.12.2000 № 1313/2000. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1313/2000>.
20. Про схвалення Концепції розвитку системи громадського здоров'я: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 № 1002-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1002-2016-%D1%80>.
21. Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 № 1013-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1013-2016-%D1%80>.

Анотація

Швець Ю. Ю. Адміністративно-правові засади реалізації особою права на охорону здоров'я: ретроспективний огляд. – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню еволюції правового регулювання права особи на охорону здоров'я. Характеризуються основні історичні етапи та умови розвитку та становлення права особи на охорону здоров'я, виявляються особливості кожного етапу; визначаються тенденції подальшого розвитку права особи на охорону здоров'я.

Стаття присвячена висвітленню проблеми уточнення змісту категорії «право на охорону здоров'я». Проаналізоване змістовне та сутнісне співвідношення права на охорону здоров'я з іншими правами людини. На підставі проведеного аналізу зроблено висновок, що «право на здоров'я» є семантично ширшим, порівняно з поняттям «право на охорону здоров'я»; вони співвіднесені як загальне та окреме; «право на охорону здоров'я» стосується специфічних проблем охорони здоров'я.

Акцентована увага, що останніми роками фахівці у сфері біоетики зосередили свою увагу на нових технологіях генетичного втручання, біобанках, редагуванні генетичного коду та штучному заплідненні. Однак, як свідчить найбільш значущий комплекс адміністративних біоетичних норм, а саме Конвенція Ов'єдо, виключні інтереси суспільства або наукової сфери не повинні превалювати над інтересами та добробутом кожного окремого громадянина. З огляду на це, необхідно скеровувати розвиток адміністративного права таким чином, щоб права людини на охорону здоров'я гармоніювали з її базовими конституційними правами, зокрема правом на свободу й особисту та фізичну недоторканність.

Обґрунтовано, що на сьогоднішній день, розвиток адміністративно-правових засад реалізації особою права на охорону здоров'я знаходиться у перехідному періоді. Медичні організації здійснюють значні інвестиційні вкладення в трансформацію процесів та технологій модернізації медичного обслуговування, підвищення його якості та доступності.

Ключові слова: охорона здоров'я, адміністративно-правове регулювання, історико-правовий розвиток, еволюція.

Summary

Shvets Yu. Yu. Administrative and legal principles of personal exercise of the right to healthcare: a retrospective review. – Article.

The article is devoted to the study of the evolution of the legal regulation of the person's right to health. Characterized by the main historical stages and conditions of development and formation of the right of a person to health, features of each stage are revealed; the tendencies of further development of the right of the person to health protection are determined.

The article is devoted to the problem of clarifying the content of the category "right to health care". The substantive and essential correlation of the right to health care with other human rights is analyzed. Based on the analysis, it was concluded that the "right to health" is semantically broader than the concept of "right to health"; they are correlated as general and separate; The "right to health care" refers to specific health problems.

It is emphasized that in recent years, experts in the field of bioethics have focused on new technologies of genetic intervention, biobanks, genetic code editing and artificial insemination. However, as evidenced by the most important set of administrative bioethical norms, namely the Oviedo Convention, the exclusive interests of society or science should not prevail over the interests and well-being of each individual citizen. In view of this, it is necessary to direct the development of administrative law in such a way that human rights to health care are in harmony with its basic constitutional rights, including the right to liberty and security of person and person.

It is substantiated that today, the development of administrative and legal bases for the exercise of the right to health care by a person is in a transitional period. Medical organizations make significant investments in the transformation of processes and technologies of modernization of medical care, improving its quality and availability.

Key words: health protection, administrative and legal regulation, historical and legal development, evolution.

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО, КРИМІНОЛОГІЯ

УДК 342.9

*Н. П. Капітаненко**кандидат юридичних наук, доцент,**доцент кафедри менеджменту організацій та управління проектами
Інженерного інституту Запорізького національного університету*

ІСТОРИКО-ПРАВОВА ПРИРОДА РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

Актуальність теми дослідження. Досвід країн з розвинутою економікою підтверджує, що головним джерелом економічного зростання і конкурентоспроможності, способом вирішення економічних проблем стають не природні ресурси, а ідеї, винаходи і засновані на них інновації, тобто інтелектуальний потенціал суспільства. Нові технології перетворилися на визначальний фактор економічного розвитку. Знання набули важливого значення для формування нової споживчої вартості товару. Однак досягнення в технічній сфері, науці, літературі та мистецтві можливі тільки за наявності відповідних умов, які містять, поряд з іншими складовими, належне правове регулювання, захист прав, комерціалізацію об'єктів інтелектуальної власності тощо.

Забезпечення конкурентоспроможної економіки та досягнення успіху Україною на інноваційному шляху потребує ґрунтовного осмислення сучасного стану такого впливового чинника ефективного високотехнологічного розвитку суспільства як інтелектуальна власність. Аналіз чинного законодавства вказує на наявність значних проблем термінологічного визначення основних понять сфери права інтелектуальної власності, вирішення яких надасть можливість здійснити реформування вітчизняного законодавства у сфері інтелектуальної власності з урахуванням положень Угоди про асоціацію між Україною і Європейським Союзом. Встановлення історико-правової природи регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності дозволить глибше дослідити це явище, виділити певні передумови виникнення та етапи розвитку, визначити закономірності формування та тенденції розвитку. Використання позитивних напрацювань минулого дозволить уникнути помилок сьогодні. Вищеназване вказує на важливість вказаного питання для українського суспільства та необхідність подальшого його дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науково-теоретичне підґрунтя дослідження історико-правової характеристики регулювання у га-

лузі реалізації права інтелектуальної власності склали наукові праці українських фахівців у галузі загальної теорії та історії держави і права, адміністративного права. Різні аспекти генезису регулювання у сфері інтелектуальної власності відображено в працях таких правників, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Г. О. Андрощук, Ю.П. Битяк, Ю.Л. Бошицький, В.В. Галуцько, В.М. Гаращук, І.П.Голосніченко, І.І. Дахно, В.С. Дмитришин, Є.В. Додін, В.С. Дроб'язко, В.О. Жаров, Р.А. Калужний, Л.В. Коваль, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Є.Б. Кубко, А.Г. Майданевич, О.І. Миколенко, Н. М. Мироненко, Н.Р. Нижник, О.П. Орлюк, М.В. Паладій, О.М. Пастухов, І.В. Спасибо-Фатєєва, О.П. Світличний, Д.В. Смерницький, П.М. Рабінович, Н.В. Троцюк, О.І. Харитонова, Ю.С. Шемшученко, Р.Б. Шишка, О.О. Штефан та інші.

Метою дослідження є встановлення історико-правової природи регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності. Для досягнення мети були поставлені такі завдання: а) проаналізувати наукові підходи до визначення термінів «інтелектуальна діяльність» і «творча діяльність»; б) встановити співвідношення понять «інтелектуальна власність» та «право інтелектуальної власності»; в) з'ясувати правову природу регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності.

Виклад основного матеріалу. Історико-правова характеристика регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності потребує, перш за все, чіткого з'ясування та розуміння термінів «інтелектуальна діяльність» і «творча діяльність», «інтелектуальна власність» і «право інтелектуальної власності». У цьому контексті цілком логічним є звернення до відповідних, вироблених юридичною наукою положень загальної теорії права, що постають базою подальшого дослідження.

Конституція України передбачає, що кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелек-

туальної, творчої діяльності (ч. 1 ст. 41) [1]. Так, Підпригора О.А. визнає, що ХХІ століття буде присвячене розвитку інтелектуальної діяльності, бо саме розвиток культури, науки і техніки визначає стратегію і тактику соціально-економічного розвитку будь-якої країни. Виробництво, яке вважали визначальним фактором визначення напрямів суспільної діяльності, стає лише засобом і способом реалізації досягнень інтелектуальної діяльності на користь людства. Високий рівень інтелектуальної діяльності країни визначає її високий рівень добробуту [2, с.23]. Наразі, сучасний стан розвитку будь-якої країни підтверджує об'єктивність вказаної закономірності.

В той же час Основний закон України розрізняє інтелектуальну і творчу діяльність. Творча діяльність, зазначають автори академічного курсу з права інтелектуальної власності, – це діяльність, внаслідок якої народжується щось якісно нове, що вирізняється неповторністю, оригінальністю і суспільно-історичною унікальністю. Творчість є процесом усвідомленим, цілеспрямованим і, як правило, творець передбачає результат своєї праці. Створений об'єкт не може бути повторенням існуючого, він обов'язково має характеризуватися новизною. Творча діяльність може реалізовуватися в будь-якій сфері суспільного буття, що декларує принцип свободи творчості (ст. 54 Конституції України), однак така діяльність має відповідати принципам моралі, гуманності та не суперечити публічному порядку [3, с. 20]. Водночас, не кожен результат творчої діяльності може бути об'єктом інтелектуальної діяльності. Кількість результатів творчої діяльності значно перевищує кількість результатів інтелектуальної. Лише за відповідності вимогам, передбачених чинним законодавством, результати інтелектуальної діяльності набувають статусу об'єктів інтелектуальної діяльності і, відповідно, об'єктів правової охорони [4, с. 3]. Відтак, інтелектуальна діяльність є складовою творчої діяльності, а об'єднує їх те, що вони є розумовою діяльністю.

Щодо терміна «інтелектуальна власність», який широко застосовується в міжнародних правових угодах та законодавстві багатьох країн, то українське законодавство не містить його визначення. Вперше термін «інтелектуальна власність» (англ. *intellectual property*) було використано в Конвенції про заснування Всесвітньої організації інтелектуальної власності, прийнятій у Стокгольмі 14 липня 1967 р., відповідно до якої інтелектуальна власність включає права, що відносяться до: літературних, художніх і наукових творів, виконавської діяльності артистів, звукозапису, радіо- і телевізійних передач, винаходів у всіх областях людської діяльності, наукових відкриттів, промислових зразків, товарних знаків, знаків обслуговування, фірмових наймену-

вань та комерційних позначень, захисту від недобросовісної конкуренції, а також всі інші права, що стосуються інтелектуальної діяльності у виробничій, науковій, літературній і художній сферах (ст. 2) [5]. З цього приводу О. П. Світличний зазначає, що порівняно із Бернською конвенцією від 9 вересня 1886 р., яка оперувала словосполученням «результати інтелектуальної діяльності у виробничій, науковій, літературній та художній сферах», це було прогресом [6, с. 7]. З того часу термін «інтелектуальна власність» став загальноживаним у міжнародних конвенціях і в національному законодавстві багатьох країн.

Науковці продовжують творчі пошуки у виробленні найбільш вдалої дефініції інтелектуальної власності як правової категорії. Так, О.П. Орлюк, Г.О. Андрощук, О.Б. Бутнік-Сіверський вважають, що поняття «інтелектуальна власність» виникло в процесі тривалої практики юридичного закріплення за певними особами їхніх прав на результати інтелектуальної діяльності у промисловій, науковій, художній, виробничій та інших сферах, і тому інтелектуальна власність (результати інтелектуальної діяльності) є результатом інтелектуальної, творчої діяльності, що відповідає вимогам чинного законодавства [3, с. 22]. О.І. Харитонова визнає, що інтелектуальна власність – це власність (тобто ставлення як до своїх власних) на такі результати інтелектуальної діяльності, яким відповідно до закону надається правова охорона [7, с. 148]. Є.І. Ходаківський, В.П. Якобчук, І.Л. Литвинчук зазначають, що інтелектуальна власність являє собою закріплені законом права на результати інтелектуальної діяльності у виробничій, науковій, літературній і художній сферах [8, с. 58]. Т.М. Вахонєва вважає, що термін «інтелектуальна власність» відображає особливості результатів інтелектуальної, творчої діяльності як об'єктів цивільного права та вказує на особливості їх створення, користування та розпорядження [9, с. 28]. Під інтелектуальною власністю, вказують Доріс Лонг, Патриція Рей, Жаров В.О., Шевелева Т.М., Василенко І.Е., Дроб'язко В.С., слід розуміти не продукт інтелектуальної діяльності людини як такої, а право власності на певну категорію результатів інтелектуальної діяльності, що, з одного боку, заслуговують правової охорони, а з іншого боку мають інтелектуальний, творчий характер [10, с. 18]. В науковій літературі висловлено також думку, що інтелектуальна власність – це термін, який складався історично, є умовним, має лише термінологічну схожість з правом власності у його традиційному сприйманні і має розумітися як сукупність виключних прав особистого і майнового характеру на результати інтелектуальної діяльності [11, с. 402; 12, с. 19; 13, с. 53]. Отже, різноманіття поглядів правників щодо сутності інтелектуальної власності обумовлене знаходжен-

ням дослідження на стадії теоретико-методологічного становлення.

Суперечливість положень визначається існуванням декількох концепцій розуміння суті понять «інтелектуальна власність» та «право інтелектуальної власності». Формування поняття «право інтелектуальної власності» було закономірним в умовах збільшення кількості результатів інтелектуальної, творчої діяльності на ринку в період активного розвитку капіталістичних відносин і, відповідно, необхідності врегулювання нових відносин в суспільстві. І хоча приклади регулювання відносин у сфері інтелектуальної власності мали місце ще в Стародавньому Римі [2, с. 25], все ж походження терміна «право інтелектуальної власності» пов'язується із формуванням законодавства Франції в кінці XVIII ст. [3, с. 55]. В цей період формувалася теорія природного права, яка знайшла своє відображення у працях філософів-просвітителів Франсуа-Марі Вольтера, Жан-Жака Руссо, Поля Анрі Гольбаха, Дені Дідро, Жана Клода Адріана Гельвеція. На принципах вказаної теорії базується пропріетарна (від англ. proprietor) концепція права інтелектуальної власності, яка відноситься до приватноправових, визнає природне розуміння права власності, право творця на володіння, користування та розпорядження результатами інтелектуальної діяльності. Хоча прихильники такого підходу визнають ряд особливостей інтелектуальної власності щодо загального поняття власності, зокрема, обмеженість строків дії, нематеріальність об'єкту, способи набуття, оформлення та захисту [14, с. 12]. Пропріетарна теорія права інтелектуальної власності, визнає Р.Б. Шишка, послідовно реалізується в усіх міжнародно-правових актах і впливає на моделювання національних законодавств [15, с. 134]. Друга концепція, яка отримала назву теорії виключних прав, полягає в тому, що створювачі щодо результатів інтелектуальної, творчої діяльності мають виключні права, які не є правами власника. Представники цього напряму визнають неможливість уподібнення правового режиму матеріальних речей і нематеріальних об'єктів, до яких відносяться результати інтелектуальної, творчої діяльності. Отже, застосування положень однієї з означених концепцій і визначає сутність права інтелектуальної власності в законодавстві країни, хоча дискусія стосовно того, що є право інтелектуальної власності – право власності чи виключне право, продовжується.

Чинний ЦК України визнає, що право інтелектуальної власності – це право особи на результат інтелектуальної, творчої діяльності або на інший об'єкт права інтелектуальної власності, визначений ЦК та іншим законом [16], тобто кодифікований закон не визнає право інтелектуальної власності як виключне право. Крім того, законодавчо

встановлене співвідношення права інтелектуальної власності та права власності у ст. 419 ЦК України, надає можливість правникам стверджувати, що право інтелектуальної власності розглядається як особливий різновид права власності на основі генетичного зв'язку між ними, який просліджується відповідно до концепції ЦК України у вітчизняному цивільному законодавстві [17, с. 53]. В той же час суперечливість чинних норм права щодо права інтелектуальної власності не подолана: одні Закони передбачають право власності на об'єкти промислової власності, інші – виключне право на об'єкти інтелектуальної власності. Вирішити питання можливо шляхом узгодження норм права на основі концепції визнання за автором права власності на твір. Затвердження єдиного концептуального підходу до регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності сприятиме удосконаленню законодавства, посиленню захисту прав учасників правовідносин у сфері інтелектуальної власності.

Повертаючись до історичного компоненту дослідження регулювання у царині реалізації права інтелектуальної власності, слід визнати, що цей інститут знаходиться на етапі становлення. Термін «інтелектуальна власність» не вживався в радянському законодавстві. Вперше він був використаний в Законі СРСР «Про власність в СРСР» від 6 березня 1990 р., яким передбачалося, що «відносини щодо створення і використання винаходів, відкриттів, творів науки, літератури, мистецтва та інших об'єктів інтелектуальної власності регулюються спеціальним законодавством Союзу РСР, союзних і автономних республік» (ч. 4 ст. 2) [18]. Українське законодавство про інтелектуальну власність бере свої витоки із Закону України «Про власність» від 7 лютого 1991 р., який містив розділ VII Право інтелектуальної власності та визначав об'єкти і суб'єкти права інтелектуальної власності, а також законодавство про інтелектуальну власність (ст. ст. 40-42) [19].

Аналіз наукових джерел і нормативно-правових актів кінця XX – початку XXI століть свідчить, що інституалізація регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності в Україні пов'язана з формуванням інституту права інтелектуальної власності. Формування незалежної правової держави, становлення ринкових відносин передбачали реформування правової бази у багатьох сферах суспільних відносин, зокрема у сфері охорони і реалізації права інтелектуальної власності. Фактично в Україні з 1991 р. відбувалося створення законодавства для регулювання відносин у зазначеній сфері, оскільки за радянських часів відносини у галузі інтелектуальної власності забезпечувалися, в основному, підзаконними нормативно-правовими актами, держава широко втручалася у взаємовідносини творців та корис-

тувачів результатів інтелектуальної діяльності, а механізм захисту прав авторів, винахідників був неефективний.

Поступово законодавцем були прийняті спеціальні закони, які врегульовували відносини у сфері патентного права, авторського права та суміжних прав з подальшим внесенням відповідних змін до чинних законодавчих актів. Приєднання України до міжнародних договорів, конвенцій Всесвітньої організації інтелектуальної власності сприяли узгодженню національних законів і процедур у цій сфері. Збільшення кількості об'єктів права інтелектуальної власності, їх використання у виробництві, сфері надання послуг і виконання робіт стимулювали прийняття нормативних актів, які передбачили відповідальність за вчинення правопорушення у сфері інтелектуальної власності в порядку, встановленому адміністративним, цивільним і кримінальним законодавством.

Становлення регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності передбачає також вдосконалення державного управління шляхом створення системи органів влади, які б здійснювали організацію, мотивацію, контроль, координацію, облік і аналіз діяльності, захист інтересів суб'єктів правовідносин у вказаній сфері. Посилення громадського контролю у сфері інтелектуальної власності, створення Вищого суду з питань інтелектуальної власності створюють умови для реалізації конституційних прав громадян на свободу творчості та захисту інтелектуальної власності.

Висновки. Здійснений пошук засвідчує, що на сьогодні оптимізація правового регулювання інтелектуальної власності – це не тільки далекосяжний намір чи бажання, а нагальна життєва необхідність, обумовлена євроінтеграційним вибором України. Створення дієвої системи регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності впливає на запровадження сприятливого інноваційного клімату, підвищення інвестиційного іміджу України, посилення інтелектуальної діяльності людей. Методи та способи правового регулювання мають забезпечувати баланс публічних та правових інтересів у сфері інтелектуальної власності, який має бути покладено як в основу концептуальних програмних документів держави, так і нормативно-правових актів для збалансованості прав і захисту інтересів учасників правовідносин у сфері права інтелектуальної власності.

Література

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Підпригора О.А. Окремі проблеми правової охорони інтелектуальної власності в Україні. *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права*. 2002. № 2. С. 23-28. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2002_2_8.

3. Право інтелектуальної власності: Акад. курс: Підруч. для студ. вищих навч. закладів / О.П. Орлюк, Г.О. Андрощук, О.Б. Бутнік-Сіверський та ін.; За ред. О.П. Орлюк, О.Д. Святоцького. К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2007. 696 с.

4. Коссак В.М., Якубівський І.С. Право інтелектуальної власності: підручник. К.: Істина, 2007. 208 с.

5. Конвенція про заснування Всесвітньої організації інтелектуальної власності, підписана у Стокгольмі 14 липня 1967 р. зі змінами від 2 жовтня 1970 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_169#Text.

6. Право інтелектуальної власності: Підручник. Вид. 2, змін. і доп. / О.П. Світличний. К.: НУБіП України, 2016. 355 с.

7. Харитонова О. І. Правова природа права інтелектуальної власності. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії* / голов. ред. С.В. Ківалов; МОН України, ОНЮА. Одеса : Юрид. л-ра, 2008. Т. VII. С. 144-151.

8. Ходаківський Є.І. Інтелектуальна власність: економіко-правові аспекти. Підручник: 3-тє вид., перероб. та доп. / Є.І. Ходаківський, В.П. Якобчук, І. Л. Литвинчук. К.: «Центр учбової літератури», 2017. 504 с.

9. Вахонєва Т. Поняття права інтелектуальної власності та його складові. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2015. № 6. С. 24-32.

10. Доріс Лонг, Патриція Рей, Жаров В.О., Шевелева Т.М., Василенко І.Е., Дроб'язко В.С. Захист прав інтелектуальної власності: норми міжнародного і національного законодавства та їх правозастосування. Практичний посібник. К.: «К.І.С.», 2007. 448 с.

11. Цивільне право України: Підручник: У 2-х т. / Борисова В.І. (кер. авт. кол.), Баранова Л.М., Жилінкова І. В. та ін.; За заг. ред. В.І. Борисової, І.В. Спасибо-Фатєєвої, В.Л. Яроцького. К.: Юрінком Інтер, 2004. Т. 1. 480 с.

12. Сергеев А.П. Право интеллектуальной собственности в Российской Федерации: учебник. Издание второе, переработанное и дополненное. М.: ПРОСПЕКТ, 1999. 752 с.

13. Остапчук В.Г. Природа права інтелектуальної власності. *Часопис Київського університету права*. 2003. № 4. С. 50-54.

14. Підпригора О.А., Підпригора О.О. Право інтелектуальної власності в Україні: Навч. посіб. для студентів юрид. вузів і фак. ун-тів. К., Юрінком Інтер, 1998. 334 с.

15. Шишка Р.Б. Охорона права інтелектуальної власності: авторсько-правовий аспект. Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. 368 с.

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

17. Харитонова О. І. До визначення поняття права інтелектуальної власності. *Актуальні проблеми держави і права*. 2009. Вип. 51. С. 51-59.

18. Про власність в СРСР: Закон Союзу Радянських Соціалістичних республік № 1305-1 від 06.03.1990 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1305400-90#Text>.

19. Про власність: Закон України від 07.02.1991 р. № 697-ХІІ. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 20. Ст. 249. Закон втратив чинність на підставі Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Цивільного кодексу України» № 997-V від 27.04.2007 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 33. Ст. 440.

Анотація

Капітаненко Н. П. Історико-правова природа регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності. – Стаття.

У статті проаналізовано наукові підходи до визначення термінів «інтелектуальна діяльність» і «творча діяльність». Визначено, що кількість результатів творчої діяльності значно перевищує кількість результатів інтелектуальної. Лише за відповідності вимогам, передбачених чинним законодавством, результати інтелектуальної діяльності набувають статусу об'єктів інтелектуальної діяльності. Відтак, інтелектуальна діяльність є складовою творчої діяльності, а об'єднує їх те, що вони є розумовою діяльністю.

З'ясовано, що різноманіття поглядів правників щодо сутності інтелектуальної власності обумовлене знаходженням дослідження на стадії теоретико-методологічного становлення. Зазначено, що суперечливість положень визначається існуванням декількох концепцій розуміння суті понять «інтелектуальна власність» та «право інтелектуальної власності». Чинне законодавство України визнає, що право інтелектуальної власності – це право особи на результат інтелектуальної, творчої діяльності або на інший об'єкт права інтелектуальної власності, визначений цивільним кодексом та іншим законом. Виявлено, що застосування положень пропріетарної концепції чи теорії виключних прав і визначає сутність права інтелектуальної власності в законодавстві країни, хоча дискусія стосовно того, що є право інтелектуальної власності – право власності чи виключне право, продовжується. Затвердження єдиного концептуального підходу до регулювання у сфері реалізації права інтелектуальної власності сприятиме удосконаленню законодавства, посиленню захисту прав учасників відносин у сфері інтелектуальної власності. Встановлено, що оптимізація правового регулювання інтелектуальної власності є нагальною життєвою необхідністю, пов'язаною з євроінтеграційним вибором України. Методи та способи правового регулювання у сфері інтелектуальної власності мають забезпечувати баланс публічних та правових інтересів.

Ключові слова: регулювання, історико-правова природа, інтелектуальна власність, інтелектуальна діяльність, право інтелектуальної власності, творча діяльність, реалізація права.

Summary

Kapitanenko N. P. Historical and legal nature of regulation in the field of intellectual property right implementation. – Article.

The article analyzes scientific approaches to the definition of the “intellectual activity” and “creative activity” terms. It is determined that the number of results of creative activity significantly exceeds the number of results of intellectual one. Only in accordance with the requirements of current legislation, the results of intellectual activity acquire the status of intellectual activity objects. Thus, intellectual activity is a component of creative activity, and what unites them is that they are mental activity.

It is found that the diversity of lawyers' views on the essence of intellectual property is due to the fact that the study is at the stage of theoretical and methodological establishment. It is noted that the contradiction of the provisions is determined by the existence of several concepts of understanding the essence of the “intellectual property” and “intellectual property right” terms. The current legislation of Ukraine recognizes that the intellectual property right is the right of a person to the result of intellectual, creative activity or to other object of intellectual property right, defined by the Civil Code and other law. It is found that the application of the provisions of the proprietary concept or theory of exclusive rights determines the essence of intellectual property right in the country's legislation, although the discussion of what the intellectual property right is – property right or exclusive right, is still ongoing. Approval of a unified conceptual approach to regulation in the field of intellectual property right will help improve legislation, strengthen the protection of the rights of participants of intellectual property relations. It is established that the optimization of the legal regulation of intellectual property is an urgent vital need related to the European integration choice of Ukraine. Methods and ways of legal regulation in the field of intellectual property should ensure a balance of public and legal interests.

Key words: regulation, historical and legal nature, intellectual property, intellectual activity, intellectual property right, creative activity, implementation of law.

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС, КРИМІНАЛІСТИКА

УДК 343.9

К. В. Калюга
кандидат юридичних наук,
заступник завідувача кафедри
кримінального права та процесу
Інституту права імені Володимира Сташиса
Класичного приватного університету

ПРОФАЙЛІНГ ЯК СУЧАСНИЙ ЗАСІБ ВСТАНОВЛЕННЯ ОСОБИ ЗЛОЧИНЦЯ

Вступ. Витоки профайлінгу. Спочатку його почали використовувати безпосередньо при складанні портрету особи злочинця за слідами на місці злочину. Спеціаліст збирав деякі показники, які давали свідки злочину. Він збирав дані характеристики за допомогою програми, аналізував і відтворював отриманий образ – модель особи злочинця. Такі експерти називаються профайлерами у суспільному житті (зокрема, у аеропортах), профайлінг став використовуватися у Ізраїлі на Ель Аль (національній авіакомпанії) за своїми авторськими методиками. Слід зазначити, що у правоохоронних органах, не тільки ще широко не застосовують цю методику. Вони взагалі не вживають цей термін. Який походить від американського profile.

Під час реформування правоохоронної системи набуває актуальності необхідність упровадження здобутків психологічної науки в діяльність Національної поліції. Правоохоронні органи зарубіжних країн у своїй діяльності активно використовують психологічні методи, залучають психологів до розслідування та попередження злочинів, водночас в Україні застосування психологічних методів в оперативно-службовій діяльності розпочато нещодавно. Одним із таких психологічних здобутків є профайлінг (англ. Profile – профіль) – профіль, обрис, контур, малювати в профіль [1] – інтегральна методика запобігання злочинам через виокремлення характерних рис осіб, які вчинили злочин або готуються його вчинити, на основі психологічних, кримінологічних, криміналістичних і соціологічних знань; сукупність методів і методик оцінювання та прогнозування поведінки особи на підставі аналізу найінформативніших ознак, криміналістичного портрета особи, характеристик зовнішності, невербальної та вербальної поведінки, місцеперебування тощо [2]. Доробок вчених різних напрямів став науковим підґрунтям технології профайлінгу, серед них: Н. М. Анісімова, Ю. М. Волонський-Басманов, І. М. Даньшин, П. Екман, Н. Д. Еріашвілі, В. А. Лабунська, О. Р. Лурія, І. М. Мерзлікін, Б. Де Пауло, В. Райх,

Р. Розенталь, О. Фрай, В. Фрізен, В. Л. Цветкова, М. Цукерман, К. Шерер та ін. Окремі аспекти досліджували Ю. М. Антонян, О. І. Анфіногенов, О. М. Бандурка, В. І. Барко, А. С. Баронін, В. Д. Берназ, Ф. В. Глазирін, О. І. Діденко, М. І. Єнікеєв, А. Зелінський, А. В. Іщенко, В. П. Казміренко, Л. І. Казміренко, В. О. Коновалова, М. В. Костицький, В. С. Кузьмічов, Є. Д. Лук'янчиков, С. Д. Максименко, В. С. Медведєв, В. О. Образцов, Б. Я. Петелін, О. Р. Ратінов, В. В. Рибалка, В. М. Синьов, В. О. Татенко, Ю. В. Чуфаровський, В. Ю. Шепітько, С. І. Яковенко та багато інших психологів, кримінологів, соціологів і криміналістів. Правоохоронні органи зарубіжних країн використовують технологію профайлінгу у двох аспектах: під час пошуку та затримання злочинців, які вчиняють будь-які злочини насильницького характеру, а також для попередження вчинення злочинів. У контексті попередження протиправних дій профайлінг застосовують для гарантування безпеки під час авіаперельотів (митного контролю, перевірки документів тощо).

Ефективність роботи профайлера залежить, передусім, від його комунікативних здібностей, уміння за вербальними та невербальними засобами зчитувати інформацію, яку надає співрозмовник. До вербальних засобів належать мова та мовлення, а до невербальних – зовнішній вигляд співрозмовника, міміка, тембр, тон, інтонація голосу, жести, пози. Обидві групи засобів використовують під час спілкування, причому невербальні менше залежать від свідомого контролю людини. Таким чином, профайлінг застосовують не лише з метою пошуку невідомих злочинців, а й для попередження протиправних дій. Використання профайлінгу як складової діяльності правоохоронних органів має позитивні й негативні аспекти. В Україні в діяльність правоохоронних органів профайлінг лише починають упроваджувати, тому актуальним є подальше розроблення цієї проблематики з урахуванням зарубіжного досвіду. Що дозволяє розглядати створення кри-

міналістичного портрету особи (чи портрету особи злочинця, чи профілю особи злочинця, як похідних понять від родового) за допомогою криміналістичної інформації на підставі вивчення сфер застосування профайлінгу та діяльності правоохоронних органів, як ефективний засіб.

Головна складова профайлінгу – вивчення зразків поведінки людини. Психологічний аналіз поведінки застосовується для кращого розуміння злочинців: хто вони, про що думають, чому вони роблять те, що роблять. Візуальне спостереження та співбесіда – один із провідних методів профайлінгу, спрямований на виявлення неконгруентності (неузгодженості) вербальної та кінестетичної, соматичної інформації. Такий метод ґрунтується на положенні, що будь-які переживання людини (психоемоційні реакції) так чи інакше проявляються в її зовнішньому вигляді, міміці, жестах, реакціях зіниць, залоз внутрішньої (гіпофіз та ін.) та зовнішньої секреції (потовиділення та ін.), позах, інтонаціях голосу тощо. Хвилювання, дискомфорт, пов'язаний із намаганням приховати наміри, обдурити оточуючих, маніпулювати ними, видають саме ті елементи поведінки людини, її пози та міміки, які виходять за межі свідомого контролю. Максимум інформації під час спілкування передає обличчя людини. На основі аналізу рухів м'язів обличчя компанія Paul Ekman Group навить розробила Систему кодування рухів обличчя (The Facial Action Coding System (FACS)) [3] – детальне технічне керівництво, яке використовують для створення комп'ютерних програм розпізнавання образів. Втім, щоб замаскувати свої думки, тренований злочинець намагається змінити вираз обличчя, що може обдурити спостерігача. Тому крім методів візуальної психодіагностики профайлеру варто застосовувати кримінологічні знання та наявну криміналістичну інформацію. Застосування методів профайлінга разом із психотерапевтичними та характерологічними знаннями на практиці дають високі результати [4]. Отримані дані використовуються для запобігання злочинам.

За сферою застосування профайлінга можна виокремити головні його напрями: запобігання правопорушенням, тобто кримінологічний профайлінг та соціальний профайлінг, спрямований на забезпечення взаємодії людей у професійному й особистому житті. Криміналістичний профайлінг використовується в роботі правоохоронних органів під час створення портрета особи, яка розшукується через вчинення злочину чи загрозу його вчинення. Крім того, деякі вчені профайлінг розглядають у широкому сенсі – як технологію запобігання протиправним діям через виявлення потенційно небезпечних осіб і ситуацій із використанням методів прикладної психології, та у вузькому сенсі – як систему встановлення причетності суб'єкта до запланованої протиправної дії [5, с. 114–116].

Профайлінг застосовують як для виявлення особи, яка має намір вчинити злочин, так і для розшуку осіб, які вже вчинили протиправне діяння.

Профайлінг вирізняють залежно від сфери чи об'єкта, який намагаються убезпечити від злочинних посягань. Наприклад, сімейний профайлінг дозволяє оцінити відкритість і чесність майбутнього партнера, а також налагоджує взаєморозуміння в сімейних стосунках, сприяє виявленню проблем в поведінці дітей-підлітків, які спричинені, зокрема, вживанням одурманюючих речовин.

Поширення сфери застосування профайлінгу формує попит на відповідних фахівців, психологів, кримінологів і криміналістів, які мають комплексні специфічні навички й уміння. Найбільш популярний психологічний профайлінг – напрям психології, який вивчає методи виявлення замовчуваної, прихованої людиною інформації, її намірів (часто злочинних), нещирості, брехні, методи запобігання скандалам, конфліктам, втраті важливої інформації, пліткам, авантюрам та іншим негативним проявам людського чинника [6].

Проте не слід звужувати профайлінг лише до психологічного складника. Ефективний профайлінг у сфері протидії злочинності передбачає використання комплексних знань щодо характеристик конкретного суб'єкта: інформації про найбільш розповсюджені злочини на охоронюваному об'єкті; знання «типових» рис особи, що може вчинити протиправне діяння: мотивів злочину, соціально-демографічних характеристик злочинця, тобто його можливого віку, професійних навичок, місця роботи, статі, соціальних зв'язків. Беруться до уваги також уподобання, цінності та моральні характеристики особи. У роботі правоохоронців застосовуються і криміналістичні дані про зовнішній вигляд, зріст, вагу правопорушника, спосіб вчинення злочину, зовнішні ознаки наявності прихованої зброї.

Питання за деталями, по вже встановленим фактам; за допомогою зчитування окремих ознак, вербальну та невербальну поведінку.

Якщо в поведінці особи є щось протиправне, вона щось приховує – профайлер виявляє таку поведінку в цій «досліджуваній» особі. Проте, існують особисті особливості поведінки (чи реакції) особи на ту чи іншу подію – «базова поведінка людини». На це треба зважати при загальній оцінці особи. Тактика спілкування з особами для встановлення перешкод у спілкуванні з іншими.

Сьогодні вже існують мобільні додатки з медичними показниками, датчиком (1-н на противагу 12-тьом у детекторі брехні та 16-ть питань. За методикою, задаються «прямі питання». А профайлер, виступає – живим «детектором брехні».

Метод профайлінгу, зараз можна віднести до інноваційних підходів вирішення задач встановлення особи невідомого злочинця. І це дає профай-

леру, наприклад, такі можливості: паралельно до стандартної процедури прослуховування та перегляду відео спостереження за об'єктом, можна підключити систему профайлінгу для підвищення ефективності оперативних дій.

Профайлінг вже працює, його можна порівняти з рутинними несвідомими стереотипними схемами (чи автоматизмом професійного правоохоронця) на підставі яких співробітник приймає певні рішення несвідомо (особами не відстежується). Те, чому не надають значення, в результаті, такі дії (відношення) до формально закріпленої, не має ніякого відношення (в жодному законі не регламентовано конкретні дії, які «несвідомо» вчиняють правоохоронці.

Більше ніяких досліджень в цій сфері поки не було.

Проте в умовах маленьких часових відрізків на досягнення поставленої мети – встановлення особи злочинця – така профайлінгова техніка стає чи не основним інструментом, що полегшує виконання завдань. І, коли, вже ця технологія продовжує застосовуватися досить довгий час пів року і більше), вона вже перестає усвідомлюватися.

Дефіцит часу і велика кількість задач, все що буде реалізовано – буде реалізовано – буде реалізовано через профайлінгові техніки.

Криміналістичний профайлінг – це виявлення (складання) портрету невідомого злочинця за слідовою картиною злочину. По тому, які сліди залишає особа буде можливим розуміти яка вона, як вести себе з ним під час затримання, як з ним працювати при отриманні визнання (це, децю, погляд у минуле). Робота з соціальними мережами, зі спеціальними базами даних (наприклад, відкритим), які автоматизовано для зручності за певним алгоритмом – можливо відслідкувати його динаміку.

Виділяємо параметри залежно від задач.

Види профайлінгу: криміналістичний, у сфері інформаційної безпеки, антитерористичний, авіаційний, науково-дослідний, типологічний, психологічний. Ще, транспортний, готельний, бізнес профайлінг, кадровий, банківський тощо.

На практиці, використовується профайлінг, який базується на статично обґрунтованих об'єктивних фактах та інформації, доводить законність та доцільність.

Технології профайлінгу в кримінальному провадженні в Україні майже не застосовуються через відсутність розвинутої інструментально методичної бази та правової неврегульованості. Натомість, в світі активно розробляються все нові методики портретування особи в практичній діяльності правоохоронних органів. Як результат, ми бачимо такі самостійні моделі (профілі): географічна модель Д. Росимо (Канада), модель Д. Кантера (Великобританія), модель ФБР (США) [7].

Міжнародний досвід доводить ефективність застосування профайлінгу з метою запобігання і припинення злочинів. Профайлінг у кримінальних провадженнях має ґрунтуватися не тільки на методах візуальної психодіагностики, але й використовувати всі наявні кримінологічні та криміналістичні знання про особу злочинця. Фактично, профайлінг є практичною реалізацією теоретичних досліджень особи злочинця, результатом накопичення й узагальнення знань про соціальні, демографічні та психологічні криміногенні особливості осіб, які вчиняють злочини.

Приклад, моделі криміналістичного портрета особи, яка вчиняє насильство в сім'ї. Це, як правило, чоловік. Найчастіше, це особа, у віці 30-40 років (вік, коли в тому чи іншому ступені вступають у сімейні відносини). Особи, з недостатнім рівнем виховання та, часто, з недостатнім рівнем освіти (і на момент вчинення, особа ні де не вчиться). Хоча, це не гарантує крайнє негативне ставлення до насильницьких дій стосовно членів своєї сім'ї чи інших родичів (в тому числі до двоюрідних). Що стосується їхнього мешкання, то чим надалі від великих міст (та стресів, відповідно), то тим вище рівень можливості, що рівень насильства буде невеликим. Як додаткові фактори ризику, можна назвати: тяжкі кліматичні умови та умови праці осіб, наявність близько розташованих шкідливих промислових об'єктів, епідемії, стани збройних конфліктів, війни тощо. Може сприяти, приналежність до певних антисоціальних груп; відсутність такої, або неповна трудова зайнятість. Схильність до агресії (спадкова та/чи характеру). Серед осіб, які вчиняють сімейне насильство, є відсоток осіб, що вже вчиняли злочини і, як правило насильницького чи статевонасильницького спрямування та притягалися до адміністративної чи кримінальної відповідальності. Особливості професії, форми відносин чи наявність певного подібного досвіду (звички). Як реакція на різко антисоціальну поведінку (вчинок) іншого члена сім'ї. Також психічні відхилення або недорозвинення, самого винного (у межах осудності); особи які зловживають спиртними напоями чи наркотичними засобами тощо.

Підготовка оперативних працівників правоохоронних органів повинна включати отримання первинних навичок профайлінгу, що дозволяють створити такий орієнтовний портрет особи, яка розшукується. Профайлінгу слід приділити час у процесі вивчення юридичної психології, кримінології та криміналістики.

Крім того, корисним є досвід із залучення фахівців наукових установ і вищих навчальних закладів, які мають наукові ступені з пов'язаної тематики. Такий підхід дозволить отримувати реальні практичні результати.

Література

1. Мюллер В. Англо-русский словарь. 70000 слов и выражений. изд. 14-е, стереотип. Москва : «Советская энциклопедия», 1969. 912 с.
2. Профайлинг. *Материал из Википедии – свободной энциклопедии*. URL : <https://ru.wikipedia.org/wiki>.
3. The Paul Ekman Group is now offering FACS. Facial Action Coding System. URL : <http://www.paulekman.com/product-category/facs/>
4. Мерзликин Й. Значение профайлинга в современном мире. Технология выявления неконгруентности. *Научный вестник Московского государственного технического университета гражданской авиации*. 2015. №218. С. 114-116.
5. Профайлинг Технологии предотвращения противоправных действий / под ред. Ю. Вольнского-Басманова, Н. Эриашвили. 2-е изд. Москва : Юнити-Дана, 2013. 198 с.
6. Douglas et al. Criminal profiling from crime scene analysis / John E. Douglas M.S., Robert K. Ressler M.S., Ann W. Burgess R.N., D.N.Sc., Carol R. Hartman R.N., D.N.Sc. First published: September 1986; Behavioral Sciences & the Law. Volume 4, Issue 4 Autumn (Fall) 1986. Pages 401-421. URL : <http://ravenndragon.net/montgomery/crimprofiling.pdf>.
7. Canter D., Heritage R. A Multiivariate Model of Sexual Offence Behavior. *The Journal of Forensic Psychiatry*. 1989. Vol. 1. С. 61.

Анотація

Калюга К. В. Профайлінг як сучасний засіб встановлення особи злочинця. – Стаття.

Статтю присвячено аналізу методики профайлінгу особи невідомого злочинця. Досліджено можливості профайлінгу особи злочинця (в тому числі, в всевітній мережі) та практику його застосування в діяльності правоохоронних органів під час розслідування злочинів.

Профайлинг (англ. Profile- профіль) – профіль, обрис, контур, малювати вигляд збоку – інтегральна методика попередження злочинів через виділення характерних рис осіб, які вчинили злочин або готуються його зробити, на основі психологічних, кримінологічних, криміналістичних та соціологічних знань; сукупність методів і методик оцінки та прогнозування поведінки людини на підставі аналізу найбільш інформативних ознак, криміналістичного портрета особи, характеристики зовнішності, невербальної і вербальної поведінки, місцезнаходження тощо. Фахівці, які збирають, обробляють дані, аналізують і отримують образ, називаються профайлерами. Сьогодні, в правоохоронних органах, не тільки широко не застосовується методика профайлінгу. Вони взагалі не вживають цей термін.

Зазначено, що ефективність роботи профайлера залежить, передусім, від його комунікативних здібностей, умінь за вербальними та невербальними засобами читувати інформацію, яку надає співрозмовник. До вербальних засобів належать мова та мовлення, а до невербальних – зовнішній вигляд співрозмовника, міміка, тембр, тон, інтонація голосу, жести, пози. Обидві групи засобів використовують під час спілкування, причому невербальні менше залежать від свідомого контролю людини. Таким чином, профайлінг застосовують не лише з метою пошуку невідомих злочинців, а й для попередження протиправних дій.

Використання профайлінгу як складової діяльності правоохоронних органів має позитивні й негативні аспекти. В Україні в діяльність правоохоронних органів профайлінг лише починають упроваджувати, тому актуальним є подальше розроблення цієї проблематики з урахуванням зарубіжного досвіду.

Висвітлено зміст застосування профайлінгу, види та головні напрямки профайлінгу. Наведено конкретний приклад моделі криміналістичного портрета особи. Стаття містить низку рекомендацій для досягнення практичних результатів.

Ключові слова: всевітня інтернет-мережа, засоби розслідування, криміналістичний портрет злочинця (портрет особи злочинця, профіль особи злочинця), криміналістичні методи, особа злочинця, профайлінг, розслідування злочину.

Summary

Kaluga K. V. Profiling as a modern means of establishing the identity of the offender. – Article.

The article is devoted to the analysis of the method of profiling the identity of an unknown criminal. The possibilities of profiling the identity of the offender (including the world wide web) and the practice of its application in the activities of law enforcement agencies in the investigation of crimes are investigated. Profiling (English Profile-profile) – profile, outline, outline, draw in profile – an integrated crime prevention technique by highlighting the characteristics of persons who have committed a crime or are preparing to commit it on the basis of psychological, criminological, criminalistic and sociological knowledge; a set of methods and techniques for assessing and predicting human behavior based on the analysis of the most informative signs, forensic portrait of a person, characteristics of appearance, non-verbal and verbal behavior, location and the like. Specialists who collect, process data, analyze and obtain an image are called profilers. Today, in law enforcement agencies, not only the profiling technique is not widely used. They do not use this term at all. It is noted that the effectiveness of the profiler depends primarily on its communicative abilities, the ability to verbal and non-verbal means to read the information that the interlocutor provides. Verbal means include language and speech, and non-verbal means the appearance of the interlocutor, facial expressions, timbre, tone, voice intonation, gestures, poses. Both groups of means are used in communication, and non-verbal ones are less dependent on the conscious control of a person. Thus, profiling is used not only to search for unknown criminals, but also to prevent illegal actions. The use of profiling as a component of law enforcement has positive and negative aspects. In Ukraine, profiling is only just beginning to be introduced into the activities of law enforcement agencies, so the further development of this problem taking into account foreign experience is relevant. The content of the use of profiling, the types and main areas of profiling are highlighted. A specific example of a model of a forensic portrait of a person is given. The article contains a number of recommendations for achieving practical results.

Key words: World Wide Web, investigative tools, forensic portrait of the offender (portrait of the identity of the offender, profile of the identity of the offender), forensic methods, identity of the offender, profiling, investigation of the crime.

УДК 343.1

*К. М. Подлегаєв**здобувач**Міжрегіональної Академії управління персоналом*

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВОВИХ ПОЗИЦІЙ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ПРЕЦЕДЕНТНОЇ ПРАКТИКИ ВЕРХОВНОГО СУДУ УКРАЇНИ У КРИМІНАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕННЯХ

Постановка проблеми. В горнилах судово-правової реформи все більше стають помітними недоліки законодавчого регулювання кримінальних проваджень, а слідча і судова практика показують наявність юридичних колізій та «білих плям» у процесуальному законодавстві.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми показує, що з активізацією судово-правової реформи, появою нових законодавчих актів виникає потреба гармонізації правових норм, а відтак зростає актуальність дослідження прецедентної судової практики та шляхів її реалізації для удосконалення кримінально-процесуальних правовідносин. Даній проблематиці в різних її аспектах приділяли певну увагу П. П. Андрушко, В. Е. Беляневич, А. Бущенко, Ю. М. Дроздов, В. І. Завидняк, О. В. Капліна, В. О. Котюк, Д. В. Кухнюк, Л. А. Луць, Я. М. Магазинер, В. Т. Маляренко, М. Н. Марченко, І. І. Митрофанов, Н. В. Нор, О. В. Оніщенко, Н. М. Оніщенко, М. І. І. Онищук, Н. А. Орловська, М. І. Панов, Н. М. Пархоменко, П. П. Пилипчук, С. П. Погребняк, А. В. Савченко, О. Ф. Скакун, В. М. Тертишник, В. Г. Уваров, Т. І. Фулей, С. Я. Фурса, М. І. Хавронюк, Д. Ю. Хорошковська, С. В. Шевчук, Ю. С. Шемшученко, І. Д. Шутак, В. І. Ямковий та інші вчені-юристи [3-35].

Між тим, як і раніше, залишаються не повною мірою вирішеними питання гармонізації українського кримінально-процесуального з застосуванням правових позицій Європейського суду з прав людини та прецедентної практики Верховного Суду України у кримінальних провадженнях. Наразі вбачається невідповідність вітчизняного кримінально-процесуального законодавства в окремих аспектах європейським стандартам.

Мета статті – визначення основних алгоритмів подальшого реформування кримінально-процесуального права на основі принципів, правових позицій та прецедентної практики Європейського суду з прав людини і національної прецедентної практики Верховного Суду, формулюванню у зв'язку з цим конкретних пропозицій з урахуванням положень Конституції України та європейських стандартів для забезпечення високої ефективності кримінального судочинства.

Виклад основного матеріалу. Сучасна правова система України – це складна, багатопланова інтегративна система, структуру якої становлять як сукупність правових норм, так і значний пласт прецедентного права.

Незважаючи на всю прогресивність закону, з усієї його досконалості, він не може охоплювати всі можливі ситуації, які наявні й можуть бути у суспільстві. Іншими словами, враховуючи динамічність життя, важливість передбачення нових суспільних процесів, закон не можна вважати найефективнішою формою права. Через об'єктивні причини будь-яке законодавство має тенденцію до старіння, відставання від потреб суспільства, які розвиваються [22, с. 25].

Рефлексія історичного розвитку національного законодавства та світового досвіду використання судового прецеденту як одного із повноцінних джерел права показує, що, з одного боку, закони будучи консервативним елементом права в реаліях буття права не завжди відповідають вимогам швидкоплинної діалектики суспільних відносин, а, з іншого боку, прецедентне право будучи більш мобільним засобом гармонізації системи права і суспільних потреб, тим не менше не завжди забезпечує системності, дотримання вимоги чіткої юридичної визначеності, не носить структурованого характеру та має інші складності в організації його засвоєння та застосування.

Судовий прецедент є гнучкішим і більш оперативно враховує правову дійсність, яка змінюється, та характеризується високим рівнем визначеності, нормативності та динамічності. Крізь призму прецедентної практики окремого аналізу потребують питання застосування прецедентної практики для удосконалення інститутів слідчих дій, розмежування контролю за вчиненням злочину і провокації злочину, доведення обґрунтованої підозри й підстав обрання запобіжних заходів та інші проблеми.

Між тим, в сучасній правничій науці думки вчених щодо судового прецеденту як джерела права носять досить дискусійний характер. Це можна помітити як в питаннях оцінки рішень Європейського суду з прав людини і прецедентної практики Верховного суду, так в питаннях оцінки рішень

Конституційного суду України для гармонізації правової системи.

Г. Василевич серед важливих джерел (форм) права називає: 1) нормативно-правові акти державних органів (до них дослідник відносить міжнародні договори, які стали обов'язковими для держави у зв'язку з ратифікацією, приєднанням, затвердженням); 2) правові звичаї; 3) судові прецеденти; 4) загальні принципи права [5, с. 2].

Гураленко Н. А. слішно зазначає, що багатозначність, різноаспектність і розмаїтість категорії «джерело права» не дозволяло обмежити його пізнання якимось одним абсолютно правильним способом його осягнення та осмислення. Аналізуючи переваги й особливо недоліки певного підходу до розуміння категорії «джерело права», можна зробити висновок про неможливість їхньої абсолютизації. Тільки раціональне врахування всього позитивного, що є в них, дає можливість адекватно й усебічно дослідити цей складний правовий феномен [6, с. 23].

Є. Євграфова, між тим, зазначає, що, ухвалюючи рішення, Конституційний Суд України не встановлює норми права, що не властиво його призначенню і повноваженням, а лише «звільнює» систему законодавства від актів, що суперечать Основному Закону держави [8, с. 67].

На думку В. Шаповала, у випадках встановлення невідповідності нормативно-правового акта Конституції України, Конституційний Суд займається так званою «негативною правотворчістю», тобто фактично скасовує нормативно-правові акти і здійснює таким чином негативний за своєю сутністю вплив на здійснювану уповноваженими органами правотворчість [34, с. 29].

М. Тесленко зазначав, що «правові позиції Конституційного Суду України як джерело права здатні заповнювати прогалини в законодавстві і вирішувати колізії в ньому відповідно до букви і духу закону, розкриваючи при цьому особливості права як живого організму» [29, с. 38]

У свою чергу, Д. В. Кухнюк, досліджуючи проблему упорядкування статусу судового прецеденту в Україні в площині кримінального процесу, приходять до висновку, що «для впровадження судового прецеденту в систему джерел кримінально-процесуального права України відсутня необхідність прямого законодавчого закріплення за певними судовими рішеннями статусу судового прецеденту або прийняття спеціального закону про судовий прецедент» [12].

Торкаючись гармонізації законодавства, Л. Петрова, зазначає, що на сьогодні у світі практично не існує абсолютно замкнутих національних правових систем. Нині основу всіх розвинених правових устроїв становлять універсальні, а не національні елементи, внаслідок чого основні правові поняття та практика їхнього втілення більш чи

менш спільні в усіх сучасних правових системах [19, с. 65–66].

О. Скакун прогнозує, що у майбутньому «визначне місце (субсидіарна властивість) у системі джерел права України належатиме правовому, особливо судовому прецеденту» [24, с. 71].

Уступаючи законодавчим нормам в структурованості, системності та стабільності, прецедентне право Європейського Суду з прав людини та Верховного Суду України, являючи собою більш живу, оперативну, динамічну і гнучку модель правотворчості, в умовах зниження професіоналізму законодавчого органу, невгомних правових реформ та так званого «законодавчого спау» може відігравати важливу і незамінну роль для удосконалення кримінально-процесуальної діяльності та правовідносин у сфері правосуддя, разом з тим, відіграючи також роль каталізатора позитивних законодавчих змін.

«Правові позиції та прецедентна практика Європейського суду з прав людини, – зазначає В. М. Тертишник, – стають не тільки європейськими правовими стандартами, але й наповнюють правову систему України цілісними й важливими принципами, дефініціями, гарантіями, нормами, які мають гармонізувати національне право і правосвідомість, унормувати наявні прогалини законодавчого регулювання». [27, с. 8].

Безумовно в плані усунення прогалин законодавства та його гармонізації практика ЄСПЛ представляє собою унікальний і багатоплановий пласт цікавих позицій та концептуальних моделей юридичних рішень.

Процес впровадження судового прецеденту у кримінальний процес суверенної України розпочався з реалізації в систему національного права правових позицій та прецедентної практики Європейського суду з прав людини.

У Конвенції про захист прав людини та основних свобод (1950 р.), яку Україна ратифікувала 17 липня 1997 р., визначені не тільки основні права і свободи людини, а й закріплено суттєве правило, яке зобов'язує держави при виконанні зобов'язань за міжнародним договором враховувати тлумачення дані Європейського суду з прав людини (ст. 32 Конвенції). Відтак, прецедентна практика Європейського суду з прав людини набуває значення джерела кримінально-процесуального права України.

Статтею 17 Закону України від 23 лютого 2006 року № 3477-IV «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» передбачено, що «суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду (стаття 1 Закону «практика Суду – практика Європейського суду з прав людини та Європейської комісії з прав людини») як джерело права». Законодавчий орган держави (орган представництва)

має здійснювати експертизу та перевірку чинних законів і підзаконних актів на відповідність Конвенції та практиці Європейського суду з прав людини (ст. 19).

В частині 1 статті 36 Закону України від 02.06.2016 № 1402-VIII «Про судоустрій та статус суддів» зазначається, що «Верховний Суд забезпечує сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом». У статті 31 цього закону передбачено можливість утворення та функціонування Вищого суду з питань інтелектуальної власності та Вищого антикорупційного суду як судів першої інстанції з розгляду окремих категорій справ, до повноважень яких віднесено узагальнення судової практики та інформаційно-аналітичне забезпечення суддів з метою підвищення якості судочинства.

Виникають вкрай актуальні та практично важливі проблеми: а) систематизації й структуризації значного пласту правових позицій та прецедентної практики Європейського Суду з прав людини, що ускладнено тим, що такі акти прийняті в різні часи і відносно різних Європейських країн з урахуванням особливостей їх національної системи права; б) систематизації й структуризації новітньої прецедентної практики Верховного Суду України та аналізу її щодо гармонізації з національним законодавством, рішеннями Конституційного Суду України та практикою ЄСПЛ; в) забезпечення правильного тлумачення прецедентної судової практики та розробки на цій основі необхідних законодавчих ініціатив; г) відпрацювання механізмів корегування національного кримінально-процесуального законодавства з урахуванням змісту його реформаторських змін, запроваджуваних новел, приписів Конституційного Суду України, положень міжнародних правових актів, правотворчих рішень Європейського Суду з прав людини, та прецедентної практики Верховного Суду, які самі часто знаходяться в ситуації динамічних змін і незавершеної систематизації.

Розв'язання даної проблеми потребує удосконалення аналітичної, законопроектної та законодавчої діяльності, коректив компетентностей правничих інституцій держави, системне удосконалення кримінально-процесуального законодавства.

На наш погляд, перш за все для усунення можливих колізій в ст. 1 КПК України припис про те, що «порядок кримінального провадження на території України визначається лише кримінальним процесуальним законодавством України», потрібно без зволікань скасувати.

Ст. 1 КПК України доцільно викласти таким чином:

«Порядок провадження у кримінальних справах на території України визначається Конституцією України, рішеннями Конституційного Суду України, положеннями ратифікованих міжна-

родних договорів України, які не суперечать Конституції України, правовими позиціями та прецедентною практикою Європейського Суду з прав людини, цим Кодексом й іншими законами України, та здійснюється з урахуванням прецедентної практики Верховного Суду України.

Норми Конституції України мають найвищу юридичну силу і застосовуються як норми прямої дії, якщо інші правові норми суперечать їй чи неповно регулюють відповідні правовідносини.

Положення міжнародного договору, який не суперечить Конституції України, а також рішення Європейського Суду з прав людини, застосовуються, у разі, якщо норми цього Кодексу суперечать приписам указаних джерел права, чи неповно регулюють відповідні правовідносини.

Прецедентна практика Верховного Суду України застосовується з урахуванням її відповідності принципам Конституції України, міжнародних правових актів, а також рішенням Європейського Суду з прав людини та законів України, у разі, якщо норми названих джерел права мають прогалини правового регулювання чи неповно регулюють відповідні правовідносини».

Висновки. В сучасних реаліях судово-правової реформи прецедентна практика ЄСПЛ та Верховного Суду України, стаючи частиною системи процесуального права, потребує закріплення на законодавчому рівні якості легальних джерел права, а також системного аналізу, систематизації, кодифікації та інтегративної імплементації в окремі інститути національного кримінально-процесуального законодавства.

Перспективи подальшого розгляду проблеми вбачаються в аналізі крізь призму принципів права окремих інститутів кримінального провадження.

Література

1. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України: від 23 лютого 2006 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. Ст. 260.
2. Про судоустрій і статус суддів : Закон України : від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.
3. Буткевич В. Якість закону і питання ефективності застосування рішень Європейського Суду з прав людини судами України. *Право України*. 2011. № 7. С. 48-63.
4. Буценко А. Precedent UA – 2015 / Буценко А., Сапожнікова О., Шинка-ренко О. К. : КВЦ, 2015. 412 с.
5. Василевич Г. Конституционные аспекты субординации источников права. *Конституционное и муниципальное право*. М.: Юрист, 2006. № 2. С. 2-6.
6. Гураленко Н. А. Судовий прецедент в системі джерел права: філософсько-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.12. Л., 2009. 223 с.
7. Дудаш Т. І. Практика Європейського Суду з прав людини : навч.-практ. посібник. К.: Алерта, 2013. 368 с.
8. Євграфова Є. Акти Конституційного Суду України в системі національного законодавства. *Право України*. 2001. № 10. С. 66-68.

9. Завидняк В. І. Впровадження судового прецеденту у кримінальний процес України: монографія. Ірпінь: Ун-т ДФС України, 2019. 410 с.

10. Корчевна Л. Проблема різноджерельного права: Дослід порівняльного правознавства: монографія. К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. 360 с.

11. Костенко О. Основне питання правознавства з позицій соціального натуралізму. *Проблеми філософії права*. Т. 1. Київ-Чернівці: Рута, 2003. С. 72-78.

12. Кухнюк Д. В. Судовий прецедент як джерело кримінально-процесуального права України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2008. 17 с.

13. Кучинська О. П., Фулей Т. І., Бараннік Р. В. Принципи кримінального провадження у світлі практики Європейського суду з прав людини: монографія. Ніжин: Аспект-Поліграф, 2013. 227 с.

14. Лукашевич В. Г., Узунова П. П. Використання практики Європейського суду з прав людини під час здійснення правосуддя в Україні. *Вісник Запорізького національного університету*. 2006. № 3. С. 142-146.

15. Михайленко В. В. Реалізація засади верховенства права у кримінальному провадженні: монографія. Київ: Вид. «Паливода А.В.». 2019. 256 с.

16. Нор Н. Судова практика в механізмі кримінально-процесуального регулювання та форми її вираження. *Вісник Львівського ун-ту*. 2008. Вип. 47. С. 257-264.

17. Панов М. І. Принцип правової визначеності у практиці Європейського суду з прав людини і проблеми якості кримінального законодавства України. *Проблеми законності*. 2015. Вип. 128. С. 8-19.

18. Петришин О. В., Колодій О. А. Модельні правові акти: теорія та практика реалізації: монографія. К.: Алерта, 2016. 204 с.

19. Петрова Л. Джерела права. *Вісник Академії правових наук України*. 1997. № 1. С. 65-76.

20. Погребняк С. Прогалини в законодавстві та засоби їх подолання. *Вісник Академії правових наук України*. 2013. № 1.

21. Правові позиції Європейського суду з прав людини: аналітичний огляд / О. М. Дроздов, О. В. Дроздова; за заг. ред. О. М. Дроздова, М. С. Ковтун, В. І. Ковтуна. Харків: Видавничий будинок «Фактор», 2018. 624 с.

22. Рудковський В. Теоретические проблемы источников права. *Философия права*. 2005. № 3. С. 21-27.

23. Сімонович Д. В. Європейські стандарти забезпечення прав людини у досудових стадіях кримінального процесу України: монографія. Х.: НікаНова, 2011. 272 с.

24. Скакун О. Правова система України на правовій карті світу. Харків: Еспада, 2004. 96 с.

25. Сливка С. Природне та надприродне право: у 3-х частинах. Ч. 1: Природне право: історико-філософський погляд. К.: Атака, 2005. 224 с.

26. Строчий Р. Є. Судова влада як творець права в контексті поділу влад. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2012. Вип. 641. С. 121-126.

27. Тертишник В. М. Реалізація правових позицій та прецедентної практики Європейського суду з прав людини в розв'язанні проблем кримінально-процесуального права України. *Правова позиція*. 2016. № 1 (16). С. 7-13.

28. Тертишник В. М. Кримінальний процес України. Загальна частина: підручник. К.: Алерта, 2014. 440 с.

29. Тесленко М. Юридична сила і значення правових позицій Конституційного Суду України. *Вісник Конституційного Суду України*. 2003. № 4. С. 36.

30. Тихий В. Офіційне тлумачення Конституції та законів України Конституційним Судом України. *Вісник Конституційного Суду України*. 1998. № 4. С. 42-43.

31. Уваров В. Г. Застосування практики Європейського суду з прав людини та норм міжнародно-правових актів в удосконаленні кримінального судочинства України: монографія; за заг. ред. доктора юрид. наук, професора В. М. Тертишника. Дніпропетровськ. 2012. 268 с.

32. Фурса С. Я., Фурса Є. І. Науково-практичний коментар до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини». К., 2007.

33. Чумак К. Презумпція невинуватості у національному законодавстві і практиці Європейського суду з прав людини. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2017. № 2. С. 177-183.

34. Шаповал В. Становлення конституціоналізму в Україні: проблеми теорії. *Право України*. 1998. № 5. С. 25-29.

35. Ямковий В. І. Впровадження судового прецеденту як необхідний елемент гармонізації законодавства України з європейськими правовими системами. *Українсько грецький міжнародний науковий юридичний журнал «Порівняльно правові дослідження»*. 2009. № 2. С. 25-30.

Анотація

Подлгаєв К. М. Проблеми реалізації правових позицій Європейського суду з прав людини та прецедентної практики Верховного Суду України у кримінальних провадженнях. – Стаття.

У статті розглянуто питання використання практики європейського суду з прав людини та Верховного Суду України як механізму забезпечення реалізації європейських стандартів правосуддя.

Розкриті доктринальні та практичні аспекти використання судових прецедентів та визначення основних алгоритмів подальшого реформування кримінально-процесуального права.

В сучасних умовах правових реформ необхідно забезпечити:

а) систематизацію та структурування значного масиву правових позицій та прецедентної практики Європейського Суду з прав людини, які акти прийняті в різні часи і відносно різних Європейських країн та з урахуванням особливостей їх національної системи права;

б) систематизацію та структурування новітньої прецедентної практики Верховного Суду України та аналізу її щодо гармонізації з практикою ЄСПЛ;

в) забезпечення правильного тлумачення прецедентної судової практики та розробки на цій основі необхідних законодавчих ініціатив;

г) відпрацювання механізмів корегування національного кримінально-процесуального законодавства з урахуванням правотворчих рішень Європейського Суду з прав людини, та прецедентної практики Верховного Суду.

В сучасних реаліях судово-правової реформи прецедентна практика ЄСПЛ та Верховного Суду України, стаючи частиною системи процесуального права, потребує закріплення на законодавчому рівні якості легальних джерел права, а також системного аналізу, систематизації, кодифікації та інтегративної імплементації в окремі інститути національного кримінально-процесуального законодавства.

В контексті розглянутих проблем запропонована модель ст. 1 КПК України.

Ключові слова: судовий прецедент, Європейський суд з прав людини, забезпечення прав, справедливий суд.

Summary

Podliehaiev K. M. Problems of realization of legal positions of the European Court of Human Rights and precedent practice of the Supreme Court of Ukraine in criminal proceedings. – Article.

The issue of using the practice of the European Court of Human Rights and the Supreme Court of Ukraine is discussed as array mechanism for ensuring implementation of European justice standards. Doctrinal and practical aspects of court precedents and key algorithms of further reformation of criminal procedural law are disclosed.

In modern conditions of legal reforms it is necessary to ensure:

a) systematization and structuring significant a of legal positions and case law of the European Court of Human Rights, which acts adopted at different times and in relation to different European countries and Peculiarities of their national law system;

b) systematization and structuring newest of case law practice of the Supreme Court of Ukraine and its analysis on harmonization with practice of the ECHR;

c) Ensure the correct interpretation of case jurisprudence and the elaboration on this basis of the necessary legislative initiatives;

d) Working out the mechanisms of correction of national criminal procedural legislation taking into account the human rights decisions of the European Court of Human Law, and case practice of the Supreme Court.

In modern realities of legal reform the case practice of the ECHR and the Supreme Court of Ukraine, becoming a part of the system of procedural law, require the consolidation of legal level I quality legitimate sources of law, as well as system analysis, Systematization, codification and integrative implementation into separate institutes of national criminal procedural legislation. In the context of examined problems proposed model art. 1 CPC of Ukraine.

Key words: Judicial precedent, European Court of Human Rights, guarantee of rights, mechanism, fair trial.

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.01

Т. А. Грабович
кандидат юридичних наук

САТИСФАКЦІЯ ЯК ФОРМА ВІДШКОДУВАННЯ ШКОДИ, ЗАПОДІЯНОЇ
МІЖНАРОДНО-ПРОТИПРАВНИМ ДІЯННЯМ

Постановка проблеми. Незважаючи на нечіткість застосування у сучасній практиці та відсутність будь-якого точного визначення у міжнародному праві поняття «сатисфакція», цей термін все ж позначає певні форми реагування на протиправні діяння [1, с. 623]. Сатисфакція є третьою формою відшкодування, яку відповідальна держава зобов'язана надати на виконання свого зобов'язання щодо повного відшкодування шкоди, заподіяної міжнародно-протиправним діянням. Це є нестандартною формою відшкодування в тому сенсі, що в багатьох випадках шкода, заподіяна в результаті міжнародно-протиправного діяння держави, може бути повністю відшкодована за допомогою реституції і/або компенсації. Винятковий характер сатисфакції як засобу відшкодування і її взаємозв'язок з принципом повного відшкодування підкреслюються фразою «наскільки [шкоду] не може бути відшкодовано реституцією або компенсацією» [2, с. 128].

Вивчення сутності та особливостей застосування сатисфакції має теоретичне та прикладне значення заважаючи на її роль у повному відшкодуванні завданої шкоди у певних випадках та урегулюванні міжнародних спорів, де має місце нематеріальна шкода.

Стан дослідження. Питання міжнародно-правової відповідальності держав висвітлено у значній кількості наукових робіт. Серед авторів, які внесли вагомий вклад у дослідження цієї проблеми слід назвати таких вчених як Р. Аго, С. Ф. Амерасінг, В. Ф. Антипенко, В. А. Василенко, Л. Г. Гусейнов, К. О. Дейкало, О. В. Задорожній, А. Зайберт-Фор, І. І. Лукашук, Дж. Кроуфорд, П. М. Куріс, Д. Б. Левін, В. А. Мазов, Д. Макголддрік, С. Оллесон, А. Пеллет, М. Соренсен та ін. Водночас питання відшкодування шкоди, спричиненої міжнародно-протиправним діянням, і зокрема, положення щодо сатисфакції як форми відшкодування не отримали достатнього відображення.

Мета статті полягає у висвітленні сутності сатисфакції як особливої форми відшкодування у разі вчинення міжнародно-протиправного діяння та практики її застосування.

Виклад основного матеріалу. У загальному міжнародному праві термін «сатисфакція» описує певну форму відшкодування в праві про відповідальність держави. Ця специфічне відшкодування вважається відшкодуванням нематеріальної шкоди – на відміну від матеріальної шкоди – заподіяної міжнародно-протиправним діянням, оскільки «повне відшкодування» є давно визнаним принципом, – пише К. Хосс [3, с. 25]. Я. Броунлі визначає загалом сатисфакцію як будь-який захід, який відповідальна держава зобов'язана вжити окрім реституції або компенсації [4, с. 528].

У доктрині була висунута концепція двох видів сатисфакції – ординарної і надзвичайної. Першою позначалося загальноприйняте розуміння сатисфакції. Надзвичайною сатисфакцією пропонувалося вважати «такі, що виходять за рамки простого задоволення, різного роду тимчасові обмеження суверенітету і міжнародно-правової суб'єктності держави, яка вчинила міжнародний злочин». І. І. Лукашук вказував на те, що такі суворі заходи важко визнати заходами морального задоволення, адже йдеться про найсерйозніші санкції [5, с. 228-229].

І. І. Лукашук відзначає існування у сучасному міжнародному праві двох видів сатисфакції. До першого виду належить сатисфакція як самостійна форма відшкодування в разі, коли шкода має лише моральний і юридичний характер. Сюди ж слід віднести і сатисфакцію, яка надається у випадках, коли шкода не може бути повністю відшкодована реституцією або компенсацією. До другого виду належить сатисфакція, яка супроводжує будь-яку форму відшкодування. Різниця між двома видами в основному полягає в формі. Перший вид сатисфакції має ясно виражену форму. Другий вид має на увазі і не оформляється спеціальним актом. В основному він знаходить вираження у визнанні факту правопорушення вчиненого державою [5, с. 230].

Сатисфакції як формі відшкодування шкоди присвячена стаття 37 Статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння 2001 р., що має на увазі перший вищезазначений вид сатисфакції.

Стаття 37 розділена на три пункти, кожен з яких стосується окремого аспекту сатисфакції. У пункті 1 розглядається правовий характер сатисфакції та види шкоди, за які вона може бути надана. У пункті 2 описуються, хоча і не вичерпним чином, деякі форми сатисфакції. У пункті 3 закріплені обмеження зобов'язання з надання сатисфакції, які враховують минулу практику у випадках, коли іноді запитували надмірні форми сатисфакції [2, с. 128].

Розглянемо ці аспекти детальніше.

Стаття 37 Статей встановлює у п. 1, що держава, відповідальна за міжнародно-протиправне діяння, зобов'язана надати сатисфакцію за шкоду, заподіяну даним діянням, наскільки вона не може бути відшкодована реституцією або компенсацією.

Шкода, за яку відповідальна держава зобов'язана надати повне відшкодування, включає в себе «будь-яку шкоду, матеріальну чи моральну, заподіяну міжнародно-протиправним діянням держави». Матеріальна та моральна шкода, заподіяна міжнародно-протиправним діянням, як правило, піддається фінансовій оцінці і, отже, підпадає під компенсацію. Сатисфакція, з іншого боку, є засобом відшкодування шкоди, що не піддається фінансовій оцінці, і є образою, нанесеною державі. Такі види шкоди нерідко носять символічний характер і виникають з самого факту порушення зобов'язання, незалежно від його матеріальних наслідків для відповідної держави [2, с. 128].

У сучасному праві міжнародної відповідальності відшкодування шкоди не відображає тяжкості протиправного діяння; швидше, відшкодування має бути адаптованим до шкоди, яку зазнає держава. Якщо шкода має матеріальний характер, то вона відшкодовується матеріальними формами; якщо шкода має нематеріальний характер, відшкодування набуває форми сатисфакції; немає очевидної ієрархії між двома формами відшкодування шкоди [3, с. 26].

Надання сатисфакції за шкоду, що називається «нематеріальною шкодою», повністю утвердилося в міжнародному праві. З цього приводу, наприклад, в рішенні по справі «Rainbow Warrior» трибунал ухвалив наступне: «У практиці держав і міжнародних судових органів давно прийнято використання сатисфакції як засобу захисту або форми відшкодування (в широкому сенсі) стосовно порушення міжнародного зобов'язання. Така практика в першу чергу стосується випадку моральної або юридичної шкоди, безпосередньо заподіяної державі, особливо на відміну від випадку шкоди особам, що зачіпає міжнародну відповідальність [6, п. 122].

К. Хосс пише, що у той час як матеріальна шкода відшкодовується або реституцією в натурі або компенсацією, відшкодування нематеріаль-

ної шкоди є більш різноманітним у своїх формах, залежно від фактичних та юридичних обставин справи. У цьому сенсі практика держав та судова практика щодо сатисфакції не є остаточною і призводить до невизначеності, коли необхідно оцінити правові умови, форми та межі такого роду відшкодування. Прикладів такого відшкодування достатньо, переважно в дипломатичній практиці держав, коли вимагалось відшкодування не лише матеріальної шкоди, але й того, що вважалося посяганням на гідність держави як суверенного утворення, але й інші види шкоди також призводять зобов'язання запропонувати сатисфакцію потерпій державі [3, с. 26].

У практиці державної діяльності є багато прикладів претензій щодо сатисфакції в умовах, коли міжнародно-протиправне діяння держави заподіє нематеріальну шкоду іншій державі. Прикладами можуть бути образа державної символіки, наприклад національного прапора, порушення суверенітету або територіальної цілісності, напад на морські або повітряні судна, жорстоке поводження або навмисний напад на глав держав і урядів або ж дипломатичних або консульських представників або на інших осіб, що користуються захистом, а також порушення недоторканності приміщень посольств і консульств або житла членів дипломатичних представництв [2, с. 128].

У п. 2 ст. 37 Статей 2001 р. встановлюється, що сатисфакція може полягати у:

- визнанні порушення;
- вираженні жалю;
- офіційному вибаченні;
- виражатися в іншій належній формі.

Форми сатисфакції, перераховані в цій статті, є лише прикладами. Належна форма сатисфакції буде залежати від обставин і не може бути визначена заздалегідь. Існує багато можливостей, в тому числі:

- проведення належного розслідування причин нещасного випадку, який призвів до заподіяння шкоди або збитків;
- створення цільового фонду для управління компенсаційними виплатами в інтересах бенефіціаріїв;
- прийняття дисциплінарних заходів або санкцій щодо осіб, чия поведінка призвела до міжнародно-протиправного діяння;
- винесення рішення про символічне відшкодування за шкоду без матеріальних наслідків;
- запевнення чи гарантії неповторення [2, с. 128-129].

КМП ООН зауважує, що у пункті 2 ст. 37 не міститься спроба перерахувати всі можливі варіанти, які і намірів виключити будь-які з них. Крім того, порядок форм сатисфакції, викладений в пункті 2, не відображає яку б то не було ієрархію або перева-

гу. Належна форма сатисфакції, якщо вона взагалі буде можлива, буде визначатися з урахуванням обставин кожної конкретної справи [2, с. 129].

Однією з найбільш поширених форм сатисфакції, що передбачається в разі моральної або нематеріальної шкоди державі, є заява про протиправність діяння, зроблена компетентним судом або трибуналом. Корисність декларативного засобу як форми сатисфакції в разі нематеріальної шкоди державі була підтверджена МС ООН при розгляді справи *Corfu Channel*, коли Суд, визнавши протиправною операцію з розмінування, проведену військово-морськими силами Великобританії після вибуху, заявив: «для забезпечення поваги міжнародного права, органом якого він є, Суд повинен оголосити, що дії британського військового флоту представляли собою порушення албанського суверенітету. Ця заява відповідає проханню, заявленому Албанією через її адвоката, і саме по собі є належною сатисфакцією» [7].

Така практика застосовувалася в багатьох подальших справах. До прикладу, у своєму рішенні щодо юрисдикції у справі *Quiborax S.A. et al. v. Plurinational State of Bolivia* (2012) арбітраж виніс рішення, що було б більш доцільним розглянути в остаточному рішенні по суті справи прохання заявника про винесення декларативного рішення відповідно до статті 37 [8, п. 308].

У справі щодо ордеру на арешт від 11 квітня 2000 року (Демократична Республіка Конго проти Бельгії) (2002) МС ООН шляхом реституції наказав Бельгії скасувати ордер на арешт, виданий тодішньому міністру закордонних справ Демократичної Республіки Конго. У той же час у цій справі Суд присудив сатисфакцію у додаток до реституції, відзначаючи:

«Суд вважає, що ... положення у тому вигляді, в якому воно з усією ймовірністю існувало б, якби [протиправне діяння] не було скоєно, неможливо відновити просто постановою Суду про те, що ... ордер на арешт був протиправним з точки зору міжнародного права. Ордер як і раніше існує, але залишається протиправним, незалежно від того факту, що пан Ієродіа перестав бути міністром закордонних справ. Тому Суд вважає, що Бельгія має, обравши будь-які засоби на свій розсуд, скасувати цей ордер і повідомити про це держави, яким вона його розіслала» [9, с. 238].

Дж. Кроуфорд зазначив, що хоча заяви про протиправність компетентними судами та трибуналами є однією з найпоширеніших форм сатисфакції, такі заяви не вказані в п. 2 ст. 37 Статей як одна з можливих форм сатисфакції. Вчений вказує на дві причини щодо цього.

Перша стосується того, що Статті про відповідальність держав не були розроблені як звід норм, що застосовуються у суперечках, вирішуваних шляхом винесення офіційних судових рішень.

Вони стосуються правовідносин держав, а не повноважень чи юрисдикції трибуналів. Держава не може надати або пропонувати заяву щодо себе; це може бути тільки зроблено компетентною третьою стороною [10, с. 529]. По-друге, будь-який суд або трибунал, що володіє юрисдикцією щодо спору, має право визначити правомірність поведінки і зробити заяву про свої висновки в якості необхідної частини процесу розгляду справи. Така заява може випереджати рішення про будь-яку форму відшкодування або може бути єдиним необхідним засобом захисту [2, с. 129; 10, с. 529].

У деяких справах МС ООН визначив, що заява про протиправність була єдиним належним засобом відшкодування. Наприклад, у справі «Про застосування конвенції про запобігання злочину геноциду та покарання за нього (Боснія і Герцеговина проти Сербії і Чорногорії)» (2007), Суд постановив, що реституція є неможливою, і фінансова компенсація не є належною формою відшкодування за порушення зобов'язання щодо попередження геноциду. Водночас Суд заявив: «Очевидно, що заявник має право на відшкодування у вигляді задоволення, і воно може бути найкращим чином виражено, як пропонує заявник, у формі заяви в рамках цього рішення про те, що відповідач не виконав покладене на нього Конвенцією зобов'язання щодо попередження злочину геноциду» [11, с. 240]. У цій справі Суд прийшов до висновку, що пункти резолютивної частини його рішення щодо порушення Сербією своїх зобов'язань згідно з Конвенцією є належним задоволенням і що справа не стосується тих справ, «в яких було б необхідно виносити постанову про виплату компенсації або, щодо порушення зобов'язання із попередження геноциду, припис про подання запевнень і гарантій неповторення порушень» [11, с. 240].

У справі, що стосувалася певних питань, пов'язаних із взаємною допомогою у кримінальних справах (Джибуті проти Франції) (2008), МС ООН ухвалив, що Французька Республіка, не вказавши Республіці Джибуті причин своєї відмови виконати рогаторій, не виконала своє міжнародне зобов'язання згідно зі статтею 17 Конвенції про надання взаємної допомоги в кримінальних справах між двома сторонами, і що його постанову про це порушення є належним задоволенням [12, с. 17]. У справі щодо целюлозних заводів на річці Уругвай (Аргентина проти Уругваю) (2010) МС ООН встановив, що його «висновок щодо неправомірної поведінки Уругваю стосовно процесуальних зобов'язань, як такий, є задоволенням вимоги Аргентини» [13, с. 135].

Ще однією формою сатисфакції є вибачення, яке може бути принесено усно або письмово відповідною посадовою особою або навіть главою держави. Наприклад, коли колумбійський гелікоптер та бойові літаки, як стверджується, заблукали

на еквадорській території в 2006 році, Міністерство оборони Колумбії вибачилося за ненавмисне вторгнення [10, с. 528].

Висловлення жалю або вибачення були за-требувані в справах «I'm Alone», «Kellet», і «Rainbow Warrior» і були висловлені відповідальною державою в справі Consular Relations і справі LaGrand. Прохання про принесення вибачення і пропозиції принести вибачення часто зустрічаються в дипломатичній практиці, і пропозиція про принесення своєчасних вибачень, коли вона виправдана обставинами, може багато чого зробити для врегулювання спору. За інших обставин вибачення може не знадобитися, наприклад коли справа врегульована на основі *ex gratia* або коли вибачення може виявитися недостатнім. У справі LaGrand суд визнав «вибачення недостатнім, оскільки його буде недостатньо і в інших справах, коли громадяни іноземних держав в терміновому порядку не ставилися до відома про свої права згідно з пунктом 1 статті 36 Віденської конвенції і піддавалися тривалому затриманню або серйозним санкціям» [2, с. 129-130].

Слід відзначити, що сатисфакція може складатися з грошової виплати. Виплата коштів шляхом сатисфакції слугує меті, відмінній від будь-яких грошових виплат в порядку компенсації. Сатисфакція виплачується стосовно моральної шкоди державі [10, с. 528].

На думку Е. Хосс, можливість пропонувати грошову сатисфакцію для відшкодування нематеріальної шкоди немає ґрунтовних підстав у сучасному міжнародному праві. У той час як це прийнято у національних правових системах, що нематеріальна шкода може бути оцінена у грошовому вимірі, це не стосується міжнародного правового порядку. Невелика кількість прецедентів свідчить про те, що принаймні символічну форму грошового задоволення може бути прийнято як засіб відшкодування шкоди. Це є дійсно так, зокрема, коли держава вимагає відшкодування від імені одного з її громадян [3, с. 29].

У п. 3. ст. 37 Статей 2001 р. закріплено, що сатисфакція не повинна бути непропорційною шкоді і не може приймати форму, принизливу для відповідальної держави.

Надмірні вимоги, які висувалися в минулому під приводом отримання «сатисфакції», говорять про необхідність певного обмеження заходів, які можуть виявитися витребуваними як сатисфакція, щоб уникнути зловживань, які не відповідають принципу рівності держав. Зокрема, сатисфакція не повинна носити карального характеру або передбачати штрафні санкції. У пункті 3 статті 37 встановлюються обмеження на зобов'язання надати сатисфакцію. У ньому передбачені два критерії:

по-перше, пропорційність сатисфакції до шкоди;

по-друге, вимога, щоб сатисфакція не приймала форми, принизливої для відповідальної держави [2, с. 130].

Положення п. 3 ст. 37 мало обговорюється на практиці. Щодо пропорційності сатисфакції, то ця вимога спрямована на ситуації, в яких задоволення приймає форму грошової виплати [10, с. 531].

Стосовно «принизливості» форми, то термін «принизливий» недостатньо точний. КМП ООН наводить приклад повстання боксерів в Китаї в 1900 році. Ця подія спричинила, серед іншого, «смерть посла Німеччини у Китаї, пограбування кількох іноземних делегацій, вбивство канцлера японської делегації та інших іноземних громадян, а також поранення інших іноземних громадян та осквернення іноземних кладовищ. Спільна нота, надіслана державами до китайського уряду, стосувалося «надзвичайно прикрих запитів, таких як переговори про нові та більш вигідні комерційні угоди» [10, с. 531].

Щодо другого положення Е. Вайлер та А. Папо відзначають, що обмеження стосовно непринизливого характеру сатисфакції чітко закріплює юридичне існування поняття гідності держави та відкидає погляди тих науковців, що виступають проти понять честі, гідності чи репутації держави. «Чи можна, без самозаперечення, стверджувати, що такі уявлення застарілі та анахронічні, і водночас забороняти сатисфакцію, що є «принизливою» для відповідальної держави?» [1, с. 635].

Висновки. Таким чином, міжнародна практика свідчить про застосування особливого засобу відшкодування у випадку заподіяння державі міжнародно-протиправним діянням нематеріальної (моральної або юридичної) шкоди. Сатисфакція є особливою формою відшкодування, що застосовується з метою повного відшкодування у випадку, коли завдана шкода не відшкодована ні реституцією, ні компенсацією. Водночас практика свідчить, що сатисфакція може супроводжувати як реституцію так і компенсацію.

Слід враховувати, що характер завданої шкоди – матеріальної чи моральної, – є визначальним при визначенні того, чи є найбільш доцільною формою відшкодування шкоди компенсація чи сатисфакція. Сатисфакція як правовий наслідок міжнародної відповідальності відіграє скоріше доповнюючу роль. Ця доповнюваність є гарантією від змішання з іншими формами відшкодування шкоди, такими як *restitutio in integrum* та компенсацією. Незважаючи на той факт, що сатисфакція часто пропонується поза межами офіційних судових розглядів при врегулюванням спорів, її застосування підтверджується міжнародною судовою практикою, зокрема прикладами декларативних заяв.

Рішення міжнародних судових органів щодо присудження сатисфакції отримують широке визнання, у певній мірі через те, що засудження

міжнародно-протиправного діяння авторитетною третьою стороною має на меті досягнення рівноваги між інтересами сторін у певній справі, з одного боку, та основоположними інтересами міжнародного співтовариства, з іншого.

Література

1. Wyler E., Papaux A. The Different Forms of Reparation: Satisfaction. In J. Crawford, A. Pellet, S. Olleson (eds). *The Law of International Responsibility*. Oxford : Oxford University Press, 2010. P. 623–637.
2. Проекты статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния с комментариями к ним. *Ежегодник комиссии международного права*. 2001. Том II. Часть вторая. A/CN.4/SER.A/2001/ADD.1 (PART 2). С. 32–174.
3. Hoss C. Satisfaction. *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*. 2012. Vol. IX. P. 25–32.
4. Crawford J. Brownlie's Principles of Public International Law. 8th edn. Oxford: Oxford University Press, 2012. 803 p.
5. Лукашук И. И. *Право международной ответственности*. М. : Волтерс Клувер, 2004. 432 с.
6. Rainbow Warrior (New Zealand/France). *Reports of International Arbitral Awards*. Vol. 20. 1990.
7. Corfu Channel. Merits. Judgment. I.C.J. Reports 1949. P. 4.
8. ICSID. Quiborax S.A. et al. v. Plurinational State of Bolivia. Case No. ARB/06/2. Decision on Jurisdiction. 27 September 2012.
9. Краткое изложение решений, консультативных заключений и постановлений Международного Суда ООН 1997-2002. UN Doc ST/LEG/SER.F/1/Add. 2.
10. Crawford J. *State Responsibility: The General Part*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. 912 p.
11. Применение Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него (Босния и Герцеговина против Сербии и Черногории). Решение от 26 февраля 2007 года. Краткое изложение решений, консультативных заключений и постановлений Международного Суда 2003–2007. UN Doc ST/LEG/SER.F/1/Add.3.
12. Дело, касающееся определенных вопросов, связанных с взаимной помощью в уголовных делах (Джибути против Франции). Решение от 4 июня 2008 г. Краткое изложение решений, консультативных заключений и постановлений Международного Суда ООН 2008-2012. UN Doc ST/LEG/SER.F/1/Add.5.
13. Дело, касающееся целлюлозных заводов на реке Уругвай (Аргентина против Уругвая). Решение от 20 апреля 2010 года. Краткое изложение решений, консультативных заключений и постановлений Международного Суда ООН 2008-2012. UN Doc ST/LEG/SER.F/1/Add.5.

Анотація

Грабович Т. А. Сатисфакція як форма відшкодування шкоди, заподіяної міжнародно-протиправним діянням. – Стаття.

У статті розглянуто сутність сатисфакції як особливої форми відшкодування у разі вчинення міжнародно-протиправного діяння та практику її застосування. Встановлено, що сатисфакція є особливою формою відшкодування, що застосовується з метою повного відшкодування нематеріальної шкоди у випадку, коли завдана шкода не відшкодована ні реституцією, ні компенсацією. Водночас практика свідчить, що сатисфакція може супроводжувати як реституцію так

і компенсацію. Встановлено наявність двох видів сатисфакції: по-перше, сатисфакція як самостійна форма відшкодування в разі, коли шкода має лише моральний і юридичний характер, а також сатисфакція, яка надається у випадках, коли шкода не може бути повністю відшкодована реституцією або компенсацією; по-друге, сатисфакція, яка супроводжує будь-яку форму відшкодування.

Встановлено, що сатисфакції присвячена ст. 37 Статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння 2001 р., що розглядає правовий характер сатисфакції та види шкоди, за які вона може бути надана; описує деякі форми сатисфакції; визначає обмеження зобов'язання з надання сатисфакції. Обґрунтовано, що характер завданої шкоди – матеріальної чи моральної, – є визначальним при визначенні того, чи є найбільш доцільною формою відшкодування шкоди компенсація чи сатисфакція. Сатисфакція як правовий наслідок міжнародної відповідальності відіграє доповнюючу роль. Ця доповнюваність є гарантією від змішання з іншими формами відшкодування шкоди, такими як *restitutio in integrum* та компенсацією. Незважаючи на той факт, що сатисфакція часто пропонується поза межами офіційних судових розглядів при врегулюванні спорів, її застосування підтверджується міжнародною судовою практикою. Зроблено висновок, що рішення міжнародних судових органів щодо присудження сатисфакції отримують широке визнання, у певній мірі через те, що засудження міжнародно-протиправного діяння авторитетною третьою стороною має на меті досягнення рівноваги між інтересами сторін у певній справі, з одного боку, та основоположними інтересами міжнародного співтовариства, з іншого.

Ключові слова: міжнародна відповідальність, відшкодування шкоди, сатисфакція, Статті про відповідальність держав

Summary

Grabovich T. A. Satisfaction as a form of reparation for damage caused by an internationally wrongful act. – Article.

The article examines the essence of satisfaction as a special form of reparation for an internationally wrongful act and the practice of its application. It has been established that satisfaction is a special form of reparation used for the purpose of full reparation for non-pecuniary damage if that the damage is not compensated by either restitution or compensation. At the same time, international practice shows that satisfaction may accompany both restitution and compensation. It has been established that there are two types of satisfaction: first, satisfaction as an independent form of reparation in the case when the injury is only of a moral and legal nature, as well as satisfaction provided in cases where the injury cannot be fully compensated for by restitution or compensation; secondly, satisfaction that accompanies any form of reparation.

It has been established that Art. 37 of the Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts of 2001 describes satisfaction. This article deals with three aspects of satisfaction: the legal character of satisfaction and the types of injury for which it may be granted; some modalities of satisfaction; limitations on the obligation to give satisfaction. It has been substantiated that the nature of the harm caused – material or moral – is decisive in choosing the form of reparation: compensation or satisfaction. Satisfaction as a legal consequence of international responsibility plays a complementary role. This complementarity is a safeguard against confusion

with other forms of reparation such as restitutio in integrum or compensation. Despite the fact that satisfaction is often offered outside of formal legal proceedings, its application is confirmed by international jurisprudence. It is concluded that the decisions of international judicial bodies on awarding satisfaction are widely recognized, to a certain extent due to the fact that the condemnation of

an internationally wrongful act by an authoritative third party aims to achieve a balance between the interests of the parties in a particular case, on the one hand, and the fundamental interests of the international community, on the other.

Key words: international responsibility, reparation, satisfaction, Articles on the responsibility of states.

УДК 347. 73

*Нікіфоренко В. С.
кандидат наук з державного управління,
перший заступник голови
Державної прикордонної служби України*

ПРАВОВЕ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ СУБ'ЄКТІВ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВНОГО КОРДОНУ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Дослідження питань правового та організаційного забезпечення функціонування системи суб'єктів забезпечення безпеки державного кордону України зумовлено необхідністю вивчення сучасного стану безпекового середовища в цій сфері у зв'язку з її динамічним розвитком та реалізацією євроінтеграційного курсу розвитку України, що сприятиме збереженню стабільності в національній та міжнародній площині.

Зниження адміністративного навантаження державного регулювання, покращення якості надання адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій покращує позиції держави у світовій спільноті. Крім того, ефективна система правового та організаційного забезпечення у сфері безпеки державного кордону є однією з основних передумов демократичного врядування, що ґрунтується на принципах верховенства права.

Сьогодні гостро відчувається потреба в розробленні механізму ефективного застосування закону та його дії на соціальні процеси, на демократизацію Українського суспільства. [4, с. 44] Сфера безпеки державного кордону не є виключенням.

Ключовим елементом забезпечення безпеки державного кордону є її суб'єкти, діяльність яких направлена на створення та підтримання балансу між забезпеченням належного рівня прикордонної безпеки і збереженням відкритості державного кордону. Тому критичний аналіз правового забезпечення функціонування системи суб'єктів безпеки державного кордону дозволить визначити її сучасний стан та перспективні напрями подальшого удосконалення.

Стан дослідження проблеми. Поняття правового та організаційного забезпечення діяльності, яке склалося в адміністративній науці досліджували такі науковці: В. В. Глазирін, Є. В. Додін, І. Я. Дюрягін, В. М. Кудрявцев, А. Е. Луньов, В. І. Нікітінський, Д. В. Приймаченко, Ю. О. Тихомиров, А. М. Школик та ін.

Проблеми дослідження системи суб'єктів забезпечення безпеки державного кордону розглядаються у працях В.І. Абрамова, О.П. Дзьобаня, В.І. Кириленка, Д.Я. Кучми, В.А. Мандрагелі, Г.П. Ситника, В.Ф. Смолянюка, О.М. Суходолі та інших. Питання компетенції суб'єктів забезпечення безпеки державного кордону досліджувались у роботах В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка,

І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, А.Т. Комзюка, О.Ю. Синявської, Ю.О. Тихомирова, В.О. Шамрая та інших. Питанням ефективності діяльності Держприкордонслужби приділяли увагу В.В. Бойко, С.В. Вороний, О.О. Гриньків, С.М. Жук, О.П. Іванов, І.І. Митрофанов, В.В. Половніков, А.М. Придула, С.І. Халімон, А.І. Педешко, С.В. Продайко, І.Л. Матвійчук, С.С. Савчук, О.М. Ставицький, В.Ф. Сторожук та інші. Однак, питанням правового та організаційного забезпечення функціонування суб'єктів забезпечення безпеки державного кордону приділялось недостатньо уваги.

Мета дослідження. Мета полягає у дослідженні правового та організаційного забезпечення функціонування системи суб'єктів забезпечення безпеки державного кордону.

Наукова новизна дослідження. Наукова новизна дослідження визначена необхідністю аналізу правового та організаційного забезпечення суб'єктів державного управління при реалізації державної політики у сфері безпеки державного кордону.

Виклад основного матеріалу. Межі адміністративно-правового забезпечення сфери безпеки державного кордону, які знаходять своє вираження у нормативно-правових актах, не є сталими та постійно змінюються під впливом як зовнішніх, так і внутрішніх факторів. З огляду на зазначене, варто розглянути правові та організаційні питання функціонування суб'єктів забезпечення безпеки державного кордону з погляду методології юридичної науки та відповідно до специфіки об'єкту дослідження.

Правове регулювання – комплексна науково-юридична категорія і характеризується як правовий вплив на суспільні відносини, що здійснюється через систему (або за допомогою) юридичних засобів, способів, форм та методів з метою узгодження їх із потребами суспільства, забезпечення у ньому порядку та стабільності [4, с. 174].

Однак, слушною є позиція Кунова Ю. в тому, що “теорія правового забезпечення часто відстає від потреб практики, або втрачається зв'язок між правом і практичною діяльністю. Відставання теорії права більшою мірою залежить від підходів до процесу організації діяльності в соціальній системі. Зараз багато рішень приймаються не на основі наукового обґрунтування, а на основі політичної доцільності, тому складно відстежується зв'язок між управлінням та правом...” [4, с. 44].

Незважаючи на наявність проблем невідповідності теоретичних напрацювань практичній складовій нормотворчого процесу, варто зазначити, що нормативно-правове забезпечення діяльності суб'єктів захисту державного кордону залишається на належному рівні та має стійкі тенденції до подальшого вдосконалення.

На сьогоднішній день нормативно-правовий фундамент функціонування органів забезпечення безпеки державного кордону включає більше 50 законодавчих актів. Серед найважливіших варто зазначити Конституцію України, Кримінальний та Кримінальний процесуальний кодекси, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кодекс адміністративного судочинства, Митний, Податковий, Повітряний, Водний та інші кодекси; закони України “Про державну службу”, “Про національну безпеку України”, “Про державний кордон України”, “Про Державну прикордонну службу України”, “Про прикордонний контроль”, “Про прилеглу зону України”, “Про виключну (морську) економічну зону України”, “Про розвідувальні органи України”, “Про контрольно-розвідувальну діяльність”, “Про оперативно-розшукову діяльність”, “Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України”, “Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб”, “Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону” та інші.

На виконання вищезгаданих законодавчих норм та з метою детальної регламентації відносин у сфері забезпечення безпеки державного кордону приймаються підзаконні акти. Вони компенсують законодавчі прогалини, які з'являються в результаті динамічної зміни суспільних відносин в цій сфері, сприяють вирішенню проблемних питань, які з'являються в процесі виконання свої повноважень суб'єктами прикордонної безпеки та здійснюють оперативне та конкретне регулювання у сфері захисту державного кордону. Не вдаючись до поглибленого аналізу всієї сукупності нормативно-правових актів (*оскільки це виходить за межі нашого дослідження*), акцентуємо увагу лише на тих, які впливають на організаційне забезпечення діяльності суб'єктів забезпечення безпеки державного кордону.

Що стосується питання організаційного забезпечення функціонування суб'єктів прикордонної безпеки, то варто спершу визначитись з об'ємом дефініції “організаційне забезпечення”. Зауважимо, що дане поняття в науковій літературі не досліджувалось в контексті саме безпеки державного кордону. Разом з тим, воно активно використовується в дослідженнях різних сфер діяльності як державних, так і недержавних інституцій.

Так, науковець Л. В. Карелова встановила дефініцію організаційного забезпечення діяльності

міністерств, яку вона пропонує розуміти як вид діяльності у сфері управління, що направлена на створення умов для внутрішньо системної організації міністерств для ефективного виконання ними чітко визначених функцій та завдань, а також взаємодію з іншими міністерствами та суб'єктами державного управління. [4, с. 122]. Вважаємо, що в цій дефініції найбільш повно розкрита сутність поняття “організаційне забезпечення”, яке може бути використане в контексті нашого дослідження.

Дослідження організаційного забезпечення функціонування системи суб'єктів безпеки державного кордону передбачає необхідність у визначенні внутрішньої структури даної системи, встановлення функцій та завдань відповідних суб'єктів, їх взаємозв'язків у загальній структурі, а також розподіл компетенцій щодо визначених напрямів їх діяльності.

Під системою суб'єктів забезпечення безпеки державного кордону ми розуміємо сукупність компетентних державних органів та військових формувань, громадських організацій та громадян, які здійснюють свою діяльність у певній координаті та взаємодії один з одним та об'єднанні спільною метою щодо забезпечення внутрішньої і зовнішньої безпеки держави, сприяння транскордонному співробітництву, виявлення, попередження та нейтралізації потенційних та реальних загроз у прикордонній сфері.

Змістовно така діяльність суб'єктів забезпечення безпеки державного кордону полягає у виробленні основних напрямів, концепцій, стратегій системного формування державної політики розвитку та ефективного управління державним кордоном, створенні та удосконаленні нормативно-правової бази для стабільного функціонування системи прикордонної безпеки та її організаційної структури, плануванні і здійсненні заходів з розвитку зовнішньоекономічних зв'язків та міжнародної торгівлі, сприяння переміщенню осіб і товарів через державний кордон та його належної захищеності.

В залежності від функціонального призначення всі суб'єкти забезпечення безпеки державного кордону можуть бути розподілені на органи державної влади (законодавчої, виконавчої, місцеві державні адміністрації), Збройні сили, Державну прикордонну службу, суди, органи прокуратури, Національної поліції та СБУ, інші правоохоронні органи, громадські організації та громадяни.

Суб'єктами забезпечення безпеки у прикордонній сфері, які наділені спеціальною компетенцією, є Збройні Сили України, Державна прикордонна служба України, Державна міграційна служба, військові формування утворені відповідно до законів України, а також органи і підрозділи цивільного захисту, громадяни України та їх об'єднання.

Суб'єкти забезпечення прикордонної безпеки мають різний ступінь взаємодії один з одним, що визначається їх функціями, завданнями, управлінською діяльністю та структурою.

Зауважимо, що профільним міністерством, роль якого полягає у створенні умов розвитку безпечного середовища життєдіяльності, як основи безпеки на території України, а також сучасної системи внутрішньої безпеки, є Міністерство внутрішніх справ України.

У процесі реалізації Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 року, Міністерство внутрішніх справ України реформовано в орган управління в системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування державної політики в таких сферах: забезпечення охорони прав людини і основних свобод, інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; підтримання публічної безпеки і порядку; надання поліцейських і адміністративних послуг; захист державного кордону та охорони суверенних прав України; організації цивільного захисту, запобігання виникненню надзвичайних ситуацій і ліквідація їх наслідків; міграції і громадянства. [12]

Таким чином, на сьогоднішній день Міністерство внутрішніх справ України стало багатопрофільним відомством, що координує діяльність органів, які реалізують державну політику у сфері внутрішніх справ, зокрема в сфері захисту державного кордону України.

Координація діяльності військових формувань та правоохоронних органів держави в цій сфері здійснюється Державною прикордонною службою України.

Державна прикордонна служба України в межах своїх повноважень координує діяльність державних органів, що здійснюють різні види контролю при перетинанні державного кордону України або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України.

Законодавець покладає на неї наступні функції:

- охорона державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах з метою недопущення незаконної зміни проходження його лінії, забезпечення дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму;

- здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України та до тимчасово окупованої території і з неї осіб, транспортних засобів, вантажів, а також виявлення і припинення випадків незаконного їх переміщення;

- охорона суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні та контроль за ре-

лізацією прав і виконанням зобов'язань у цій зоні інших держав, українських та іноземних юридичних і фізичних осіб, міжнародних організацій;

- ведення розвідувальної, інформаційно-аналітичної та оперативно-розшукової діяльності в інтересах забезпечення захисту державного кордону України;

- участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидія незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів;

- участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом, а також припинення діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), організованих груп та злочинних організацій, що порушили порядок перетинання державного кордону України;

- участь у здійсненні державної охорони місць постійного і тимчасового перебування Президента України та посадових осіб, визначених у Законі України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб»;

- охорона закордонних дипломатичних установ України;

- координація діяльності військових формувань та відповідних правоохоронних органів, пов'язаної із захистом державного кордону України та пропуску до тимчасово окупованої території і з неї, а також діяльності державних органів, що здійснюють різні види контролю при перетинанні державного кордону України та пропуску до тимчасово окупованої території і з неї або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України та в контрольних пунктах в'їзду – виїзду [9].

На думку вчених, організаційна структура управління Держприкордонслужби є бюрократичною структурою, яка побудована за дивізіонально-регіональним типом, при тому, що організаційні структури управління її регіональних органів та органів (підрозділів) охорони державного кордону побудовані за лінійно-функціональним (лінійно-штабним) типом. Разом з цим для вирішення складних (творчих) завдань ситуаційно на всіх рівнях управління застосовуються адаптивні (матричні, програмно-цільові, проблемно-цільові та ін.) структури управління. Як правило, вони формуються на тимчасовій основі, тобто на період реалізації проекту, вирішення проблеми або досягнення встановленої мети [2, с. 34].

Структура Державної прикордонної служби України має свої особливості та складається з наступних елементів: Адміністрація Державної прикордонної служби України, як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону; її територіальні органи; морська охорона, яка складається

із загонів морської охорони; органи охорони державного кордону – прикордонні загони, окремі контрольно-пропускні пункти, авіаційні частини; розвідувальний орган центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону.

На Адміністрацію Державної прикордонної служби України, її територіальні органи Кабінетом міністрів України покладені завдання щодо реалізації державної політики у сфері охорони державного кордону, здійснення управління у сфері охорони державного кордону; внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у зазначеній сфері; участь у розробленні та реалізації загальних принципів правового оформлення і забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; здійснення управління територіальними органами – регіональними управліннями, Морською охороною, органами охорони державного кордону, органами забезпечення, навчальними закладами та науково-дослідними установами (далі – органи Держприкордонслужби) [7].

Наступним у структурі Держприкордонслужби є морська охорона Державної прикордонної служби України, на яку покладені завдання охорони державного кордону на морі, річках, озерах та інших водоймах.

Основним органом у загальній структурі Держприкордонслужби, що безпосередньо виконує поставлені перед нею завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону України є орган охорони державного кордону, який бере участь в охороні суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні, а також здійснює інші повноваження, передбачені законодавством України [8].

В свою чергу органи охорони державного кордону мають свою структуру та складаються з прикордонних загонів, контрольно-пропускних пунктів та авіаційних частин. Також, у складі органу охорони державного кордону створюються оперативно-розшукові підрозділи.

Отже, досліджуючи функціонування Державної прикордонної служби України, ми прийшли до висновку, що її організаційна структура дозволяє забезпечувати реалізацію покладених на неї функцій. Разом з тим, структура управління не є достатньо гнучкою, що не дозволяє оперативно реагувати на сучасні загрози та виклики, які мають місце в прикордонній сфері.

Серед суб'єктів забезпечення прикордонної безпеки окремо виділяють групу суб'єктів громадського сектору. Правовою основою для діяльності громадських формувань у сфері забезпечення прикордонної безпеки є Конституція України, яка ви-

знає за громадянами право брати участь в управлінні державними справами, в тому числі, охороні державного кордону України.

Як зазначено в законі України “Про державний кордон України” громадські організації зобов'язані надавати всемірну допомогу органам Державної прикордонної служби України в охороні державного кордону України. Охорона державного кордону України здійснюється при активній участі громадян України. Державні органи і громадські організації сприяють органам Державної прикордонної служби України у залученні громадян України на добровільних засадах до охорони державного кордону України.

Крім того, спеціальним законом визначений порядок та умови для участі громадян в охороні державного кордону. Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону створюються і діють у взаємодії з правоохоронними органами, Державною прикордонною службою України, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, додержуючись принципів гуманізму, законності, гласності, добровільності, додержання прав та свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, рівноправності членів цих формувань [11].

Варто зазначити, що питання діяльності громадськості в охороні державного кордону конкретизуються у підзаконних актах органів державної влади. Так, в Постанові Кабінету Міністрів України «Про прикордонний режим» визначені повноваження громадських формувань щодо перевірки документів, що посвідчують особу, у громадяни України, які в'їжджають у прикордонну смугу та контрольований прикордонний район, перебувають, проживають або пересуваються в їх межах, а також документи та законність перебування на території України іноземців та осіб без громадянства, які в'їжджають у прикордонну смугу та контрольований прикордонний район, перебувають та пересуваються в їх межах [10].

Крім того, з метою виявлення порушень законодавства з прикордонних питань, виконання завдань, пов'язаних з боротьбою з організованою злочинністю та незаконною міграцією у межах прикордонної смуги і контрольованого прикордонного району члени громадських формувань з охорони державного кордону мають право у разі потреби зупиняти та оглядати транспортні засоби.

Погодимось з Московцем В.І., що останнім часом набуває дедалі більшого значення роль громадян в охороні державного кордону. Об'єднання громадськості в один могутній ресурс для вирішення загальнолюдських питань все активніше набирає обертів. Об'єднання всіх тих, хто стикається зі спільною проблемою, яка стосується суспільних інтересів, допомагає відшукати шляхи її розв'язання значно скоріше [6, с. 660].

Висновки. Підсумовуючи викладене, варто акцентувати увагу на наступних проблемах правового та організаційного забезпечення функціонування системи суб'єктів безпеки державного кордону.

Варто зазначити, що нормативно-правове забезпечення діяльності суб'єктів захисту державного кордону залишається на належному рівні та має стійкі тенденції до подальшого вдосконалення, незважаючи на наявність проблем невідповідності теоретичної та практичної складових нормотворчого процесу.

Організаційне забезпечення функціонування системи суб'єктів безпеки державного кордону пов'язано зі встановленням внутрішньої структури даної системи, встановлення функцій та завдань відповідних суб'єктів, їх взаємозв'язків у загальній структурі, а також розподіл компетенцій щодо визначених напрямів їх діяльності.

Досліджуючи функціонування системи суб'єктів безпеки державного кордону зроблений висновок, що її організаційна структура дозволяє забезпечувати реалізацію покладених на неї функцій. Однак аналіз функцій цих суб'єктів вказує на те, що зберігаються проблеми в управлінні, які не дозволяють оперативно реагувати на сучасні загрози та виклики, які мають місце в прикордонній сфері.

Література

1. Дія права: інтегративний аспект: монографія / кол. авторів; відп. ред. Н.М. Онищенко. Київ: Юридична думка, 2010. – 360 с.
2. Залож В., Мейко О., Серватюк В. Аналіз організаційної структури управління Державної прикордонної служби України. Проблемні питання та протиріччя в структурі управління. Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія: військові та технічні науки. 2016. № 2(68). С. 29-42.
3. Карелова Л. В. Використання зарубіжного досвіду при формуванні організаційної структури міністерств України / Л. В. Карелова // Економіка та держава. – 2012. – № 6. – С. 120-126.
4. Кунев Ю.Д. Правове забезпечення діяльності органу державної влади: теоретичний аспект // Публічне право. №3 (7). 2012. – С. 44-50.
5. Морська охорона Державної прикордонної служби України продовжує розвиватися: офіційний сайт Державної прикордонної служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://dpsu.gov.ua/ua/morska-ohorona-derzhavnoi-prikordonois-luzhbi-ukraini-prodovzhu-rozvivatisya/>
6. Московець В.І. Правове регулювання участі громадян в охороні державного кордону / В. І. Московець // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 660–664 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12mviodk.pdf> С. 660
7. Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України: постанова КМУ від 16 жовтня 2014 р. № 533 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-2014-p#Text>

8. Положення про орган охорони державного кордону Державної прикордонної служби України: Наказ МВС 30.11.2018 № 971 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1468-18#Text>

9. Про Державну прикордонну службу України: Закон України. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 27. Ст. 208.

10. Про прикордонний режим: постанова Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 р. № 1147 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1147-98-p#Text>

11. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України: Відомості Верховної Ради України від 06.10.2000 – 2000 р., № 40, стаття 338 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14#Text>

12. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України», затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2014 року № 1118-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya_2020.htm.

Анотація

Нікіфоренко В. С. Правове та організаційне забезпечення функціонування системи суб'єктів у сфері безпеки державного кордону в Україні. – Стаття.

У статті досліджуються правове та організаційне забезпечення діяльності суб'єктів державного управління при реалізації державної політики у сфері безпеки державного кордону. Зазначено, що нормативно-правове забезпечення діяльності суб'єктів захисту державного кордону залишається на належному рівні та має стійкі тенденції до подальшого вдосконалення, незважаючи на наявність проблем невідповідності теоретичної та практичної складових нормотворчого процесу. Організаційне забезпечення функціонування системи суб'єктів безпеки державного кордону пов'язано зі встановленням внутрішньої структури даної системи, встановлення функцій та завдань відповідних суб'єктів, їх взаємозв'язків у загальній структурі, а також розподіл компетенцій щодо визначених напрямів їх діяльності.

Визначена система суб'єктів забезпечення безпеки у сфері державного кордону та здійснена їх класифікація відповідно до компетенції. Зроблений висновок, що організаційна структура суб'єктів дозволяє забезпечувати реалізацію покладених на них функцій. Разом з тим, аналіз функцій цих суб'єктів вказує на те, що зберігаються проблеми в управлінні, які не дозволяють оперативно реагувати на сучасні загрози та виклики, які мають місце в прикордонній сфері. Досліджена структура Державної прикордонної служби України та визначена її координуюча роль серед інших суб'єктів у сфері забезпечення безпеки державного кордону. Державна прикордонна служба України в межах своїх повноважень координує діяльність державних органів, що здійснюють різні види контролю при перетинанні державного кордону України або беруть участь у забезпеченні режиму державного кордону, прикордонного режиму і режиму в пунктах пропуску через державний кордон України. Здійснений аналіз напрямів діяльності системи органів захисту державного кордону.

Акцентована увага на порядку та умовах для участі громадян в охороні державного кордону. Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону створюються і діють у взаємодії з правоохоронними органами, Державною прикордонною

службою України, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, додержуючись принципів гуманізму, законності, гласності, добровільності, додержання прав та свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб, рівноправності членів цих формувань.

Ключові слова: суб'єкти державного управління, безпека державного кордону, правове забезпечення, Державна прикордонна служба України.

Summary

Nikiforenko V. S. Legal and organizational support for the functioning of the system of entities in the field of state border security in Ukraine. – Article.

The article examines the legal and organizational support of public administration in the implementation of state policy in the field of state border security. It is noted that the regulatory and legal support of the entities of state border protection remains at the appropriate level and has a steady trend towards further improvement, despite the problems of inconsistency between the theoretical and practical components of the rule-making process. Organizational support of the system of entities of state border security is associated with the establishment of the internal structure of the system, the establishment of functions and tasks of relevant entities, their relationships in the overall structure, as well as the distribution of competencies in certain areas of their activities.

The system of entities of security in the field of the state border is defined and their classification according to competence is carried out. It is concluded that the organizational structure of the entities allows to ensure the implementation of their functions. At the same time, the analysis of the functions of these entities indicates that there are still problems in management that do not allow to respond quickly to current threats and challenges in the border area. The structure of the State Border Guard Service of Ukraine entities in the field of state border security. The State Border Guard Service of Ukraine, within its powers, coordinates the activities of state bodies that exercise various types of control when crossing the state border of Ukraine or participate in ensuring the state border regime, border regime and regime at checkpoints across the state border of Ukraine. The analysis of directions of activity of the system of bodies of protection of the state border is carried out.

Emphasis is placed on the procedure and conditions for citizen participation in the protection of the state border. Public formations for the protection of public order and the state border are created and operate in cooperation with law enforcement agencies, the State Border Guard Service of Ukraine, executive authorities and local governments, adhering to the principles of humanism, legality, publicity, voluntariness, human and civil rights and freedoms, and legitimate interests of legal entities, equality of members of these formations.

Key words: entities of public administration, border security, legal support, State Border Guard Service of Ukraine

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

УДК 347. 73

ПРАВОВІ ОСНОВИ ПРОФІЛАКТИКИ ІНФЕКЦІЙНИХ ХВОРОБ ЯК СКЛАДОВОЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ НАСЕЛЕННЯ

Богдан Б. В.

старший викладач

кафедри фінансового права,

*Державний вищий навчальний заклад «Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана»*

Актуальність теми. Кожна особа відповідно до ст. 49 Конституції України має право на охорону здоров'я, яка забезпечується державою [1]. Охорона здоров'я є загальним обов'язком держави, а відповідно до окремих нормативно-правових актів – і суспільства у цілому. Охорона здоров'я нерозривно пов'язана з охороною населення від інфекційних хвороб, що полягає у проведенні належно врегульованих організаційно-правових та інших заходів, до яких відносяться і профілактичні заходи. Профілактика інфекційних захворювань є передумовою вчасного реагування держави на фактори ризику виникнення та поширення інфекційних хвороб серед населення, а також своєчасного їх попередження та запобігання.

Питання співвідношення понять «профілактика» та «попередження», їх окремих аспектів, вивчали у своїх наукових працях такі науковці, як О.М. Бандурка, Г.П. Литвинова, І.О. Крепаков, Т.А. Романенко, В.В. Шендрик та інші. Проте, сутність профілактики інфекційних хвороб як складової адміністративно-правової охорони населення від інфекційних хвороб залишається актуальним предметом наукових досліджень та потребує подальших напрацювань.

Виклад основного матеріалу. Термін «профілактика» тлумачиться словником української мови як заходи, які запобігають виникненню та поширенню хвороб, а також сприяють охороні здоров'я населення [2]. Великий тлумачний словник сучасної української мови містить визначення «профілактика захворювань», яке окреслюється через систему заходів, що спрямовані на попередження захворювань шляхом усунення причин та умов, які їх викликають [3, с. 1177]. Синонімічно до терміну «профілактика» вживається даним джерелом прикметник «профілактичний, запобіжний, превентивний». Аналіз тлумачення понять «запобіжний» та «превентивний» свідчить про наступне: запобіжний – визначено як призначений для захисту чого-небудь від пошкодження або небезпеки [3, с. 414]; превентивний – визначається як такий, що попереджає що-небудь, або чомусь запобігає [3, с. 1112].

Як зазначає О.М. Бандурка, «попередження» передбачає недопущення будь-яких явищ взагалі, натомість «профілактика» – недопущення саме негативних змін у явищах [4, с. 116].

На думку Т.А. Романенко, профілактичні заходи мають попереджувальний характер, здійснюються у плановому порядку та мають на меті недопущення виникнення епідемічного неблагополуччя на території країни або регіону [5, с. 80].

В.В. Шендрик та І.О. Крепаков узагальнюють, що профілактика повинна бути направлена на ліквідацію об'єктивних причин та умов [6, с. 1133].

Вперше на законодавчому рівні сутність профілактики інфекційних захворювань було закріплено ст. 30 «Запобігання інфекційним захворюванням, небезпечним для населення» Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19 листопада 1992 р. Ч. 1 ст. 30 вказаного Закону закріпила, що державою перш за все забезпечується планомірне науково-обґрунтоване попередження масових інфекційних захворювань, з подальшим їх лікуванням, локалізацією та ліквідацією [7] (виділено автором).

Термін «профілактика інфекційних хвороб» досить тісно пов'язаний з терміном «адміністративно-правова охорона населення від інфекційних хвороб», оскільки адміністративно-правова охорона населення полягає у державній та громадській діяльності. Така діяльність здійснюється через заходи, що мають організаційно-правовий, профілактичний характер, та мають на меті протидіяти поширенню інфекційних хвороб на території України. Профілактичні заходи є складовою частиною адміністративно-правової охорони населення від інфекційних хвороб. Запорукою дієвої охорони населення від інфекційних хвороб з боку держави є здійснення своєчасних та ефективних профілактичних заходів запобігання поширенню інфекційних хвороб. На наш погляд, профілактика та профілактичні заходи мають передбачати всебічну обізнаність та своєчасну, повну підготовленість до факторів виникнення ризику інфекційних хвороб.

Правове закріплення державного регулювання у сфері захисту населення від інфекційних хвороб містить Розділ II Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 06 квітня 2000 р. [8]. Даним Законом визначено коло суб'єктів, які здійснюють державне регулювання у сфері захисту населення від інфекційних хвороб, до яких належать: Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, центральні органи виконавчої влади.

Згідно ст. 4 вказаного Закону до повноважень місцевих органів влади у сфері захисту населення від інфекційних хвороб відноситься забезпечення проведення профілактичних та протиепідемічних заходів на територіях відповідних населених пунктів, а також у місцях масового відпочинку населення, на територіях рекреаційних зон. Зі змісту абзацу 3 ст. 4 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» під профілактичними і протиепідемічними заходами розуміються наступні:

1. благоустрій;
2. водопостачання та водовідведення;
3. прибирання та санітарна очистка;
4. боротьба з живими переносниками збудників інфекційних хвороб тощо.

Обмежувальні протиепідемічні заходи даним Законом визначаються як медико-санітарні та адміністративні заходи, які здійснюються з метою запобігання поширення інфекційної хвороби в межах її осередку. Тобто, обмежувальні протиепідемічні заходи є запобіжними заходами.

Окрему увагу приділено вказаним Законом і протиепідемічним заходам, які є комплексними та здійснюються з метою запобігання поширенню інфекційних хвороб, а також їх локалізації, ліквідації осередків, спалахів, епідемій [8].

Термін «профілактичні щеплення» введено Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб», і визначено як введення медичних імунобіологічних препаратів людині з метою створення специфічної несприйнятливості до інфекційних хвороб. З метою запобігання поширення інфекційних захворювань, таких як туберкульоз, поліомієліт, дифтерія, кір, правець, кашлюк, ст. 27 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р. передбачено обов'язкові профілактичні щеплення [9].

Окрім профілактичних щеплень, до профілактичних та протиепідемічних заходів згідно ст. 11 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» можна віднести: санітарну охорону території України, організацію і проведення медичних оглядів та обстежень; гігієнічне виховання і навчання громадян, інші заходи, які

передбачаються санітарно-гігієнічними і санітарно-протиепідемічними правилами та нормами. Як бачимо, перелік наведених профілактичних та протиепідемічних заходів не є вичерпним.

У наукових джерелах до профілактичних заходів від інфекційних хвороб відносять: вакцинопрофілактику, диспансерне спостереження, карантинні заходи, профілактичну дератизацію, ветеринарно-санітарну профілактику тощо [5, с. 80].

До основних принципів профілактики інфекційних хвороб, визначених ст. 11 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб», належать: комплексність їх проведення; обов'язковість фінансування; соціальний захист осіб, хворих на інфекційні хвороби; державна підтримка наукових розробок, вітчизняних виробників медичних препаратів, виробів медичного призначення, які застосовуються для профілактики і лікування інфекційних хвороб [8].

До повноважень місцевих органів виконавчої влади під час здійснення захисту населення від інфекційних хвороб належать також:

- забезпечення комунальних закладів охорони здоров'я кадровими, фінансовими, матеріально-технічними ресурсами, якщо їх діяльність пов'язана з лікуванням та профілактикою інфекційних хвороб;
- фінансове і матеріально-технічне забезпечення лікувально-профілактичних та протиепідемічних заходів і робіт, які пов'язані з ліквідацією епідемій, а також спалахів інфекційних хвороб [8].

Не є вичерпними і межі повноважень місцевих органів виконавчої влади, визначених Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб», що свідчить про відносну самостійність місцевих органів виконавчої влади у питаннях проведення профілактичних і протиепідемічних заходів. Також слід зауважити, що вказаним Законом не визначено засоби, за допомогою яких місцеві органи виконавчої влади можуть забезпечувати проведення профілактичних та протиепідемічних заходів.

Повноваження щодо забезпечення проведення профілактичних та протиепідемічних заходів, робіт щодо ліквідації епідемій і спалахів інфекційних хвороб належать до сфери повноважень органів місцевого самоврядування (ст. 5 Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб»).

Затвердження санітарно-протиепідемічних правил і норм, методи обстеження хворих, методи їх лікування, методи діагностики інфекційних хвороб та методи їх профілактики здійснює центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я – Міністерство охорони здоров'я України (далі – МОЗ).

Відповідно до п. 1 Положення про Міністерство охорони здоров'я України від 25 березня 2015 р. (далі – Положення про МОЗ) МОЗ забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я та захисту населення від інфекційних хвороб, а також реалізує її [10].

Серед завдань МОЗ, визначених п. 4 Положення про МОЗ, у сфері охорони здоров'я зазначається «встановлення правил та періодичності проведення обов'язкових профілактичних оглядів на туберкульоз певних категорій населення». На нашу думку, зведення завдання МОЗ до застосування профілактичних оглядів лише на туберкульоз дещо обмежує перелік інфекційних хвороб, які потребують профілактичних оглядів. Тому вважаємо за необхідне внести зміни до визначеного пунктом 4 Положення про МОЗ завдання МОЗ шляхом розширення його змісту словосполученням «...проведення обов'язкових профілактичних оглядів щодо наявності інфекційних хвороб, визначених чинним законодавством» замість «...на туберкульоз».

Відповідно до ст. 35 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» профілактичні заходи віднесено до первинної лікувально-профілактичної допомоги, що є основною частиною медико-санітарної допомоги населенню, та здійснюються сімейними лікарями, іншими лікарями загальної практики за територіальною ознакою [7]. Окрім профілактичних заходів, до первинної лікувально-профілактичної допомоги належать: консультація лікаря, діагностика основних найпоширеніших хвороб, травм, отруєнь та їх лікування, направлення пацієнта для подання спеціалізованої або високоспеціалізованої допомоги.

Положення про МОЗ визначає, що МОЗ затверджує перелік методів профілактики, діагностики, лікування та реабілітації, які дозволені, а також перелік груп населення та категорій працівників, що підлягають профілактичним, в тому числі обов'язковим, щепленням [10]. У сфері санітарного та епідемічного благополуччя МОЗ:

- розробляє та забезпечує реалізацію заходів, які спрямовані на профілактику та зниження рівня інфекційних хвороб, а також заходів, спрямованих на поліпшення епідемічної ситуації;

- забезпечує здійснення моніторингу проведення санітарних, протиепідемічних заходів, виконання програм профілактики захворювань, охорони здоров'я населення;

- визначає необхідність здійснення профілактичних щеплень, пріоритетні заходи профілактики захворювань та інші заходи профілактики у разі загрози виникнення епідемій, масових отруєнь.

Крім самого переліку методів профілактики, діагностики, лікування, МОЗ встановлює поря-

док застосування зазначених методів профілактики відповідно до ст. 44 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [7]. Ст. 53 вказаного Закону передбачене зобов'язання органів та закладів охорони здоров'я здійснювати спеціальні заходи профілактики і лікування соціально небезпечних захворювань. До категорії соціально небезпечних захворювань ст. 53 вказаного Закону віднесено наступні захворювання: туберкульоз; психічні захворювання; венеричні захворювання; СНІД; лепра; хронічний алкоголізм; наркоманія; карантинні захворювання. При цьому Законом не деталізується, які саме хвороби законодавцем відносяться до категорії «карантинні захворювання».

Поняття «карантинні інфекційні хвороби» міститься у Методичних вказівках, затверджених Постановою Головного державного санітарного лікаря України від 12 травня 2003 р., і визначається як «інфекційні захворювання, на які розповсюджуються Міжнародні медико-санітарні правила (1969 р.) – чума, холера, жовта гарячка» [11].

Правовий зміст карантину закріплено у Законі України «Про захист населення від інфекційних хвороб», що визначає карантин через заходи адміністративного та медико-санітарного характеру, які застосовуються для запобігання поширенню особливо небезпечних інфекційних хвороб. Враховуючи, що застосовується карантин із запобіжною метою, його теж можна віднести до профілактичних заходів.

Профілактика інфекційних хвороб потребує не лише відповідних зусиль держави, але й суспільства загалом. Профілактичні заходи можуть бути ефективнішими, якщо будуть реалізовані і на державному, і на індивідуальному рівні. На відміну від державних профілактичних заходів, спрямованих на охорону населення від інфекційних хвороб, індивідуальна профілактика передбачає дотримання фізичними особами загальних правил особистої гігієни у побуті, на виробництві, у громадських місцях.

Висновки. На підставі вищевикладеного, маємо підстави дійти висновку, що основними заходами, які спрямовані на запобігання виникнення та поширення інфекційних хвороб, є профілактичні (запобіжні або превентивні) та протиепідемічні. Профілактичні заходи відіграють важливу роль у попередженні виникнення та поширення інфекційних хвороб серед населення. Їх метою є убезпечити населення від інфекційних хвороб шляхом проведення заходів адміністративно-правової охорони, одним з яких є своєчасна та ефективна профілактика інфекційних хвороб.

Узагальнюючи вище наведений аналіз тлумачення терміну «профілактика» та його похідних, вважаємо, що під профілактикою інфекційних

хвороб слід розуміти комплекс або систему запобіжних заходів, які мають постійно проводитись компетентними органами державної влади та місцевого самоврядування з метою попередження виникнення інфекційних захворювань, а в разі їх виникнення – з метою уникнення поширення та найшвидшого усунення. Такі заходи мають носити гігієнічне, санітарно-епідемічне, соціально-економічне спрямування.

Література:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Законодавство України. – Офіційний сайт Верховної Ради України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Словник української мови: в 11 томах. АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. К.: Наукова думка, 1970-1980. Т. 8. 1977. С. 333. URL: <http://sum.in.ua/s/profilaktyka>.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250000 / уклад. та голов. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с. URL: <https://archive.org/details/velykyislovnyk/page/n1183/mode/2up>.
4. Бандурка О.М. Профілактика злочинності. Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України. № 1. 2014. С. 115-124.
5. Романенко Т.А. Принципи проведення профілактичних і протиепідемічних заходів, напрями боротьби з інфекційними хворобами. Інфекційні хвороби. 2015. № 2. С. 80-85.
6. Шендрик В.В., Крепаков І.О. Аналіз співвідношення понять «профілактика», «попередження», «припинення» та «запобігання злочинів». Форум права. 2011. № 1. С. 1129-1139. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2011_1_182
7. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801-ХІІ // Законодавство України. – Офіційний сайт Верховної Ради України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12/ed19921119>.
8. Про захист населення від інфекційних хвороб : Закон України від 06 квітня 2000 р. № 1645-ІІІ // Законодавство України. – Офіційний сайт Верховної Ради України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14/ed20181004#Text>.
9. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24 лютого 1994 р. № 4004-ХІІ // Законодавство України. – Офіційний сайт Верховної Ради України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12>.
10. Положення про Міністерство охорони здоров'я України : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 267 // Законодавство України. – Офіційний сайт Верховної Ради України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-%D0%BF/ed20190130#Text>.
11. Про затвердження методичних вказівок «Організація та проведення первинних заходів при виявленні хворого (трупа) або підозрі на зараження карантинними інфекціями, контагіозними вірусними геморагічними гарячками та іншими небезпечними інфекційними хворобами неясної етіології» : Постанова Головного державного санітарного лікаря України від 12 травня 2003 р. № 16 // Законодавство України. – Офіційний сайт Верховної Ради України. – URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0016488-03#Text>.

Анотація

Богдан Б. В. Правові основи профілактики інфекційних хвороб як складової адміністративно-правової охорони населення. – Стаття.

У науковій статті досліджено сутність термінів «профілактика», «профілактичні заходи» та здійснено розмежування даних понять, виокремлено їх специфічні риси. Наведено низку нормативно-правових актів України, які закріплюють зміст профілактичних заходів, спрямованих на попередження інфекційних хвороб. Проаналізовано законодавчий зміст профілактичних та протиепідемічних заходів. Окреслене коло суб'єктів, які наділені повноваженнями у сфері захисту населення від інфекційних хвороб. Узагальнено поняття «профілактики інфекційних хвороб».

Аргументовано, що не є вичерпними і межі повноважень місцевих органів виконавчої влади, визначених Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб», що свідчить про відносну самостійність місцевих органів виконавчої влади у питаннях проведення профілактичних і протиепідемічних заходів. Також слід зауважити, що вказаним Законом не визначено засоби, за допомогою яких місцеві органи виконавчої влади можуть забезпечувати проведення профілактичних та протиепідемічних заходів.

Визначено, що основними заходами, які спрямовані на запобігання виникнення та поширення інфекційних хвороб, є профілактичні (запобіжні або превентивні) та протиепідемічні. Профілактичні заходи відіграють важливу роль у попередженні виникнення та поширення інфекційних хвороб серед населення. Їх метою є убезпечити населення від інфекційних хвороб шляхом проведення заходів адміністративно-правової охорони, одним з яких є своєчасна та ефективна профілактика інфекційних хвороб.

Профілактика інфекційних захворювань є передумовою вчасного реагування держави на фактори ризику виникнення та поширення інфекційних хвороб серед населення, а також своєчасного їх попередження та запобігання.

Запропоновано під профілактикою інфекційних хвороб розуміти комплекс або систему запобіжних заходів, які мають постійно проводитись компетентними органами державної влади та місцевого самоврядування з метою попередження виникнення інфекційних захворювань, а в разі їх виникнення – з метою уникнення поширення та найшвидшого усунення.

Ключові слова: профілактика, профілактичні заходи, запобіжні заходи, превентивні заходи, протиепідемічні заходи, державне регулювання.

Summary

Bohdan B. V. Legal bases of prevention of infectious diseases as a component of administrative and legal protection of the population. – Article.

The scientific article investigates the essence of the terms "prevention", "preventive measures" and distinguishes between these concepts, highlights their specific features. A number of normative legal acts of Ukraine are given, which fix the content of preventive measures aimed at prevention of infectious diseases. The legislative content of preventive and anti-epidemic measures is analyzed. The range of entities that have the authority to protect the population from infectious diseases is outlined. The concept of "prevention of infectious diseases" is generalized.

It is argued that the limits of the powers of local executive bodies defined by the Law of Ukraine "On Protection of the Population from Infectious Diseases", which testi-

fies to the relative independence of local executive bodies in carrying out preventive and anti-epidemic measures, are not exhaustive. It should also be noted that this Law does not specify the means by which local executive authorities can provide preventive and anti-epidemic measures.

It is determined that the main measures aimed at preventing the occurrence and spread of infectious diseases are preventive (preventive or preventive) and anti-epidemic. Preventive measures play an important role in preventing the occurrence and spread of infectious diseases among the population. Their purpose is to protect the population from infectious diseases by carrying out measures of administrative and legal protection, one of which is the timely and effective prevention of infectious diseases.

Prevention of infectious diseases is a prerequisite for the timely response of the state to risk factors for the emergence and spread of infectious diseases among the population, as well as their timely prevention and prevention.

It is proposed to understand the prevention of infectious diseases as a set or system of preventive measures that should be constantly carried out by the competent authorities and local governments to prevent infectious diseases, and in case of their occurrence – to avoid spread and eliminate as soon as possible.

Key words: prevention, preventive actions, precautionary measures, preventive measures, anti-epidemic actions, state regulation.

ЗМІСТ

ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

<i>О. С. Заяць</i> Антропологічна константа професійної адвокатської діяльності.....	3
<i>Г. В. Козяр</i> Соціальна відповідальність як імператив правової держави: теоретичні засади наукового дискурсу	8

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

<i>В. Р. Нестор</i> Поняття «територіальна громада» в Україні та Сполученому Королівстві	13
<i>О. М. Таваткиладзе</i> Створення Одеської судової палати як основний елемент судової реформи 1864 року в Російській імперії	18
<i>С. А. Чванкін</i> Електронний доказ як засіб доказування в цивільному судочинстві	22
<i>О. І. Янушкевич</i> Збереження місця роботи (посади) – одна із основних гарантій для працівників на час виконання державних або громадських обов'язків	27

ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

<i>Д. В. Бурлаченко</i> Нагляд і контроль за додержанням законодавства про працю як інститут трудового права	31
<i>О. В. Пасечнік</i> Поняття і предмет колективного трудового спору за законодавством України та окремих зарубіжних країн.....	36
<i>Ю. А. Чуприна</i> Деякі актуальні питання професійного розвитку науково-педагогічних працівників в аспекті міжнародної співпраці	41

ЕКОЛОГІЧНЕ І ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

<i>М. В. Юркевич</i> Особливості правової охорони лісів в Австрійському лісовому законі 1852 р.	45
---	----

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС,
ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

<i>Ю. В. Борисова</i> Підстави адміністративної відповідальності за адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією	51
<i>Ю. Г. Бронова</i> Правова основа літакобудування: сучасний стан та перспективи	55

О. В. Григоренко Зарубіжний досвід реалізації принципу дотримання прав людини в діяльності органів Національної поліції	59
А. О. Даниленко Принципи національного врядування для країн-кандидатів та потенційних кандидатів на членство у Європейському Союзі (на прикладі України)	63
М. В. Кармаліта Судове провадження як наслідок захисту порушеного інтересу у сфері оподаткування: практика ЄСПЛ та баланс приватного і публічного інтересу	68
М. В. Кочеров Сучасна доктрина реформ в органах Національної поліції України	74
Д. С. Левченко Система адміністративного інструментарію суб'єктів громадянського суспільства у публічному адмініструванні в Україні	79
Я. І. Маслова Адміністративний нагляд: сутність та процедура застосування	83
А. Б. Маслова Поняття та різновиди суб'єктів публічного адміністрування	87
В. С. Нікіфоренко Правове та організаційне забезпечення функціонування системи суб'єктів у сфері безпеки державного кордону в Україні	95
В. Ю. Оксін До питання про визначення поняття публічного адміністрування місцевого розвитку в Україні	101
А. В. Олійник Сутність відносин, пов'язаних із реалізацією соціально-економічних прав людини	105
Р. С. Осипчук Загальна характеристика системи антикорупційного менеджменту Національного антикорупційного бюро України	109
О. Є. Панфілов, Т. І. Білоус-Осін Адміністративний розсуд у діяльності суб'єктів публічної адміністрації	114
К. О. Пристінська Адміністративно-правові засоби протидії незаконному обігу наркотичних речовин	119
Ю. О. Рева Верифікація антикорупційної декларації	124
О. М. Стець Характеристика основних прав державного службовця як суб'єкта державно-службових правовідносин	129
С. С. Теленик Щорічні звернення Президента України в системі стратегічних правових актів	134
В. Д. Черній Президентські концепції розвитку системи органів місцевого самоврядування в Україні	140
Ю. Ю. Швець Адміністративно-правові засади реалізації особою права на охорону здоров'я: ретроспективний огляд	144

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО, КРИМІНОЛОГІЯ**Н. П. Капітаненко**

Історико-правова природа регулювання у сфері
реалізації права інтелектуальної власності..... 151

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС, КРИМІНАЛІСТИКА**К. В. Калюга**

Профайлінг як сучасний засіб встановлення особи злочинця 156

К. М. Подлегаєв

Проблеми реалізації правових позицій Європейського суду з прав людини
та прецедентної практики Верховного Суду України у кримінальних провадженнях 160

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО**Т. А. Грабович**

Сатисфакція як форма відшкодування шкоди,
заподіяної міжнародно-протиправним діянням 165

В. С. Нікіфоренко

Правове та організаційне забезпечення функціонування системи суб'єктів
у сфері безпеки державного кордону в Україні 171

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ**Б. В. Богдан**

Правові основи профілактики інфекційних хвороб
як складової адміністративно-правової охорони населення..... 177

НОТАТКИ

Науково-практичне юридичне видання

ПРИКАРПАТСЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ВІСНИК

Науково-практичний журнал

Випуск 1(26)

Том 2

Виходить чотири рази на рік

Українською, російською та англійською мовами

Коректор – Я. Вишнякова
Комп'ютерна верстка – С. Калабухова

Підписано до друку 04.02.2019 р. Формат 60x84/8. Обл.-вид. арк. 20,31, ум.-друк. арк. 20,22.
Папір офсетний. Цифровий друк. Наклад 100 примірників. Замовлення № 0819/172.

Надруковано: Видавничий дім «Гельветика»
(Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 6424 від 04.10.2018 р.)
Україна, м. Херсон, 73021, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105. Тел. (0552) 39-95-80
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua