Національний університет
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»

ПРИКАРПАТСЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ВІСНИК

збірник наукових праць

науково-практичне юридичне видання

Випуск 1(22)
Том 5
Частина 1

Івано-Франківськ
2018

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. Тіщенко – 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. Головко

Рекомендовано до друку та поширення через
мережу Internet вченою радою Національного університету
«Одеська юридична академія» 16.02.2018 р. (протокол № 4)

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

ISSN 2305-0314

© Національний університет «Одеська юридична академія», 2018

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.5 (045)

О. Г. Курчин
викладач кафедри цивільно-правових дисциплін
Білоцерківського національного аграрного університету

ПРОСТОРОВЕ ПЛАНУВАННЯ, ЯК ОСНОВНИЙ НАПРЯМ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА СУБ'ЄКТІВ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Актуальність дослідження. Надання муніципальним утворенням максимального обсягу повноважень і реальних можливостей їх реалізації у містобудівній сфері дає можливість найширше врахувати життєво важливі інтереси членів територіальної громади при здійсненні просторового планування подальшого розвитку відповідних територій, що потребує застосування комплексного підходу до формування ефективної землевпорядної, економічної, екологічної, соціальної, архітектурно-будівельної моделі забудови (урбанізації) населених пунктів.

Ключовим завданням децентралізації у сфері містобудування, в частині модернізації взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та суб'єктами містобудівної діяльності, є не лише запровадження сучасного просторового планування на місцевому рівні, а й усунення конфліктів, які призводять до порушення норм забудови території населених пунктів, нераціональної забудови міст і сіл, унеможливлюють впровадження інфраструктурних проектів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання, пов'язані з цією проблематикою, розглядалися у роботах вітчизняних і зарубіжних дослідників, зокрема М. О. Баймуратова, Ю. О. Волошина, Д. М. Бєлов, В. С. Куйбіда, Я. В. Лазур, М. В. Оніщук, М. П. Орзіх та інших дослідників.

Мета статті – дослідити значення просторового планування, як основного напрямку взаємодії органів місцевого самоврядування та суб'єктів містобудівної діяльності в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Враховуючи необхідність забезпечення новостворених об'єднаних територіальних громад якісною та своєчасно розробленою документацією з просторового планування, слід оцінити його сучасне інституційне забезпечення, оскільки це дасть змогу мінімізувати існуючі земельні, будівельні конфлікти та сприятиме залученню інвестиційних проєктів, досягнення стратегічних цілей і покращення рівня якості життя населення.

Розкриваючи окремі аспекти просторового планування, низка експертів і вчених фокусує увагу на проблемних аспектах просторового планування певних етапів впровадження реформи місцевого самоврядування, що потребує на сучасному етапі оцінки їхніх рекомендацій, певної актуалізації інституційного забезпечення подальшого розвитку секторальної децентралізації з метою недопущення недоліків і усунення існуючих правових колізій та інституційних суперечностей.

Іншими словами, просторове планування є інструментом регулювання, планування діяльності, ревіталізації забудови та іншого використання територій різного ієрархічного рівня.

З появою у 2015 р. в Україні нових територіальних одиниць базового рівня – об'єднаних територіальних громад (ОТГ), виникла потреба у забезпеченні їх якісного функціонування.

Термін «просторове планування» вперше у вітчизняному законодавстві було вжито у проєкті закону України «Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності»» № 6403 від 21 квітня 2017 р. [9].

Натомість, в Україні на практиці більш поширене визначення «містобудівне планування», яке здійснюється на кількох адміністративних рівнях: державному, регіональному, місцевому.

У зв'язку з продовженням реформи децентралізації, на базовому рівні компетенцій органів місцевого самоврядування постійно впроваджуються законодавчі інновації. При цьому в науково-практичних джерелах зазначається, що для повноцінного функціонування місцевого самоврядування в ОТГ необхідно вирішити також два пов'язаних між собою питання: передачі органам місцевого самоврядування належного обсягу повноважень у сфері управліннями земельним ресурсами; розширення повноважень у сфері просторового планування територій (тобто у сфері містобудівної діяльності в частині взаємодії з її безпосередніми суб'єктами).

Як вбачається, лише за умови вирішення цих завдань місцеве самоврядування в контексті децентралізації влади стане дійсно сучасним місцевим самоврядуванням.

Питання інституційного забезпечення просторового планування слід розглядати як систему

© О. Г. Курчин, 2018

нормативно-правового супроводу здійснення реформування містобудівної діяльності та її поступового переходу до просторового планування територій на місцевому рівні – ОТГ.

Так, у нормах згаданого законопроекту № 6403 передбачено такі концептуальні принципово нові положення: запровадження нових термінів – «просторове планування», «містобудівні потреби», «спільні інтереси» тощо; заміна поняття «містобудівна документація» поняттям «документація з просторового планування»; запровадження таких видів документації, як «план об'єднаної територіальної громади», «проєкт забудови територій» тощо; розробка і впровадження правил забудови, графічну частину яких має складати план зонування території, розробка схем планування територій на регіональному рівні, а також інші положення з питань планування територій [8].

При цьому просторове планування пропонується розглядати як сукупність дій органів місцевого самоврядування та виконавчої влади щодо визначення територій для розселення, місць застосування праці, відпочинку та оздоровлення, інженерно-транспортної інфраструктури, інших об'єктів шляхом розроблення, затвердження документації з просторового планування та дотримання її рішень [11, с.71].

У спеціальній літературі часто поряд з поняттям «просторове планування» вживають також дефініції «територіальне планування», «планування територій», «просторово-територіальне планування», «регіональне планування», що призводить до термінологічної невпорядкованості та підміни понять. Так, окремі фахівці у сфері просторового планування вважають просторове і територіальне планування тотожними поняттями, тоді як інші вважають, що просторове планування більше тяжіє до стратегічного планування [7].

Відповідно до положень даної Концепції, основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня є забезпечення: планування розвитку території громади; місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва); територіальної доступності отримання послуг на території громади, де проживає особа тощо.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р від 1 квітня 2014 р. було поставлено завдання протягом 2015–2017 рр. забезпечити всі ОТГ схемами планування та генеральними планами населених пунктів. Передбачалося запровадити ефективні механізми участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень щодо питань визначення стратегії розвитку територіальної громади, розробки нових та оновлення існуючих містобудівних документів, усунення корумпованої складової при забудові територій, що призведе до підвищення ефективності використання ендогенних ресурсів, покращення інвестиційної привабливості територій, зниження соціальної напруги, залагодження низки земельних конфліктів тощо.

Однак станом на початок 2020 р. таке завдання виконано не повністю через низку інституційних проблем і тривалість процесу утворення нових ОТГ [7].

Завданням децентралізації у сфері містобудування є не лише запровадження сучасного просторового планування на місцевому рівні, а й усунення конфліктів, які призводять до порушення норм забудови території населених пунктів, нераціональної забудови міст і сіл, унеможливлюють впровадження інфраструктурних проєктів.

Щодо містобудівних документів, то на даний момент у чинному Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності» закріплено трирівневу систему містобудівної документації:

1) на державному рівні – Генеральна схема планування території України та Схеми окремих частин території України;

2) на регіональному рівні – Схеми планування територій областей, а також районів та їх окремих частин;

3) на місцевому рівні – Генеральні плани населених пунктів, Плани зонування територій і Детальні плани територій [9].

При цьому необхідно відзначити, що містобудівна документація – це законодавчо затверджені текстові та графічні матеріали, якими регулюється планування, забудова та використання територій.

Своєю чергою, генеральний план – це містобудівна документація, що визначає принципові вирішення розвитку, планування, забудови та іншого використання території населеного пункту [9]. Строк дії генерального плану населеного пункту не обмежується, а зміни до нього можуть вноситися не частіше, ніж один раз на п'ять років тим органом місцевого самоврядування, який його затверджував, за потреби можливе дострокове внесення змін за результатами містобудівного моніторингу. На підставі затвердженого генерального плану населеного пункту або у його складі розробляються план зонування території та план земельно-господарського устрою. Також генеральні плани міст підлягають експертизі містобудівної документації.

План зонування території (зонінг) – це містобудівна документація, що визначає умови та обмеження використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон [9]. Результатом Плану зонування території (зонінгу) є схема зонування, на якій відображено межі та кодові познаки територіальних зон, а також містобудівний регламент кожної зони, який включає перелік переважних, допустимих і супутніх видів дозволе-

ного використання земельних ділянок, граничні параметри об'єктів дозволеного нового будівництва та реконструкції [4, с.42].

Містобудівна діяльність тісно пов'язана із землевпорядною (а також будівельною), натомість при просторовому плануванні, як засвідчує зарубіжний досвід [3, с. 79], передбачена уніфікована за функціями документація, диференційована за різними ієрархічними рівнями.

У процесі реалізації подальших етапів децентралізації повноважень органів місцевого самоврядування у сфері містобудування передбачається забезпечення ОТГ єдиною документацією з просторового планування – планом об'єднаної територіальної громади, що забезпечить здешевлення й прискорення процесу актуалізації та розробки планувальних документів, адже за наявності єдиного документу для ОТГ не потрібно буде створювати нові генеральні плани населених пунктів [1].

Також передбачено розширення повноважень об'єднаних громад щодо регулювання забудови територій і створення механізму врахування громадських інтересів при розробці й затвердженні документації просторового планування.

Сьогодні необхідною є належна інвентаризація отриманих земель, надання новоствореними радами ОТГ інформації про земельні та інші природні ресурси на території для здійснення просторового планування, залучення інвестицій в освоєння земельних ділянок, забезпечення резервування земель для розвитку малого і середнього бізнесу, розробка планувальної документації всієї території об'єднаної громади, узгодження питання відчуження земельних ділянок комунальної власності у приватну власність, захист права на землю громадян, юридичних осіб, територіальної громади тощо.

Ускладнює роботи з розроблення й оновлення містобудівної документації те, що не всі населені пункти забезпечено сучасною цифровою картографічною основою.

Водночас поки що не набули широкого запровадження при розробленні та оновленні містобудівної документації сучасні геоінформаційні технології та використання даних містобудівного кадастру.

Індикаторами якості містобудівної документації та успішності її реалізації мають бути зростання вартості землі та іншої нерухомості, приріст податкових надходжень, збільшення кількості робочих місць (перш за все високотехнологічних), позитивна динаміка міграційних процесів [6].

Також наразі залишається відкритим питання комплексної планомірної організації простору ОТГ із поєднанням розміщення нових об'єктів комерційної, промислової та житлової забудови на їх територіях [12, с. 138], адже після завершення у 2018 р. передачі в комунальну власність ОТГ земель поза населеними пунктами, важливим подальшим кроком є передача й набуття ними повноцінних повноважень у сфері просторового планування територій.

Тільки за умови вирішення цього завдання місцеве самоврядування в контексті децентралізації набуде ваги [10, с. 31].

Крім того, виникає питання щодо подальшої передачі земель у власність новостворених громад (переукладання договорів оренди земельних ділянок, укладених раніше з Держгеокадастром), формування належного державного й громадського контролю за використанням земель, встановленням земельного податку (плата за оренду землі тощо), із врахуванням особливостей кожної ОТГ для забезпечення благоустрою територій і виконання ними соціальних функцій. При цьому містобудівна документація є основою для формування та реалізації стратегічного планування [2, с. 110] розвитку громади, яка містить низку обмежень і можливостей щодо перспективної забудови території, залучення інвестора й активації комерційних суб'єктів містобудівної діяльності.

Зарубіжний досвід просторового планування свідчить, що засоби для реалізації планувальної діяльності повинні бути доступними й призводити до непрямого зв'язку з визначенням необхідних стратегій і політик [13, с. 63].

На думку науковців, проблемою вітчизняного просторового планування є те, що воно законодавчо поділяється на містобудівну та землевпорядну діяльність, переважна частка планувальних інструментів належить до містобудівної [3, с.79].

Слід також додати, що планування в умовах невизначеності містить певний ступінь ризику і при невірних розрахунках може призвести до втрати сприятливої можливості розвитку. Зниження ступеню невизначеності є можливим за умов постійного містобудівного моніторингу та партисипативності, тобто активної участі громадян у прийнятті містобудівних рішень та підвищення рівня фаховості місцевих архітекторів і планувальників.

Отже, на цьому перехідному етапі – від містобудівної діяльності до просторового планування, поки що законодавчо не затверджено для ОТГ формування єдиних просторових планів їх територій. Натомість у чинному нормативному полі актуалізуються та затверджуються нові генеральні плани сіл, селищ, міст, які входять до ОТГ, схеми зонування та детальні плани територій, тобто окремі планувальні документи. Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» визначено можливість розроблення схеми планування території окремої частини району.

Як вбачається, слід законодавчо уточнити, які саме містобудівні документи вищого рівня слугуватимуть основою для узгодження розробки й удосконалення існуючої документації ОТГ (насампе-

ред для Схеми планування території ОТГ), а також уточнити й уніфікувати механізм узгодження таких документів на різних рівнях.

Сьогодні на місцевому рівні планування існує ще один планувальний документ (схема планування території ОТГ), який не зовсім узгоджується з іншими нормативно-правовими актами містобудування та землеустрою, що потребує уніфікації та остаточного затвердження нового переліку містобудівних документів або ж документів просторового планування місцевого рівня (відмова від поділу планування на містобудівне й землевпорядне), модернізації інструментів просторового планування на місцевому рівні, стандартизованих підходів до їх розробки та реалізації з урахуванням стандартів аналогічних документів у практиці просторового планування територій держав ЄС у вітчизняному законодавстві.

Сучасне просторове планування має базуватися на міжнародних принципах зі створення умов для комфортного життя людини, які містяться у Новій програмі розвитку міст (ООН – Хабітат, 2016 р.) та в Хартії безперервного міського розвитку для впровадження інтегрованого просторового планування.

Водночас актуальною є розробка Концепції просторового розвитку України з чітко визначеними пріоритетами, повноваженнями та планувальними інструментами на кожному ієрархічному рівні, забезпечення просторової координації при плануванні проєктів співробітництва у транскордонному просторі.

На наш погляд, лише системне дослідження транскордонного регіону дозволить визначити основні пріоритети розвитку транскордонного співробітництва, реалізація яких сприятиме, серед вирішення інших поточних завдань, підвищенню якості містобудівної діяльності в межах відповідних територіальних громад.

У цьому контексті слід зазначити, що специфічні особливості транскордонного регіону зумовлюються: наявністю кордону і усім, що з ним пов'язане; транзитністю території, що впливає на особливості просторового розвитку території (економічної, культурної, політичної підсистем); наявністю спільних природних ресурсів (простору) [5, с. 99].

Основні чинники розвитку транскордонного співробітництва можна представити у двох групах: об'єктивні та суб'єктивні.

До об'єктивних чинників належать:

- необхідність користування спільними природними ресурсами;

- наявність спільних проблем, для вирішення яких доцільно об'єднувати зусилля (передусім, екологічні проблеми);

- реалізація єдиної політики просторового облаштування європейського континенту.

Суб'єктивні чинники включають:

- можливості прискореного соціально-економічного та екологічного розвитку прикордонних регіонів і підвищення якості життя мешканців;

- можливості отримання значної фінансової підтримки від ЄС та інших міжнародних структур;

- формування єдиного інтегрованого простору в межах транскордонного регіону [5, с. 99].

Транскордонне співробітництво – це взаємні додаткові можливості підвищення якості життя, які використовуються постійно. Тому узагальнивши минулий досвід, доцільно визначити нові поняття транскордонних ринків, які задовольняють потреби мешканців регіонів з обох сторін кордону.

У містобудівній сфері можна відзначити такі основні напрями реалізації транскордонного співробітництва органів місцевого самоврядування як представників спільних життєво важливих інтересів членів відповідних територіальних громад: а) обмін корисним організаційним, науковим, технічним, нормативно-правовим досвідом у сфері містобудування; б) спрощене залучення кваліфікованих кадрів з відповідних регіонів прикордонних держав для підвищення якості містобудування; в) спрощений доступ до ринку будівельних матеріалів, техніки, обладнання, інноваційних технологій зарубіжних держав, включаючи встановлення спеціальних пільгових режимів здійснення економічної діяльності [5].

Висновки. Одним із головних аспектів децентралізації, що визначає основні напрями взаємодії органів місцевого самоврядування та суб'єктів містобудівної діяльності, є просторове планування. Просторове планування пропонується розглядати як сукупність дій органів місцевого самоврядування та виконавчої влади щодо визначення територій для розселення, місць застосування праці, відпочинку та оздоровлення, інженерно-транспортної інфраструктури, інших об'єктів шляхом розроблення, затвердження документації з просторового планування та дотримання її рішень.

Комплексного вирішення для забезпечення просторового розвитку територій потребують такі перспективні напрями: удосконалення адміністративно-територіального устрою; підвищення дієздатності органів місцевого самоврядування; удосконалення механізму фінансування і належного фінансового забезпечення програм розвитку ОТГ; розробка механізму узгодження інтересів громади, влади й бізнесу (поглиблення приватно-публічного партнерства).

Література

1. Асоціація міст України [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Асоціації міст України. – Режим доступу: https://www.auc.org.ua.

2. Васильченко Г., Парасюк І., Єременко Н. Планування розвитку територіальних громад : навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування /

Асоціація міст України. К., ТОВ «Підприємство «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 256 с.

3. Дорош А. Й. Нові підходи до територіального планування в Україні з врахуванням децентралізаційних процесів та досвіду Австрії. Землеустрій, кадастр і моніторинг земель. 2016. № 3. С. 78–85.

4. Криштоф Т. Просторове планування та земельні ресурси територіальної громади. Від ренти до доданої вартості [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.csi.org.ua/wpcontent/uploads/2015/05/%D0%9C%D0%BE%D0%B4%D1%83%D0%BB_-4.pdf.

5. Мікула Н. Організаційні та фінансові чинники формування єврорегіонів. Соціально-економічні дослідження в перехідний період / Регіональна політика: досвід ЄС та його адаптація до умов України. Вип. 5. ч. ІІ. Львів. ІРД НАНУ. 2003. С. 92–103.

6. Нудельман В. Методи розрахунків, прогнозування, моделювання в містобудуванні. Варіанти містобудівних прогнозів, збалансованість розвитку населених пунктів і територій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ukrcsb.com.ua/index.php/katalog-proektiv/cityplanning/326-metodi-rozrakhunkivprognozuvannya-modelyuvannya-v-mistobuduvanni-varianti-mistobudivnikh-prognozivzbalansovanist-rozvitku-naselenikh-punktiv-i-teritorij.

7. Посібник з питань просторового планування для уповноважених органів містобудування та архітектури об'єднаних територіальних громад [Електронний ресурс] //Офіційний сайт Державної регіональної політики. – Режим доступу: www.rdpa.regionet.org.ua/sp.

8. Про внесення змін до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» : проект Закону України від 21.04.2017 р. № 6403. Законодавство України [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61676.

9. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 р. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 34. Ст. 343.

10. Створення об'єднаних територіальних громад в Україні. Аналітична доповідь від громадськості у форматі Shadow Report. Київ, 2018, 45 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://parlament.org.ua/wpcontent/uploads/2018/04/Detsentralizatsiya-v-Ukrai-ni-2014-2017-rr.pdf.

11. Ущаповська О. Правові форми планування земель в умовах об'єднання територіальних громад в Україні. Підприємництво, господарство і право. 2018. № 3. С. 68–73.

12. Якимчук А. Ю. Просторове планування територій у системі державного управління. Децентралізація влади, проведення реформ в Україні. Сучасний стан та проблеми підготовки кадрів для об'єднаних територіальних громад : мат-ли І Міжнар. наук.-метод. конф. Рівне : Волин. Обереги, 2017. С. 138–140.

13. Stefanović N., Danilović Hristić N., Milijić S. The implementation model of planning rules in spatial plans. Spatium. 2015. №. 33. P. 62–68.

Анотація

Курчин О. Г. **Просторове планування, як основний напрям взаємодії органів місцевого самоврядування та суб'єктів містобудівної діяльності в умовах децентралізації.** – Стаття.

Одним із аспектів секторальної децентралізації, котрий визначає основні напрями взаємодії органів місцевого самоврядування та суб'єктів містобудівної діяльності, є просторове планування як поняття, що означає розширені можливості територіальних громад відносно більш усталеного у вітчизняному законодавстві та правозастосовній практиці поняття «містобудування».

Просторова децентралізація передбачає суттєві зміни у місцевому плануванні з урахуванням географічних, демографічних, економічних, архітектурних, землевпорядних показників і застосовується у визначеннях та формулюваннях цільових програм реформ, деконцентрації промислових і житлових комплексів у населених пунктах, великих містах шляхом сприяння створенню регіональних і локальних полюсів розвитку [7].

Метою передачі повноважень з просторового планування на базовий рівень є раціональна просторова організація розселення населення та господарської діяльності в умовах сталого та інклюзивного розвитку, вирішення питань забудови території та посилення відповідальності суб'єктів містобудівної діяльності за прийняті рішення, врахування результатів стратегічної екологічної оцінки при плануванні та реалізації містобудівного планування, покращення якості адміністративних послуг з містобудування населенню.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, містобудування, просторове планування, транскордонне співробітництво.

Аннотация

Курчин А. Г. **Пространственное планирование, как основное направление взаимодействия органов местного самоуправления и субъектов градостроительной деятельности в условиях децентрализации.** – Статья.

Одним из аспектов секторальной децентрализации, который определяет основные направления взаимодействия органов местного самоуправления и субъектов градостроительной деятельности, является пространственное планирование как понятие, обозначающее расширенные возможности территориальных общин относительно более устойчивого в отечественном законодательстве и правоприменительной практике понятие «градостроительство».

Пространственная децентрализация предполагает существенные изменения в местном планировании с учетом географических, демографических, экономических, архитектурных, землеустроительных показателей и применяется в определениях и формулировках целевых программ реформ, деконцентрации промышленных и жилых комплексов в населенных пунктах, крупных городах путем содействия созданию региональных и локальных полюсов развития.

Ключевые слова: децентрализация, местное самоуправление, градостроительства, пространственное планирование, трансграничное сотрудничество.

Summary

Kurchyn O. G. **Spatial planning as the main direction of interaction between local governments and urban planning entities in the context of decentralization.** – Article.

One of the aspects of sectoral decentralization, which defines the main directions of interaction between local governments and urban planning entities, is spatial planning as a concept that means expanded opportunities for local communities in relation to the more established in domestic law and law enforcement concept of "urban planning".

Spatial decentralization involves significant changes in local planning, taking into account geographical, demographic, economic, architectural, land management indicators and is used in the definition and formulation of targeted reform programs, deconcentration of industrial and residential complexes in settlements, large cities by promoting regional and local development.

Key words: decentralization, local self-government, urban planning, spatial planning, cross-border cooperation.

ЕКОЛОГІЧНЕ І ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

УДК 349.6(477)

О. О. Воронятніков
кандидат юридичних наук,
докторант
Науково-дослідного інституту публічного права

ПОНЯТТЯ, ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ТА ВИДИ ЗАХОДІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ САНІТАРНОГО ТА ЕПІДЕМІЧНОГО БЛАГОПОЛУЧЧЯ НАСЕЛЕННЯ, ЯКІ МАЮТЬ СЕРВІСНУ ПРИРОДУ

Статтею 13 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» визначено обов'язок суб'єктів господарювання отримати ліцензію на провадження господарської діяльності, пов'язаної з потенційною небезпекою для здоров'я людей. Види господарської діяльності, пов'язані з потенційною небезпекою для здоров'я людей, підлягають ліцензуванню у випадках, встановлених законом. До ліцензійних умов щодо видів господарської діяльності, провадження яких пов'язане з потенційною небезпекою для здоров'я людей, обов'язково включаються вимоги щодо забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення.

Втім, питання ліцензування в досліджуваній сфері є досить складним, адже, сфера санітарного та епідемічного благополуччя населення охоплює широке коло об'єктів, які є предметом господарської діяльності, яка обов'язково підлягає ліцензуванню. При провадженні господарської діяльності ліцензіат зобов'язаний дотримуватися ліцензійних умов, які включають в себе обов'язок забезпечити безпечні санітарно-епідемічні умови для населення та об'єктів навколишнього природнього середовища. Законодавство встановлює обов'язок забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення для провадження господарської діяльності, пов'язаної з потенційною небезпекою для здоров'я людей, зокрема, діяльність в сферах: сільського господарства, лісового господарства та рибного господарства; добувної промисловості і розроблення кар'єрів; переробної промисловості; тимчасового розміщування й організації харчування; постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря; водопостачання; каналізації, поводження з відходами; будівництва тощо. Порушення ліцензійних умов провадження певного виду діяльності в частині санітарно-епідемічних норм наслідком має притягнення винних осіб до юридичної відповідальності.

Умови та порядок отримання ліцензії на провадження господарської діяльності, пов'язаної з потенційною небезпекою для здоров'я людей визначено Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [1].

Наступним адміністративним заходом є заходи дозвільного характеру. Маємо на увазі діяльність щодо погодження регіональних і місцевих програм у галузі соціально-економічного розвитку, в тому числі, охорони здоров'я; погодження видачі, а у передбачених законодавством випадках – надання дозволу на здійснення видів діяльності.

Суб'єктом видачі дозволів суб'єктам господарської діяльності та здійснення погоджувальної діяльності спрямованої на забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення є Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів та її територіальні органи.

Законом України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» визначено перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності, які надаються суб'єктам господарювання:

1) висновок державної санітарно-епідеміологічної експертизи діючих об'єктів, у тому числі військового та оборонного призначення;

2) висновок державної санітарно-епідеміологічної експертизи документації на розроблювані техніку, технології, устаткування, інструменти тощо;

3) висновок державної санітарно-епідеміологічної експертизи щодо ввезення, реалізації та використання сировини, продукції (вироби, обладнання, технологічні лінії тощо) іноземного виробництва за умови відсутності даних щодо їх безпечності для здоров'я населення;

4) висновок державної санітарно-епідеміологічної експертизи щодо продукції, напівфабрикатів, речовин, матеріалів та небезпечних факторів, використання, передача або збут яких може завдати шкоди здоров'ю людей;

5) дозвіл на проведення будь-яких діагностичних, експериментальних, випробувальних, вимірювальних робіт на підприємствах, в установах,

© О. О. Воронятніков, 2018

організаціях, діяльність яких пов'язана з використанням біологічних агентів, хімічної сировини, продукції та речовин з джерелами іонізуючого та неіонізуючого випромінювання і радіоактивних речовин [2].

Окремої уваги заслуговує порядок отримання та видачі свідоцтва про звільнення судна від санітарного контролю та свідоцтво про проходження судном санітарного контролю. Строк дії даних свідоцтв становить шість місяців. Суб'єктами видання даних видів документів дозвільного характеру є санітарно-карантинні підрозділи. Видають свідоцтва після відповідного огляду судна за встановленою формою Перелік портів, у яких можуть видаватися зазначені свідоцтва, затверджується Міністерством охорони здоров'я України [3].

Ще однією адміністративною процедурою в системі адміністративних заходів санітарно-епідемічного благополуччя населення є оформлення та видача санітарно-епідеміологічного сертифікату – це разовий документ, виданий органами державної санітарно-епідеміологічної служби, що підтверджує безпеку для здоров'я та життя людини окремих видів товарів широкого вжитку (парфумерно-косметичних виробів, товарів дитячого асортименту, виробів побутового призначення тощо) на підставі результатів проведених санітарно-хімічних, токсикологічних, фізико-хімічних, радіологічних, мікробіологічних та інших досліджень [4, Ст. 1].

Гігієнічний сертифікат необхідний у випадках ввезення на територію України товарів, які повинні в обов'язковому порядку відповідати вимогам санітарно-епідеміологічної експертизи. Даний документ має юридичну силу не тільки в процесі митного очищення вантажу, але і в подальшому при продажу або перевірці контролюючими органами. Висновок державної санітарно-епідеміологічної експертизи потрібен також для деяких груп товарів, які підлягають обов'язковій сертифікації УкрСЕПРО, наприклад, для миючих та засобів чищення, а також для харчових продуктів. Даний документ видається органом, який спеціалізується на даній сфері і повинен підтверджувати безпеку продукції для життя і здоров'я людини, а також відповідність вимогам гігієнічних норм [5].

Гігієнічний сертифікат видається строком від 1 до 5 років (на термін видачі рішення впливає вид продукції, пред'явлені документи, умови виробництва і експерт, що розглядає пакет документів органу) [4].

Таким чином, для того щоб отримати гігієнічний сертифікат суб'єкт господарювання повинен пройти наступні етапи: 1) звернення до територіального органу Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів та відповідно оформлення (написання, заповнення бланку) заяви; 2) визначення та уточнення обсягів проведення необхідної експертизи; 3) здійснення оплати за надання платної адміністративної послуги з оформлення та видачі санітарно-епідеміологічного сертифікату; 4) здійснення уповноваженою особою Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів перевірки на відповідність та експертизи документації; 5) безпосередньо організація та проведення необхідних інструментальних і лабораторних випробувань і досліджень; 6) видача висновку; 7) завершальний етап – внесення відомостей про суб'єкта господарювання та продукцію на яку отримано гігієнічний сертифікат до Реєстру СЕС продукції, що пройшла експертизу.

Відзначимо, що видача даного виду документу Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів та її територіальними органами є адміністративним заходом дозвільного характеру, який визначає можливість суб'єкта господарювання у разі відповідності об'єкта здійснити подальшу реєстрацію в Реєстрі продукції, яка відповідає санітарно-епідемічним нормам та стандартам, в тому числі, і міжнародним. Відзначимо, що станом на березень 2020 року Державною службою України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів та її територіальними органами було видано 3993 висновків державної санітарно-епідеміологічної експертизи; в лютому 2020 – 3710; а у січні 2020 року – 1577 відповідно.

Гігієнічний сертифікат можна класифікувати за трьома видами: 1) висновок санітарно-епідеміологічної експертизи на вид діяльності (роботи, послуги); 2) висновок санітарно-епідеміологічної експертизи на продукцію; 3) висновок санітарно-епідеміологічної експертизи на технічну документацію (ТУ) [4].

В будь-якому разі гігієнічний сертифікат видається на підставі позитивного рішення комісії, яка проводила державну санітарно-епідеміологічну експертизу.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» державна санітарно-епідеміологічна експертиза – це вид професійної діяльності органів державної санітарно-епідеміологічної служби, що полягає у комплексному вивченні об'єктів експертизи з метою виявлення можливих небезпечних факторів у цих об'єктах, встановленні відповідності об'єктів експертизи вимогам санітарного законодавства, а у разі відсутності відповідних санітарних норм – в обгрунтуванні медичних вимог щодо безпеки об'єкта для здоров'я та життя людини [4, Ст. 1].

Державна санітарно-епідеміологічна експертиза полягає у комплексному вивченні документів (проектів, технологічних регламентів, інвести-

ційних програм тощо), а також діючих об'єктів та пов'язаних з ними небезпечних факторів на відповідність вимогам санітарних норм. Державна санітарно-епідеміологічна експертиза передбачає: визначення безпеки господарської та іншої діяльності, умов праці, навчання, виховання, побуту, що прямо чи побічно негативно впливають або можуть вплинути на здоров'я населення; встановлення відповідності об'єктів експертизи вимогам санітарних норм; оцінку повноти та обґрунтованості санітарних і протиепідемічних (профілактичних) заходів; оцінку можливого негативного впливу небезпечних факторів, пов'язаних з діяльністю об'єктів експертизи, визначення ступеня створюваного ними ризику для здоров'я населення [4, Ст. 10].

У разі проходження експертизи об'єкта (будь-яка діяльність, технологія, продукція та сировина, проекти нормативних документів, реалізація (функціонування, використання) яких може шкідливо вплинути на здоров'я людини, а також діючі об'єкти та чинні нормативні документи у випадках, коли їх шкідливий вплив встановлено в процесі функціонування (використання), а також у разі закінчення встановленого терміну дії висновку державної санітарно-епідеміологічної експертизи) державної санітарно-епідеміологічної експертизи Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів та її територіальні органи видають висновок державної санітарно-епідеміологічної експертизи – документ установленої форми, що засвідчує відповідність (невідповідність) об'єкта державної санітарно-епідеміологічної експертизи медичним вимогам безпеки для здоров'я і життя людини, затверджується відповідним головним державним санітарним лікарем і є обов'язковим для виконання власником об'єкта експертизи [4, Ст. 1].

Державній санітарно-епідеміологічній експертизі підлягають: проекти міждержавних, державних цільових, регіональних, місцевих і галузевих програм соціально-економічного розвитку; інвестиційні проекти і програми у випадках і порядку, встановлених законодавством; схеми, передпроектна документація, що стосується районного планування і забудови населених пунктів, курортів тощо; проекти нормативно-технічної, інструкційно-методичної документації, що стосується здоров'я та середовища життєдіяльності людини; продукція, напівфабрикати, речовини, матеріали та небезпечні фактори, використання, передача або збут яких може завдати шкоди здоров'ю людей; документація на розроблювані техніку, технології, устаткування, інструменти тощо; діючі об'єкти, у тому числі військового та оборонного призначення [4, Ст.11].

Суб'єктами здійснення державної санітарно-епідеміологічної експертизи є: посадові та службові особи органів державної санітарно-епідеміологічної служби; комісії, що утворюються головним державним санітарним лікарем; фахівці наукових, проектно-конструкторських, інших установ та організацій незалежно від їх підпорядкування, представники громадськості, експерти міжнародних організацій тощо.

Рішення про необхідність і періодичність проведення державної санітарно-епідеміологічної експертизи діючих об'єктів приймається відповідними посадовими особами державної санітарно-епідеміологічної служби. Перелік установ, організацій, лабораторій, що можуть залучатися до проведення державної санітарно-епідеміологічної експертизи, встановлюється головним державним санітарним лікарем України. Висновок щодо результатів державної санітарно-епідеміологічної експертизи затверджується відповідним головним державним санітарним лікарем [4, Ст. 12].

Література

1. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 2 березня 2015 року № 222-VIII. Відомості Верховної Ради, 2015. № 23. Ст.158.

2. Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності: Закон України від 19 травня 2011 року № 3392-VI. Відомості Верховної Ради України, 2011. № 47. Ст. 532.

3. Про затвердження Правил санітарної охорони території України: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 24 квітня 1999 р. № 696. URL: https://zakon.rada.gov.ua.

4. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24 лютого 1994 року № 4004-XII. Відомості Верховної Ради України, 1994. № 27. Ст. 218.

5. Висновок санітарно-епідеміологічної експертизи. URL: https://nakaz.ua/ua/visnovok-ses.

Анотація

Воронятніков О. О. **Поняття, особливості застосування та види заходів публічного адміністрування у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, які мають сервісну природу.** – Стаття.

Вданій науковій статті розкрито поняття, особливості застосування та види заходів публічного адміністрування сферою санітарного та епідемічного благополуччя населення, які мають сервісну природу. До даної групи заходів ми відносимо: дозвіл, погодження ведення певних видів господарської діяльності, висновки, гігієнічні сертифікати, реєстрація, ліцензування. Розкриємо зміст та особливості застосування третьої групи виокремлених нами заходів забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення. Зазначено, що суб'єктом видачі дозволів суб'єктам господарської діяльності та здійснення погоджувальної діяльності спрямованої на забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення є Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів та її територіальні органи.

Розкрито особливості порядку отримання та видачі свідоцтва про звільнення судна від санітарного контролю та свідоцтво про проходження судном санітарного контролю. Відзначено, що гігієнічний сертифікат видається на підставі позитивного рішення комісії, яка проводила державну санітарно-епідеміологічну експертизу.

Суб'єктами здійснення державної санітарно-епідеміологічної експертизи є: посадові та службові особи органів державної санітарно-епідеміологічної служби; комісії, що утворюються головним державним санітарним лікарем; фахівці наукових, проектно-конструкторських, інших установ та організацій незалежно від їх підпорядкування, представники громадськості, експерти міжнародних організацій тощо.

Акцентовано увагу, що питання ліцензування в досліджуваній сфері є досить складним, адже, сфера санітарного та епідемічного благополуччя населення охоплює широке коло об'єктів, які є предметом господарської діяльності, яка обов'язково підлягає ліцензуванню. При провадженні господарської діяльності ліцензіат зобов'язаний дотримуватися ліцензійних умов, які включають в себе обов'язок забезпечити безпечні санітарно-епідемічні умови для населення та об'єктів навколишнього природнього середовища.

Ключові слова: дозвільна система, сервісна природа, санітарне та епідемічне благополуччя населення, гігієнічний сертифікат, свідоцтво.

Аннотация

Воронятников А. А. **Понятие, особенности применения и виды мер публичного администрирования в сфере санитарного и эпидемического благополучия населения, имеют сервисную природу.** – Статья.

В данной научной статье раскрыто понятие, особенности применения и виды мер публичного администрирования сферы санитарного и эпидемического благополучия населения, имеют сервисную природу. К данной группе мероприятий мы относим: разрешение, согласование ведения определенных видов хозяйственной деятельности, выводы, гигиенические сертификаты, регистрация, лицензирование. Раскроем содержание и особенности применения третьей группы выделенных нами мер обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Отмечено, что субъектом выдачи разрешений субъектам хозяйственной деятельности и осуществления согласительного деятельности, направленной на обеспечение санитарного и эпидемического благополучия населения является Государственная служба Украины по вопросам безопасности пищевых продуктов и защиты потребителей и его территориальные органы.

Раскрыты особенности порядка получения и выдачи свидетельства об освобождении судна от санитарного контроля и свидетельство о прохождении судном санитарного контроля. Отмечено, что гигиенический сертификат выдается на основании положительного решения комиссии, которая проводила государственную санитарно-эпидемиологическую экспертизу.

Субъектами осуществления государственной санитарно-эпидемиологической экспертизы являются: должностные и служебные лица органов государственной санитарно-эпидемиологической службы; комиссии, которые образуются главным государственным санитарным врачом; специалисты научных, проектно-конструкторских, других учреждений и организаций независимо от их подчинения, представители общественности, эксперты международных организаций.

Акцентировано внимание, что вопросы лицензирования в исследуемой сфере является достаточно сложным, ведь сфера санитарного и эпидемического благополучия населения охватывает широкий круг объектов, которые являются предметом хозяйственной деятельности, обязательно подлежит лицензированию. При осуществлении хозяйственной деятельности лицензиат обязан соблюдать лицензионные условия, которые включают в себя обязанность обеспечить безопасные санитарно-эпидемические условия для населения и объектов окружающей природной среды.

Ключевые слова: разрешительная система, сервисная природа, санитарное и эпидемическое благополучие населения, гигиенический сертификат, свидетельство.

Summary

Voronyatnikov O. O. **Concepts, features of application and types of measures of public administration in the field of sanitary and epidemic well-being of the population, which have a service nature.** – Article.

This scientific article reveals the concepts, features of application and types of measures of public administration in the field of sanitary and epidemiological well-being of the population, which have a service nature. To this group of measures we include: permission, approval of certain economic activities, conclusions, hygiene certificates, registration, licensing. We will reveal the content and features of the application of the third group of measures we have identified to ensure the sanitary and epidemiological well-being of the population. It is noted that the State Service of Ukraine for Food Safety and Consumer Protection and its territorial bodies are the subjects of issuing permits to economic entities and carrying out coordination activities aimed at ensuring the sanitary and epidemic well-being of the population.

The peculiarities of the procedure for obtaining and issuing a certificate of release of a vessel from sanitary control and a certificate of passing a sanitary control by a vessel are revealed. It is noted that the hygienic certificate is issued on the basis of a positive decision of the commission, which conducted the state sanitary-epidemiological examination.

The subjects of the state sanitary-epidemiological examination are: officials and officials of the state sanitary-epidemiological service; commissions formed by the chief state sanitary doctor; specialists of scientific, design and engineering, other institutions and organizations, regardless of their subordination, members of the public, experts of international organizations, etc.

It is emphasized that the issue of licensing in the study area is quite complex, because the area of sanitary and epidemiological well-being of the population covers a wide range of facilities that are the subject of economic activity, which must be licensed. In carrying out economic activities, the licensee is obliged to comply with the licensing conditions, which include the obligation to ensure safe sanitary and epidemiological conditions for the population and the environment.

Key words: permit system, service nature, sanitary and epidemic welfare of the population, hygienic certificate, certificate.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342

Я. В. Артеменко
аспірант
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

МІСЦЕ ТА РОЛЬ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У НОРМАТИВНОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ НАЦІОНАЛЬНОЇ СИСТЕМИ КІБЕРБЕЗПЕКИ

Постановка проблеми. Переміщення зв'язків суб'єктів права у кіберпростір тягне проблему браку норм законодавства, які б враховували особливості віртуального простору як середовища реалізації правовідносин. Визначення на законодавчому рівні питання основних засад забезпечення кібербезпеки України частково задовольняє потребу норм закону, однак повністю її не вирішує, при тому породжуючи нові виклики нормативно-правового забезпечення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми адміністративно-правового регулювання кіберпростору вирішуються з урахуванням напрацювань ряду вчених, що досліджували питання регулювання суспільних відносин, національної безпеки України, засобів адміністративного права. Серед таких науковців В.М. Бесчастний, К.Ю. Валігура, І.В. Діордіца, Р. Я. Демків, Р. Є. Еннан, О. М. Куракін, В. А. Ліпкан, С.О. Лисенко, І. В. Потапенко, О.В. Солдатенко, О.В. Червякова, І. М.Шопіна та ін.

Невирішені раніше проблеми. З прийняттям законів у сфері забезпечення кібербезпеки України з'являється поняття національної системи кібербезпеки. Однак, її нормативно-правове забезпечення ще далеке від доскональності, що вимагає критичної оцінки як вже визначених вимог щодо об'єму категорії, функцій системи, принципів її функціонування та інших питань організації діяльності, так і перспективних напрямків його розвитку. І для цього на перший план виходять питання наукової розробки вказаних питань, адміністративне право для чого має провідне значення.

Доведення вказаної гіпотези є **метою** даної статті у вигляді визначення місця та ролі норм адміністративного законодавства України у нормативному забезпеченні національної системи кібербезпеки на основі виділення та врахування особливостей методів адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. Деякі дослідники висловлювали позицію, що «мережа Інтернет повинна залишитися «чистою» від законодавчого нормування та становити зону вільного пересування інформації, ідей, думок, висловів тощо». Утім такий дещо ідеалізований погляд на стан справ останнім часом зазнав значної критики. Порушення особистих немайнових і майнових прав, навіть злочинні дії, що виникли за допомогою Інтернет-технологій, показали, що Інтернет не може бути тільки зоною свободи людини та з необхідністю стає об'єктом правового втручання [1, с. 15]. І на сьогодні вже не викликає сумнівів той факт, що ефективність функціонування системи забезпечення кібербезпеки насамперед залежить від досконалості нормативно-правового регулювання діяльності відповідної системи [2, с. 112]. Одними з першочергових заходів на шляху побудови системи кібербезпеки, за визначенням В.А. Ліпкана та І. В. Діордіци, є вдосконалення державного управління у цій сфері та створення нормативно-правової бази для забезпечення такої діяльності [3, с. 179] як основи нормативно-юридичного регулювання кібербезпеки.

Правове регулювання – це цілеспрямований та ефективний вплив за допомогою правових (юридичних) засобів на поведінку людей і ті соціальні відносини, які є правовими за своїм змістом [4, с. 32]. Юридичні засоби різноманітні, але водночас такі, що діють узгоджено, передбачають один одного. Це норми закону, правові відносини, акти тлумачення і застосування юридичних норм, які складають механізм правового (юридичного) регулювання [5, с. 22] як взяті в єдності та взаємодії правові засоби, що беруть участь у правовому регулюванні суспільних відносин [6, с. 21]. Правове регулювання відносин у кіберпросторі це цілеспрямований вплив на процеси в цифровому середовищі мережі Інтернет правовими засобами з метою їх упорядкування та розвитку. Це також вплив на поведінку суб'єктів права за допомогою норм права, що забезпечує їхню нормальну роботу [1, с. 10-11].

Для правого регулювання кіберпростору мають провідне значення норми законодавства України у сфері національної безпеки, які містяться в Законі України «Про основи національної безпеки України», Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України, Стратегії національної безпеки

© Я. В. Артеменко, 2018

України тощо. Також у сфері кібербезпеки прийнято окремі акти, які регулюють відносини у кіберпросторі з метою забезпечення кібернетичної безпеки як складової національної безпеки. Це Стратегія кібербезпеки України,Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» тощо.

І в цьому аспекті в рамках даного дослідження на увагу заслуговує питання ролі норм адміністративного права у регулюванні відносин у кіберпросторі. С.В. Демедюк доходить висновку, що «створення дієвого механізму адміністративно-правового регулювання забезпечення та організації кібербезпеки в Україні є основним пріоритетом розвитку національної безпеки, яке потребує реорганізації та вдосконалення законодавчої бази, створення єдиної національної системи забезпечення кібербезпеки, організації та вдосконалення взаємодії суб'єктів забезпечення кібербезпеки з провідними міжнародними інституціями» [7, с. 147]. Адміністративно-правове регулювання В.А. Ліпкан вважає однією з гарантій забезпечення прав особи і громадянина [8, с. 58].

Для встановлення місця та ролі норм адміністративного законодавства України у нормативному забезпеченні національної системи кібербезпеки України ми виділимо ті питання, які вже врегульовано такими нормами, чи вони повинні бути врегульовані саме нормами адміністративного права. В.А. Ліпкан вказує на розроблення на підставі Конституції нормативно-правових актів, які регулюватимуть компетенцію суб'єктів системи забезпечення кібербезпеки, передбачивши конкретні сфери дії, права, обов'язки, принципи взаємодії та інші питання, забезпечення таким чином ефективного функціонування збалансованої системи забезпечення кібербезпеки [8, с. 58].

Виходячи з виділених на сьогодні основних елементів національної системи кібербезпеки, з яких п'ять відносяться до правоохоронних органів, можна зробити висновок про адміністративно-правове регулювання компетенції та повноважень, форм та методів їх діяльності, мети та завдань, функцій. Як вказує В. Б. Авер'янов, зміст і форми управлінської діяльності перебувають (точніше, мають перебувати) під всеосяжним регулюючим впливом норм адміністративного права [9, с. 230].

Адміністративно-правове регулювання – один із видів галузевого правового регулювання, заснований на основі дії адміністративного права і багатого арсеналу адміністративно-правових засобів впливу на суспільні відносини [10, с. 124] спрямований на впорядкування, охорону та розвиток суспільних відносин, що виникають у кіберпросторі, за допомогою адміністративно-правових засобів [11, с. 147]. Адміністративно-правове регулювання – це адміністративно-правовий вплив на суспільні відносини, який здійснюється за допомогою комплексу адміністративно-правових засобів та інших правових явищ, які у сукупності складають механізм адміністративно-правового регулювання, вважає І.М. Шопіна [12, с. 55].

За визначенням О.В.Солдатенко, адміністративно-правове регулювання використання засобів комунікації включає: 1) державну реєстрацію мереж електрозв'язку, що входять до мережі зв'язку загального користування; 2) реєстрацію засобів зв'язку, інших радіоелектронних засобів і високочастотних пристроїв, що є джерелами електромагнітного випромінювання; 3) реєстрацію державних інформаційних ресурсів та систем; 4) ліцензування та сертифікацію різних видів діяльності у сфері інформаційних технологій; 5) ведення Єдиного державного реєстру сертифікатів ключів підписів, засвідчувальних центрів тощо [13, с. 135]. Як вважає С.О. Лисенко, на адміністративно-правовому рівні має бути закріплено процедуру оцінювання стану кіберзахисту та аудиту інформаційної безпеки у банківській системі України, яка мусить стати регулярною – не рідше одного разу на квартал. Це дасть змогу сформувати стабільну картину надійності моделі інформаційної безпеки, що наочно демонструє тенденції до поліпшення чи погіршення ситуації в разі запровадження відповідних адміністративно-правових рішень. Таким чином буде реалізовано функції моделювання та прогнозування [14, с. 112].

Не менш важливим для встановлення місця та роль норм адміністративного законодавства України у нормативному забезпеченні національної системи кібербезпеки України є питання захисту прав і свобод людини і громадянина у кіберпросторі. О.В. Червякова доходить обґрунтованого висновку про провідну роль адміністративного права у питаннях регулювання форм діяльності, методів, які дозволено використовувати для здійснення захисту прав і свобод людини і громадянина, встановлення меж дій суб'єктів владних повноважень, визначення порядку вирішення конфліктів з суб'єктами владних повноважень, про відповідальність суб'єктів владних повноважень за порушення законодавства. Так, КАСУ встановлює способи захисту, порядок захисту прав у разі їх порушення, невизнання чи оспорення суб'єктами владних повноважень. КУпАП передбачає відповідальність за порушення у кіберпросторі. Окрім означених кодексів правові засади захисту прав та свобод містяться в законах, якими врегульовано статус окремих суб'єктів захисту [15, с. 96]. До методів контролю інформаційного простору в мережі Інтернет О.В. Солдатенко відносить наступні: 1) блокування або заборона доступу до сайтів, що містять інформацію, яка порушує чинне в тій чи іншій країні законодавство (застосовується в Австралії, Азербайджані, Алжирі, Бахрейні, Білорусі, Бельгії, Бірмі, В'єтнамі, Німеччині, Да-

нії, Єгипті, Зімбабве, Індії, Йорданії, Іраку (під контролем США), Ірані, Італії, Казахстані, Канаді, Киргизії, Китаї, Кубі, Малайзії, ОАЕ, Пакистані, Саудівській Аравії, Південній Кореї, Північній Кореї, Сінгапурі, Сирії, Таїланді, Тунісі, Туркменістані, Туреччині, Узбекистані); 2) фільтрування інформаційного потоку в місцях загального користування (інтернет-кафе, навчальні заклади, підприємства) – передбачає обмеження доступу до інформації на основі «чорних списків» – заборони доступу до адрес, що містяться в списку (Китай) чи «білих списків» – дозволу доступу тільки до конкретних адрес (Північна Корея), а також за ключовими словами; 3) відстеження активності інтернет-користувачів, перлюстрація повідомлень; 4) авторизація користувачів при доступі в інтернет із застосуванням провайдерами програмних чи апаратних засобів (Білорусь, Алжир, Іран) [13, с. 136].

Питання ролі норм адміністративного права у нормативному забезпеченні національної системи кібербезпеки не буде повним без зауваження про регулювання на їх підставі та із застосуванням вказаного методу адміністративної відповідальності за проступки, вчинені у кіберпросторі. Як вказує І.В. Потапенко, адміністративно-правові норми, регулюючи управлінські та охоронні відносини, а також відносини пов'язані з захистом прав і свобод людини і громадянина, забезпечують фундаментальні умови існування людського суспільства. У цьому аспекті до адміністративного права в певній мірі наближується лише кримінальне право, оскільки припиняє «війну всіх проти всіх» і досить ефективно допомагає укрпленню громадського порядку. Виникнувши на тлі необхідності наявності соціального управління, адміністративне право створює фундамент, основу для нормального та ефективного розвитку і функціонування високорозвинених суспільних систем. Таким чином адміністративне право можна з повним правом назвати не лише головним суспільним регулятором у нашій державі, а й основою, яка створює підвалини суспільного життя в державі [16, с. 53].

Тим більше актуальним є розвиток нормативного забезпечення національної системи кібербезпеки України в аспекті відповідальності, коли враховується «застарілість» норм КУпАП. З цього приводу В.М. Бесчастний вказує, що «в науці адміністративно-деліктного права, програмних документах розвитку галузі адміністративного права постійно наголошується на необхідності прийняття нової редакції Кодексу України про адміністративні правопорушення, яка повністю відійшла б від пострадянської парадигми адміністративно-деліктного права і врахувала б кращі європейські моделі адміністративно-деліктного законодавства… Хаотичність і безсистемність змін, що вносилися роками до тексту чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення, на жаль, не сприяють створенню потужного, логічного і дієвого кодифікованого акту, а доволі часто призводить до неузгодженості та суперечності його положень як між собою, так і з іншими нормативно-правовими актами, що негативно позначається на забезпеченні верховенства права, захисту прав, свобод і інтересів людини та громадянина» [17, с. 8].

Взаємодія та координація – це також питання, адміністративно-правове регулювання яких має провідне значення для забезпечення кібербезпеки як на внутрішньодержавному, так і на міжнародному рівні. При цьому у їх вирішенні можна використати диспозитивний метод адміністративного права в рамках координації, рівно як і для розмежування компетенції суб'єктів забезпечення кібербезпеки, делегування публічно-владних управлінських функцій; перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів, вирішення інших питань забезпечення кібербезпеки.

Описане використання диспозитивного методу адміністративного права можливе у вигляді розробки та прийняття спільного правового акту суб'єктів владних повноважень або правового акту за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону [18]. Такий спільний акт має форму адміністративного договору і характеризується наступними ознаками: «1) одним із учасників адміністративного договору обов'язково є суб'єкт владних повноважень;. 2) містом адміністративного договору є права та обов'язки його учасників у публічній правовій сфері. 3) укладається на підставі закону, тобто право суб'єкта владних повноважень укласти адміністративний договір має бути передбачене саме законом, а не підзаконними актами; 4) реалізується, як правило, на нормах адміністративного права; 5) викликає безпосереднє настання юридичних наслідків у вигляді виникнення, зміни й припинення правовідносин (меморандум про співпрацю), виникнення зміни, припинення прав і обов'язків його учасників (договори про розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу платника податків) у публічній сфері; 6) метою адміністративного договору є задоволення публічних інтересів; 7) адміністративний договір оформлює ті суспільні відносини, які входять до предмета адміністративного права» [19, с. 168].

Враховуючи вище викладене, доходимо **висновку** про провідну роль адміністративного права та законодавства у нормативному забезпеченні національної системи кібербезпеки Укра-

їни за рахунок використання імперативного до диспозитивного методів адміністративного права як основних.

Імперативно визначаються компетенція та повноваження суб'єктів забезпечення кібербезпеки, мета та завдання їх функціонування, правові форми та методи діяльності, публічно-владні управлінські функції, адміністративна відповідальність за порушення законодавства у кіберпросторі, підстави та порядок захисту прав і свобод людини і громадянина від протиправних дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, порядок та підстави координації елементів національної системи кібербезпеки, взаємодії між собою та з іншими елементами механізму української держави, громадянським суспільством.

Диспозитивний метод адміністративного права як інструмент договірного волеузгодженого регулювання публічно-правової сфери може бути використаний для вдосконалення взаємодії та координації суб'єктів забезпечення кібербезпеки, розмежування компетенції між елементами національної системи забезпечення кібербезпеки, делегування публічно-владних управлінських функцій; перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів, та для вирішення інших питань забезпечення національної безпеки у кіберпросторі. Його використання у публічному адмініструванні відповідає сучасним тенденціям модернізації публічно-правової сфери з переорієнтацією держави на сервісну функції відносно громадянського суспільства, виключення рудиментів адміністративно-командної системи, децентралізації влади, впровадження електронного врядування.

Література

1. Еннан Р. Є. Поняття, ознаки, сутність, специфіка та види відносин у мережі Інтернет. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2013. № 3. С. 10–19.

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

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

4. Куракін О. М. Особливості предмета правового регулювання. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 3. С. 28-33.

5. Демків Р. Я. Правове регулювання як юридичне явище: окремі аспекти розуміння. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2015. Вип. 34(1). С. 19-23.

6. Валігура К. Ю. Морально-правові принципи як регулятор цивільних відносин. *Науковий вісник Ужгородського національного університету : Серія: Право* / гол.ред. Ю.М. Бисага. Ужгород : Видавничий дім «Гельветика», 2016. Вип. 37. Т. 1. С. 106–109.

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

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

9. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К,: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.

10. Тронько О. В. Адміністративно-правове регулювання в галузі економіки. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 124-127.

11. Примаков К. Ю. Поняття та ознаки адміністративно-правового регулювання у сфері масової інформації в Україні. П*ідприємництво, господарство і право*. 2016. № 11. С. 145-150.

12. Шопіна І. М. Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ України: дис.. доктора юрид. наук. К. 2012. 514 с.

13. Солдатенко О.В. Інформаційний простір у мережі Інтернет: правове регулювання та контроль. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 5. С. 134-140.

14. Лисенко С.О. Адміністративно-правові напрями оптимізації інформаційної безпеки підприємництва. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. Випуск 2. Том 4. С. 109-113

15. Червякова О. В. Роль адміністративно-правового забезпечення захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 1. Т.2. С. 94-97.

16. Потапенко І. В. Роль адміністративного права в регулюванні суспільних відносин. *Європейські перспективи*. 2014. № 5. С. 50-54.

17. В.М. Бесчастний Актуальні питання інституту адміністративної відповідальності в Україні. *Адміністративне право і процес: історія, сучасність, перспективи розвитку*: Матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Кривий Ріг, 24 березня 2017 року). Кривий Ріг: Донецький юридичний інститут МВС України, 2017. 212 с. С.8-10.

18. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005 р. № 35, / 35-36, 37. С. 1358.

19. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

Анотація

Артеменко Я. В. **Місце та роль норм адміністративного законодавства України у нормативному забезпеченні національної системи кібербезпеки.** – Стаття.

В статті визначені місце та роль норм адміністративного законодавства України у нормативному забезпеченні національної системи кібербезпеки на основі виділення та врахування особливостей методів адміністративного права.

Ключові слова: регулювання відносин у кіберпросторі, забезпечення кібербезпеки, забезпечення національно системи кібербезпеки, адміністративно-правове забезпечення кібербезпеки.

Аннотация

Артеменко Я. В. **Место и роль норм административного законодательства Украины в нормативном обеспечении национальной системы кибербезопасности.** – Статья.

В статье определены место и роль норм административного законодательства Украины в нормативном обеспечении национальной системы кибербезопасности на основе выделения и учета особенностей методов административного права.

Ключевые слова: регулирование отношений в киберпространстве, обеспечения кибербезопасности, обеспечение национальной системы кибербезопасности, административно-правовое обеспечение кибербезопасности.

Summary

Artemenko Ya. V. **The place and role of the norms of the administrative legislation of Ukraine in the normative maintenance of the national cybersecurity system.** – Article.

In the article is defined the place and role of the norms of the administrative legislation of Ukraine in the normative provision of the national cybersecurity system on the basis of taking into account the peculiarities of administrative law methods.

Key words: regulation of relations in cyberspace, provision of cybersecurity, provision of national cybersecurity system, administrative and legal provision of cybersecurity.

УДК 336.2

О. М. Бондаренко
кандидат юридичних наук,
здобувач
Науково-дослідного інституту публічного права

СТАН ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИРІШЕННЯ ПОДАТКОВИХ СПОРІВ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. На сьогодні проблема вирішення податкових спорів набуває все більшої актуальності. Зазначене пов'язано не лише із недосконалістю чинного законодавства. На наше переконання, вказане нерозривно пов'язане також із тим, що в останні роки в податкове законодавство було внесено чималу кількість змін та доповнень, що в свою чергу викликає нерозуміння платників деяких положень, а відтак це стає ще однією із причин виникнення податкових спорів. Разом із тим, подолання всіх проблем, пов'язаних із вирішення податкових спорів потребує глибоких теоретичних досліджень вказаного інституту. І першим напрямком серед таких наукових розробок, має бути розгляд стану дослідження проблеми правового регулювання вирішення податкових спорів в Україні, адже це дозволить виявити прогалини теоретичного та практичного характеру у цій сфері.

Стан дослідження. Варто відзначити, що проблема вирішення податкових спорів у різні часи була у полі зору багатьох науковців. Зокрема, їй приділяли увагу: Ю.В. Божко, А.Ю. Бучик, М.В. Жернаков, В.С. Кіценко, Л.К. Царьова, Ю.О. Ковальова, Л.Г. Колеснікова, І.Є. Криницький, В.О. Курило, Я.П. Любченко, І.Л. Самсін, М.П. Кучерявенко, П.О. Селезень, О.І. Степашко, Г.М. Стріяшко, Т.О. Мацелик, О.В. Литвин, В.В. Тильчик, В.Т. Білоус, Д.М. Цвіра М.В. Джафарова, О.О. Дмитрик, О.Ю. Щербакова, О.О. Дмитрик та багато інших. Разом із тим відмітимо, що вказане проблемне питання розглядалось як на рівні дисертаційних досліджень (докторських та кандидатських), так і на рівні статей та тез-доповідей на науково-практичних конференціях. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, в окресленій сфері існує чимала кількість прогалин, що в свою чергу підтверджує актуальність розгляду питання стану дослідження проблеми правового регулювання вирішення податкових спорів в Україні

Саме тому **метою статті є:** надати оцінку стану дослідження проблеми правового регулювання вирішення податкових спорів в Україні.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж розпочати наукове дослідження варто відзначити, що дослідження проблеми правового регулювання вирішення податкових спорів в Україні найбільш активізувались після прийняття Податкового Кодексу України. Однією із перших наукових робіт присвячених проблемі вирішення податкових спорів, після прийняття вказаного вище нормативно-правового акту, була праця В.В. Тильчика на тему: «Адміністративно-правовий механізм розв'язання податкових спорів». У роботі автор робить низку цікавих висновків, серед яких слід відзначити те, що вперше було запропоновано авторське визначення поняття «адміністративно-правовий механізм розв'язання податкових спорів» – як комплексний засіб (система), в якому (якій) функціонує взаємопов'язана та взаємодоповнююча одна одну чітко визначена, структурована сукупність процедур й інших засобів, що здійснюються послідовно та логічно, з метою розв'язання податкового спору [1]. Науковець акцентує увагу, що досудове оскарження є найперспективнішим, на даний час, засобом розв'язання адміністративно-правових, і зокрема, податкових спорів в Україні [1]. Разом із тим, досліджуючи своє проблемне питання В.В. Тильчик більшу увагу приділив проблемі судового вирішення податкового спору, пропонуючи низку змін до чинного законодавства, залишивши по за увагою інші форми вирішення такого спору.

Слід звернути увагу на роботу А.Ю. Бучик, метою якої було з'ясувати сутність та основні характеристики податкових спорів, а також визначити проблеми правового та організаційного характеру у процесі функціонування даного правового інституту, а також запропонувати шляхи їх вирішення [2]. У вказаній науковій роботі вперше: проведено історико-правове дослідження становлення та розвитку організаційно-правового забезпечення вирішення податкових спорів в Україні; здійснено комплексну характеристику організаційно-правового забезпечення вирішення податкових спорів в межах юрисдикційного провадження, адміністративного оскарження та судового розгляду; встановлено перелік факторів, що визначають ефективність організаційно-правового забезпечення вирішення податкових спорів в Україні [2]. Хотілося б акцентувати увагу на тому, що А.Ю. Бучик була однією із перших вітчизняних науковців, хто здійснив комплексне дослідження законодавства зарубіжних країн щодо організаційно-правового забезпечення вирішення податкових спорів. Вона наголосила, що

© О. М. Бондаренко, 2018

більшість європейських країн мають розвинену систему державних органів щодо розгляду податкових спорів. В той же час, для представників романо-германської правової системи притаманними є значні строки розгляду спорів в аналізованій сфері, що негативним чином впливає на економічну діяльність та гальмує розвиток господарського обороту. Одним з варіантів вирішення даної проблеми є створення спеціальної ланки в системі судочинства, яка б займалася розглядом податкових та митних спорів. Окрім цього, розвинені країни здійснюють також запровадження так званих альтернативних форм вирішення податкових спорів, що полягають в попередженні виникнення конфлікту або ж його вирішення за мінімального втручання суду з використанням процедур медіації, комерційного арбітражу, незалежного аудиту, а також використання примирних процедур між податковим органом та платником податків [2].

У 2014 році О.І. Степашко захистив дисертацію на тему: «Судові рішення у податкових спорах в адміністративному судочинстві України» [3]. Судові рішення у податкових спорах в адміністративному судочинстві науковцем визначено як процесуальні акти-документи, в яких відображаються правові висновки суду щодо правомірності реалізації повноважень податкових органів із залучення платників податків до податкових обов'язків, щодо яких між ними виникли суперечності, а також щодо питань, які супроводжують розв'язання податкового спору [3]. Автором відмічається багатоаспектний вплив судових рішень у податкових спорах на актуалізацію податкових правовідносин; вироблення правової позиції судів і єдиної правозастосовної практики; реалізацію конституційних принципів, світових стандартів правосуддя, процесуальної функції суду; правову політику держави у сфері оподаткування. Ключовою тезою роботи визначено, що судові рішення є індикатором помилок як в роботі податкового органу й діяльності платника податків, так і самого суду, критерієм довіри до судової влади та добровільного виконання платниками податків своїх обов'язків [3].

О.С. Щербаков у 2015 році представив до захисту роботу на тему: «Предмет доказування в податкових спорах». Зазначена праця заслуговує на увагу, адже саме предмет податкового спору виражає найбільш важливі особливості такого спору. У роботі розкривається сутність та особливості предмету доказування в податкових спорах. Дослідженню та характеристиці піддається предмет доказування окремо на стадії адміністративного оскарження та судовій стадії вирішення податкових спорів. З'ясовано, які саме факти необхідно включати до предмета доказування в податкових спорах. На основі глибинного наукового аналізу визначаються основні риси доказування в податкових спорах. Окрема увага приділена вивченню стадійності вирішення податкових спорів та її впливу на предмет доказування. Надана характеристика предмета, суб'єктів та обов'язку доказування на кожній із стадій вирішення податкових спорів. Резюмується, що за наявності сумнівів у достовірності доказів суд самостійно може ініціювати їх перевірку. Сформульовано висновки та розроблено пропозиції щодо вдосконалення підходів стосовно формування предмета доказування в податкових спорах [4]. Цікавим з практичної та теоретичної точки зору є те, що в роботі вперше предмет доказування в податкових спорах класифікується за критеріями стадійності та за суб'єктним складом податкових правовідносин, завдяки чому пропонується у якості критеріїв визначення меж окремих стадій вирішення податкових спорів використовувати їх суб'єктний склад. Автором була доведена пряма залежність між правами і обов'язками учасників податкового спору, які фактично формують їх правовий статус, та самими процедурами формування предмету доказування в таких спорах. Виділено динамічні характеристики предмету доказування на судовій стадії вирішення податкового спору з урахуванням змагальності сторін судового процесу, обов'язку доказування, принципу об'єктивної рівності та появою третьої сторони спору – суду [4].

Не можна також не відмітити роботу О.В. Жернакова на тему: «Податкові спори: реформування механізмів вирішення» (2015 рік). У дисертації надано загальну характеристику податкового спору та особливостей податкового конфлікту, який його породжує. Під час пошуку відповіді на питання щодо ефективних механізмів удосконалення вирішення податкових спорів був застосований комплексний підхід до проблеми, спрямований передусім на з'ясування причин виникнення податкових спорів і запобігання цьому процесу, а вже потім – на удосконалення механізму вирішення самих спорів. Метою дисертаційної роботи була комплексна розробка положень стосовно реформування механізму вирішення податкових спорів, підготовка науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства України. При цьому розглянуто різні режими вирішення податкових спорів (адміністративне оскарження, судове вирішення, податковий компроміс) [5]. Окремо досліджено підстави та напрями реформування вирішення податкових спорів. Пропозиції щодо такого реформування ґрунтуються на міжнародних та внутрішніх зобов'язаннях України. Стверджується, що ефективність механізмів вирішення податкових спорів, досягається шляхом комплексного реформування податкової системи та повноважень органів фіскальної служби, законодавчого регулювання адміністративних процедур, позасудового вирішення по-

даткових спорів, судового вирішення податкових спорів та узгодженні цих процесів з державними витратами [5]. Хотілося б звернути увагу, що досліджуючи механізм вирішення податкових спорів автор дисертації більшу увагу акцентував на судовій формі вирішення податкового спору, а адміністративна форма практично залишилась по за увагою науковця.

У дисертаційній роботі «Розсуд у податковому правозастосуванні» І.Л. Желтобрюх виокремила вторинність розсуду, здійснюваного адміністративним судом, у співвідношенні з розсудом правозастосовувача на стадії виконання податкового обов'язку, за якого адміністративні суди в рамках судових проваджень із вирішення податкових спорів встановлюють чий первинний розсуд – платника податків чи контролюючого органу – був правильним на стадії виконання податкового обов'язку [6]. Вчена зазначила, що податково-правовий розсуд адміністративних судів проявляється у процесі вирішення ним податкового спору, який виник між платником податків та контролюючим органом. У рамках судових процедур із вирішення податкових спорів суди застосовують розсуд, який спрямований на оцінку спірних правовідносин, аналіз належності правозастосування суб'єктами таких правовідносин податково-правових приписів на стадії виконання податкового обов'язку. Розсуд адміністративних судів об'єктивується в рамках судового рішення – постанови адміністративного суду. Судження адміністративних судів знаходять свою формалізацію у мотивувальній частині судового рішення, в якій суд шляхом системного аналізу нормативних приписів у їх взаємозв'язку з матеріалами справи, визначає свою правову позицію щодо розглядуваних ним спірних правовідносин [6].

У 2017 році О.В. Курило захистив кандидатську дисертаційну роботу на тему: «Правова природа процедур вирішення податкових спорів: порівняльно-правовий аналіз», в якій автор приділив детальну увагу альтернативним способам вирішення податкових спорів, фактично залишивши по за увагою адміністративну та судову форму вирішення податкового спору. Науковцем було зазначено, що в ряді прогресивно орієнтованих зарубіжних країн досягнення угоди між платником податків та відповідним контролюючим органом вважається найефективнішим способом, за допомогою якого і врегульовується податковий спір, який між ними виник [7, с.15]. Головним завданням альтернативних способів врегулювання податкових спорів, на думку О.В. Курило, слід вважати швидке вирішення питань, які є спірними і виникли між контролюючим органом та платником податків, за допомогою медіатора (уповноваженого посередника) чи незалежного арбітра, які забезпечують проведення справедливого й неупередженого розгляду спору. Зазначено, що платник податків не повинен в обов'язковому порядку врегульовувати суперечку, яка виникла, саме шляхом застосування примирних процедур. Використання альтернативних (примирних) способів вирішення спірного податкового правовідношення не позбавляє платника податків права на використання інших способів (доюрисдикційних чи юрисдикційних) захисту. У рамках даного дослідження визначено, що процедури податкового компромісу являють собою інституційно-обрамлений механізм вирішення найбільш кризових за своїм характером податкових конфліктів [7, с.15]. Аналізуючи вказане дисертаційне дослідження, мета якого полягає у проведенні компаративного аналізу процедурних аспектів вирішення податкових спорів, можна констатувати, що автор залишив по за увагою проблему законодавчого регулювання процедури вирішення податкових спорів, а сама робота носить більш теоретичний характер.

Дисертаційна робота «Адміністративне судочинство у справах, пов'язаних із вирішенням податкових спорів» Д.М. Цвіри (2018 рік) була присвячена комплексному дослідженню теоретичних та практичних питань адміністративно-правового регулювання розгляду й вирішення податкових спорів у межах адміністративного судочинства. Розглянуто правову категорію «податковий спір» як один із видів публічно-правового спору. Доповнено існуючу доктринальну класифікацію податкових спорів, які вирішуються адміністративними судами України. Надано авторські визначення таким поняттям, як: адміністративне судочинство, предмет податкового спору, процесуальне представництво в адміністративних справах, пов'язаних із вирішенням податкових спорів. Виокремлено та охарактеризовано суб'єктів податкового спору, а також з'ясовано процесуальний статус основних учасників податкового спору в адміністративному судочинстві. Запропоновано науково обґрунтовані рекомендації щодо вдосконалення адміністративно-процесуального та податкового законодавства, спрямовані на підвищення ефективності розгляду й вирішення податкових спорів адміністративними судами України [8].

Однією із останніх дисертаційних робіт, присвячених проблемі вирішення податкового спору була праця Я.П. Любченко на тему: «Альтернативні способи вирішення правових спорів: теоретико-правовий аспект». Заслуговує на увагу те, що науковцем було удосконалено класифікацію альтернативних способів вирішення податкових спорів за: 1) формою вирішення спору (арбітраж, посередництво, консиліація, переговори, призначення експерта); 2) правовою основною (право, що застосовується, може бути національне, регіональне, міжнародне, за принципом добра і справедливості (ex aequo et bono) тощо); 3) ме-

тою: захист прав (арбітраж), досягнення компромісу (переговори, посередництво); 4) принципами процесу: змагальні (арбітраж, рада з вирішення спорів), консенсуальні (посередництво, переговори); 5) особливостями правозастосовчого процесу: юрисдикційні (арбітраж), неюрисдикційні (посередництво); 6) обов'язковістю виконання рішень: обов'язкові (арбітраж, рада з вирішення спорів), рекомендаційні (консиліація); 7) участю третьої сторони: із залученням (арбітраж, посередництво, рада з вирішення спорів), без залучення (переговори); 8) формалізованістю: формалізований процес (арбітраж,) не формалізований процес (посередництво, переговори); 9) відкритістю: конфіденційні (за загальним правилом) та публічні (за рішенням сторін). Автор дисертації слушно акцентує увагу на тому, що на сьогодні необхідним є системне оновлення законодавства про третейські суди. Має бути проаналізована негативна практика функціонування третейських судів та закріплені запобіжники з метою недопущення її повторення. На слушну думку автора, слід іти не шляхом заборон та звуження підвідомчості третейських судів, як це здійснюється сьогодні, а шляхом удосконалення правового регулювання відносин в означеній сфері щоб забезпечити юридичним та фізичним особам прості та дешеві процедури врегулювання правових спорів [9].

Висновок. Завершуючи представлене дослідження можемо констатувати той факт, що проблема вирішення податкових спорів розглядалась з багатьох ракурсів різними науковцями. Проведений нами аналіз великої кількості наукових праць дає змогу говорити про те, що дослідження інституту вирішення податкових спорів найбільш активізувались після прийняття Податкового Кодексу України у 2010 році, що в свою чергу також підтверджує недосконаліть і водночас революційність вказаного нормативно-правового акту. Що ж стосується безпосередньо обраної у представленому науковому дослідженні проблематики, то варто відзначити, що у більшості із розглянутих нами робіт, проблеми вирішення податкових спорів досліджувались лише у теоретичній площині. А ті наукові праці, в яких розглядались безпосередньо проблеми правового регулювання вирішення податкових спорів побудовані на застарілому законодавстві, та не відображають сучасного соціально-економічного розвитку українського суспільства.

Література

1. Тильчик, В. В. Адміністративно-правовий механізм розв'язання податкових спорів [Текст] : автореферат дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 – Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / В. В. Тильчик ; наук. кер. В. Т. Білоус ; Національний університет державної податкової служби України. Ірпінь : Б. В., 2011. 20 с.

2. Бучик А.Ю. Організаційно-правове забезпечення вирішення податкових спорів в Україні : автореф. дис. … канд. юрид. наук / А. Ю. Бучик. – Київ, 2013. – 19 с.

3. Степашко, О.І. Судові рішення у податкових спорах в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 / О.І. Степашко. – К., 2014. – 19 с.

4. Щербакова О. Ю. Предмет доказування в податкових спорах : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 / О. Ю. Щербакова ; кер. роботи О. О. Дмитрик ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2015. – 20 с.

5. Жернаков М. В. Податкові спори: реформування механізмів вирішення : автореф. дис. … д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Михайло Володимирович Жернаков. – Ірпінь, 2015 . – 28 с.

6. Желтобрюх І.Л. Розсуд в податковому правозастосуванні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / І.Л. Желтобрюх; Національний ун-т державної податкової служби України. – Ірпінь, 2016. – 21 с.

7. Курило В. О. Правова природа процедур вирішення податкових спорів: порівняльно-правовий аналіз : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес;фінансове право; інформаційне право» / Курило В. О. – Запоріжжя, 2017. – 22 с.

8. Цвіра Д. М. Адміністративне судочинство у справах, пов'язаних із вирішенням податкових спорів [Текст] : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07 – Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Д. М. Цвіра ; кер. роботи М. В. Джафарова ; офіц. опон.: Н. П. Христинченко, В. В. Тильчик ; Терноп. нац. економ. ун-т. – Тернопіль : [б. в.], 2018. – 20 с.

9. Любченко Я. П. Альтернативні способи вирішення правових спорів: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01 / Я. П. Любченко ; кер. роботи С. Г. Серьогіна ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2018. – 20 с.

Анотація

Бондаренко О. М. **Стан дослідження проблеми правового регулювання вирішення податкових спорів в Україні.** – Стаття.

У статті розглянуто стан дослідження проблеми правового регулювання вирішення податкових спорів в Україні. Відзначено, що у більшості із розглянутих у статті дисертаційних робіт, проблеми вирішення податкових спорів досліджувались лише у теоретичній площині. А ті наукові праці, в яких розглядались безпосередньо проблеми правового регулювання вирішення податкових спорів, побудовані на застарілому законодавстві, та не враховують і не відображають сучасного соціально-економічного розвитку українського суспільства.

Ключові слова: стан дослідження, правове регулювання, вирішення податкових спорів, законодавство.

Аннотация

Бондаренко А. Н. **Состояние исследования проблемы правового регулирования разрешения налоговых споров в Украине.** – Статья.

В статье рассмотрено состояние исследования проблемы правового регулирования разрешения налоговых споров в Украине. Отмечено, что в большинстве из рассмотренных в статье диссертационных работ, проблемы разрешения налоговых споров исследовались только в теоретической плоскости. А те научные работы, в которых рассматривались непосредственно проблемы правового регулирования разрешения налоговых споров, построенные на устаревшем законодательстве, и не учитывают и не отражают современного социально-экономического развития украинского общества.

Ключевые слова: состояние исследования, правовое регулирование, решения налоговых споров, законодательство.

Summary

Bondarenko O. N. **The state of study of the problem of legal regulation of tax disputes in Ukraine.** – Article.

The article deals with the state of research of the problem of legal regulation of tax disputes in Ukraine. It is noted that in most of the articles discussed in the dissertation, the problems of solving tax disputes were investigated only in theoretical plane. And those scientific works, which directly addressed the problems of legal regulation of the resolution of tax disputes, built on obsolete legislation, do not take into account or reflect the modern socio-economic development of Ukrainian society.

Key words: state of research, legal regulation, decision of tax disputes, legislation.

УДК 351.74

К. Л. Бугайчук
orcid.org/0000-0003-2429-5010
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач науково-дослідної лабораторії з проблем протидії злочинності
Харківського національного університету внутрішніх справ

ЗМІСТ ТА ЗНАЧЕННЯ МОТИВАЦІЇ В ПРОЦЕСІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В ОРГАНАХ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

Постановка проблеми. Процес публічного адміністрування в органах Національної поліції, системно супроводжується розробкою та прийняттям управлінських рішень, а також побудовою дієвих комунікаційних заходів між його учасниками і застосуванням заходів їх мотивації та стимулювання.

Процеси мотивації учасників адміністрування та стимулювання їх професійної діяльності є актуальними та важливими для належного виконання Національної поліцією своїх завдань та реалізації нормативних повноважень. Від їх ефективності в більшій мірі залежить чіткість та координованість роботи поліцейських підрозділів, підвищення ефективності та удосконалення управлінських процедур.

Разом з цим значення та вплив мотивації і стимулювання на роботу правоохоронних органів майже не розглядається у спеціальній літературі, а здебільшого, є предметом наукових досліджень фахівців з питань менеджменту, психології, соціальної роботи тощо. Отже вважаємо, що застосування досягнень цих наук з метою вивчення управлінських процесів в системі Національної поліції має не аби яке значення, оскільки воно дає змогу зробити процес адміністрування зрозуміли, чітким, оптимальним, забезпечити якісне виконання передбачених планових заходів та окремих управлінських рішень, сприяти підвищенню професійного рівня особового складу поліції. На цій підставі вважаємо, що є потреба у проведенні додаткових наукових досліджень з питань визначення місця та значення мотивації для процесу публічного адміністрування в органах Національної поліції.

Аналіз останніх наукових праць. Серед наукових робіт, які стосуються ролі мотивації в процесах державного управління, публічного адміністрування або адміністративного менеджменту можна виділити здобутки Гайдученка С.О. Гуторової О.О. Дунди С.П., Побережної М.П. Крушельницької О.В., Новікова Б.В., Новікової М.М., Петруні Ю.Є. [1-7]. Разом з тим зазначені вчені не приділяли в них належної уваги системі Національної поліції або інших правоохоронних органів. На підставі зазначеного вважаємо, що потрібний додатковий теоретичний аналіз змісту понять «мотивація» та «стимулювання», їх особливостей та співвідношення, оскільки спостерігається деяка розбіжність в наукових підходах до визначення цих категорій, крім того, є необхідність їх дослідження стосовно процесів публічного адміністрування в органах Національної поліції.

Метою зазначеної **статті** маємо визначити здійснення теоретико-правового дослідження понять «мотивація» та «стимулювання», їх складових елементів, особливостей співвідношення, а також аналіз їх місця та значення для організації публічного адміністрування в органах Національної поліції України.

Викладення основного матеріалу. Для початку вважаємо що слід визначити сутність основних категорій, які ми будемо використовувати у цій публікації: мотив, стимул, мотивація, стимулювання, потреба та ін.

За поглядами Ортинського В.Л., Дунди С.П., Новікова Б.В., Сініок Г.Ф., Новікової М.М мотивація представляє собою процес спонукання людини або групи людей (працівників організації або її частини) до досягнення цілей такої організації. Мотивація включає в себе мотиви, інтереси, потреби, захоплення, мотиваційні установки або диспозиції, ідеали. Крім того, вчені зазначають, що основними складовими мотиваційного процесу виступають стимули та мотиви [3, с. 69; 5, с. 187; 6, с. 59].

У працях Гуторової О.О., Петруні Ю.Є., Гайдученка С.О. мотивація визначається як сукупність внутрішніх і зовнішніх рушійних сил, які спонукають людину до діяльності, визначають поведінку, її форми, надають їй спрямованості, орієнтованості на досягнення особистих цілей та цілей організації. Мотивація – це процес свідомого вибору того або іншого типу дій, обумовлених комплексним впливом зовнішніх і внутрішніх факторів (відповідно стимулів і мотивів) [1, с. 5; 2, с. 186; 7, с. 181].

Крушельницька О.В. і Мельничук Д.П. трактують мотивацію як бажання працівника задовольнити свої потреби [4, с. 174]. У працях Дьякової О.О. мотивація – це і процес формування мотивів, установок, ціннісних орієнтацій, і їх дія як внутрішньої причини поведінки, об'єктивованої у формі дії або бездіяльності [8, с. 133]. У спеціальній літературі питань менеджменту можна

© К. Л. Бугайчук, 2018

зустріти погляди, що мотивація є процесом сполучення цілей підприємства і цілей працівника для найбільш повного задоволення потреб обох, системою різних способів впливу на персонал для досягнення намічених цілей і працівника, і підприємства [9, с. 48].

Отже, наукові погляди на мотивацію умовно можна поділити на два види:

1) Мотивація – це сукупність внутрішніх і зовнішніх рушійних сил, які спонукають людину до діяльності, визначають поведінку, та спрямовують на досягнення особистих цілей та цілей організації.

2) Мотивація – це процес спонукання людини або групи людей на досягнення цілей колективу або організації.

Поняття мотивація тісно пов'язано із наступними спорідненими категоріями як то: «мотив», «стимул», «ціль», «інтерес», «потреби», а отже існує необхідність дослідження їх співвідношення.

Гордієнко Л.Ю. та Новікова М.М. говорять, що мотив – це внутрішня спонукальна сила, яка примушує людину діяти або поводитися певним чином (орієнтація, установки, бажання, інстинкти, імпульси) [6, с. 59; 10, с. 91].

Сметанюк О.А., в свою чергу, зазначає, що мотив є результатом (продуктом) «зустрічі» – зовнішнього (стимул) та – внутрішнього (системи потреб або мотивів, які склалися в минулому), а отже наведене вище можливо визначити простою формулою: стимул + потреба = мотив [11, с. 210]. Гуторова О.О. підкреслює, що у більш розгорнутому вигляді мотиви – це спонукальні причини поведінки і дій людини, які виникають під впливом її потреб і інтересів [2, с. 184].

На підставі вищевикладеного аналізу можна стверджувати, що в основі мотиву лежать потреби, інтереси, бажання особи.

Потреба, як зазначають фахівці, це відчуття фізіологічного, соціального або психологічного дискомфорту, нестачі чогось, це необхідність у чомусь, що потрібне для створення і підтримки нормальних умов життя і функціонування людини [2, с. 183]. На думку Рульєва В.А., усвідомлюючись людиною потреби проявляються у формі мотивів поведінки людської особистості, соціальної групи, суспільства в цілому [12]. Тобто в цьому випадку можна стверджувати, що мотив фактично виступає усвідомленою потребою.

На користь цього висновку наведемо погляди Колота О.М., згідно з якими мотиви – це спонукальні причини поведінки і дій людини, які виникають під впливом її потреб і інтересів. Потреба – це тільки образ бажаного блага, котре прийде на зміну потребі за умови, якщо будуть виконані (мотивовані) певні трудові дії [13].

Інтерес представляє собою емоційно забарвлену та підвищену увагу людини до якого-небудь об'єкту або явища [1, с. 13]. Бажання – потреба, що відображає думку про можливість володіти чим-небудь або здійснити що-небудь. Бажання як мотив діяльності характеризується досить виразною усвідомленістю потреби. При цьому усвідомлюються не тільки її об'єкти, але й можливі шляхи задоволення [1, с. 14].

Слід також проаналізувати поняття «стимул», яке дуже часто застосовується в контексті наукових досліджень поведінки людини, а також управління соціальними системами. Рульєв В.А. визначає стимул, як зовнішню причину, яка спонукає людину діяти для досягнення поставленої мети [12]. Гапоненко А.Л. також характеризує стимули у якості зовнішніх впливів на людину, групу, організаційну систему, що впливають на процес і результати трудової діяльності. На думку дослідника стимулювання – це процес регулюючого впливу на працівника з метою підвищення його трудової активності. Якщо мотивація підштовхує діяльність зсередини, то стимулювання підштовхує її ззовні. Стимулювати поведінку – значить здійснювати такі зовнішні впливи на працівника, організаційні системи, які спонукають або змушують його діяти в установленому, заданому режимі для досягнення поставлених цілей [15].

Гуторова О.О. подібно до вищевикладених точок зору відмічає, що стимули це зовнішні спонукання, які мають цільову спрямованість. На відміну від стимулів мотив є теж спонуканням до дії, але в основі мотиву може лежати саме стимул. Стимул також перетворюється на мотив лише тоді, коли він усвідомлений людиною, сприйнятий нею [2, с. 185-186].

Отже у якості попереднього висновку можемо відмітити що:

– поняття «мотив» пов'язується із внутрішніми спонуканнями особи та є усвідомленої потребою. Підсилюють мотиви бажання та інтереси особи;

– мотивація, як процес, є певним комплексом дій щодо спонукання особи на вчинення певних дій або утримання від них для досягнення задекларованих цілей;

– стимули представляють собою зовнішні засоби впливу з метою досягнення особою чи колективом певних цілей. Стимулювання в більшості випадків спрямовано на зміну організаційних факторів або елементів забезпечення діяльності соціальної системи;

– для задоволення потреби особа вчиняє певні діяння (діє активно, чи утримується від них). За результатами таких дій в залежності від ступеня досягнення цілі у неї може виникнути нова потреба і вона «переключиться на її задоволення» або повторно актуалізувати потребу, переусвідомити її і знов вчинити діяння спрямовані на її задоволення. В неї також, якщо потреба незадоволена, може виникнути так званий фрустраційний стан,

що виражається в характерних переживаннях і викликається об'єктивно непереборними (або суб'єктивно сприйманими як непереборні) труднощами на шляху до досягнення мети (рис. 1).

В теорії мотивації виділяють декілька видів мотивації (стимулювання). При дослідженні позицій вчених з цього питання можуть виникнути певні труднощі, оскільки у певні частині робіт стимулювання та мотивацію не розрізняють обмежуючись загальним терміном «мотивація». З цієї причини одні й самі методи (форми) мотивації називають як «види мотивації» так і «види стимулювання».

Зокрема, вчені виділяють 1) адміністративну, економічну, моральну та матеріальну мотивацію [3, с. 70]; 2) матеріальне заохочення (економічну мотивацію) та нематеріальні стимули (соціальні, або моральні; організаційні). До останньої також входять статусна та трудова мотивація [16, с. 46-47]; 3) матеріальне та моральне стимулювання праці, як окремі форми мотивації [7, с. 181-182]; 4) матеріальну, трудову і статусну мотивацію [1, с. 8; 2, с. 188, 190].

Зважаючи на вищезазначене, вважаємо, що за своїм змістом доцільно буде виділити наступні види стимулювання:

Заходи матеріального стимулювання. Вони представляють собою використання та застосування певної системи матеріальних засобів. Серед матеріальних заходів стимулювання можна виділити заходи прямого та непрямого матеріального стимулювання.

До перших входять наступні складові: заробітна плата, премії, матеріальна допомога, надбавки, грошові винагороди. До непрямих можна віднести компенсації, пільги, знижки, безкоштовні путівки, лікування, харчування, участь в кредитних програмах тощо.

В цьому аспекті слід наголосити, що сама по собі заробітна плата не є засобом мотивації, а виступає обов'язковою складовою трудових відносин. Треба також розуміти, що у людини потреба в грошах може стояти не на першому місці, а отже система бонусів, премій може не працювати як засіб матеріального стимулювання.

Потрібно враховувати й те, що преміювання, як засіб стимулювання, має застосовуватися за певними правилами: премія не повинна нараховуватися за результати і діяльність працівника, що є обов'язковими, не можна визначити доцільною виплату премії за мотивами, не зв'язаними з роботою, незначне за розмірами, але широке за охопленням працівників і часте преміювання перетворюється в стабільну форму виплат і тому не буде виступати фактором підвищення продуктивності [2, с. 203; 17, с. 136-139].

Засновуючись на вищевикладеному зробимо висновок, що в організації має бути розроблена власна система преміювання в якій повинні бути виписані умови його здійснення, розмір преміального фонду, періодичність, порядок виплат премій та ін.

Заходами організаційного стимулювання є:

– залучення працівників до прийняття рішень;

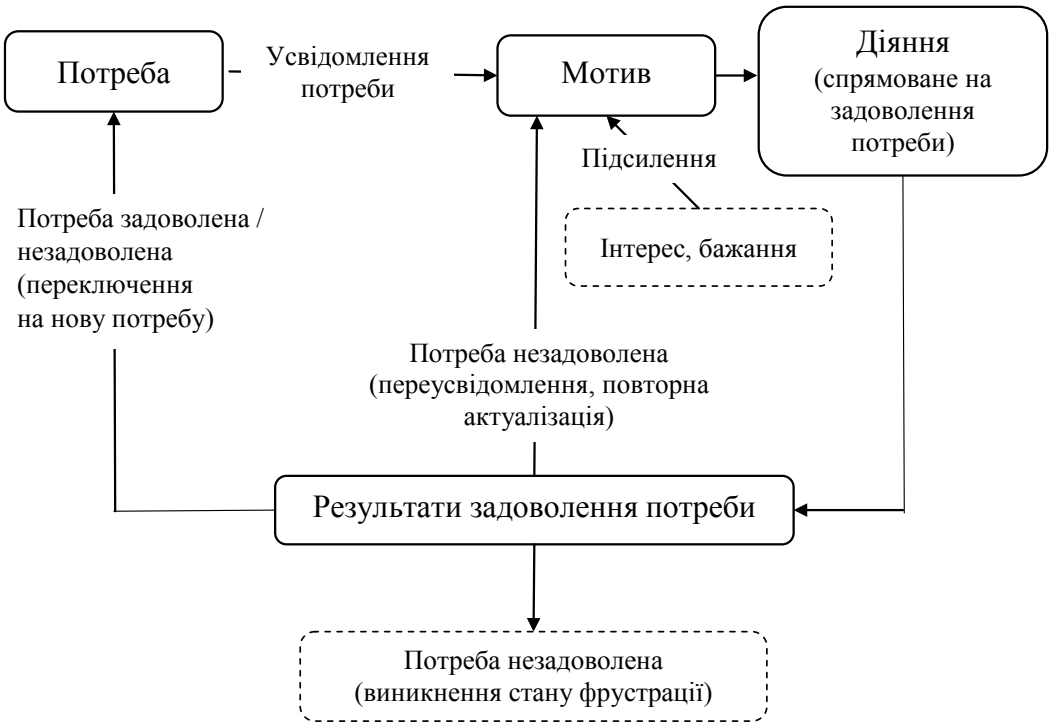


Рис. 1

– надання додаткового часу на підвищення кваліфікації, набуття нових навичок та вмінь;

– встановлення більш гнучкого графіку роботи або звітності;

– залучення до виконання більш відповідальної та значущої роботи;

– делегування повноважень;

– підвищення в посаді.

Слід відмітити, що підвищення в посаді (просування по службі) є дуже цікавим заходом стимулювання, адже його застосування впливає на розмір заробітної плати та непрямі матеріальні стимули, особа залучається до більш масштабної та цікавої роботи, крім того підвищення є засобом визнання заслуг та результатів роботи.

Заходи морального стимулювання, які не пов'язані із матеріальною винагородою, а спрямовані на свідомість та психологічну сферу особи. До таких заходів належать: подяки з боку керівництва, грамоти, відзнаки, нагороди, суспільне визнання заслуг (може виражатися у занесенні на дошку пошани, публікаціях у ЗМІ), привітання з нагоди свят.

Підкреслимо, що моральні заходи стимулювання мають бути органічно поєднаними із матеріальними, крім того, вони мають бути чітко орієнтованими на конкретні результати роботи особи та бути співрозмірними, адже занадто часте їх застосування, або застосування за досягнення, які не пов'язані із професійною діяльністю нівелюють їх позитивний вплив.

Усі вищеперераховані заходи мотивації можуть бути застосовними як в позитивному, так і негативному аспекті. Наприклад особа може піддаватися конструктивній критиці на противагу визнанню досягнень, може бути переведена на нижчу посаду – на противагу підвищенню, позбавлена премії та додаткових виплат чи надбавок (за виключенням тих, що належать їй на підставі чинних нормативно-правових актів).

Від заходів стимулювання ми пропонуємо відрізняти заходи мотивації. Стимулювання виступає впливом не на саму особу, а на оточуючі обставини та організаційні умови роботи особи. В той же час мотивація це певний моральний, психологічний та ідейний вплив на людину, що допомагає їй самій усвідомити потребу та вчинити дії, що спрямовані на її задоволення. Також слід сказати, що заходами мотивації можуть бути визнані цілеспрямовані дії керівників різного рівня, або інших уповноважених осіб, які складаються у ідейно-психологічному впливі на свідомість людини. Методами мотивації в цій ситуації виступають переконання, інформування, пояснення, логічні доводи, психологічні докази, бесіди тощо. Саме за допомогою зазначених методів в людини формується власне усвідомлення потреби вчинення дій, а отже з'являється певний мотив її діяльності.

Викладена інформація дає змогу виділити наступні відмінності мотивації та стимулювання:

1. Метою мотивації є формування внутрішнього усвідомлення особою власних потреб та формування особистісного спонукання до дій, яке має діяти через самосвідомість особи. Стимулювання, на відміну від мотивації, діє не з середини, а з зовнішнього боку, його метою є підтримка та удосконалення управлінських процесів.

2. Мотивація має індивідуальний характер та спрямовується на свідомість конкретної людини. Стимулювання діє з зовні та спрямовано, в своїй більшості, на дуже велике коло осіб.

3. Мотивація спрямовується на особу, а стимулювання представляє собою організацію та вплив на зовнішнє середовище професійної діяльності або процесів управління (система заробітної плати, преміювання, компенсації, моральні заохочення). Саме через такі умови і відбувається вплив на свідомість людини.

4. Мотивація носить позитивний характер, стимулювання, в свою чергу, може бути як позитивним так і негативним (наприклад, встановлення системи стягнень).

5. Процес мотивації, відбувається до того часу, поки не відбудеться реалізація потреб, або людина переключиться на іншу потребу. Система стимулювання існує та змінюється в залежності від волі керівника.

Яке ж прикладне значення та використання має теорія мотивації для здійснення публічного адміністрування в системі Національної поліції?

Для суб'єктів адміністрування, керівників будь-якого рівня важливим є усвідомлення відмінностей між мотивацією та стимулюванням з тим, щоб ефективно впливати на виконання управлінських рішень. Для цього необхідно пам'ятати, що заходи стимулювання не є визначальними для ефективної праці, найбільший ефект управлінський вплив має тоді, коли у співробітника системно задовольняються його потреби. Зазначені потреби різняться в залежності від віку особи, його посади, сімейного та матеріального становища.

Компетенція побудови адекватної системи стимулювання управлінської праці, вміння і навички мотивації підлеглих є ключовими вимогами до керівника у західних країнах, що не спостерігається стосовно відповідних посадових осіб системи Національної поліції. Як правило знання та вміння керівників обмежуються сферою матеріальних виплат та призначенням покарань, в той же час питання мотивації, як процесу впливу на свідомість особи на підставі вивчення її потреб часто перебуває поза увагою як відомчих програм підвищення кваліфікації та і науковців, що досліджують діяльність персоналу Національної поліції.

Якщо керівник хоче домогтися від своїх підлеглих якісних результатів роботи та забезпечити ефективне виконання прийнятих управлінських рішень роботи, йому слід розробити цілеспрямовані заходи для посилення їх трудової мотивації, тобто підвищення зацікавленості в кінцевих результатах. Це можливо лише в тому випадку, якщо умови, в яких поліцейські виконують професійні обов'язки, будуть в повній мірі відповідати їх потребам, цінностям, та очікуванням. Покладатися на те, що працівник «сам знайде» стимули в роботі, які спонукають його виконувати завдання не варто, що знов таки повертає нас до необхідності розвитку у суб'єктів публічного адміністрування професійних компетенцій в галузі мотивації та стимулювання праці.

Наприклад, для звичайних виконавців основними потребами можуть бути гідна оплата праці, належні умови організації праці, можливості для навчання і професійного розвитку, впевненість у завтрашньому дні, гідний рівень соціального захисту, в той же час для керівників середньої ланки окрім вищеперерахованого, можна додати кар'єрні перспективи, гарні стосунки з керівником, можливість самостійно приймати рішення та брати участь в управлінні колективом. Не слід забувати й про сімейний стан працівника, який часто впливає на результати роботи, - йому потрібно більше часу на родину, а отже потребою може бути гнучкий робочий графік.

На цій підставі можемо зазначити, що застосування суб'єктами публічного адміністрування знань вмінь та навичок мотивації співробітників та стимулювання діяльності колективу буде мати визначний влив на суспільні відносини, що складаються з приводу розробки прийняття та виконання управлінських рішень, забезпечення ефективної внутрішньоорганізаційної роботи в системі Національної поліції України завдяки:

– запровадженню адекватної та справедливої системи оплати праці. Зокрема існує потреба у удосконаленні наказу Міністерства внутрішніх справ України від 06.04.2016 № 260 «Про затвердження Порядку та умов виплати грошового забезпечення поліцейським Національної поліції та курсантам вищих навчальних закладів МВС із специфічними умовами навчання» [18] в частині оптимізації процесу преміювання поліцейських;

– здійсненню дієвого правового та соціального захисту особового складу, що може виражатися у поліпшенні житлових умов, пенсійного забезпечення, наданні правничої допомоги;

– розробці та впровадженні дієвої системи підвищення кваліфікації та стажування персоналу, а також його просування по службі. В цьому аспекті дуже важливу роль відіграє процес задоволення потреб персоналу у здійсненні наукової та викладацької діяльності;

– розробці та запровадженні нетрадиційних заходів стимулювання діяльності, якими можуть виступати заходи з компенсації витрат, висвітлення результатів роботи у ЗМІ, створення бонусних систем тощо;

– підвищенню компетенцій управлінського персоналу в галузі комунікацій, вирішення конфліктів, ведення переговорів, публічних виступів, що напряму пов'язані із процесом мотивації підлеглих на досягнення запланованих результатів.

Висновки з проведеного дослідження.

1. В основі поведінки особи лежить потреба, що представляє собою певну нестачу матеріальних та нематеріальних благ. Усвідомлена потреба представляє собою мотив, як внутрішнє спонукання людини задовільнити відповідну потребу. В свою чергу задоволення потреби представляє собою певну дію, чи уникнення здійснення такої.

2. Мотивація за своєю природою спрямована на зміну внутрішнього стану особи, формування у неї власного усвідомлення в існуванні певних потреб та необхідності їх вирішення. Як процес вона є певним комплексом дій щодо спонукання особи на вчинення певних дій або утримання від них для досягнення задекларованих цілей.

3. Стимули представляють собою зовнішні засоби впливу на процес усвідомлення потреб та формування в особи мотивів з метою досягнення особою чи колективом певних управлінських цілей. Стимулювання в більшості випадків спрямовано на зміну організаційних факторів або елементів забезпечення діяльності соціальної системи.

4. Мотивація відрізняється від стимулювання індивідуальністю та позитивністю свого характеру, а також спрямованістю на самосвідомість особи. В свою чергу метою стимулювання є підтримка та удосконалення управлінських процесів, воно розповсюджується на велике коло суб'єктів управлінських відносин та не залежить від задоволення конкретною особою своїх потреб.

5. Використання вмінь та навичок мотивації та стимулювання має важливе значення для всього процесу публічного адміністрування в органах Національної поліції і його окремих стадій і може проявлятися у наступних заходах:

– побудові ефективної системи мотивації та стимулювання персоналу на основі вивчення та класифікації його потреб;

– удосконаленні заходів матеріального та нематеріального стимулювання, забезпечення нормативно-правової основи їх застосування;

– впровадженні нетрадиційних заходів стимулювання професійної діяльності поліцейських;

– запровадженні комплексних програм з підвищення кваліфікації керівного складу Національної поліції в галузі ефективної комунікації, вирішення конфліктів, проведення соціально-психологічної роботи.

Перспективними напрямами подальших досліджень маємо визначити аналіз теорій мотивації та стимулювання персоналу та визначення напрямів їх практичного застосування до діяльності особового складу Національної поліції України.

Література

1. Гайдученко С. О. Тексти лекцій з навчальної дисципліни «Мотивація персоналу» (для студентів 5 курсу спеціальності 7.03060101, 8.03060101 «Менеджмент організацій і адміністрування»); Хар. нац. ун-т. міськ. госп-ва. ім. О. М. Бекетова Х.: ХНУМГ. 2013. 111 с.

2. Гуторова О.О. Адміністративний менеджмент: навч. Посібник. Харк. нац. аграр. ун-т ім. В.В. Докучаєва. Харків: ХНАУ. 2014. 383 с.

3. Дунда С.П., Побережна М.П. Адміністративний менеджмент: Конспект лекцій для студ. напр. 6.030601 «Менеджмент» денної та заочн. форм навч. К.: НУХТ, 2013. 122 с.

4. Крушельницька О.В., Мельничук Д.П. Управління персоналом: навч. посіб. К.: Кондор. 2003. 296 с.

5. Новіков Б.В., Сініок Г.Ф., Круш П.В. Основи адміністративного менеджменту: Навч. посіб. К. Центр навчальної літератури. 2004. 560 с.

6. Новікова М.М. Конспект лекцій з дисципліни «Менеджмент і адміністрування (адміністративний менеджмент)» (для студентів усіх форм навчання напряму підготовки 6.030601 – Менеджмент). Харків. нац. ун-т міськ. госп–ва і-м. О. М. Бекетова. Харків: ХНУМГ ім. О. М. Бекетова. 2016. 98 с.

7. Прийняття управлінських рішень: навчальний; за ред. Ю.Є. Петруні. Дніпропетровськ: Університет митної справи та фінансів. 2015. 209 с.

8. Дьякова О.О. Мотивація як суб'єктивний чинник протидії правовому нігілізму в діяльності поліції. *Форум права*: електрон. наук. фахове вид. 2017. № 5. С. 132–138. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_5_20.pdf

9. Бовыкин В.И. Новый менеджмент: Решение проблем управления. *Повышение в десятки раз темпов роста капитала*. Изд. 2-ое, доп. и перераб. М.:Экономика. 2004. 361 с.

10. Гордієнко Л.Ю. Адміністративний менеджмент : навчальний посібник. Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця. 2016. 216 с.

11. Сметанюк О.А., Дельгадо Р.Х.Г. Поняття мотивації та стимулювання трудової діяльності. *Економічний простір.* 2014. №. 86. С. 206-213

12. Рульєв В.А. Менеджмент: навч. посіб.. К.: Центр учбов. л-ри. 2011. 312 с. URL: https://goo.gl/PeBF4p

13. Колот А. М. Мотивація персоналу : підручник. Київ: КНЕУ. 2002. 337 с. https://library.if.ua/book/116/7758.html

14. Короткий курс лекцій з дисципліни «Психологія». URL: https://goo.gl/1yHVYv

15. Гапоненко, А. Л. Теория управления: учебник и практикум для академического бакалавриата. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт. 2015. 336 с. URL: https://goo.gl/1cfYdC

16. Дімітрієва С.Д. Шляхи підвищення мотивації персоналу. *Культура народов Причерноморья*. 2011. № 216. С. 46-49.

17. Веснин В.Р. Менеджмент : учеб. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. 504 с.

18. Про затвердження Порядку та умов виплати грошового забезпечення поліцейським Національної поліції та курсантам вищих навчальних закладів МВС із специфічними умовами навчання: Наказ МВС України від 06.04.2016 № 260

Анотація

***Бугайчук К. Л.* Зміст та значення мотивації в процесі публічного адміністрування в органах Національної поліції.** – Стаття.

У статті проведено теоретико-правове дослідження понять «мотивація» та «стимулювання», їх складових елементів та особливостей. Визначено співвідношення мотивації та стимулювання, а також проаналізовано їх значення для організації і здійснення процесу публічного адміністрування в органах Національної поліції України.

Ключові слова: мотивація, стимулювання, публічне адміністрування, Національна поліція.

Аннотация

***Бугайчук К. Л.* Содержание и значение мотивации в процессе публичного администрирования в органах Национальной полиции.** – Статья.

В статье проведено теоретико-правовое исследование понятий «мотивация» и «стимулирование», их составляющих элементов и особенностей. Определено соотношение мотивации и стимулирования, а также проанализировано их значение для организации и осуществления процесса публичного администрирования в органах Национальной полиции Украины.

Ключевые слова: мотивация, стимулирование, публичное администрирование, Национальная полиция.

Summary

***Bugaychuk K. L.* Content and significance of motivation in the process of public administration in the National Police.** – Article.

The article conducted a theoretical and legal study of the concepts of «motivation» and «stimulation», their constituent elements and features. The ratio of motivation and incentives has been determined, and their importance for the organization and implementation of the public management process in the National Police of Ukraine has been analyzed.

Key words: motivation, stimulation, public management, National Police.

УДК 342

І. С. Бурлака
здобувач
Науково-дослідного інституту публічного права

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ЗАСАД ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ НЕЛЕГАЛЬНІЙ (НЕЗАКОННІЙ) МІГРАЦІЇ

Постановка проблеми. Аналізуючи чинне законодавство України ми дійшли до висновку. що одним із найважливіших напрямків удосконалення взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції є перегляд організаційних засад здійснення такої спільної діяльності. Взагалі, пише Л.В. Дікань, під організаційними засадами необхідно розуміти підґрунтя (сукупність заходів), спрямованих на належне функціонування елементів системи, завдяки чому система взагалі набуває бажаних характеристик [1, с. 296]. Саме організаційні засади, зокрема сукупність елементів які їх складають своєрідне «матеріальне підґрунтя» для здійснення ефективної спільної діяльності ДМС України з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній міграції в нашій країні.

Стан дослідження. Окремі проблемні аспекти взаємодії міграційної служби з різними органами державної влади у своїх наукових працях розглядали: Є.О. Гіда, Є.В. Білозьоров, А.М. Завальний, О.В. Майстренко, Р.А. Мартьянова, К.М. Рудой, Н.П. Матюхіна, С.В. Мочерний, І.С. Козій, Є.В. Петров, І.М. Дашко, В.А. Боклаг, А.О. Павленко та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, в юридичній літературі відсутні комплексні дослідження, удосконаленню такої взаємодії шляхом перегляду організаційних засад здійснення відповідної діяльності.

Саме тому **метою статті** є: визначити шляхи удосконалення організаційних засад взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції.

Виклад основного матеріалу. Аналіз наукової літератури та норм чинного законодавства, дав нам змогу виділити наступні організаційні засади взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції, які в тому числі потребують удосконалення:

1) Перше, на що слід звернути увагу, – це перегляд організаційної структури Державної міграційної служби України. Зокрема, на нашу думку, необхідним є створення окремого структурного підрозділу, який би відповідав за створення необхідних умов для забезпечення ефективної взаємодії ДМС з правоохоронними органами. Організаційна структура – це упорядкована сукупність взаємопов'язаних елементів системи, що визначає поділ праці і службові зв'язки між структурними підрозділами і працівниками відомства щодо підготовки, прийняття і реалізації управлінських рішень. Вона організаційно закріплює функції за структурними підрозділами і регламентує потоки інформації в системі управління [2, с.335-336]. А відтак, продумано та якісно побудована організаційна структура будь-якого органу державної влади – це запорука ефективного функціонування всього відомства. На нашу думку, специфіка роботи Державної міграційної служби обумовлює необхідність створення в її структурі окремого підрозділу, який би відповідав за забезпечення ефективної організації даної взаємодії. Звісно, з одного боку створення такого підрозділу передбачає витрату коштів на його утримання, заробітну плату, тощо. Однак, на нашу думку, ефект від його роботи був би значно більшим.

2) Необхідно вирішити проблему кадрового забезпечення ДМС та правоохоронних органів. Переконані, що удосконалення кадрового забезпечення, апріорі, є важливим напрямком удосконалення організаційних засад взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції, адже фактично будь-яка взаємодія це перш за все співпраця людей, які представляють окремі відомства. А тому, від рівня їх підготовки, професійної кваліфікації, напряму залежить ефективність взаємодії ДМС з правоохоронними органами. А відтак, удосконалення кадрового забезпечення повинно включати: а) покращення первинної підготовки фахівців ще на стадії їх навчання у вищих навчальних закладах; б) підвищення кваліфікації працівників ДМС та правоохоронних органів шляхом здійснення їх навчання та обміном досвідом між працівниками різних відомств; в) стимулювання працівників за якісне виконання ними своїх посадових обов'язків (наприклад: виплата премій, надбавок, надання додаткових оплачуваних відпусток, тощо); г) забезпечення працівників всіма необхідними матеріально-технічними, фінансовими, науково-методичними ресурсами.

© І. С. Бурлака, 2018

3) Створення умов для забезпечення ефективної протидії корупції під час здійснення ДМС та правоохоронними органами спільної діяльності. Корупція є вкрай негативним соціально-правовим явищем охопила фактично всі сфери суспільного життя, і незаконна міграція в даному випадку не стала виключенням. Найбільш поширеними корупційними проявами серед службових осіб міграційних підрозділів стали вимагання та одержання хабарів за прискорення видачі паспортних документів громадянам України, сприяння іноземцям у набутті громадянства України, отримання посвідок на проживання, оформлення статусу біженця. До корупційних схем часто залучалися фірми-посередники, на користь яких стягувалась додаткова плата за нібито надані громадянам інформаційно-консультаційні та інші послуги. Частина одержаної таким чином неправомірної вигоди передавалась службовими особами територіальних підрозділів керівникам вищого рівня за неприйняття стосовно них негативних кадрових рішень [3, с. 315]. Можна виділити низку способів отримання неправомірної вигоди співробітниками органів ДМС України. Один із них полягає у налагодженні корупційних схем за надання переваг в оформленні паспортів громадян України та закордонних паспортів. Із цією метою керівництвом Державної міграційної служби створюються штучні умови, що заважають отримати ці документи законним шляхом. Черги, обмежений час прийому громадян тощо створюють передумови для діяльності посередників, за послуги яких змушені сплачувати додаткові кошти [3, с. 315]. Що ж стосується корупції в правоохоронних органах, то в переважній більшості вона зводиться до «кришування» функціонування на території України підпільних лабораторій, у яких здійснюється незаконне виготовлення і підроблення офіційних документів України та іноземних держав (внутрішніх паспортів, паспортів громадян України для виїзду за кордон, віз, документів іноземних держав, які дають право перебувати на їх території тощо) [3, с. 315].

Таким чином, корупція у сфері протидії незаконній міграції виникає як окремо в діяльності Міграційної служби України, так і в правоохоронних органах. Нажаль і при здійснення їх спільної діяльності випадки виникнення корупції є також непоодинокими, зокрема при проведенні спільних заходів таких як «Мігрант», тощо. А відтак, удосконалення протидії корупції повинно стати одним із пріоритетних напрямків розвитку та удосконалення організаційних засад взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції та в свою чергу має включати: 1) створення необхідних фінансових умов для попередження вчинення корупційних правопорушень працівниками ДМС та правоохоронних органів (підвищення рівня заробітних плат, надання відповідних соціальних пільг, матеріальної допомоги); 2) підвищення рівня контролю над діяльністю ДМС та правоохоронних органів зокрема, та при здійсненні їх спільної діяльності взагалі. А відтак, доцільно наділити такими повноваженнями орган, який координує взаємодію окреслених відомств; 3) слід переглянути рівень відповідальності для осіб, які пропонують неправомірну вигоду для працівників, що наділені повноваженнями у сфері протидії незаконній міграції; 4) забезпечення прозорості, доброчесності і об'єктивності при прийнятті управлінських рішень керівниками органів, що здійснюють спільну діяльність; 5) проведення роз'яснювальної роботи з метою недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів, як між працівниками ДМС та правоохоронним органами, так і особами, що вчиняють порушення міграційного законодавства.

4) Окремої уваги заслуговує проблема фінансового забезпечення взаємодії ДМС України з правоохоронними органами. З економічної точки зору фінансове забезпечення трактується як «сума грошей на рахунку клієнта біржі з урахуванням прибутку або збитку за відкритими контрактами і комісії за цими контрактами, отриманої в разі їх ліквідації» [4, с. 812]. Відповідно до точки зору І.С. Козія фінансове забезпечення – це формування та використання фінансових ресурсів підприємств за допомогою оптимізації співвідношення всіх його форм і дає змогу створити такі обсяги фінансових ресурсів господарської діяльності, від яких підприємство мало б змогу функціонувати не тільки беззбитково, а й підвищувати ефективність діяльності та зміцнювати економіку країни загалом [5, с. 228].

Таким чином, належне фінансове забезпечення взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції дає змогу підвищити ефективність вирішення завдань, що стоять перед окресленими органами державної влади у досліджуваній сфері суспільних відносин. Крім того, на нашу думку, належне фінансове забезпечення дає змогу: по-перше, задовольнити інтереси працівників, що в свою чергу підвищує загальний соціально-економічний рівень їхнього життя; по-друге, знизити корупційні ризики; по-третє, більш оперативно реагувати на зміни, які відбувають у міграційній сфері; по-четверте, дає можливість ДМС разом із правоохоронними органами будувати довгострокові плани у сфері протидії нелегальній незаконній міграції. Саме тому, на сьогодні перед українським законодавцем стоїть важливе завдання, яке полягає у розробці плану, в якому необхідно визначити довгострокові пер-

спективи фінансового забезпечення діяльності ДМС зокрема, та їх взаємодії з правоохоронними органами. Цей план має містити: а) джерела фінансування взаємодії ДМС з правоохоронними органами; б) механізм відшкодування витрат, які були здійсненні при реалізації заходів із протидії нелегальній міграції; в) правовий статус органу, який буде відповідати за видатки.

5) із вказаним вище напрямком, тісно пов'язана проблема у сфері матеріально-технічного забезпечення взаємодії ДМС з правоохоронними органами. Такий вид забезпечення є своєрідною основою для здійснення будь-якої діяльності, і взаємодія ДМС з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній міграції у цьому контексті не є виключенням. Матеріально-технічне забезпечення пронизує всі стадії взаємодії окреслених відомства: від початкового обміну інформацією при підготовці до проведення певного заходу до їх завершення. А відтак, визначення потреб в обсягах матеріально-технічного забезпечення, яке здійснюється шляхом складання відповідних планів, обумовлює виділення конкретних обсягів фінансування органів поліції [6].

6) удосконалення інформаційного забезпечення. В сучасних умовах інформатизації суспільства важливість інформаційного забезпечення взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції не викликає жодних сумнівів. Його удосконалення, на нашу думку, повинно включати: по-перше, надання суб'єктам взаємодії необхідних інформаційних технологій, які вони можуть використовувати для збирання та подальшого обміну оперативною інформацією для реалізації заходів із протидії нелегальній міграції в країні; по-друге, створення правового поля, яке б належним чином сприяло обміну відповідною інформацією та стимулювало взаємодіючі суб'єкти до цього.

7) створення організаційних засад залучення громадськості до діяльності ДМС та правоохоронних органів під час реалізації заходів із протидії незаконній міграції в Україні з метою здійснення громадського контролю. В умовах розбудови демократичної, правової, соціальної держави роль громадського контролю у забезпеченні законності в державному управлінні буде тільки зростати. Конституція України (ст. 38) передбачає, що громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. По суті вони мають право здійснювати громадський контроль за органами державного управління і місцевого самоврядування, тобто запобігати порушенням у сфері державного управління за допомогою засобів суспільного впливу [7].

В енциклопедичному тлумаченні, як зазначає О.В. Романенко, громадський контроль – це один з видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами. Він є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою. Об'єктом громадського контролю визнається діяльність державних органів, підприємств, установ і організацій, а також поведінка окремих громадян [8, с. 120; 9]. Громадський контроль, пише М.Б. Смоленський, представляє собою різновид соціальної діяльності, оскільки вона здійснюється людьми та за для людей. Предмет діяльності по реалізації громадського контролю безпосередньо пов'язаний (зумовлений) з функціями, що покладені на відповідний структурний елемент будь-якої системи, оскільки за загальним значенням функції – це об'єктивно необхідні напрямки діяльності, що виражають сутність та призначення відповідної структури [10, с. 9].

Таким чином, залучення громадськості до діяльності Державної міграційної служби та під час її взаємодії з правоохоронними органами є важливим проявом демократії в суспільстві, а також додатковою гарантією: а) дотримання прав і свобод людей, які порушують міграційне законодавство; та б) дотримання законності органами державної влади, які здійснюють спільну діяльність у досліджуваній сфері суспільних правовідносин. Як недолік слід вказати, що на сьогодні механізм залучення громадськості до діяльності ДМС України та правоохоронних органів є недостатньо розробленим, що на нашу думку є суттєвою прогалиною, яка потребує вирішення.

Висновок. Завершуючи представлене наукове дослідження слід підсумувати, що на сьогоднішній день організаційні засади взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції потребують комплексного удосконалення. Основними напрямками їх розвитку, є: 1) удосконалення організаційної структури Державної міграційної служби України; 2) перегляд кадрової політики Державної міграційної служби та правоохоронних органів; 3) створення умов для забезпечення ефективної протидії корупції; 4) покращення фінансового та матеріально-технічного забезпечення взаємодії ДМС України з правоохоронними органами; 5) удосконалення інформаційного забезпечення; 6) створення організаційних засад залучення громадськості до діяльності ДМС та правоохоронних органів під час реалізації заходів із протидії незаконній міграції в Україні з метою здійснення громадського контролю. Переконані, що діяльність законодавця, ДМС України та правоохоронних органів в окреслених вище напрямках, дозволить якісно покращити ефективність та ре-

зультативність діяльності останніх та підвищити рівень дотримання законності у досліджуваній сфері суспільних відносин.

Література

1. Дікань Л. В. Організація внутрішнього контролю в бюджетній установі: прикладний аспект питання / Л. В. Дікань, Є. В. Дейнеко. *Бізнес Інформ*. 2013. № 10. С. 296–301.

2. Кравченко І.О. Поняття взаємодії органів Пенсійного фонду України з населенням та державними органами / І. О. Кравченко // *Форум права*. 2013. № 4. С. 184–187.

3. Градовська М. Актуальні питання протидії корупції у міграційній сфері у контексті забезпечення національної безпеки України // *Підприємництво, господарство і право.* № 12. 2018. С. 312–317.

4. Економічна енциклопедія : у 3-х т. Т. 1 / Ред. кол.: С.В. Мочерний (відп. ред.) [та ін.]. К. : Академія, 2000. 863 с.

5. Козій І.С. Місце і значення фінансового забезпечення в структурі фінансового механізму / І.С. Козій // *Науковий вісник НЛТУ України.* 2008. Вип. 18.9. С. 223–229.

6. Фелик В. І. Адміністративно-правове забезпечення профілактичної діяльності Національної поліції України [Текст] : монографія / В. І. Фелик ; [за заг. ред. О. М. Музичука]. – Харків : Панов [вид.], 2016. – 510 с.

7. Боклаг В. А. Громадський контроль у контексті об'єднання територіальних громад та децентралізації в Україні / В. А. Боклаг, А. О. Павленко // *Актуальні проблеми державного управління.* 2017. № 1. С. 60-65.

8. Романенко О.В. Пенітенціарна функція демократичної правової держави та роль громадянського суспільства в механізмі її реалізації : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.08 / О.В. Романенко. К., 2004. 201 с.

9. Салманова, О. Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України : дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.07 / О. Ю. Салманова; МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Харків, 2016. – 455 с.

10. Правоведение / [Под ред. проф. М. Б. Смоленского] // Серия «Высшее образование». [4-е изд., перераб. и доп.]. Ростов-на-Дону : «Феникс», 2005. 416 с.

Анотація

Бурлака І. С. **Шляхи удосконалення організаційних засад взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції.** – Стаття.

У статті, на основі аналізу наукової літератури та норм чинного законодавства України, визначено та охарактеризовано шляхи удосконалення організаційних засад взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції. Підкреслено, що організаційні засади, зокрема сукупність елементів які їх складають своєрідне «матеріальне підґрунтя» для здійснення ефективної спільної діяльності ДМС України з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній міграції.

Ключові слова: організаційні засади, удосконалення, взаємодія, правоохоронні органи, Державна міграційна служба, нелегальна міграція.

Аннотация

Бурлака И. С. **Пути совершенствования организационных основ взаимодействия Государственной миграционной службы Украины с правоохранительными органами в сфере противодействия нелегальной (незаконной) миграции.** – Статья.

В статье, на основе анализа научной литературы и норм действующего законодательства Украины, определены и охарактеризованы пути совершенствования организационных основ взаимодействия Государственной миграционной службы Украины с правоохранительными органами в сфере противодействия нелегальной (незаконной) миграции. Подчеркнуто, что организационные основы, в частности совокупность элементов, которые их составляют, являются своеобразным «материальным основанием» для осуществления эффективной совместной деятельности ГТС Украины с правоохранительными органами в сфере противодействия нелегальной миграции.

Ключевые слова: организационные основы, совершенствование, взаимодействие, правоохранительные органы, Государственная миграционная служба, нелегальная миграция.

Summary

Burlaka I. S. **Ways to improve the organizational framework for interaction between the State Migration Service of Ukraine and law enforcement agencies in combating illegal (illegal) migration.** – Article.

In the article, on the basis of the analysis of scientific literature and norms of the current legislation of Ukraine, the ways of improvement of organizational principles of interaction of the State Migration Service of Ukraine with law enforcement bodies in the sphere of combating illegal (illegal) migration are defined and characterized. It is emphasized that the organizational principles, in particular the set of elements that make them a kind of "material basis" for the effective joint activity of the SMS of Ukraine with law enforcement agencies in the field of combating illegal migration.

Key words: organizational principles, improvements, interaction, law enforcement, State Migration Service, illegal migration.

УДК 342+354 (477)

П. В. Вовк
кандидат юридичних наук,
докторант
Науково-дослідного інституту публічного права

СУТНІСТЬ ДИФАМАЦІЇ ЯК ПРИЙОМУ НЕЗАКОННОГО ВПЛИВУ НА НЕЗАЛЕЖНІСТЬ СУДДІВ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ В УКРАЇНІ

Актуальність теми. Правова держава функціонує лише на принципі незалежності судової влади. Однак, на практиці виникають посягання на недоторканість та незалежність суддів, як посадових осіб судової системи. Одним із таких посягань є дифамація – необґрунтована дискредитація суддів у публічній площині. Тиск на суддів у такій спосіб є найбільш актуальним способом впливу на суд сьогодні.

Держава повинна забезпечити ефективні заходи протидії дифамації на суддів. Основний захід – це введення та притягнення до реальної відповідальності за такі дії. Однак, для формування ефективного інституту відповідальності за дифамацію, необхідно комплексно дослідити це явище, зокрема, як прийому незаконного впливу на незалежність суддів адміністративних судів в Україні.

Зв'язок теми із сучасними дослідженнями. До наукової проблеми адміністративного судочинства в парадигмі правової держави звертали свою увагу чисельні вітчизняні вчені-адміністративісти, серед них: В. Авер'янов, О. Бандурка, О. Бачеріков, О. Бачун, В. Бевзенко, В. Галунько, Л. Глущенко, О. Дубенко, А. Іванищук, В. Кравчук, О. Кузьменко, О. Міщенко, С. Потапенко, А. Руденко, Я. Рябченко, М. Сорока, С. Стеценко, О. Умнова, Е. Швед, Н. Шевцова, О. Яцун та ін. Проте, вони проблему дифамації у сфері адміністративного судочинство в парадигмі правової держави не піднімали, а зосереджували свої наукові зусилля а більш загальних, спеціальних чи суміжних викликах.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі філософії права, теорії адміністративного права і процесу, норм законодавства виявити, узагальнити та описати аспекти дифамації як способу впливу на незалежність суддів адміністративних судів.

Викладення основних положень. Згідно із юридичною енциклопедію, під дифамацією (лат. diffamatio – обмова, ганьблення) необхідно розуміти публічне поширення дійсних або вигаданих відомостей, які принижують честь, гідність і ділову репутацію громадянина чи організації, зганьблення у пресі з метою вплинути на виконання ними своїх обов'язків [9, с. 401]. В. Гончаренко визначив, що дифамація – опублікування в пресі відомостей, що ганьблять честь якої-небудь особи, установи тощо. Від наклепу відрізняється тим, що розповсюджуються достовірні відомості [1, с. 113].

А. Смірнова трактує дифамацію як порушення честі, гідності, репутації, доброго імені, а в окремих випадках – особистої і (або) сімейної таємниці особи шляхом поширення наклепів, що мають фактично персональний характер. Особливістю в цьому підході є те, що хибність поширюваних відомостей не розглядається як обов'язковий елемент дифамації, оскільки остання може проявлятися як у поширенні неправдивих (у тому числі завідомо неправдивих) відомостей, так і в оголошенні правдивої інформації, що може належати до особистої чи сімейної таємниці [7, с. 9].

Таким чином, на наш погляд, дифамація щодо суддів в Україні – це умисні дії особи стосовно публічного оприлюднення, розповсюдження та пропагування дифамаційної інформації з певною метою.

Як ми вважаємо, дифамаційна інформація – це недостовірна, неправдива, образлива інформація або особисті відомості щодо судді, що не відносяться до його службової діяльності.

Тобто, дифамація, в залежності від виду інформації, поділяється на два види: 1) як дії щодо оприлюднення недостовірної, неправдивої, образливої інформації (саме інформації, а не відомостей, адже така інформація за своєю природою є невідомою та вигаданою); 2) як дії щодо оприлюднення особистих відомостей щодо судді, що не відносяться до його службової діяльності. Це є процес поширення інформації, яка хоч і є правдивою, але має особистий, персоніфікований характер, та ніяким чином не відноситься до службової діяльності судді. Оприлюднення цієї інформації є також дифамацією, адже кожній особі держава гарантує конституційних захист особистого та сімейного життя (стаття 32 Конституції України), і якщо така персоніфікована, особиста, сімейна інформація оприлюднюється – це пряме порушення конституційних прав особи, та посягання на недоторканість та незалежність судді.

Проблема дифамації полягає в тому, що суддя, як висока публічна особа, не може самостійно та повністю захистити свої права, свободи та законні інтереси, адже в силу свого службового становища, суддя фактично може лише офіційно спростувати дифамаційну інформацію, не застосовуючи при цьому «контрдифамаційні» методи. Але чи повинен суддя це робити? Фактично, йде порушення презумпції невинуватості, адже,

© П. В. Вовк, 2018

суддя сам повинен довести недостовірність дифамаційної інформації, інакше йде пряма загроза його діловій репутації.

Конституційна природа контрдифамації виходить із статті 32 Основного Закону України, відповідно до якої ніхто не може зазнавати втручання в його особисте і сімейне життя, крім випадків, передбачених Конституцією України. Не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Кожний громадянин має право знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею. Кожному гарантується судовий захист права спростовувати недостовірну інформацію про себе і членів своєї сім'ї та права вимагати вилучення будь-якої інформації, а також право на відшкодування матеріальної і моральної шкоди, завданої збиранням, зберіганням, використанням та поширенням такої недостовірної інформації [4].

Дифамація, як переконує О. Твердохліб, є явищем, характерним для сучасного етапу демократичного розвитку і властиве всім державам світу. Основним завданням органів публічної влади повинно стати віднайдення оптимальної рівноваги між гарантуванням і забезпеченням права кожного на свободу висловлення думок (свободу слова) й захистом честі, гідності та ділової репутації суб'єктів та об'єктів державного управління в демократичній державі. Важливими в цьому процесі є побудова дієвої та оптимально організованої державної інформаційної політики, забезпечення конструктивного діалогу з суспільством із застосуванням базових постулатів інформаційної культури й етики [8, с. 44].

Однак, з вищевказаною позицією повністю погодитися не можливо, адже, останнім часом у кримінальному процесі України з'явилася нова практика застосування дифамації для чинення тиску на суд та підміни ролей сторін у процесі, залучення до судового провадження політиків, що призводить до політичних методів захисту і ставить під загрозу ефективність функціонування системи правосуддя в цілому [5, с. 14].

Ми вважаємо, що встановлення оптимальних взаємовідносин між суддям та потенційними суб'єктами здійснення дифамації, є лише додатковим та неосновним заходом. Першочерговими діями влади у цій площині – це введення та притягнення до реальної відповідальності за такі дії. Як приклад, судді звертаються до Вищої ради правосуддя, як того вимагає закон, коли йде тиск шляхом розміщення замовних публікацій, але реакції, як правило, немає. Тобто, суддівське самоврядування нині недостатньо захищає права суддів щодо протидії дифамації.

При цьому, органи виконавчої влади, як суб'єкти публічної адміністрації, повинні публічно захищати судову систему від процесу дифамації. Це дозволило б захистити права, свободи та законні інтереси судді, та попередити становлять посягання незалежності на судову влади.

Як переконує П. Каблак, по-перше, дифамація є достатньо небезпечним способом незаконного впливу на суддів, однак свобода висловлювань складає одну з невід'ємних підвалин демократичного суспільства та одну з основних умов для його прогресу й самореалізації кожної особи, тому прийнятними є не лише «інформація» чи «ідеї», які прихильно сприймаються або вважаються необразливими, сприймаються з байдужістю, а й ті, які ображають, шокують чи дратують. По-друге, кримінальна відповідальність за дифамацію є надмірною, тому вчений вважає, що достатніми є закріплені в законодавстві цивільно-правові засоби захисту честі, гідності та ділової репутації. По-третє, Європейський суд із прав людини, розглядаючи справи, пов'язані з дифамацією, виробив певні позиції, що мають засадничий характер, а саме: 1) будь-яке втручання влади в користування свободою вираження поглядів повинне передбачатися законом; 2) необхідність розмежування думки та факту (можливість довести, що свідчення відповідають дійсності); 3) важливість обговорення в пресі питань загальносуспільного значення; 4) підвищена терпимість публічних осіб, державних службовців до критики; 5) добросовісність журналістів під час підготовки та висвітлення інформації (дотримання «журналістської етики»), а також використання коректних форм критики тощо [2, с. 331-332].

На наш погляд, дифамація порушує низку конституційних прав та свобод судді, не як посадової особи, а як людини і громадянина, зокрема: 1) рівність людей у своїй гідності та правах; невідчужуваність та непорушність прав та свобод (ст. 21 Конституції України); 2) конституційне право на вільний розвиток своєї особистості (ст. 23 Конституції України); 3) конституційне право на повагу до гідності (ст. 28 Конституції України); 4) конституційне право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції (ст. 31 Конституції України); 5) конституційна заборона у незаконне втручання в особисте та сімейне життя особи (ст. 32 Конституції України); 6) конституційний принцип презумпції невинуватості (ст. 62 Конституції України) [4].

Загалом, дифамація як прийом незаконного впливу на незалежність суддів адміністративних судів в Україні за своєю сутністю є умисними діями особи щодо публічного оприлюднення, розповсюдження та пропагування недостовірної, не-

правдивої, образливої інформації або особистих відомостей щодо судді, що не відносяться до його службової діяльності, внаслідок чого дискредитується публічний статус судді, принижується честь, гідність та ділова репутація судді, завдається матеріальна або моральна шкода судді, знижується рівень довіри суспільства до судової влади.

Література

1. Гончаренко В. Юридичний словник. Київ: Форум, 2006. 473 с.

2. Каблак П. І. Дифамація як спосіб незаконного впливу на суддів та права людини: пошук рівноваги. *Актуальні проблеми держави і права.* 2014. Вип. 74. С. 326-332.

3. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України.* 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.

4. Конституція України від 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.

5. Кузьмін Р. Дифамація як засіб незаконного впливу на суд та слідство у кримінальному процесі України. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 2. С. 10-18.

6. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31.

7. Смирнова А. А. Диффамация как злоупотребление свободой слова и информации (конституционно-правовой аспект). *Конституционное и муниципальное право*. 2007. № 9. С. 7–9.

8. Твердохліб О. С. Дифамація в публічній сфері України та проблеми її подолання. *Університетські наукові записки.* 2017. № 4. С. 35-45.

9. Шемшученко Ю. С. Юридична енциклопедія: в 6 т. Київ: Українська енциклопедія, 1998. 1102 с.

Анотація

Вовк П. В. **Сутність дифамації як прийому незаконного впливу на незалежність суддів адміністративних судів в Україні.** – Стаття.

У статті визначено, що дифамація як прийом незаконного впливу на незалежність суддів адміністративних судів в Україні за своєю сутністю є умисними діями особи щодо публічного оприлюднення, розповсюдження та пропагування недостовірної, неправдивої, образливої інформації або особистих відомостей щодо судді, що не відносяться до його службової діяльності, внаслідок чого дискредитується публічний статус судді, принижується честь, гідність та ділова репутація судді, завдається матеріальна або моральна шкода судді, знижується рівень довіри суспільства до судової влади.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративний процес, адміністративні суди, захист прав і свобод, зразкова модель, мислення суддів, парадигма, правова держава, принцип верховенства права, суб'єкти владних повноважень, теорія адміністративного судочинства.

Аннотация

Вовк П. В. **Сущность диффамации как приема незаконного влияния на независимость судей административных судов в Украине.** – Статья.

В статье определено, что диффамация как прием незаконного влияния на независимость судей административных судов в Украине по своей сути является умышленными действиями лица по обнародования, распространения и пропаганды недостоверной, ложной, оскорбительной информации или личных сведений в отношении судьи, не относящихся к его служебной деятельности, в результате чего дискредитируется публичный статус судьи, унижается честь, достоинство и деловая репутация судьи, наносится материальный или моральный вред судьи, снижается уровень доверия общества к судебной власти.

Ключевые слова: административное судопроизводство, административные суды, административный процесс, защита прав и свобод, мышления судей, образцовая модель, парадигма, правовое государство, принцип верховенства права, субъекты властных полномочий, теория административного судопроизводства.

Summary

Vovk P. V. **The essence of defamation as a method of illegal influence on the independence of judges of administrative courts in Ukraine.** – Article.

The article defines that defamation as an act of unlawful influence on the independence of judges of administrative courts in Ukraine is inherently deliberate actions of a person to publicly disseminate, disseminate and promote inaccurate, false, offensive information or personal information about a judge who does not belong, resulting in degrading the judge's public status, degrading the honor, dignity and business reputation of the judge, causing material or moral harm to the judge, reducing the level of trust and society to the judiciary.

Key words: administrative courts, administrative justice, administrative process, constitutional state, model, paradigm, protection of rights and freedoms, subjects of authority, rule of law, theory of administrative justice, thinking of judges.

УДК 342.9:351.761

А. В. Галюк
здобувач
Науково-дослідного інституту публічного права

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ НАРКОМАНІЇ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Постановка проблеми. Діяльність будь-яких державних суб'єктів, функціонування легітимних суспільних інституцій повинні бути засновані на відповідних правових засадах. При цьому від того, наскільки повно визначено такі правові засади, напряму залежить й ефективність відповідної діяльності, в тому числі органів Національної поліції України щодо запобігання та протидії наркоманії на регіональному рівні. Встановлення правових засад такої діяльності дозволить як визначити систему нормативно-правового регулювання досліджуваної діяльності, вказати на її недоліки, так і запропонувати можливі шляхи їх усунення.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Як предмет наукових пошуків, правові засади діяльності Національної поліції України взагалі, а також під час запобігання та протидії протиправним діянням зокрема, виступали в працях наступних учених-правознавців: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, О.І. Безпалова, Ю. П. Битяк, С.М. Гусаров, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, Р. С. Мельник, О. М. Музичук, О. П. Рябченко, М. М. Тищенко, В. М. Шаповал тощо. Проведені зазначеними вченими наукові дослідження мають велике теоретичне й практичне значення як в аспекті визначення правових засад діяльності Національної поліції України, так і діяльності із запобігання та протидії правопорушенням, в тому числі пов'язаних із наркоманією. Разом із тим доводиться констатувати, що саме визначенню правових засад діяльності Національної поліції України щодо запобігання та протидії наркоманії на регіональному рівні увага майже не приділялася, а стрімке оновлення чинного національного законодавства, що регулює дану сферу суспільних правовідносин, обумовлює здійснення додаткових наукових пошуків і визначає актуальність обраної тематики. Тому **мета** представленої наукової статті полягає у визначенні правових засад діяльності Національної поліції України щодо запобігання та протидії наркоманії на регіональному рівні.

Виклад основного матеріалу. Відправною точкою вирішення поставленого наукового завдання слід вважати уточнення понятійного апарату, що використовується в представленому дослідженні. Зокрема, вчені-правознавці вказують на те, що категорія «правові засади» можна використовувати в декількох, подекуди зовсім різних значеннях. Так, В.Б. Пчелін відзначає, що категорію «правові засади» можна сприймати принаймні з двох позицій – її широкого та вузького розуміння. У першому випадку мова йде про нормативно-правові засади відповідної діяльності, а також правовідносини, які виникають під час такої діяльності, з характерним для них складом (системи суб'єктів та їх правового статусу). Говорячи про вузьке розуміння правових засад, наголошує вчений, мову слід вести лише про сукупність нормативно-правових актів, у відповідності до яких здійснюється вплив на відповідні суспільні відносини [1, с. 53-54]. У цілому з наведеною позицією варто погодитись. Тому, говорячи про правові засади діяльності Національної поліції України щодо запобігання та протидії наркоманії на регіональному рівні, ми маємо на увазі сукупність правових норм, на рівні яких закріплено основи такої діяльності, тобто право об'єктивне. При цьому слід підкреслити, що, як зауважують фахівці з теорії права, до ознак об'єктивного права належать: можливість певної поведінки; можливість, що належить суб'єкту праву – правомочному; надається з метою задоволення інтересів правомочного; існує в правовідносинах; є мірою можливої поведінки, порушення якої є зловживанням правом; існує лише відповідно до юридичного обов'язку; встановлюється юридичними нормами; забезпечується (гарантується державою) [2, с. 511-512].

Окремо слід наголосити на тому, що правові засади діяльності Національної поліції України щодо запобігання та протидії наркоманії на регіональному рівні представлені сукупністю не будь-яких правових актів, а саме нормативно-правових актів. Це пов'язано з тим, що правові акти, окрім нормативних, включають до свого складу й акти індивідуальної дії, які, як відомо, норм права не містять, направлені конкретному адресату й розраховані, як правило, на одноразове застосування. Також слід враховувати й те, що вказані нормативно-правові акти, які в своїй сукупності утворюють правові засади діяльності поліції в окресленому напрямку, взаємодіють між собою з урахуванням ієрархічних зв'язків, які представлені юридичною силою окремо взятого з таких правових актів.

У контексті вищенаведеного вбачається доцільним при розкритті змісту окремого нормативно-правового акта, на рівні якого визначено правові засади діяльності Національної поліції

© А. В. Галюк, 2018

України щодо запобігання та протидії наркоманії на регіональному рівні, враховувати його юридичну силу, яка вказує на його місце серед інших актів. Так, нормативно-правовим актом, який має найвищу юридичну силу, є Основний Закон України – Конституція України від 28 червня 1996 року [3]. Аналіз положень вищенаведеного нормативно-правового акта свідчить про те, що вони не містять згадок ані про поліцію, ані про взагалі діяльність із запобігання та протидії наркоманії. Таке положення справ є цілком виправданим і логічним, оскільки на рівні основного нормативно-правового акта не можливо передбачити правову регламентацію всіх суспільних відносин навіть у загальному вигляді. Тут мова може йти лише про загальні правила їх регламентації, встановлення загального вектору їх охорони й захисту, що з огляду на досліджувану сферу, представлено наступними конституційними приписами: людина, її життя та здоров'я визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (ст. 3); кожен має право захищати своє життя та здоров'я, життя та здоров'я інших людей від протиправних посягань (ст. 27); обмеження в реалізації певних прав (право на свободу думки і слова, світогляду та віросповідання, об'єднання тощо) з метою захисту й охорони здоров'я населення (ст. ст. 34, 35, 36, 37, 39); кожен має право на охорону здоров'я (ст. 49) [3]. Окрім цього, на рівні Основного Закону України закріплено основи правового статусу всіх органів державної влади, в тому числі органів поліції: поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6); статус органів виконавчої влади (Розділ IV), а також сформовано загальноправові принципи діяльності органів державної влади, наприклад, верховенство права та законність (ст. 8), рівність (ст. 24) [3].

Отже, Конституція України закріплює загальноправові засади діяльності органів Національної поліції України щодо запобігання та протидії наркоманії на регіональному рівні. І хоча конституційні положення не містять прямих згадок ані про поліцію, ані взагалі про діяльність із запобігання та протидії наркоманії, вони торкають ряду важливих аспектів даних правовідносин: визначають основи правового статусу поліції та загальноправові принципи її діяльності; закріплюють основоположні права людини щодо захисту й охорони її життя та здоров'я. Окрім цього, враховуючи те, що Конституція України є Основним Законом України, тобто нормативно-правовим актом, що має найвищу юридичну силу, всі інші правові акти повинні бути прийнятті з урахуванням її положень, на їх основі та на їх виконання.

Наступним рівнем нормативно-правових актів, положення яких визначають правові засади діяльності Національної поліції щодо запобігання та протидії наркоманії на регіональному рівні, є той, що представлений міжнародними договорами України. Комплексний аналіз вищенаведених законодавчих приписів дозволяє стверджувати, що міжнародні договори України, на рівні яких визначено правові засади діяльності органів Національної поліції України щодо запобігання та протидії наркоманії на регіональному рівні, за своєю юридичною силою знаходяться між Основним Законом України та іншим законодавством. В якості прикладу міжнародних договорів України, на рівні яких визначено правові засади діяльності органів Національної поліції України в досліджуваній сфері, слід назвати наступні: 1) Єдина конвенція про наркотичні засоби від 30 березня 1961 року [4]; 2) Конвенція про психотропні речовини від 21 лютого 1971 року [5]; 3) Конвенція про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів та психотропних речовин від 20 грудня 1988 року [6]; 4) Декларація про керівні принципи скорочення попиту на наркотики від 10 червня 1998 року [7]; 5) Декларація про боротьбу проти незаконного обігу наркотиків і зловживань наркотичними засобами від 14 грудня 1984 року [8]; 6) Декларація про злочинність і суспільну безпеку від 12 грудня 1996 року [9].

Наступний рівень нормативно-правової регламентації діяльності Національної поліції України щодо запобігання та протидії наркоманії в Україні на регіональному рівні представлений законами України. В першу чергу слід назвати Закон України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року, в якому закріплено правовий статус Національної поліції як центрального органу виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки та порядку. У даному нормативно-правому акті визначені важливі аспекти, пов'язані з діяльністю даного правоохоронного органу: завдання, правова основа та принципи його діяльності; система поліції та правовий статус поліцейських; повноваження поліції та поліцейські заходи, що здійснюються задля їх реалізації; загальні засади громадського контролю за діяльністю поліції; тощо [10]. У цьому контексті можна згадати ряд законів України, якими регламентовано окремі напрямки діяльності Національної поліції щодо протидії наркоманії на регіональному рівні: Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 18 лютого 1992 року [11]; Закон України «Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними» від 15 лютого 1995 року [12]; Закон України «Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори» від 15 лютого 1995 року [13]; Закон України «Про лікарські засоби» від 4 квітня 1006 року [14]; Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 2 березня 2015 року [15].

Правові засади діяльності Національної поліції щодо запобігання та протидії наркоманії на регіональному рівні закріплено й у положеннях кодифікованого законодавства. В першу чергу слід назвати ті, що закріплюють міру юридичної відповідальності за порушення законодавства в сфері обігу наркотичних засобів. До таких актів належить Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року (далі – КпАП України). У ст. ст. 222, 255 зазначеного кодифікованого акта законодавства встановлено компетенцію органів Національної поліції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та складання протоколів про адміністративні правопорушення в таких справах, а в ст. ст. 44, 44-1, 106-1, 106-2, 129, 130 КпАП України закріплені склади адміністративних правопорушень, які пов'язані з наркоманією, та відповідні їм міри відповідальності [16]. У положеннях Кримінального процесуального кодексу України від 13 квітня 2012 року визначено порядок здійснення кримінального провадження органами та посадовими особами Національної поліції України щодо правопорушень, пов'язаних з незаконним обігом наркотичних засобів та їх вживанням [17]. При цьому перелік таких правопорушень наведено в Кримінальному кодексі України від 5 квітня 2001 року (ст. ст. 276-1, 287, 305-320 КК України) [18].

Наступна група нормативно-правових актів, на рівні яких закріплено правові засади діяльності Національної поліції України щодо запобігання та протидії наркоманії на регіональному рівні, представлена актами, які в своїй сукупності утворюють підзаконну систему нормативно-правової регламентації даної сфери суспільних відносин. Так, провідну роль у визначенні правових засад запобігання та протидії наркоманії на регіональному рівні відіграють нормативно-правові акти Президента України. Для нас інтерес представляють лише укази Президента України, на рівні яких закріплено правові засади діяльності Національної поліції України щодо запобігання та протидії наркоманії на регіональному рівні. В якості прикладу таких нормативно-правових актів слід навести наступні:1) указ Президента України від 12 січня 2015 року [19]; 2) указ Президента України «Про додаткові невідкладні заходи щодо протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу в Україні» від 12 грудня 2007 року № 1208/2007 [20]; 3) указ Президента України від 18 травня 2019 року № 286/2019 [21]; 4) указ Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, громадського порядку та посилення боротьби зі злочинністю» від 28 березня 2008 року № 276/2008 [22]; 5) указ Президента України від 7 грудня 2000 року № 1313/2000 [23]; 6) указ Президента України «Про першочергові захисту прав дітей» від 11 липня 2005 року № 1086/2005 [24]; 7) указ Президента України «Про невідкладні додаткові заходи щодо зміцнення моральності у суспільстві та утвердження здорового способу життя» від 15 березня 2002 року № 258/2000 [25].

Значний обсяг адміністративного законодавства, на рівні якого визначено правові засади запобігання та протидії наркоманії на регіональному рівні, утворюють підзаконні нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України. Зокрема, серед постанов Кабінету Міністрів України, на рівні яких закріплено правові засади діяльності Національної поліції щодо запобігання та протидії наркоманії на регіональному рівні, в якості прикладу слід назвати наступні: 1) постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 877, якою затверджено Положення «Про Національну поліцію» [26]; 2) постанова Кабінету Міністрів України від 6 травня 2000 року № 770, якою затверджено перелік наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів [27]; 3) постанова Кабінету Міністрів України від 10 липня 2019 року № 689, якою затверджено Порядок проведення моніторингу наркотичної та алкогольної ситуації в Україні [28]; 4) постанова Кабінету Міністрів України від 6 квітня 2016 року № 282, якою затверджено Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з культивування рослин, включених до таблиці I переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, затвердженого Кабінетом Міністрів України, розроблення, виробництва, виготовлення, зберігання, перевезення, придбання, реалізації (відпуску), ввезення на територію України, вивезення з території України, використання, знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, включених до зазначеного переліку [29]; 5) постанова Кабінету Міністрів України від 13 травня 2013 року № 333, якою затверджено Порядок придбання, перевезення, зберігання, відпуску, використання та знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів у закладах охорони здоров'я [30]; 6) постанова Кабінету Міністрів України від 3 червня 2009 року № 589, якою затверджено Порядок провадження діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, та контролю за їх обігом [31]; 7) постанова Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2008 року № 1103, якою затверджено Порядок направлення водіїв транспортних засобів для проведення огляду з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, і проведення такого огляду [32]; 8) постанова Кабінету Міністрів України від 7 травня 2008 року № 422, якою затверджено Порядок зберігання наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, вилучених з незаконного обігу [33].

Найчисельнішу групу підзаконних нормативно-правових актів, які в своїй сукупності утворюють адміністративне законодавство, на рівні якого визначено правові засади запобігання та протидії наркоманії на регіональному рівні, складають акти центральних органів виконавчої влади. Так, з огляду на приписи ч. 2 ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію» відносно того, що діяльність поліції спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України [10], в якості провідного центрального органу виконавчої влади, який шляхом видання відповідного нормативно-правового акта закріплює правові засади діяльності Національної поліції щодо запобігання та протидії наркоманії на регіональному рівні, слід назвати Міністерство внутрішніх справ України (далі – МВС України) [34]. Прикладом таких актів можуть слугувати наступні: наказ МВС України від 29 січня 2018 року № 52, яким затверджено Вимоги до об'єктів і приміщень, призначених для здійснення діяльності з обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, прекурсорів та зберігання вилучених з незаконного обігу таких засобів і речовин [35]; наказ МВС України «Про деякі питання провадження діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів» від 10 січня 2018 року № 9 [36]. Окрім цього, з метою запобігання та протидії наркоманії на регіональному рівні МВС України приймаються спільні нормативно-правові акти з рядом інших відомств, наприклад: спільний наказ Генеральної прокуратури України, МВС України, Служби безпеки України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України від 16 листопада 2012 року № 114/1042/516/1199/936/1687/5, яким затверджено Інструкцію про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні, на рівні якої врегульовано загальні процедури організації проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні, забезпечення додержання конституційних прав та законних інтересів учасників досудового розслідування, швидкого, повного та неупередженого розслідування злочинів [37]; спільний наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України, МВС України, Служби безпеки України, Державної митної служби України від 29 листопада 2010 року № 903/586/595/1433, яким затверджено Порядок передачі та перевезення наркотичних засобів і психотропних речовин до органів, установ, закладів Державної прикордонної служби України, МВС України, Служби Безпеки України та Державної митної служби України, що забезпечують дресирування службових собак для розшуку таких засобів і речовин [38]; спільний наказ Міністерства охорони здоров'я України та МВС України від 16 червня 1998 року № 158/417, яким затверджено Порядок проведення медичного огляду та медичного обстеження осіб, які зловживають наркотичними засобами або психотропними речовинами [39].

Висновки. Таким чином, під правовими засади діяльності Національної поліції щодо запобігання та протидії наркоманії на регіональному рівні слід розуміти сукупність нормативно-правових актів, положеннями яких керується Національна поліція, реалізуючи заходи, направлені на запобігання та протидію наркоманії в межах окремо взятої адміністративно-територіальної одиниці України. Правові засади діяльності Національної поліції щодо запобігання та протидії наркоманії на регіональному рівні представлено наступним чином: Конституція України; міжнародні договори України; закони України, в тому числі кодифіковані акти. При цьому особливе місце відведено актам адміністративного законодавства – указам Президента України, постановам Кабінету Міністрів України, наказам МВС України, в тому числі тим, що були прийняті спільно з іншими відомствами.

Література

1. Пчелін В. Б. Організація адміністративного судочинства України: правові засади : монографія. Харків : У справі, 2017. 488 с.

2. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс) : [підручник; видання 2-е, перероблене і доповнене] / О. Ф. Скакун. Харків : Еспада, 2009. 752 с.

3. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

4. Єдина конвенція про наркотичні засоби 1961 року (з доповненнями) : міжнародний документ : від 30 бер. 1961 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_177.

5. Конвенція про психотропні речовини : міжнародний документ : від 21 лют. 1971 р. *Офіційний вісник України*. 2005. № 4. Ст. 265.

6. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів та психотропних речовин : міжнародний документ : від 20 груд. 1988 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_096

7. Декларація про керівні принципи скорочення попиту на наркотики : міжнародний документ : від 10 черв. 1998 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_347

8. Декларація про боротьбу проти незаконного обігу наркотиків та зловживань наркотичними засобами : міжнародний документ : від 14 груд. 1984 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_299

9. Декларація про злочинність і суспільну безпеку : від 12 груд. 1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_371

10. Про Національну поліцію : Закон України : від 2 лип. 2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 63. Ст. 2075.

11. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України : від 18 лют. 1992 р. № 2135-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 22. Ст. 303.

12. Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню ними : від 15 лют. 1995 р. № 62/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 10. Ст. 62.

13. Про наркотичні засоби, психотропні речовини і прекурсори : Закон України : від 15 лют. 1995 р. № 60/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 10. Ст. 60.

14. Про лікарські засоби : Закон України : від 4 квіт. 1996 № 123/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 22. Ст. 86.

15. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України : від 2 берез. 2015 № 222-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 23. Ст. 158.

16. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України : від 7 груд. 1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.

17. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України : від 13 квіт. 2012 р. № 4651- VI. *Офіційний вісник України*. 2012. № 37. Ст. 1370.

18. Кримінальний кодекс України : Закон України : від 5 квіт. 2001 р. № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131.

19. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : указ Президента України : від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. *Офіційний вісник України*. 2015. № 4. Ст. 67.

20. Про додаткові невідкладні заходи щодо протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу в Україні : указ Президента України : від 12 груд. 2007 р. № 1208/2007. *Офіційний вісник Президента України*. 2007. № 38. Ст. 1031.

21. Про Стратегію національно-патріотичного виховання : указ Президента України : від 18 трав. 2019 р. № 286/2019. *Офіційний вісник України*. 2019. № 41. Ст. 1435.

22. Про додаткові заходи щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, громадського порядку та посилення боротьби зі злочинністю : указ Президента України : від 28 бер. 2008 р. № 276/2008. *Офіційний вісник Президента України*. 2008. № 8. Ст. 433.

23. Концепцію розвитку охорони здоров'я населення України : указ Президента України : від 7 груд. 2000 р. № 1313/2000. *Офіційний вісник України*. 2000. № 49. Ст. 2116.

24. Про першочергові захисту прав дітей : указ Президента України : від 11 лип. 2005 р. № 1086/2005. *Офіційний вісник України*. 2005. № 28. Ст. 1618.

25. Про невідкладні додаткові заходи щодо зміцнення моральності у суспільстві та утвердження здорового способу життя : указ Президента України : від 15 бер. 2002 р. № 258/2002. *Офіційний вісник України*. 2002. № 12. Ст. 555.

26. Про затвердження Положення про Національну поліцію : постанова Кабінету Міністрів України : від 28 жовт. 2015 р. № 877. *Офіційний вісник України*. 2015. № 89. Ст. 2971.

27. Про затвердження переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів : постанова Кабінету Міністрів України : від 6 трав. 2000 р. № 770. *Офіційний вісник України*. 2000. № 19. Ст. 789.

28. Питання проведення моніторингу наркотичної та алкогольної ситуації в Україні : постанова Кабінету Міністрів України : від 10 лип. 2019 р. № 689. *Офіційний вісник України*. 2019. № 63. Ст. 2195.

29. Деякі питання ліцензування господарської діяльності з культивування рослин, включених до таблиці I переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, затвердженого Кабінетом Міністрів України, розроблення, виробництва, виготовлення, зберігання, перевезення, придбання, реалізації (відпуску), ввезення на територію України, вивезення з території України, використання, знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, включених до зазначеного переліку : постанова Кабінету Міністрів України : від 6 квіт. 2016 р. № 282. *Офіційний вісник України*. 2016. № 30. Ст. 1209.

30. Про затвердження Порядку придбання, перевезення, зберігання, відпуску, використання та знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів у закладах охорони здоров'я : постанова Кабінету Міністрів України : від 13 трав. 2013 р. № 333. *Офіційний вісник України*. 2013. № 37. Ст. 1303.

31. Про затвердження Порядку провадження діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, та контролю за їх обігом : постанова Кабінету Міністрів України : від 3 черв. 2009 р. № 589. *Офіційний вісник України*. 2009. № 44. Ст. 1477.

32. Про затвердження Порядку направлення водіїв транспортних засобів для проведення огляду з метою виявлення стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції, і проведення такого огляду : постанова Кабінету Міністрів України : від 17 груд. 2008 р. № 1103. *Офіційний вісник України*. 2008. № 98. Ст. 3241.

33. Про затвердження Порядку зберігання наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, вилучених з незаконного обігу : постанова Кабінету Міністрів України : від 7 трав. 2008 р. № 422. *Офіційний вісник України*. 2008. № 34. Ст. 1135.

34. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : постанова Кабінету Міністрів України : від 28 жовт. 2015 р. № 878. Офіційний вісник України. 2015. № 89. Ст. 2972.

35. Про затвердження Вимог до об'єктів і приміщень, призначених для здійснення діяльності з обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, прекурсорів та зберігання вилучених з незаконного обігу таких засобів і речовин : наказ Міністерства внутрішніх справ України : від 29 січ. 2018 р. № 52. *Офіційний вісник України*. 2018. № 24. Ст. 860.

36. Про деякі питання провадження діяльності, пов'язаної з обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів : наказ Міністерства внутрішніх справ України : від 10 січ. 2018 р. № 9. *Офіційний вісник України*. 2018. № 20. Ст. 669.

37. Про затвердження Інструкції про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні : наказ Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України : від 1 серп. 2000 р. № 114/1042/516/1199/936/1687/5. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/v0114900-12

38. Про затвердження Порядку передачі та перевезення наркотичних засобів і психотропних речовин до органів, установ, закладів Держприкордонслужби, МВС, СБУ та Держмитслужби, що забезпечують дресирування службових собак для розшуку таких засобів і речовин : наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Державної митної служби України : від 29 лист. 2010 р. № 903/586/595/1433. *Офіційний вісник України*. 2011. № 6. Ст. 304.

39. Про затвердження Порядку проведення медичного огляду та медичного обстеження осіб, які зловживають наркотичними засобами або психотропними речовинами : наказ Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства внутрішніх справ України : від 16 черв. 1998 р. № 158/417. *Офіційний вісник України*. 1998. № 30. Ст. 1156.

Анотація

Галюк А. В. **Правові засади діяльності Національної поліції України щодо запобігання та протидії наркоманії на регіональному рівні.** – Стаття.

У статті наголошується на важливості визначення сутності правові засади діяльності Національної поліції України щодо запобігання та протидії наркоманії на регіональному рівні. Визначено, що нормативно-правове регулювання діяльності Національної поліції України щодо запобігання та протидії наркоманії на регіональному рівні здійснюється за допомогою правових засад. Встановлено, що такі засади можна розуміти із широкого та вузького підходу. Здійснено аналіз нормативно-правових актів, які регулюють діяльність Національної поліції України щодо запобігання та протидії наркоманії на регіональному рівні.

Ключові слова: Національна поліція України; запобігання та протидія наркоманії; правові засади; правове регулювання; нормативно-правове регулювання.

Аннотация

Галюк А. В. **Правовые основы деятельности Национальной полиции Украины относительно предотвращения и противодействия наркомании на региональном уровне.** – Статья.

В статье подчеркивается важность определения сущности правовые основы деятельности Национальной полиции Украины относительно предотвращения и противодействия наркомании на региональном уровне. Определено, что нормативно-правовое регулирование деятельности Национальной полиции Украины относительно предотвращения и противодействия наркомании на региональном уровне осуществляется с помощью правовых основ. Установлено, что такие основы можно понимать исходя из широкого и узкого подхода. Осуществлен анализ нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность Национальной полиции Украины относительно предотвращения и противодействия наркомании на региональном уровне.

Ключевые слова: Национальная полиция Украины; предотвращение и противодействие наркомании; правовые основы; правовое регулирование; нормативно-правовое регулирование.

Summary

Galuk A. V. **Legal bases of activity of the National Police of Ukraine on prevention and combating drug addiction at the regional level.** – Article.

The article emphasizes the importance of determining the essence of the legal basis of the activities of the National Police of Ukraine on prevention and combating drug addiction at the regional level. It is determined that the legal regulation of the activities of the National Police of Ukraine on prevention and combating drug addiction at the regional level is carried out with the help of legal principles. It is established that such principles can be understood from a broad and narrow approach. The legal acts regulating the activity of the National Police of Ukraine on prevention and combating drug addiction at the regional level are analyzed. The legal framework of the activities of the National Police for the prevention and combating of drug addiction at the regional level should be understood as a set of normative legal acts, the provisions of which are guided by the National Police, implementing measures aimed at preventing and combating drug addiction within a separate administrative and territorial unit of Ukraine. The legal bases of the activities of the National Police on prevention and combating drug addiction at the regional level are presented as follows: Constitution of Ukraine; international treaties of Ukraine; laws of Ukraine, including codified acts. Special attention was paid to acts of administrative legislation - decrees of the President of Ukraine, resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine, orders of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, including those adopted jointly with other agencies.

Key words: National Police of Ukraine; prevention and combating drug addiction; legal framework; legal regulation; normative and legal regulation.

УДК 342.9:342.565

М. А. Данилевський
аспірант
Науково-дослідного інституту публічного права

СУДДІВСЬКА НЕЗАЛЕЖНІСТЬ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Актуальність теми. У період становлення та розвитку правової держави, формування громадянського суспільства актуалізуються дослідження сутності судової влади і гарантій забезпечення її незалежності. Адже саме незалежність судової влади України загалом та суддів зокрема є однією з вагомих демократичних засад суспільства, реалізація якої – важлива умова побудови правової держави [7, с. 66-74].

Здійснення правосуддя незалежним судом є однією з гарантій правової, соціальної, демократичної держави. Тільки незалежний суд, поряд із іншими органами державної влади, може забезпечити реалізацію конституційного положення про те, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [6, с. 94-100].

Огляд останніх досліджень. Питанням незалежності судової влади в Україні займалися такі вчені як В. Бойко, А. Борко, М. Закурін, А. Іванищук, Р. Ігонін, С. Кічмаренко, Д. Кулешов, В. Куценко, В. Лаговський, Т. Плугатар, І. Прошутя, С. Циганок та інші.

Однак, враховуючи те, що негативний вплив на суддів досі існує, необхідно комплексно дослідити питання дотримання незалежності суддів.

Мета статті полягає в тому, щоб на базі дослідження позицій вчених-юристів розкрити суддівську незалежність як об'єкт адміністративно-правового регулювання.

Виклад основних положень. Концепція незалежної системи правосуддя закріплена в різних правових документах, зокрема в Конституції України, статтею 126 визначено, що вплив на суддю у будь-який спосіб забороняється. Без згоди Вищої ради правосуддя суддю не може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину. Суддю не може бути притягнуто до відповідальності за ухвалене ним судове рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку. Суддя обіймає посаду безстроково. Держава забезпечує особисту безпеку судді та членів його сім'ї [5]. Крім того, стаття 129 Основного Закону гарантує, що суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним та керується верховенством права [5].

Розкриємо, що ж розуміється під поняттям «незалежність суду». Тлумачний словник з української мови визначає поняття «незалежний» у таких значеннях: від кого-чого і без додатка; який не залежить від кого-, чого-небудь, не підкоряється комусь, чомусь; який виражає або свідчить про самостійність у поведінці, вчинках і т. ін.; самостійний у міжнародних відносинах та у внутрішніх справах; суверенний [2, с. 308].

Науковець М. Савенко переконує, що незалежність суддів – це система політичних, соціально-економічних, ідеологічних, правових заходів, що забезпечують самостійне, неупереджене і справедливе розв'язання конфлікту, вирішення спірного правового питання суддею за своїм внутрішнім переконанням на підставі закону без будь-якого стороннього втручання у здійснення правосуддя, ефективний захист прав і свобод людини і громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб, суспільства і держави [8, с. 99].

С. Аскеров переконує, що незалежність судді – це його становище як професійного діяча та посадової особи органу державної влади, яке визначає права та обов'язки суддів як під час здійснення судочинства, так і їх взаємовідносини з суб'єктами процесуальної діяльності, іншими органами влади, їх посадовими особами та громадянами тощо [1, с. 174].

О. Кучинська та Ю. Циганюк «незалежність суду» розглядають як єдине та в той же час багатогранне явище, що є і елементом системи стримувань та противаг, і принципом (засадою) функціонування судової влади, її якісною характеристикою, і елементом права на суд, і мірою свободи суду у відносинах із іншими гілками державної влади [6, с. 94-100].

А. Рачинський вважає, що незалежність суддів є основною передумовою функціонування самостійної й авторитетної судової влади, здатної забезпечити об'єктивне й безстороннє правосуддя, ефективно захистити права та свободи людини і громадянина. Принцип незалежності суддів означає незалежну процесуальну діяльність під час здійснення правосуддя, тобто в процесі розгляду й вирішення спорів про право на основі матеріального й процесуального, керуючись професійною правосвідомістю суддів, і в умовах, що виключають сторонній вплив на них [7, с. 66-74].

Таким чином, незалежність судді – це закріплена конституційним правом, властивість правового становища судді, що забезпечується нормами права та реалізується судом, суддями, органами

© М. А. Данилевський, 2018

в системі правосуддя та суб'єктами публічної адміністрації шляхом створення судді усіх умов для безстороннього, самостійного, об'єктивного та справедливого судочинства.

Розглянемо особливості суддівської незалежності як об'єкту адміністративно-правового регулювання. Як переконує А. Іванищук, юридична природа адміністративно-правового регулювання судової гілки влади є складною. Її можна розглядати як мінімум у трьох аспектах: по-перше, як різновид адміністративно-правових відносин; по-друге, через призму адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації; по-третє, як юридичні елементи системи адміністративно-правового регулювання. Спільною рисою при усіх трьох підходах є те, що вони реалізуються на основі реалізації адміністративно правових норм [4, с. 157-159].

На наш погляд, суддівська незалежність як об'єкт адміністративно-правового регулювання поєднує у собі усі складові правового регулювання: діє в площині адміністративно-правових відносин на основі норм адміністративного права; реалізується через діяльність спеціальних суб'єктів публічної адміністрації (органи суддівського врядування, органи суддівського самоврядування, інші органи правосуддя, органи виконавчої влади, громадськість); є обов'язковим елементом адміністративно-правового регулювання судової гілки влади.

Сучасне право розуміння незалежності судді, як вважає П. Горінов, виходить зі сприйняття суді як носія судової влади щодо якого суспільство і держава вимагає справедливого, неупередженого відправлення правосуддя у розумні строки. Категорія «незалежність» не може бути сприйнята як така, що уособлює у собі абсолютну автономію судді від тих умов і правил, які передбачені чинним законодавством. Незалежність судді полягає у його відносній автономії як посадової особи у системі органів судової влади та як суб'єкта процесуальних правовідносин під час здійснення судового процесу [3, с. 69-75].

Крім того, як переконує П. Горінов, таке право розуміння незалежності судді визначає архітектоніку побудови системи гарантій незалежності, яка умовно поділена на дві підсистеми (два види): матеріальні і процесуальні гарантії. Підсистема (вид) матеріальних гарантій охоплює організаційні гарантії, звернені до суб'єктів, які забезпечують функціонування судів, а також особистісні гарантії, звернені до претендента на посаду судді та власне до судді як до носія судової влади. Матеріальний аспект незалежності похідний від інституційного розуміння незалежності судді й передбачає визначення спроможності держави гарантувати особливий порядок призначення і звільнення суддів з посади, притягнення до відповідальності, забезпечення безпеки судді та членів його сім`ї, фінансові гарантії незалежності, належні умови відправлення правосуддя та інші. Процесуальні гарантії, на відміну від матеріальних гарантій незалежності судді пов'язані із реалізацією суддею його процесуальної правосуб'єктності у правовідносинах щодо відправлення правосуддя і стосуються гарантування самодостатності судді у вирішенні справи справедливо, компетентно, безстороннє, за встановленою законом процедурою, у розумний строк [3, с. 69-75].

Дослідивши розуміння поняття «незалежність суду» науковцями, О. Кучинська та Ю. Циганюк виокремили спільні, у всіх підходах, характеристики такої незалежності:

– передбачена чинним вітчизняним законодавством: як внутрішніми нормативно-правовими актами, так і міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

– стосується поняття «судова влада» як елемента державної влади, що визначена у ст. 6 Конституції України;

– реалізовується у відносинах системи стримування і противаг;

– є гарантом виконання судовою владою своїх функцій;

– реалізовується під час функціонування судової влади (реалізація допустима лише під час функціонування судової влади);

– характеризує міру свободи судової влади, в той же час є загальною превенцією;

– забезпечена комплексом гарантій для її реалізації;

– деталізується у діяльності судових органів та суддів;

– є багатогранною та складною юридичною категорією, яка вміщує комплекс елементів правового, економічного, політичного та соціального характеру;

– за її порушення наступає політична та/або юридична відповідальність [6, с. 94-100].

В свою чергу, Н. Шульгач виділяє наступні ознаки незалежності суддів: 1. Незалежність суддів не абсолютна, вона обмежена законом, процедурними рамками, в межах яких здійснюється судова влада. 2. Незалежність суддів легітимна лише при здійсненні процесуальної діяльності судді. Поняття «незалежність» при окресленні складових статусу суддів законодавець використовує лише при характеристиці повноважень судді при здійсненні судочинства, тобто коли мова йде про процесуальний аспект суддівської діяльності. Поза межами суду, судового розгляду справи принцип незалежності судді не діє. 3. Зміст незалежності суддів включає також елемент особистісної незалежності суддів (тобто наявність у судді певних морально-психологічних якостей, які сприяють реалізації права судді самостійно приймати рі-

шення по справі). 4. Незалежність судді передбачає незалежність як від зовнішнього (від факторів, що знаходяться за межами судової системи), так і внутрішнього (від факторів усередині самої судової системи) впливу на процес прийняття суддею рішення по справі [9, с. 227-230].

Таким чином, суддівська незалежність як об'єкт адміністративно-правового регулювання полягає у закріпленій нормами адміністративного права властивості правового становища судді, що реалізується в адміністративно-правових відносинах через діяльність спеціальних суб'єктів публічної адміністрації (органи суддівського врядування, органи суддівського самоврядування, інші органи правосуддя, органи виконавчої влади, громадські організації) шляхом створення усіх умов для безстороннього, самостійного, об'єктивного та справедливого правосуддя.

Література

1. Аскеров С. Принцип незалежності і недоторканності суддів у кримінальному процесі України та Азербайджану (порівняльно-правове дослідження). : дис... канд. наук: 12.00.09. Київ, 2008. 199 с.

2. Білодід І. Словник української мови: в 11 томах. Том 5, 1974. 1508 с.

3. Горінов П. В. Незалежність судді у сучасному право розумінні. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2018. № 3. С. 69-75.

4. Іванищук А. А. Незалежність суддів, як провідний чинник адміністративно-правового регулювання судової гілки влади. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2013. С. 157-159.

5. Конституція України від 28.06.1996. Відомості Верховної Ради. 1996. № 30. Ст. 141.

6. Кучинська О. П., Циганюк Ю. В. Системність поняття «незалежність суду». *Вісник кримінального судочинства*. 2016. № 4. С. 94-100.

7. Рачинський А. П. Незалежність суддів як передумова функціонування самостійної й авторитетної судової влади, що відповідає європейській системі цінностей та стандартів захисту прав людини. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія : Державне управління*. 2016. № 1. С. 66-74.

8. Савенко М. Д. Незалежність суддів та її правове забезпечення. *Етичні та правові проблеми забезпечення незалежності суддів* : матеріали міжнар. наук.-практ. семінару, Харків 30– 31 берез. 2005 / редкол. : В. В. Сташис (голов. ред.) та ін. Х. ; К. : ЦНТ «Гопак», 2006. С. 98-100.

9. Шульгач Н. М. Поняття та сутність принципу незалежності суддів. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2011. Вип. 6. С. 227-230.

Анотація

Данилевський М. А. **Суддівська незалежність як об'єкт адміністративно-правового регулювання.** – Стаття.

У статті визначено, що суддівська незалежність як об'єкт адміністративно-правового регулювання полягає у закріпленій нормами адміністративного права властивості правового становища судді, що реалізується в адміністративно-правових відносинах через діяльність спеціальних суб'єктів публічної адміністрації (органи суддівського врядування, органи суддівського самоврядування, інші органи правосуддя, органи виконавчої влади, громадські організації) шляхом створення усіх умов для безстороннього, самостійного, об'єктивного та справедливого правосуддя.

Ключові слова: адміністративно-правові засади, незалежність суддів, принципи, спеціальна судова адміністрація, суддя.

Аннотация

Данилевский Н. А. **Судейская независимость как объект административно-правового регулирования.** – Статья.

В статье определено, что судейская независимость как объект административно-правового регулирования заключается в закрепленной нормами административного права свойства правового положения судьи, реализуется в административно-правовых отношениях из-за деятельности специальных субъектов публичной администрации (органы судейского управления, органы судейского самоуправления, другие органы правосудия, органы исполнительной власти, общественные организации) путем создания всех условий для беспристрастного, самостоятельного, объективного и справедливого правосудия.

Ключевые слова: административно-правовые основы, независимость судей, принципы, специальная судебная администрация, судья.

Summary

Danilevsky M. A. **Judicial independence as an object of administrative and legal regulation.** – Article.

The article determines that judicial independence as an object of administrative and legal regulation is enshrined in the norms of administrative law, the property of the legal position of a judge, which is realized in administrative and legal relations through the activities of special subjects of public administration (bodies of judicial administration, bodies of judicial self-government, other bodies of justice, executive bodies, public organizations) by creating all conditions for impartial, independent and objective justice.

Key words: administrative and legal support, organs of justice, legal means of justice, prosecutors, public administration, justice.

УДК 342 (477)

С. В. Дегтярьова
кандидат юридичних наук,
докторант
Харківського національного університету внутрішніх справ

ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ СФЕРИ ПРЕДМЕТУ АДМІНІСТРАТИВНО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АПК

Постановка проблеми. На сьогоднішній день вже ні в кого не викликає сумніву, що агропромисловий комплекс України посідає значне місце в народному господарстві та представляє собою сукупність галузей народного господарства, зайнятих виробництвом продукції сільського господарства, при цьому не обмежуючись сільськогосподарською продукції, включаючи інші товари споживання, її зберіганням, переробкою і доведенням до споживача. А відтак, не викликає сумніву важливість здійснення належного регулювання відповідною сферою суспільних відносин, що в свою чергу викликає жваву дискусію з приводу того, чи є агропромисловість предметом правового регулювання, та в чому полягає його зміст в цьому контексті.

Стан дослідження. Агропромисловий комплекс України та проблеми його функціонування у своїх наукових працях розглядали: Т.В. Остапенко, Т.О. Коломоєць, В. Б. Авер'янов, В. В. Цвєтков, В. М. Шаповал, С. П. Кисіль, Л. Т. Кривенко, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко, Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко, Н. Б. Писаренко та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових праць, агропромисловий комплекс України як предмет адміністративно-правового регулювання фактично не розглядався вченими.

Саме тому **метою статті** є: дослідити сферу предмету адміністративно правового регулювання АПК.

Виклад основного матеріалу. Під поняттям предмет адміністративного-правового регулювання в рамках нашого дослідження ми будемо розуміти групи однорідних суспільних відносин регулятивного характеру, які формуються між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами та полягають в адмініструванні різних сфер суспільного життя, що полягає у наданні адміністративних послуг і здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності публічною адміністрацією, що реалізуються в рамках певного органу державної влади, місцевого самоврядування чи недержавної організації, у випадку делегування їй державних повноважень, з метою забезпечення його (її) належного функціонування, що передбачає здійснення внутрішньо-організаційні управлінські відносини.

Аналіз наукової літератури дає нам змогу окреслити сферу предмету адміністративно правового регулювання АПК:

1) це коло суспільних відносин. Основним елементом, який визначає АПК як предмет адміністративно-правового регулювання є групи однорідних суспільних відносин регулятивного характеру, які формуються між суб'єктами публічної адміністрації, які діють з метою забезпечення належного державного впливу на сферу АПК України та приватними особами, до яких належать сільськогосподарські підприємства, їх об'єднання, фермерські господарства, особисті селянські господарства громадян, члени і наймані працівники сільськогосподарських підприємств та ін.

Вказані відносини виникають у процесі організації та ведення сільськогосподарської діяльності й агропромислового виробництва, які врегульовуються нормами права, що складаються в процесі виробництва сільськогосподарської продукції, а також після її перероблення та реалізації. Водночас виникають відносини щодо використання земельних ділянок і майна сільськогосподарських товаровиробників, їхнього матеріально-технічного забезпечення, трудові відносини, відносини щодо організаційного забезпечення функціонування цього сектора економіки тощо.

До того ж, у зв'язку з тим, що АПК, як комплексне утворення, охоплює низку галузей народного господарства: землеробство; садівництво, виноградарство, виноробство; тваринництво; рибне господарство; харчова та переробна промисловість, сільськогосподарське машинобудування, через що існує певна складність державного регулювання АПК, адже воно повинно поєднувати, з одного боку, заходи, що спрямовані на формування конкурентного середовища та розвиток підприємництва в цій сфері, а з іншого – забезпечувати соціальний захист населення.

Суб'єкти публічної адміністрації здійснюють адміністративно-правове регулювання у сфері АПК за рахунок втілення у життя відповідних норм Конституції України, в ній визначені їхні повноваження. Це ж стосується і суб'єктів, повноваження яких визначено в інших нормативно-правових актах, де їхній правовий статус визначено у положеннях про них, затверджених Президентом України чи Кабінетом Міністрів

© С. В. Дегтярьова, 2018

України [1]. Нормативно-правовою базою адміністративно-правового регулювання у сфері АПК є положення цілою низки законів та підзаконних нормативних актів. таких документів, як: Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III; Закон України від 25 червня 1992 р. № 2498-XII «Про ветеринарну медицину»; Закон України від 21 квітня 1993 р. № 3116-XII «Про охорону прав на сорти рослин»; Закон України від 30 червня 1993 р. № 3348-XII «Про карантин рослин»; Указ Президента України від 28 грудня 2005 р. № 1867/2005 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 9 грудня 2005 року «Про стан агропромислового комплексу та заходи щодо забезпечення продовольчої безпеки України»; тщо. Звичайно, це не всі нормативні акти, нині, виходячи з планів нового уряду планується злиття Мінекономрозвитку і Міністерства аграрної політики, що звичайно, потягне за собою прийняття нових актів, що будуть визначати взаємовідносини між учасниками АПК [2].

До коло суб'єктів публічної адміністрації відносяться Президент України й Кабінет Міністрів України визначають потребу держави в сільськогосподарській продукції та сировині, здійснюють політику підтримки вітчизняного виробника сільськогосподарської продукції, захисту внутрішнього ринку та ін. Президент України й Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції та бюджетного фінансування створюють, реорганізують і ліквідують центральні та місцеві органи державного управління агропромисловим комплексом Верховна Рада України визначає державну політику в сфері агропромислового комплексу, встановлює правові засади його функціонування, затверджує національні та інші програми економічного, науковотехнічного, соціального і культурного розвитку села, встановлює обсяги бюджетного фінансування, напрямки та обсяги інвестиційної політики Відповідні функції у сфері управління агропромисловим комплексом виконують на підвідомчій їм території обласні, районні місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування. Так, органи місцевого самоврядування вирішують питання передачі земельних ділянок у власність; надання їх у користування, в тому числі на умовах оренди; реєструють права власності, права користування землею й договори на оренду землі, вилучення (викуп) земель, стягнення плати за землю, ведення земельно-кадастрової документації; погоджують будівництво жилих, виробничих, культурно-побутових та інших будівель і споруд на земельних ділянках [3, с. 328]. Також управління визначають серед своїх завдань: організацію державної політики з питань розвитку агропромислового комплексу, виробництва і закупівлі сільськогосподарської продукції та продовольства для державних і регіональних потреб, удосконалення інфраструктури ринку продовольства, маркетингу у сфері продовольчого забезпечення; забезпечення виконання актів законодавства з питань агропромислового комплексу і систематичний контроль за їх реалізацією; організація роботи державних служб з питань насінництва і розсадництва, сортовипробовування і захисту рослин, племінної справи, заготівлі та якості продукції, наукового і кадрового забезпечення, стандартизації, карантинного режиму, охорони праці та техніки безпеки; здійснення заходів щодо державної підтримки товаровиробників, цільового використання бюджетних коштів, сприяння демонополізації виробництва і розвитку конкуренції, створення рівних умов для розвитку всіх форм власності та господарювання в агропромисловому комплексі [4, с. 177].

Особливої значущості набуває питання реалізації повноважень органів спеціальної компетенції, повноваження яких визначено в різних нормативно-правових актах Центральні органи виконавчої влади спеціальної компетенції, серед яких Міністерство аграрної політики України (Мінагрополітики) – це головний орган у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної аграрної політики, продовольчої безпеки держави, державного управління у сфері сільського господарства, садівництва, виноградарства, харчової та переробної промисловості, рибного господарства та комплексного розвитку сільських територій. А також створені спеціалізовані органи державного управління, задля здійснення державного управління в деяких галузях АПК, такі як, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів; Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру; Державне агентство лісових ресурсів України; Державний комітет рибного господарства України [1].

2) провідною рисою предмета адміністративного регулювання АПК є його публічна природа та проблеми щодо надання публічною адміністрацією адміністративних сервісних послуг, застосуванні певних засобів владно-організуючого впливу як адміністративного, так і економічного характеру, основними з яких можна навести:

– ліцензування (широко застосовується в АПК та має на меті захист життя та здоров'я громадян та навколишнього природного середовища від неконтрольованого і потенційно небезпечного ведення окремих видів господарської діяльності. Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [5] визначає види господарської діяльності в агропромисловому комплексі, що підлягають ліцензуванню; – сертифікація (є одним із найважливіших інструментів забезпечення якості сільськогосподарської продукції та захисту споживачів від недоброякісної продук-

ції). Наприклад, відповідно до Закону України «Про зерно та ринок зерна в Україні» від 04 липня 2002 р. [6], існує механізм обов'язкової сертифікації якості зерна при здійсненні експортно – імпортних операцій та сертифікацію послуг із зберігання зерна та продуктів його переробки;

– цінове регулювання, а саме тимчасове адміністративне регулювання цін, що відповідно до норм Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» [7] передбачає собою комплекс адміністративних заходів, спрямованих на упередження чи зупинку спекулятивного або узгодженого встановлення цін продавцями та/або покупцями об'єктів державного цінового регулювання на організованому аграрному ринку. Рішення про запровадження вказаного режиму тимчасового адміністрування встановлюється Кабінетом Міністрів України за поданням Аграрного фонду, у тому числі і з метою регулювання окремих об'єктів державного цінового регулювання. Останніми можуть виступати такі об'єктами (товари) державного цінового регулювання на аграрному ринку як: пшениця і суміш пшениці та жита (меслин), жито, ячмінь, овес, кукурудза, борошно пшеничне або суміші пшениці та жита (меслину), соєві боби, насіння льону, насіння ріпаку, насіння соняшнику, шишки хмелю, цукор з цукрових буряків; держава здійснює регулювання гуртових цін окремих видів сільськогосподарської продукції, встановлюючи мінімальні та максимальні закупівельні ціни, а також застосовуючи інші заходи, визначені зазначеним законом, при дотриманні правил антимонопольного законодавства та правил добросовісної конкуренції) [8, с. 127].

– кредитна підтримка – а саме надання бюджетної позики, а для суб'єктів господарювання агропромислового комплексу – державна підтримка через механізм здешевлення кредитів (кредитна субсидія), порядок якої визначається Розділ IV Закону № 1877-IV [7];

– дотаційна підтримка (об'єктами бюджетної дотації є: коні живі призначені для забою, велика рогата худоба жива; свині живі; вівці живі, кози живі, свійська птиця жива, кролі свійські живі, молоко незбиране вищого, першого та другого ґатунків або вершки не згущені. Об'єктом бюджетної дотації також є племінна бджолина сім'я, визначена такою згідно із Законом України «Про бджільництво» [9], а суб'єктами, в свою чергу є безпосередній виробник об'єкта такої дотації. Бюджетна дотація або спеціальна бюджетна дотація виплачується Аграрним фондом у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Розмір бюджетної дотації на черговий бюджетний рік встановлюється Кабінетом Міністрів України).

4) здійснення контролю – як однин з найбільш поширених і дієвих способів та засобів забезпечення законності і дисципліни в процесі здійснення державної виконавчої влади. Акцентується увага, що основною метою державного контролю в аграрному секторі економіки держави є задоволення інтересів громадян – споживачів продукції агропромислового комплексу, забезпечення їх екологічно чистими, безпечними і доступними продуктами харчування, а також забезпечення інтересів фізичних і юридичних осіб – виробників сільськогосподарської продукції, задоволення їх потреб в якісній сировині та справедливій оплаті за вироблену продукцію. Зміст якого у сільському господарстві сьогодні охоплює контрольно контрольно-наглядові функції щодо широкого спектру діяльності сільськогосподарських підприємств, організацій, установ, об'єднань не залежно від форм власності та організаційно-правових форм. Він включає як контроль безпосередньо за виробництвом, зберіганням, переробкою та реалізацією сільськогосподарської продукції, так і контроль за усіма іншими умовами аграрного виробництва, що включає екологічний та земельний контроль, а також інші види державного контролю, що носять загальний характер для усіх об'єктів контролю у державі [10, с. 16]. При цьому, кожній ділянці сільського господарства притаманні ряд своїх, індивідуально визначених принципів, що характеризуються специфікою його об'єкта. Так, наприклад, відповідно до ст. 3 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» основними принципами здійснення державного контролю за використанням та охороною земель є: забезпечення раціонального використання та охорони земель як основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави; пріоритет вимог екологічної безпеки у використанні земельних ресурсів над економічними інтересами; повне відшкодування шкоди, заподіяної довкіллю внаслідок порушення земельного законодавства України; поєднання заходів економічного стимулювання і відповідальності у сфері використання та охорони земель.

5) невід'ємною складовою предмета адміністративно правової діяльності в АПК є засоби відповідальності державних органів та їх посадових осіб за неправомірні дії або бездіяльність щодо суб'єктів що здійснюють сільськогосподарську діяльність в сфері АПК. Так, згідно ст. 52 Конституції України кожен має право на оскарження у суді рішень, дій або бездіяльності Органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових осіб. Так, позитивна і ретроспективна відповідальність посадовця в комплексі, постійна наявність першої і загроза виникнення другої у разі неправомірної поведінки, можливість ініціативи суб'єкта аграрного господарювання у порушенні процедури притягнення до адміністративної відповідальності, кореспондування взаємних суб'єк-

тивних прав і обов'язків у своїй сукупності зумовлюють таку характеристику, характерну рису адміністративних правовідносин в площині службовець – суб'єкт аграрного господарювання [10].

6) важливою рисою зазначеного предмета є можливість застосування державними органами заходів державного примусу, щодо тих суб'єктів господарювання, які порушують систему аграрного законодавства. Адміністративна юрисдикційна діяльність Державної ветеринарної та фітосанітарної служби та Державної інспекції сільського господарства – встановлена законодавчими та нормативно-правовими актами діяльність, направлена на здійснення протидії розповсюдженню хвороб і шкідників сільського господарства та притягнення правопорушників до відповідальності. Інспекційні органи зобов'язані оперативно реагувати на правопорушення і тим самим спонукати винних осіб до правомірної поведінки. Органи Державної ветеринарної та фітосанітарної служби розглядають справи про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням вимог щодо виконання фітосанітарних заходів (ст. 105 КУпАП), ввезенням в Україну, вивезенням з України, транзитом через її територію, вивезенням з карантинних зон або ввезенням до них об'єктів регулювання, які не пройшли фітосанітарного контролю (ст. 106 КУпАП) та ін.

Висновок. З урахуванням зазначеного вважаємо за доречне встановити, що АПК безумовно може виступати в якості предмета адміністративно-правового регулювання який полягає у системі суспільних відносин між суб'єктами державного контролю за приватними особами, що здійснюють сільськогосподарську діяльність, які виникають у сфері владно-розпорядчої діяльності, надання адміністративних сервісних послуг, з метою публічного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства держави, при суворому дотриманні принципу законності із можливістю застосування до суб'єктів сільського господарства, які порушують аграрне законодавство засобів державного примусу.

Література

1. Стеценко С. Г. Адміністративне право України Навчальний посібник. Київ: Атіка. 2007. 624. URL: http://radnuk.info/pidrychnuku/admin-pravo/493-stetsenko.html.

2. Ліквідація Мінагрополітики – реакція ринку. URL: https://agropolit.com/spetsproekty/611-likvidatsiya-minagropolitiki--reaktsiya-rinku.

3. Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер. 2007. 544 с.

4. Бортник В. А. Адміністративне право України: навч. посіб. / В. А. Бортник. Київ: ДП «Вид. дім «Персонал», 2012. 222 с.

5. Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві: Закон України від 2 березня 2015 року № 222-VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 23. Ст.158.

6. Про зерно та ринок зерна в Україні: Закон України від 04 липня 2002 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2002. № 35. Ст.258.

7. Про державну підтримку сільського господарства України: Закон України 24 червня 2004 року № 1877-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2004. № 49. Ст. 527.

8. Публічне адміністрування – основа реалізації державної політики в агропромисловому комплексі України. *Право та інновації* № 2 (22) 2018. С. 125-129.

9. Про бджільництво: Закон України від 22 лютого 2000 року № 1492-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2000. № 21. Ст.157.

10. Курило В. І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України : автореферат дис. … д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ Б.в. 2008. 39 с.

Анотація

Дегтярьова С. В. **До характеристики сфери предмету адміністративно правового регулювання АПК.** – Стаття.

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства визначено та надано характеристику сфери предмету адміністративно правового регулювання АПК. Наголошено, що АПК безумовно може виступати в якості предмета адміністративно-правового регулювання який полягає у системі суспільних відносин між суб'єктами державного контролю за приватними особами, що здійснюють сільськогосподарську діяльність, які виникають у сфері владно-розпорядчої діяльності, надання адміністративних сервісних послуг, з метою публічного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства держави.

Ключові слова: агропромисловість, предмет, предмет регулювання, адміністративно-правове регулювання.

Аннотация

Дегтярева С. В. **К характеристике сферы предмета административно правового регулирования АПК.** – Статья.

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства, определена и охарактеризована сфера предмета административно правового регулирования АПК. Отмечено, что АПК безусловно может выступать в качестве предмета административно-правового регулирования, который состоит в системе общественных отношений между субъектами государственного контроля за частными лицами, осуществляющими сельскохозяйственную деятельность, возникающих в сфере властно-распорядительной деятельности, предоставления административных сервисных услуг, с целью публичного обеспечения прав и свобод человека и гражданина, нормального функционирования гражданского общества.

Ключевые слова: агропромышленность, предмет, предмет регулирования, административно-правовое регулирование.

Summary

Degtyareva S. V. **To the characteristics of the scope of the subject of administrative regulation of agroindustrial complex.** – Article.

In the article, on the basis of the analysis of scientific views of scientists and norms of the current legislation, a characteristic of the sphere of the subject of administrative and legal regulation of agriculture is defined and given. It is emphasized that the agroindustrial complex can certainly act as a subject of administrative and legal regulation, which consists in the system of public relations between the subjects of state control over private persons engaged in agricultural activity, arising in the sphere of power and administrative activity, provision of administrative services, the purpose of public protection of the rights and freedoms of man and citizen, the normal functioning of the civil society of the state.

Key words: agro-industry, subject, subject of regulation, administrative and legal regulation.

УДК 342.9

В. М. Єднак
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального процесу
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАК ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Постановка проблеми. Розвиток демократичної, соціальної та правової держави, де панують принципи верховенства права та законності, неможливий поза одночасним розвитком механізмів забезпечення прав, свобод та інтересів особи. Забезпечення реалізації належного функціонування таких механізмів у будь-якій цивілізованій країні світу покладається на національну систему правоохоронних органів. Як цілком слушно із цього приводу зауважує В. Б. Пчелін, роль правоохоронних органів на сучасному етапі розвитку Української державності навряд чи можна переоцінити, оскільки повсякденно вони виконують складні завдання з охорони та захисту інтересів нашої держави, забезпеченні спокою громадян, дотримання стану безпеки та правопорядку [1, с. 336].

Стан дослідження. Окремі проблемні питання щодо функціонування правоохоронних органів та напрямків удосконалення їх діяльності неодноразово потрапляли у поле зору різних науковців. Зокрема їй приділяли увагу: О.М. Бандурка, А.П. Гель, Г.С. Семаков, С. П. Кондракова, В.Л. Федоренко, С.М. Кременчуцький, М.І. Мельник, М.І. Хавронюк, Ю.М. Грошевий, М.В. Руденко, В. М. Гірич, В.В. Долежан, М.В. Косюта та ін.. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, в юридичній літературі відсутні комплексні наукові дослідження присвячені проблемі визначення поняття та особливостей правоохоронних органів.

Саме тому **метою статті** є: визначити особливості та зміст поняття правоохоронного органу.

Виклад основного матеріалу. Перш за все, на нашу думку, слід визначитись із тим, що взагалі представляють собою «органи державної влади». Так, у монографічному дослідженні «Органи державної влади» за редакцією В. Ф. Погорілка зазначається, що державна влада – це організація та здійснення політичної влади в Україні державою, її органами та посадовими особами в межах і порядку, передбачених Конституцією та законами України. Тобто державна влада – це один із видів політичної (публічної) влади, що здійснюється державою, її органами та посадовими особами. Таке тлумачення поняття державної влади дає можливість розмежувати державну владу й інші види влади (безпосереднє народовладдя, місцеве самоврядування тощо), принаймні за суб'єктами й об'єктами (сферами) влади [2, с. 6]. При цьому, як зауважує В. Я. Малиновський в навчальному посібнику «Державне управління», державна влада здійснюється через органи влади, державно-владні повноваження яких розподілені таким чином, що вони є самостійними в реалізації своєї компетенції в установлених конституційних межах. Тому закономірним є виділення в конституційних приписах не окремих гілок влади, а їх конкретних суб'єктів – державних органів та їх систем [3, с. 334]. Із наведеного слідує, що при визначенні сутності державних органів слід мати на увазі те, що, по-перше, держава здійснює свою владу через такі органи. По-друге, – така влада згідно із законодавчими приписами розподіляється на гілки.

Так, відповідно до ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження в конституційно встановлених межах і відповідно до законів України. З урахуванням наведених приписів сутність органів державної влади (органів держави) визначають і вчені-правознавці. Зокрема, у фаховій літературі наголошують на тому, що органи держави являють собою структуровані й організовані державою, чи безпосередньо народом колективи державних службовців (або ж депутатів різних рівнів), які наділені державними владними повноваженнями. При цьому державний орган здійснює державно-організаторські, розпорядчі, судові й інші функції відповідно до своїх повноважень [2, с. 55]. Доволі цікавим є визначення сутності органів держави, запропоноване О. В. Онуфрієнко, відповідно до якого вони є безпосереднім продовженням, проекцією назовні функцій і задач держави, за допомогою яких проявляється об'єктивне існування держави [4, с. 34]. Також учені-правознавці сутність державних органів розкривають як: систему органів державної влади, що наділені державно-владними повноваженнями та покликані здійснювати від імені держави управлінські функції [5, с. 15]; організаційно оформлена структура, частина єдиного державного апарату, що виконує покладені на неї державою завдання та функції в межах визначених державно-владних повноважень, які юридично закріплені в її компетенції [6, с. 17].

© В. М. Єднак, 2018

З урахуванням наведених позицій систему органів державної влади можна визначити як сукупність колективних суб'єктів, які згідно із законодавчими приписами наділені державними владними повноваженнями задля здійснення завдань і функцій держави за чітко закріпленими напрямками їх діяльності. Система органів державної влади побудована як з урахуванням поділу влади на гілки (законодавчу, виконавчу, судову), так і з урахуванням напрямків їх діяльності. Саме з урахуванням цих положень і слід визначати роль і значення правоохоронних органів у системі органів державної влади, де окремо взятий з таких органів буде виконувати наперед визначені завдання і функції з огляду на особливості діяльності тієї гілки влади, яку він представляє. При цьому слід відмітити, що ані в науковій літературі, ані в законодавчих приписах і досі не сформовано єдиного бачення сутності правоохоронних органів.

Так, як цілком слушно зауважують у науковій літературі, неоднозначне розуміння категорії «правоохоронні органи» обумовлене головним чином відсутністю чіткого законодавчого їх визначення. При цьому, як показує його аналіз, законодавець нечітко, суперечливо та непослідовно визначав це поняття в різних нормативно-правових актів, які так чи інакше стосуються діяльності правоохоронних органів [7, с. 95]. Справедливим є й висліз, відповідно до якого, незважаючи на велику кількість наукових досліджень, предметом яких були правоохоронні органи, їх поняття, сутність та особливості визначаються по-різному, подекуди, з протилежних точок зору. Учені-правознавці наголошують на тому, що на рівні чинного національного законодавства: відсутнє чітке визначення поняття правоохоронних органів; не визначено вичерпний перелік таких органів; не встановлено їх спеціальні ознаки [8, с. 209-210]. В якості прикладу такого положення справ слід навести приписи Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», відповідно до ст. 2 якого правоохоронні органи – це органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку в Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи й установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [9].

У наведеному випадку законодавець при визначенні сутності правоохоронних органів обмежився лише наведенням їх переліку, який до цього ж не є вичерпним, оскільки вказано, що до їх числа можуть бути віднесені й інші органи, що здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції. Такий підхід законодавця до визначення сутності досліджуваного явище не можна назвати вдалим із декількох причин. Зокрема, розкриття сутності будь-якого явище через перелік його складових аж ніяк не характеризує його як цілісне утворення. До того ж наведений перелік, як було зазначено вище, не є вичерпним. При цьому слід відмітити, що як в законодавстві, так і в фахових юридичних джерелах відсутнє чітке визначення сутності наведених функцій, що й ускладнює вироблення єдиного підходу до розуміння власне сутності правоохоронних органів. Як цілком слушно зауважує з цього приводу Є. Ю. Подорожній, відсутність чіткого визначення поняття та переліку правозастосовних і правоохоронних функцій є підставою критичного коментування наведених законодавчих положень щодо сутності правоохоронних органів, адже факт виконання таких функцій дає можливість доповнення системи правоохоронних органів України новими структурними елементами, не дивлячись на те, що правозастосовна практика властива майже всім формам державної діяльності [10, с. 328-329].

Слід відмітити, що вчені-правознавці в більшості випадків визначають сутність правоохоронних органів так само через функції, задля реалізації яких вони створені. При цьому, знову ж таки, мова йде про здійснення правоохоронних функцій або ж взагалі більш вузького напрямку такої діяльності, наприклад, боротьбу зі злочинністю. Наприклад, досліджуючи теоретико-правові питання функціонування правоохоронних органів в механізмі держави України, Т. О. Пикуля сутність правоохоронних органів визначає як структур, які безпосередньо здійснюють боротьбу зі злочинністю та мають однакову юридичну природу й єдині основоположні функції та відповідні ознаки [11, с. 70-71]. Вважаємо, що наведений підхід навряд чи можна вважати вдалим з огляду на декілька причин. По-перше, автор використовує таку категорію як «боротьба», що з огляду її семантичного аналізу може бути розтлумачено як: сутичка, бійка, в якій кожний з учасників намагається подужати супротивника; битва, бій; активне противенство, зіткнення між протилежними соціальними групами, станами, протилежними напрямами, течіями в суспільстві [12, с. 93]. У такому разі, до уваги не береться один з найголовніших напрямків діяльності правоохоронних органів – превентивна діяльність, яка спрямована на недопущення настання негативних наслідків, ненастання, попередження правопорушення в цілому. По-друге, в наведеному визначенні мова йде виключно про боротьбу зі злочинністю. У такому разі з виду упускається ряд інших правопорушень, на запобігання та протидію яким спрямована діяльність правоохоронних органів, наприклад найчисельнішими з них є адміністративні право-

порушення. Діяльність правоохоронних органів може бути дотична не тільки правопорушенням, а й цілого ряду інших напрямків. Наприклад, мова може йти про такі напрямки як: забезпечення спокою громадян, надання поліцейських послуг, консультування з юридичних питань, забезпечення безпеки дорожнього руху, надання допомоги його учасникам тощо.

На думку авторського колективу навчального посібнику «Судові та правоохоронні органи», правоохоронні органи – це існуючі в суспільстві та державі установи й організації, що здійснюють правозастосовну та правоохоронну функції, основне завдання яких полягає в забезпеченні законності, захисту прав і законних інтересів громадян, юридичних осіб, боротьба зі злочинністю та іншими правопорушеннями [13, с. 19]. У наведеному визначенні акцент хоча й ставиться на визначення сутності правоохоронних органів через зазначені функції, разом із тим вдало, на нашу думку, вказується на те, що виконання таких функцій спрямоване на виконання конкретних завдань – забезпечення законності, захисту прав і законних інтересів особи. При цьому вважаємо, що одним з основних недоліків наведеного вище підходу є те, що його автор не позначає правоохоронні органи як державні. У такому разі стає можливим включення до числа правоохоронних органів недержавних організацій.

Зазначимо, що в літературі зустрічаються схожі підходи до визначення сутності правоохоронних органів, де чітко не вказується їх приналежність до числа державних органів. Наприклад, досліджуючи теоретико-правовий аспект сутності, суб'єктів і засобів забезпечення правоохоронної діяльності, В. М. Дубінчак зазначає, що правоохоронні органи – це узгоджена система уповноважених суб'єктів, що є елементом механізму держави, здійснює виконання правоохоронних функцій відповідно до вимог чинного законодавства України [14, с. 72]. Окремо слід відмітити, що деякі з вчених-правознавців, визначаючи сутність правоохоронних органів, до їх числа відносять не тільки державні органи, а й інші недержавні формування. Так, наприклад, досліджуючи особливості адміністративно-правового забезпечення взаємодії правоохоронних органів, В. Р. Остропілець, наводить визначення, відповідно до якого правоохоронні органи слід представляти як всі державні органи та громадські організації, наділені правоохоронними функціями [15, с. 74-76]. Вважаємо, що в наведених вище підходах до визначення сутності правоохоронних органів, їх автори не розмежовують такі поняття як «суб'єкт правоохоронної діяльності» та «правоохоронний орган».

Перша з категорій є більш загальною в порівнянні з другою, оскілки включає її до свого складу. Тобто вони поєднуються як ціле та його частина. Зокрема, досліджуючи адміністративно-правові засади громадського контролю за правоохоронною діяльністю в Україні, С. Ф. Денисюк цілком слушно вказує на те, що при визначенні сутності категорій «суб'єкти правоохоронної діяльності» та «правоохоронні органи» необхідно враховувати те, що остання з них застосовується виключно до суб'єктів, що наділені державними владними повноваженнями, та мають статус державного органу. Більш того, наголошує вчений, правоохоронними слід назвати ті державні органи, для яких ця специфічна (правоохоронна) діяльність є основною [16, с. 126]. Також ми підтримуємо й позицію А.М. Куліш, який, досліджуючи адміністративно-правові засади організації та функціонування правоохоронної системи, дійшов висновку стосовно того, що від правоохоронної діяльності слід відрізняти діяльність правоохоронних органів. Учений підкреслює той факт, що вказані поняття є взаємопов'язаними, але не тотожними, оскільки вони розрізняються за суб'єктами здійснення відповідної діяльності. Правоохоронну діяльність здійснюють всі державні органи, а суб'єктами здійснення діяльності правоохоронних органів є лише ті державні органи, які мають у сукупності всі ознаки правоохоронного органу [17, с. 51]. З наведеного слідує, що категорія «правоохоронний орган» є більш вузькою, аніж «суб'єкт правоохоронної діяльності», оскільки до її складу входять виключно державні органи, які відповідно до чинного національного законодавства створені задля здійснення специфічної діяльності – правоохорони.

З урахуванням наведених позицій, більш справедливими слід визначити підходи вчених-правознавців, які розглядають правоохоронні органи виключено як державні. Зокрема, вказується, що правоохоронні органи – це спеціально уповноважені державні органи, які забезпечують додержання та реалізацію прав і свобод громадян, законності та правопорядку згідно встановлених законом правил та процедур відповідно до своєї компетенції [17, с. 50-51]. Аналогічне визначення сутності правоохоронних органів наводить Р. Я. Шай у висновках до дослідження ролі та місця правоохоронних органів у правовій державі [18, с. 506]. Доволі цікавим є визначення сутності правоохоронних органів, запропоноване О.Ю. Загуменною в дослідженні, що присвячено поняттю, ознакам, функціям та особливостям діяльності правоохоронних органів. На думку вченої, до правоохоронних органів належать державні органи, виконання якими однієї чи кількох головних правоохоронних функцій є визначальним у їх діяльності, які в зв'язку з цим потребують специфічного матеріально-технічного й іншого забезпечення, до працівників яких законодавством пред'являються спеціальні вимоги і працівники яких з

метою ефективного виконання своїх обов'язків згідно із законодавством наділяються різноманітними специфічними правами, мають відповідні пільги та зовнішні ознаки приналежності до правоохоронних органів, підлягають підвищеному правовому захисту [19, с. 150]. Проте, вважаємо, що наведене визначення сутності досліджуваного явища вміщує в собі як його основні, так і другорядні ознаки. У такому разі, як цілком слушно відмічають учені-правознавці, воно стає занадто громіздким, набуває формально-юридичного характеру [20, с. 12]. При цьому не зовсім зрозуміло, що вчена має на увазі під терміном «головні правоохоронні функції». Також викликає сумнів позиція щодо віднесення до основних ознак правоохоронного органу обов'язкового використання його працівниками зовнішніх ознак приналежності до нього. Адже оперативні працівники відповідних правоохоронних органів під час виконання ряду оперативно-розшукових заходів з метою недопущення розкриття свої особистості не використовують форменого одягу.

Висновок. Отже, до одних з основних ознак, які характеризують правоохоронні органи слід віднести те, що: їх діяльність спрямована на запобігання та протидію правопорушенням, забезпечення прав, свобод та інтересів особи (основний напрямок їх діяльності), тобто виконання правоохоронної функції держави; вони представлені виключно державними органами, а тому до їх числа не можна відносити недержавні формування, громадські організації тощо. При цьому відмітимо, що остання з названих вище ознак потребує деяких уточнень. Так, окремі з науковців, визначаючи сутність правоохоронних органів як державних, вказують на те, що вони є представниками виключно виконавчої влади.

Література

1. Пчелін В. Б. Правоохоронні органи як суб'єкти адміністративних процесуальних правовідносин із правовим статусом позивача. *Форум права:* електрон, наук, фахове вид. 2017. № 5. С. 336-341.

2. Органи державної влади України / За ред. В.Ф. Погорілка: Монографія. К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. 592 с.

3. Малиновський В. Я. Державне управління: Навчальний посібник / В. Я. Малиновський. Луцьк: Ред.-вид. вид. «Вежа» Вол. держ. ун-ту. ім. Лесі Українки, 2000. 558 с.

4. Онуфрієнко О. В. Структура функцій держави: інструментальний аспект. *Вісник Запорізького державного університету.* 2003. №1. С. 34-37

5. Шкіря Г. Ю. Законодавче забезпечення участі офіційних спостерігачів у процесі виборів президента України : дис. ... канд. наук : 12.00.02. / Шкіря Ганна Юріївна. К., 2010. 205 с.

6. Намясенко О. К. Правовий статус судді Конституційного Суду України : дис. ... канд. наук : 12.00.02. / Намясенко Ольга Кузьмівна. – К., 2009. – 196 с.

7. Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання. *Науково-практичний посібник* / За заг. ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука, Р.С. Веприцького. Харків: Вид-во Харківського нац. ун-ту внутр. справ, 2007. 206 с.

8. Музичук О. М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні : монографія / О. М. Музичук. Х. : Харк. нац. ун-т внутр. справ, 2010. 654 с

9. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України : від 23 груд. 1993 р. № 3781-XII // *Відомості Верховної Ради України.* 1994. № 11. Ст. 50

10. Подорожній Є. Ю. Особливості юридичної відповідальності у трудовому праві Україні : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.05 / Подорожній Євген Юрійович. Х, 2016. 426 с

11. Пікуля Т. О. Правоохоронні органи в механізмі держави України (теоретико-правові питання функціонування) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Пікуля Тетяна Олександрівна. К, 2004. 203 с.

12. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел.] – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.

13. Судові та правоохоронні органи України: Навчальний посібник / П. Д. Біленчук, І. І. Котюк, А. П. Гель, Г. С. Семаков, Н. М. Ахтирська, С. М. Круль / За заг. ред. П. Д. Біленчука К. : Атіка, 2011. 328 с.

14. Дубінчак В. М. Правоохоронна діяльність: сутність, суб'єкти, засоби забезпечення (теоретико-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Дубінчак Валентина Миколаївна. К., 2010. 229 с.

15. Лихова С. Про визначення поняття «правоохоронні органи». *Радянське право.* 1984. № 11. С. 74-76.

16. Денисюк С. Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Денисюк Станіслав Федорович. К, 2010. 393 с.

17. Куліш А. М. Правоохоронна система України: адміністративно-правові засади організації та функціонування : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Куліш Анатолій Миколайович. Х, 2009. 433 с.

18. Шай Р. Я. Роль і місце правоохоронних органів у правовій державі. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ.* 2011. № 2. С. 496-508.

19. Загуменна Ю. О. Правоохоронні органи: поняття, ознаки, функції особливості діяльності. *Право і безпека.* 2010. № 3 (35). С. 145-150.

20. Пчелін В. Б. Перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Пчелін Віталій Борисович. Харків, 2011. 190 с.

Анотація

Єднак В. М. **До проблеми визначення поняття та ознак правоохоронних органів.** – Стаття.

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених щодо тлумачення поняття «правоохоронний орган», запропоновано авторське визначення цієї категорії. Доведено, що до одних з основних ознак, які характеризують правоохоронні органи, слід віднести те, що: їх діяльність спрямована на запобігання та протидію правопорушенням, забезпечення прав, свобод та інтересів особи (основний напрямок їх діяльності), тобто виконання правоохоронної функції держави; вони представлені виключно державними органами, а тому до їх числа не можна відносити недержавні формування, громадські організації тощо.

Ключові слова: державні органи, правоохоронні органи, правоохоронна функція, держава, законодавство.

Аннотация

Еднак В. М. **К проблеме определения понятия и признаков правоохранительных органов.** – Статья.

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых относительно толкования понятия «правоохранительный орган», предложено авторское определение этой категории. Доказано, что к одним из основных признаков, характеризующих правоохранительные органы, следует отнести то, что: их деятельность направлена на предотвращение и противодействие правонарушениям, обеспечение прав, свобод и интересов лиц (основное направление их деятельности), то есть выполнение правоохранительной функции государства; они представлены исключительно государственными органами, а потому к их числу нельзя относить негосударственные формирования, общественные организации и тому подобное.

Ключевые слова: государственные органы, правоохранительные органы, правоохранительная функция, государство, законодательство.

Summary

Yednak V. M. **To the problem of defining the concept and features of law enforcement.** – Summary.

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists on the interpretation of the concept of "law enforcement agency", the author defines this category. It is proved that one of the main features that characterize law enforcement agencies is that: their activity is aimed at preventing and counteracting the offense, ensuring the rights, freedoms and interests of the person (the main direction of their activity), that is, performing the law enforcement function of the state; they are represented exclusively by government bodies, and therefore non-governmental entities, NGOs, etc. cannot be included in their number.

Key words: state bodies, law enforcement agencies, law enforcement function, state, legislation.

УДК 342.6

Я. В. Журавель
кандидат юридичних наук, доцент,
декан юридичного факультету
Академії праці, соціальних відносин і туризму

СИСТЕМА ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Вступ. З метою управління економікою всієї країни, реалізації функцій у різних сферах виконавчо-розпорядчої діяльності в державі діє розгалужена і різноманітна система органів виконавчої влади, які утворюються залежно від предмета, сфери діяльності та території, на яку поширюються їх повноваження. Система центральних органів виконавчої влади, постаючи ключовою ланкою державного апарату, внаслідок специфіки своїх завдань, масштабів діяльності та задіяних засобів найперше потребує раціональної організації. Однак пошук такої організації в умовах незалежної України виявився не тільки тривалим, але й суперечливим процесом.

«Процес реформування системи органів виконавчої влади загалом і системи центральних органів виконавчої влади, зокрема, має давню історію і хронологічно збігається з генезисом незалежної України» [1]. Однією з причин затримки реформи публічної адміністрації, зазначали Н.Р. Нижник та Н.Т. Гончарук, є недостатня опрацьованість окремих проблем, перманентний пошук оптимальної моделі організації системи державного управління [2, с. 8]. Система, а точніше було б казати – сукупність центральних органів виконавчої влади на момент прийняття Конституції України, на думку І.Б. Коліушка, була громіздкою та нераціональною. Фактично, кількість центральних органів виконавчої влади в Україні досягала майже сотні. Назви цих органів були різноманітними: міністерство, державний комітет, комітет, державна служба, служба, державна адміністрація, державна комісія, національна комісія, комісія, державне агентство, національне агентство, агентство, головне управління, управління, державний департамент, державна палата, палата, державний фонд, державний центр тощо [3, с. 38, 42].

Слід зазначити, що не передбачено чіткої системи органів виконавчої влади і в Конституції України (ця особливість характерна і для конституцій інших держав). Ймовірно, це пов'язано із необхідністю забезпечити гнучкість під час створення, реорганізації чи ліквідації органів виконавчої влади, адже інакше будь-яка така зміна вимагатиме внесення змін до конституції, що далеко не завжди є простим. З урахуванням викладеного, необхідною передумовою системності правового забезпечення щодо удосконалення системи органів виконавчої влади є передусім напрацювання і прийняття цілісної концепції адміністративної реформи в Україні, адекватної умовам сьогодення, адже удосконалення системи органів виконавчої влади, є очевидним та не викликає заперечень. Однак відповідні правотворчі та організаційно-правові заходи щодо удосконалення системи органів виконавчої влади вимагають свого належного теоретико-методологічного обґрунтування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблем адміністративно-правової реформи, удосконалення системи органів виконавчої влади нині активно здійснюються як у юридичній науці, так і в науці державного управління. Зокрема, серед правознавців слід відзначити наукові здобутки таких вчених, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчук, В.Д. Бакуменко, А.А. Коваленко, Ю.М. Козлов, І.Б. Коліушко, Т.М. Кравцов, Н.Р. Нижник, М.І. Ославський, С.В. Пєтков, В.І. Теремецький, А.О. Чемерис та ін. Разом з цим, дотепер проблема пошуку та унормування оптимальної моделі системи органу виконавчої влади зберігає свою актуальність.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз чинного законодавства, що регламентує і розкриває внутрішню організацію системи органів виконавчої влади, наукових позицій правознавців; виокремлення основних проблемних питань; теоретичне обґрунтування найбільш прийнятної для України системи органів виконавчої влади.

Результати дослідження. Побудова нової системи виконавчої влади відповідно до Конституції України та потреб сучасної України вимагає чітких і зрозумілих принципів та критеріїв. Система (від давн.-грец. Σύστημα – ціле, складене із частин, з'єднання) – множинність елементів, що перебувають у відносинах та зв'язках один з іншим, які утворюють визначену цілісність та єдність [4, с. 1437]. Спільним для всіх систем є цілісність, синергічність, ієрархічність. Система виконавчих органів: по-перше, підтверджує наявність у сукупності органів виконавчої влади певних ознак, властивих соціальним системам (єдність цільового призначення, функціональної самодостатності, ієрархічності внутрішньої організації, субординаційності взаємозв'язків між структурними ланками тощо); по-друге, фіксує відокремленість певної групи державних органів, що входять у конкретну систему, від всіх інших видів органів; по-третє, виокремлює чітко визначений суб'єктний склад

© Я. В. Журавель, 2018

цієї системи. Будову та внутрішню форму системи відображає категорія «структура», яка надає їм цілісності, сприяє збереженню стійкого стану системи та є показником організованості системи. На думку В.Б. Авер'янова, структура організації – логічне взаємоспіввідношення рівнів управління і підрозділів, побудованих у такій формі, яка дає змогу найбільш ефективно досягати цілей організації [5, с. 90].

Згідно з Конституцією України та Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» [6; 7], система органів виконавчої влади включає структурні ланки трьох організаційно-правових рівнів: вищий рівень (Кабінет Міністрів України); центральний рівень (міністерства, державні комітети, центральні органи виконавчої влади, прирівняні до державних комітетів, та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом); місцевий або територіальний рівень, на якому діють: органи виконавчої влади загальної компетенції (Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, районні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації); органи спеціальної – галузевої та функціональної компетенції, які безпосередньо підпорядковані центральним органам виконавчої влади або перебувають у підпорядкуванні водночас і центрального, і місцевого органу виконавчої влади.

Очолює систему Кабінет Міністрів України – найвищий орган виконавчої влади (ст. 113 Конституції України) [6]. Він має наступну структуру: Прем'єр-міністр України; Перший віце-прем'єр-міністр; Віце-прем'єр-міністри (2); Міністри (15). Члени Кабінету Міністрів України мають можливість надавати Прем'єр-міністрові пропозиції про утворення, реорганізацію чи ліквідацію відповідних міністерств та окремих центральних органів виконавчої влади. Такі пропозиції надаються членами Уряду з урахуванням завдань Кабінету Міністрів України, а також необхідності виконувати повноваження органів виконавчої влади, не допускаючи при цьому дублювання повноважень. З метою належного функціонування міністерства, в ньому створюється відповідний апарат – організаційно поєднана сукупність структурних підрозділів і посад, які будуть забезпечувати діяльність міністра, а також виконання покладених на міністерство завдань. Державний секретар міністерства очолює вказаний апарат, який складається із секретаріату та самостійних структурних підрозділів, які формуються з дотриманням вимог, визначених Кабінетом Міністрів України.

В.Б. Авер'янов та І.Б. Коліушко акцентують увагу на тому, що Конституція чітко визначає: а) лише основні структурні рівні системи органів виконавчої влади; б) на кожному такому рівні (окрім вищого) – лише основні види органів (зокрема, на рівні центральних органів – міністерства; на рівні місцевих органів – місцеві державні адміністрації). Разом з тим, цілком достатньою конституційно-правовою підставою правомірності існування урядових органів є положення п. 9 ст. 116 Конституції України, за яким Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу «міністерств, інших органів виконавчої влади» [6]. Ця конституційна формула, не виключає, що серед підвідомчих Кабінету Міністрів органів може існувати такий їх вид, який не співпадає ані з «іншими центральними», ані з «місцевими» органами [8, с. 17–18]. До того ж, у системі міністерства можуть утворюватися такі види урядових органів як служби, інспекції, агентства та інші.

Наразі в нашій державі налічується 17 міністерств та 60 органів центральної виконавчої влади: 26 служб, 19 агентств, 6 інспекцій та 9 інших державних органів (2 – комітети, 2 – фонди, 1 – комісія, 1 – бюро, 1 – інститут, 1 – Національна поліція України) [9]. Разом з цим, визначити саме скільки з них реально працює, досить складно: окремі перебувають на стадії ліквідації або реорганізації, а інші знаходяться в такому стані по кілька років, в результаті чого кошти, передбачені бюджетом, не були використані для вирішення запланованих завдань, а використовувались виключно на утримання таких органів [10].

Класифікація інших центральних органів виконавчої влади (не міністерств) вимагає системного підходу. Зокрема, центральні органи виконавчої влади, керівники яких не входять до складу Уряду, поділяються на державні комітети і прирівняні до них за статусом центральні органи виконавчої влади та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Проте, на жаль, ні Конституція України, ні Закон України «Про Кабінет Міністрів України» не вирізняють серед центральних органів виконавчої влади органи зі спеціальним статусом. Зазначимо, що згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 23.07.2008 № 664 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України», спеціальний статус більшості центральних органів виконавчої влади було переглянуто (цього статусу позбавлено одинадцять органів).

Немає єдності поглядів у даному питанні і серед правознавців. Так, наприклад, переважна більшість правознавців, а також фахівців в органах влади висловлюють думку, що категорія органів виконавчої влади теж є центральними, однак з «приставкою» з особливим статусом. Головним критерієм віднесення виконавчих органів влади до вказаної категорії має бути те, що компетенція цих органів поширюється на всю територію держави. Саме тому ці органи пропонується називати так, як зазначалося і в Концепції адміністративної реформи в Україні – центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

І.Б. Коліушко притримується дещо іншої позиції. Він вважає, що з політичної точки зору найкраще, коли такий орган буде створеним та залежним спільно і від Верховної Ради, і від Президента. Крім того, наголошує правознавець, на органи виконавчої влади зі спеціальним статусом не можуть бути поширені правила п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України щодо вирішення Президентом України питань їх утворення, реорганізації чи ліквідації [3].

Ефективність функціонування системи органів виконавчої влади значною мірою визначається раціональністю управлінських зв'язків між органами з різними організаційно-правовими статусами як по вертикалі, так і по горизонталі: 1) в основу формування вертикальних управлінських зв'язків покладені повноваження Кабінету Міністрів України щодо напряму, координації діяльності інших органів виконавчої влади і здійснення контролю за їх функціонуванням. У рамках вертикальних управлінських зв'язків центральним органам виконавчої влади – міністерствам, підпорядковуються їх територіальні органи, які разом з міністерством утворюють виконавчу вертикаль; 2) горизонтальні управлінські зв'язки на центральному рівні передбачають координацію роботи центральних органів виконавчої влади у формуванні й реалізації державної політики в рамках Урядових програмно-цільових комітетів.

Висновки. Таким чином, в Україні виконавча влада реалізується органами виконавчої влади, які утворюють систему органів виконавчої влади з такими ознаками як єдність цільового призначення, функціональна самодостатність, ієрархічність організації, субординаційність зв'язків між структурними рівнями тощо. З метою удосконалення нормативно-правового регулювання системи органів виконавчої влади, необхідно провести функціональне обстеження всіх органів виконавчої влади, і лише на цій підставі та за умови неухильного дотримання критеріїв віднесення органу до певного виду вирішувати питання про доцільність існування чи ліквідації певного органу. Адже саме належне функціонування системи органів виконавчої влади сприятиме втіленню в життя такого важливого принципу функціонування державного механізму як доцільне поєднання централізації та децентралізації в управлінні суспільством та державою. Україну, як сильну унітарну державу, можна побудувати лише за умови постійного розвитку центру і регіонів та розумного поєднання функцій всіх ланок системи органів виконавчої влади, що чітко та ефективно зможуть здійснювати покладені на них функції та продуктивно взаємодіятимуть між собою і з органами місцевого самоврядування, а також суб'єктами недержавного сектору.

Література

1. Федоренко В.Л. Система центральних органів виконавчої влади у механізмі державного управління: нормопроектні та організаційно-правові аспекти. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2009. № 3. С. 15–23.

2. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: монографія /за ред. Н.Р. Нижник та Н.Т. Гончарук. К.: Моноліт, 2009. 384 с.

3. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: монографія. К.: Факт, 2002. 260 с.

4. Большой Российский энциклопедический словарь. М.: БРЭ. 2003. 879 с.

5. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право /В.Б. Авер'янов, В.А. Дерець, М.І. Ославський та ін.; за заг. ред. В.Б. Авер'янов. К.: Юстініан, 2007. 287 с.

6. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

7. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.

8. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування / ред.: В. Б. Авер'янов, І. Б. Коліушко; Укр. акад. держ. упр. при Президентові України. К., 1999. 50 с.

9. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-п (дата звернення 19.10.2018).

10. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на заходи з реалізації комплексної реформи державного управління: Рішення рахункової палати від 23.10.2018 № 27-1. URL: rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2018/27-1_2018/Zvit_27-1_2018.pdf (дата звернення 16.10.2018).

Анотація

Журавель Я. В. **Система органів виконавчої влади в Україні: організаційно-правовий аспект.** – Стаття.

У статті проаналізовано норми чинного законодавства України у частині, що стосується структурно-організаційних елементів системи органів виконавчої влади. Аналіз законодавства, яке регламентує діяльність органів виконавчої влади та позицій науковців дозволив встановити такі основні проблеми: Конституція України чітко визначає лише основні структурні рівні та види системи органів виконавчої влади, проте серед підвідомчих Кабінету Міністрів органів може існувати такий їх вид, який не співпадає ані з «іншими центральними», ані з «місцевими» органами; ні Конституція України, ні Закон України «Про Кабінет Міністрів України» не вирізняють серед центральних органів виконавчої влади органи зі спеціальним статусом. Теоретично обґрунтовано, що: побудова нової системи виконавчої влади відповідно до Конституції України та потреб сучасної України вимагає чітких і зрозумілих принципів та критеріїв; ефективність функціонування системи органів виконавчої влади значною мірою визначається раціональністю управлінських зв'язків між органами з різними організаційно-правовими статусами як по вертикалі, так і по горизонталі. Акцентовано увагу на важливості удосконалення правового регулювання у цьому напрямі.

Ключові слова: правове регулювання, законність, виконавчо-розпорядча діяльність, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України.

Аннотация

Журавель Я. В. **Система органов исполнительной власти в Украине: организационно-правовой аспект.** – Статья.

В статье проанализированы нормы действующего законодательства Украины в части, касающейся структурно-организационных элементов системы органов исполнительной власти. Анализ законодательства, регламентирующего деятельность органов исполнительной власти и позиций ученых позволили установить следующие основные проблемы: Конституция Украины четко определяет лишь основные структурные уровни и виды системы органов исполнительной власти, однако среди подведомственных Кабинету Министров органов может существовать такой их вид, не совпадает ни с «другими центральными», ни с «местными» органами; ни Конституция Украины, ни Закон Украины «О Кабинете Министров Украины» не выделяют среди центральных органов исполнительной власти и органы со специальным статусом. Теоретически обосновано, что: построение новой системы исполнительной власти в соответствии с Конституцией Украины и потребностей современной Украины требует четких и понятных принципов и критериев; эффективность функционирования системы органов исполнительной власти в значительной степени определяется рациональностью управленческих связей между органами с различными организационно-правовыми статусами как по вертикали, так и по горизонтали. Акцентировано внимание на важности совершенствования правового регулирования в этом направлении.

Ключевые слова: правовое регулирование, законность, исполнительно-распорядительная деятельность, Кабинет Министров Украины, Верховная Рада Украины.

Summary

Zhuravel Ya. V. **The system of executive authorities in Ukraine: organizational and legal aspect.** – Article.

The article analyzes the norms of the current legislation of Ukraine in terms of structural and organizational elements of the system of executive authorities. Based on the analysis of the current legislation regulating the activities of executive authorities and the scientific positions of lawyers, the main problematic issues are identified: The Constitution of Ukraine clearly defines only the main structural levels and types of the system of executive authorities, but among the bodies subordinate to the Cabinet of Ministers, there may be a type that does not coincide with "other central" or "local" bodies; neither the Constitution of Ukraine nor the law of Ukraine "on the Cabinet of Ministers of Ukraine" distinguish among the central executive authorities bodies with a special status. It is theoretically proved that the construction of a new system of Executive power in accordance with the Constitution and the needs of modern Ukraine requires clear and understandable principles and criteria; the effectiveness of the system of executive power is largely determined by the rationality of managerial relations between bodies with different organizational and legal statuses, both vertically and horizontally. Attention is focused on the importance of improving legal regulation in this direction.

Key words: legal regulation, legality, Executive and administrative activity, Cabinet of Ministers of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine.

УДК 342.9:379.8

Б. О. Зирін
здобувач
Науково-дослідного інституту публічного права

ОСОБЛИВОСТІ НАЦІОНАЛЬНИХ СТРАТЕГІЙ У СФЕРІ ФІЗКУЛЬТУРНО-ОЗДОРОВЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ КРАЇН-УЧАСНИЦЬ ЄС

Вступ. Фізичні навантаження, здоров'я та якість життя тісно пов'язані. Організм людини має природну потребу рухатися. Розуміння важливості регулярних фізичних навантажень для здоров'я зростає в суспільстві, тому Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ) та Комісія Європейського Союзу [1] закликали приділяти більше уваги фізичним навантаженням на національному рівні. Рух «Спорт для всіх» все більше стає необхідним компонентом національних заходів з охорони здоров'я.

Європейська політика з фізкультурно-оздоровчої діяльності впливає на різні сфери життя людини. Приймаючі національні програмні документи, європейські урядовці, а також керівництво країн-учасниць ЄС розраховують, що ініціативи з фізкультурно-оздоровчої діяльності покращать ситуацію стосовно збільшення фізичної активності населення в цілому та в окремих цільових групах. Зазначені ініціативи реалізуються: в освіті (наприклад, в дитячих садках чи школах), в системі охорони здоров'я (наприклад, в медичних страхових компаніях), в муніципалітетах (наприклад, у сфері містобудування та просторового планування), в політиці (наприклад, в галузі охорони здоров'я або освітньої політики) та ін. Відповідні соціальні сфери мають прямий чи опосередкований вплив на розробку та реалізацію заходів по сприянню фізичному навантаженню або зміцненню руху «Спорт для всіх».

Постановка завдання. Мета статті полягає в тому, щоб на основі чинного європейського законодавства з'ясувати зміст і сформулювати основні напрями фізкультурно-оздоровчої діяльності країн-учасниць ЄС.

Виклад основних положень. Переваги фізичних вправ для здоров'я тепер обґрунтовані великою кількістю наукової літератури [2] також достатньо досліджень показує, що фізичні вправи можуть бути і економічно вигідними [3, 4, 5], – особливо для людей з малорухливим способом життя, стан яких залишається значною проблемою в Європі протягом останнього десятиліття [6]. Отримані знання про зв'язок між фізичними вправами та здоров'ям очевидні. Очевидним також є те, що населення у своїй повсякденній діяльності недостатньо приділяють свого часу фізичним вправам. На цьому тлі реалізація і впровадження різних національних ініціатив – є тими заходами, які допоможуть певним чином вирішити проблеми у сфері фізкультурно-оздоровчої діяльності.

Охарактеризуємо нормативно-правові акти декількох європейських країн у зазначеній сфері.

Рівень здоров'я Бельгійського населення постійно знижується про це зазначається у міжнародних досліджень та аналізів Фламандського інституту здорового життя та Фламандського агентства з питань медичної допомоги та здоров'я. Наприкінці 2016 року фламандський уряд встановив нові цілі в галузі охорони здоров'я під девізом «здоров'я у всіх політиках». Здоров'я – це питання всіх напрямків політики, а тим більше в освіті. Стратегія організації спорту у школах *Бельгії (Фламандська спільнота)* «Sport beweegt je school 2.0» [7] була прийнята у 2017 році. Вона розрахована на два етапи, перший 2017-2018 р., другий 2019-2021 роки. Основними напрямами політики у сфері фізкультурно-оздоровчої діяльності є:

а) інновації, планування та розвиток спорту в школі;

б) стимулювання взаємодії між шкільним предметом «фізичне виховання» та спортивними заходами в школі;

в) організація позакласних спортивних заходів в дошкільній, початковій та середній освіті.

Мета Стратегії: до 2021 року понад 70% фламандських шкіл здійснюватимуть якісну політику у сфері фізкультурно-оздоровчої діяльності, пріоритетом при цьому визначаються:

– самопочуття учнів;

– фізичне навантаження учнів;

– сприяння групам з обмеженими можливостями та з низькою мобільністю.

Наступну країна, яку ми розглянемо, це Республіка Болгарія, її досвід цікавий так, як вона мала схожі проблеми, що і Україна. Наприкінці 2011 року керівництво Республіки Болгарії визнало, що через політичні, економічні та соціальні зміни в суспільстві, фізкультурно-оздоровча сфера була змушена розвиватися в нових умовах, яка характеризувалася децентралізацією та зменшення бюджетних дотацій. Неефективна організаційна структура зазначеної сфери за останні 20 років призвели до появи лавини спортивних клубів та болгарських спортивних федерації, більшість яких керують тренери-самоучки, що призвело до низького контролю та неефективної діяльності.

© Б. О. Зирін, 2018

Тому була розроблена та прийнята Національна стратегія розвитку фізичного виховання та спорту на 2012-22 роки [8], що має на меті збільшити кількість людей, які беруть участь у спортивних заходах на всіх етапах життя, незалежно від їх соціального, економічного, медичного та гендерного статусу. Що стосується організованого фізичного виховання в школі, то стратегія спрямована на підвищення обізнаності серед молоді про важливість залучення до занять спортом, оновлення навчальних програм та збільшення фінансування фізкультурно-оздоровчої діяльності на базі школи.

Зазначені заходи говорять про те, що в Болгарії розвитку спорту приділяється велике значення, що є причиною проведення безлічі кампаній для підвищення фізичної активності та популяризації спортивних занять.

Іспанія також прийняла Інтегральний план фізичної активності та спорту на 2010-20 роки (ADB 2020 II) [9]. План має на меті сприяти загальному доступу до якісного спорту для всього населення. Іспанський уряд зобов'язаний розповсюджувати та поширювати інформацію про фізичні навантаження, здоров'я, спорт та відпочинок. План ADB 2020 II вважається подією виняткового суспільного інтересу, яка очолювана Вищою радою спорту, вона співпрацює з Фондом молодіжного спорту, спортивними федерації, автономними громадами і університетами. Проекти та заходи Плану АБР-2020 розраховані на трьох великих програми: підтримка шкільного спорту (ADE) та підтримка університетського спорту (ADU) та сприяння фізичній активності та боротьбі з малорухливим способом життя (ADB +).

Він сприяє фізичному вихованню в навчальній програмі та фізична активність та спорт у системі освіти; вона також поширює свою реалізацію на освітні проекти шкіл, в координація з іншими зацікавленими сторонами. Комплексний план занять фізичними вправами та спортом для дітей шкільного віку спрямований на сприяння якісному спорту та фізичним навантаженням серед шкільних дітей віком (від 3 до 18 років), включаючи забезпечення в школах, а також у спортивних клубах чи інших соціальних організаціях та організаціях. Це включає загальні цілі, основні напрямки стратегічних дій та перелік конкретних проектів, заходів та ініціатив, які слід розробити (разом із цим) з їх фазами та термінами) за порядком пріоритетності, а також переліком показників для його оцінки.

Визнання АБР 2020 II як подію виняткового громадського інтересу (AEIP) дозволяє отримати значні податкові пільги для тих компаній, які співпрацюють з поширенням цієї події і роблять пожертвування для цієї програми.

Конституція Німеччини зазначає, що відповідальність розподіляється між федеральним урядом та федеральними штатами (Bundesländer), тому спортивна політика федерального уряду орієнтована на цю структуру. Уряд вважає, що його головним пріоритетом є фінансування елітних видів спорту з метою просування позитивного іміджу на міжнародному рівні. В свою чергу Федеральне міністерство внутрішніх справ (Bundesinnenministerium) несе відповідальність на федеральному (національному) рівні. Фінансування спорту в школах та для широкої громадськості є обов'язком федеральних земель а також місцевих громад.

Національний план дій IN FORM (Nationaler Aktionsplan IN FORM) [10] має на меті покращити ставлення до харчування та фізичних навантажень у Німеччині. Діти та молодь є однією з її ключових цільових груп. Пропаганда здорового способу життя є спільною метою федерального уряду, федеральних штатів (Бундесландера) та місцевих громад. Крім підтримки уряду, Національний план дій підтримується також сферою охорони здоров'я, громадянським суспільством, підприємцями та засобами масової інформації [11]. До таких, наприклад, відносяться: Статутна страхова асоціація фондів охорони здоров'я (GKV-Spitzenverband), яка укладає договори та угоди зі сторонами на федеральному рівні та узгоджує рекомендації щодо охорони здоров'я та медичної допомоги; Федеральна асоціація осіб похилого віку (BAGSO) – асоціація базується в Бонні та представляє інтереси старшого покоління в Німеччині, їх робота фінансується федеральним урядом; Федеральна асоціація німецької промисловості спортивних товарів (BSI) – представляє інтереси виробників, імпортерів та оптових виробників спортивних товарів у Німеччині стосовно законодавців, партнерів на ринку та установ та ін.

Крім вище зазначених ініціатив в Німеччині були прийняті Національні рекомендації щодо фізичних вправ та сприяння фізичній активності (Nationale Empfehlungen für Bewegung und Bewegungsförderung) [12], які були розроблені групою вчених для Федерального міністерства охорони здоров'я (Bundesgesundheitsministerium) і опубліковані в 2016 році. Рекомендації спрямовані на створення наукової бази для просування фізичної активності та спрямовані в основному на експертів, осіб, які приймають рішення, та комунікаторів. Спеціалізована група з просування фізичних навантажень у повсякденному житті (Arbeitsgruppe «Bewegungsförderung im Alltag»), працювала на замовлення Федерального міністерства охорони здоров'я (Bundesministerium für Gesundheit) та фінансувалась з федерального бюджету.

В Австрії діє дві національні програми щодо фізкультурно-оздоровчої діяльності: перша – «10 австрійських цілей в галузі охорони здоров'я» [13], прийнята у 2012 році Федеральним міністерством охорони здоров'я Австрії, друга має

назву Національний План з фізичної активності (NAP.b) [14], прийнятий у 2013 році на чолі з Федеральним міністерством оборони та спорту.

Програма Австрії «10 цілей в галузі охорони здоров'я». була розроблена на 20 років (до 2032 року) з метою подовжити роки активного періоду життя всіх людей, які живуть в Австрії, незалежно від рівня їхньої освіти, доходу чи сімейного стану.

Оскільки на здоров'я населення впливають багато факторів, які можуть знаходитися поза сферою охорони здоров'я в розроблені цілей були залучені понад 40 зацікавлених сторін, як державні органи влади так і громадські організації.

Таким чином, у 2011 році Федеральна комісія з охорони здоров'я та Рада міністрів Австрії розробили цілі охорони здоров'я на федеральному рівні. Потім цілі були сформульовані всіма зацікавленими сторонами, які є частиною процесу. Десять цілей в галузі охорони здоров'я були офіційно затверджені Радою Міністрів влітку 2012 року.

Міністерство спорту та Міністерство охорони здоров'я домовилися розробити Національний план з фізичної активності (NAP.b) – другий по масштабності програмний документ.

Відповідно до рекомендацій Всесвітньої організації охорони здоров'я, шість робочих груп з різних соціальних секторів розробили цілі та частково заходи, які були висунуті для обговорення і консультацій. Усі коментарі були вивчені, включені і документ нарешті опублікований як NAP.b. Метою таких заходів є змінити поведінку та ставлення населення стосовно фізичних навантажень у повсякденному житті. Всі ці ініціативи дали вражаючий результат починаючі із 2016 року в усіх європейських країнах існує стійка тенденція до збільшення фізичної активності серед населення.

Європейський парламент постійно ініціює різна заходи у сфері фізкультурно-оздоровчої діяльності, але він має право приймати рішення про фінансування заходів відповідно до процедури спільного прийняття рішень. ЄС прагне до принципу субсидіарності в спорті. Основна компетенція в області фізкультурно-оздоровчої діяльності залишається в руках держав-членів, тому істотні зміни носять не юридичний, а інституційний і фінансовий характер.

Висновки. Отже, аналіз програмних документів у сфері фізкультурно-оздоровчої діяльності показав, що усі вони тим чи іншим чином мають однакову ціль: «Сприяти здоровим, безпечним фізичним навантаженням та активним заняттям у повсякденному житті через створення відповідних умов». Також, усі ініціативи направленні на розвиток фізичної активності для всіх вікових категорій незалежно від раси, національної приналежності, статті та соціального стану шляхом вдосконалення інфраструктури (наприклад, велосипедних доріжок, ігрових майданчиків та маршрутів до школи).

Таким чином усі зазначені ініціативи направлені на те, щоб людина використовувала будь-яку можливість бути фізично активною. Адже кожен рух кращий, ніж немає руху, тому що перехід від стану «фізично неактивного» до стану «злегка фізично активного» – є важливим першим кроком, щоб кинути виклик і зберегти здоров'я. Для реалізації мети «більше руху для всіх» можлива лише при розвитку партнерства між усіма зацікавленими сторонами і тому досвід країн-учасниць ЄС є важливим для України, де рівень фізичної активності населення залишається на неналежному рівні.

Література

1. Europäische Kommission (2008). EU-Leitlinien für körperliche Aktivität. Empfohlene politische Maßnahmen zur Unterstützung gesundheitsfördernder körperlicher Betätigung. Brüssel.
2. U.S. Department of Health and Human Services, Physical Activity Guidelines Advisory Committee Report, 2008, Washington D.C.
3. Laine, J., et al., Cost-Effectiveness of Population-Level Physical Activity Interventions: A Systematic Review, American Journal of Health Promotion, 2014, 29(2): S. 71-80.
4. Müller-Riemenschneider, F., Reinhold, T. und Willich, S. N., Cost-effectiveness of interventions promoting physical activity, British Journal of Sports Medicine, 2008, 43: S. 70-76.
5. Wu, S., et al., Economic Analysis of Physical Activity Interventions, American Journal of Preventive Medicine, 2011, 40(2): S. 149-158
6. Europäische Kommission, Sport and Physical Activity. Report, Special Eurobarometer, 2014, Brüssel.
7. Sport beweegt je school 2.0. https://www.sportbeweegtjeschool.be.
8. Национална стратегия за развитие на физическото възпитание и спорта в Република България 2012–2022. http://mpes.government.bg/Documents/Documents/Strategii/Strategia_2012-2022.pdf.
9. ADB 2020 II. https://www.csd.gob.es/es/promocion-del-deporte/adb-2020-ii.
10. Deutschlands Initiative für gesunde Ernährung und mehr Bewegung. https://www.in-form.de/
11. Institutionen, Verbände, Vereine und Gruppen setzen sich aktiv für die Ziele von IN FORM ein. https://www.in-form.de/netzwerk/akteure.
12. Nationale Empfehlungen für Bewegung und Bewegungsförderung, 2016. https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/B/Bewegung/Nationale-Empfehlungen-fuer-Bewegung-und-Bewegungsfoerderung-2016.pdf.
13. AUSTRIAN HEALTH TARGETS. https://gesundheitsziele-oesterreich.at/english-summary.
14. Nationaler Aktionsplan Bewegung (NAP.b), 2013. https://www.sportministerium.at/de/themen/gesellschaft-und-sport/nationaler-aktionsplan-bewegung.

Анотація

Зирін Б. О. **Особливості національних стратегій у сфері фізкультурно-оздоровчої діяльності країн-учасниць ЄС.** – Стаття.

Аналізуються програмні документи країн-учасниць ЄС у сфері фізкультурно-оздоровчої діяльності. Практично в усіх європейських країнах прийняті або національні стратегії або широкомасштабні ініціативи , які направлені на стимулювання фізичної активності серед населення та пропагування руху «Спорт для всіх». Робиться висновок, що цілеспрямована європейська політика та систематичне фінансування національних заходів у сфері фізкультурно-оздоровчої діяльності позитивно впливають на стан здоров'я населення зазначених країн.

Ключові слова: фізкультурно-оздоровча, діяльність, стратегія, фізична активність, здоров'я, спорт, європейські країни.

Аннотация

Зырин Б. А. **Особенности национальных стратегий в области физкультурно-оздоровительной деятельности стран-участниц ЕС.** – Статья.

Анализируются программные документы стран-участниц ЕС в сфере физкультурно-оздоровительной деятельности. Практически во всех европейских странах приняты или национальные стратегии или широкомасштабные инициативы, направленные на стимулирование физической активности среди населения и пропаганды движения «Спорт для всех». Делается вывод, что целенаправленная европейская политика и систематическое финансирование национальных мероприятий в сфере физкультурно-оздоровительной деятельности положительно влияют на состояние здоровья населения указанных стран.

Ключевые слова: физкультурно-оздоровительная, деятельность, стратегия, физическая активность, здоровье, спорт, европейские страны.

Summary

Zyrin B. O. **Features of national strategies in the field of physical culture and health activities of the EU member states.** – Article.

The program documents of the EU member states in the field of fitness activities are analyzed. Almost all European countries have adopted either national strategies or large-scale initiatives aimed at stimulating physical activity among the population and promoting the Sport for All movement. It is concluded that purposeful European policy and the systematic financing of national events in the field of sports and fitness activities positively affect the health status of the population of these countries.

Key words: fitness, activity, strategy, physical activity, health, sport, European countries.

УДК 349.2

О. В. Карпушова
здобувач
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СУДІВ ТА СУДДІВ У КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ЗАВДАНЬ УКРАЇНИ

Постановка питання. Фактично з моменту проголошення незалежності України її магістральним напрямом зовнішньої політики став курс на європейську інтеграцію – набуття членства у Європейському Союзі. Безпосередньою правовою підставою для проведення широкомасштабних перетворень на законодавчому рівні (його європеїзації) стало підписання Угоди про партнерство і співробітництво між Україною, Європейськими співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 року (далі – УПС). Положення УПС щодо адаптації мали рамковий характер, а їх реалізація вимагала ухвалення правових актів, розробки необхідних інституційних механізмів та здійснення відповідних дій як на міжнародному рівні у взаємовідносинах сторін, так і у правопорядку України, що поетапно виконувалось сторонами Угоди [1, с. 29]. Вказана Угода була замінена Угодою про асоціацію між Україною та Євросоюзом, Європейським співтовариством з атомної енергії й їхніми державами-членами від 27 червня 2014 року, яка обумовила низку внутрішньодержавних інституційних перетворень, що оптимізують шлях нашої держави до європейської перспективи.

Поступове зближення українського законодавства із законодавством Європейського Союзу, передбачене Угодою про асоціацію, а також кінцева політична мета – вступ України до Європейського Союзу потребує проведення в нашій державі широких реформ як правового, так й інституційного характеру. В першу чергу, вказане стосується проблеми адаптації законодавства України до acquis ЄС, яке вже досить тривалий час активно обговорювались в українських академічних колах. При цьому вказаний процес не обмежується лише імплементацією «доробку спільноти», адже вимагає від України здійснення адаптації правової системи України до відповідних систем також і Ради Європи.

Аналіз наукової літератури та невирішені раніше питання. З'ясуванню сутності та перспектив реалізації євроінтеграційних завдань України загалом та в частині поліпшення функціонування судів і суддів у процесі подальших судово-правових реформ і реформування законодавства України про працю приділяли увагу українські учені у сфери трудового, адміністративного та конституційного права, серед яких: О.А. Бєдова, С. В. Грищак, О.О. Губанов, О.Л. Євглевська, М.І. Іншин, В.Б. Татаренко, Л.Д. Третякова, Н.М. Пархоменко, Р.Л. Сопільник, В.В. Ткаченко та інші вітчизняні науковці. Поряд із тим, слід зауважити, що відповідні позиції учених потребують актуалізації та узагальнення.

Отже, **метою цієї наукової статті** є аналізу актуальних шляхів, у межах яких можливою є оптимізація функціонування судів і суддів крізь призму наявних євроінтеграційних завдань України. Досягнення цієї мети виявляється можливим у результаті виконання наступних завдань: 1) з'ясувати вплив процесу європеїзації законодавства України про працю, про судоустрій і статус суддів на можливості забезпечення гідних умов праці суддів і побудови правової держави в Україні рівня, який є достатнім для реалізації євроінтеграційних амбіцій; 2) проаналізувати вплив судово-правової реформи на виконання поставлених перед Україною євроінтеграційних завдань у частині поліпшення функціонування судів та суддів; 3) окреслити основні шляхи виконання євроінтеграційних завдань України в частині поліпшення функціонування судів і суддів у процесі подальших судово-правових реформ і реформування законодавства України про працю; 4) узагальнити результати дослідження.

Виклад основного матеріалу. Безцінним в оптимізації процесу проведення в нашій державі широких реформ як правового, так й інституційного характеру, а щонайперше – судово-правової реформи (спрямованої на побудову незалежного суду, створення належних умов праці суддів) є досвід зарубіжних держав (у різних аналогічних проявах – інкорпорації, гармонізації). Приміром, суддя Варшавського окружного комерційного суду Л. П'єбіяк, розглядаючи питання приєднання до Євросоюзу Польщі в контексті умов Угоди про асоціацію 1991 року між вказаними суб'єктами щодо судової гілки, прокуратури та правових послуг, наголошує на тому, що є кілька шляхів гармонізації законодавства, «процес якої не є і, мабуть, ніколи не буде закінчений, адже ЄС постійно реформується, приймаючи нові законодавчі документи». Суддя Л. П'єбіяк звертає увагу на те, що парламенти країн, діяльність яких «щодалі, то більше залежать від рішень установ ЄС», здійснюють процес гармонізації законодавства «в менш чи більш бюрократичний спосіб». «Приклад Польщі – негативний, бо, згідно зі звітом

© О. В. Карпушова, 2018

Ґранта Томпсона, у 2014 році Польща стала бюрократичним лідером у галузі законотворчості з огляду на те, що було прийнято 25 634 сторінки нового законодавства (Франція – 22 575, Італія – 15 249), тоді як у Чеській Республіці – 4 306, у Словаччині – 3 407. Це доводить, що можна розробити ліпші процеси законотворчості для уникнення законодавчої інфляції, яка створює додаткові ризики та витрати, особливо у сфері бізнесу. Варто вчитися у тих правових систем, де законотворчі процеси, у тому числі гармонізація із законодавством ЄС, є більш досконалими і дають у результаті менші за обсягом (кількістю сторінок) законодавчі акти» [2, с. 38]. Таким чином, адаптуючи українське законодавство до права Євросоюзу, слід не розширювати кількість сторінок українських законів, а покращувати їх якість та змістовну сутність, що відповідала би сутності європейських актуальних законодавчих актів. Головним чином, мова тут йде про положення актуальних регламентів та директив, рішень та резолюцій (також відповідних документів Ради Європи), з урахуванням прецедентної практики ЄСПЛ та Суду ЄС, а також рекомендацій, цінність яких важко недооцінити.

Крім того, слід мати на увазі, що процес адаптації українського законодавства до права ЄС (та права Ради Європи) є довготривалим, зважаючи на його масштабність та складність. При цьому європеїзація законодавства повинна здійснюватися паралельно інституційним перетворенням. У цій парадигмі має здійснюватися також реформа законодавства про працю та судово-правова реформа, сприяючи становленню в Україні незалежного суду, щонайперше, створюючи належні умови праці для суддів, тобто, умови праці, що ґрунтуватимуться на концепції гідної праці працівників.

Зазначимо, що сьогочасний етап судово-правової реформи був винесений на найвищий рівень – конституційний. Зокрема, 2 червня 2016 року українським Парламентом було прийнято Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» № 1401-VIII, а також у новій редакції – Закон України «Про судоустрій і статус суддів» № 1402-VIII. Обидва вказаних законодавчих актів (за винятком окремих їх положень) сьогодні є чинними, починаючи з 30 вересня 2016 року. При цьому новели окресленої судової реформи, як зазначає український вчений Ю.С. Шемшученко, були спрямовані на деполітизацію та забезпечення незалежності судової влади, створення чесного, прозорого, доступного та справедливого для всіх громадян суду. Зазначені закони відкривають реальні конституційно-правові можливості для проведення фундаментальної судової реформи в Україні, заснованої на власному досвіді та європейських стандартах правосуддя [3, с. 38]. Власне, перелічений академіком перелік ефектів реформ і є основними євроінтеграційними завдання України в частині поліпшення функціонування судів та суддів.

Відтак, виникає запитання: чи є, окрім забезпечення незалежності, деполітизації, прозорості, чесності тощо судів та суддів, завданням судово-правової реформи в Україні (в аспекті євроінтеграційних процесів) приведення судової системи України у відповідність до «європейської моделі судової системи»? Зокрема, вченими зазначається, що «задоволення євроінтеграційних прагнень України передбачає обов'язкову адаптацію нашої судової системи до системи Ради Європи та Європейського Союзу» [4, с. 114]. Утім, із викладеною думкою не можна погодитись у повній мірі, а на поставлене питання – дати стверджувальну відповідь, адже як такої «європейської моделі судової системи» (чи «світової моделі») взагалі не існує. На цю обставину також звертає увагу Т.В. Струс-Духнич, наголошуючи на тому, що історичний аналіз формування судових систем європейських країн свідчить про відсутність єдиної моделі судоустрою для всіх держав, хоча спроби введення такої моделі були. Найчастіше за зразок брався судоустрій країни, що мала переважне військове, політичне й економічне становище в регіоні в той або інший період часу (наприклад, у Франції або Англії). Однак у чистому вигляді, без змін, така модель ніколи не переносилась в іншу державу. Завжди враховувались історичні і правові традиції країни-реципієнта, які хоча й незначно, але змінювали запозичену судову модель. Зі зміною ж політичної ситуації в регіоні зміни до структури судової системи вносилися ще рішучіше. Тому зараз украй важко виділити типи судових систем [5, с. 11–12]. Поряд із тим, все ж таки, можна говорити про умовну «європейську модель суду», яку можна звести до певного суду, що в повній мірі відповідає усім міжнародним стандартам, передбачених для судів та суддів (тобто, є незалежним, прозорим, ефективним тощо). Також, можна говорити про «систему суду ЄС», як судову систему ЄС наднаціонального рівня.

Більш того, раціонально підходячи до питання «ідеальної європейської моделі судоустрою та статусу суддів», зауважимо, що практичного вияву це питання немає. Наголосимо, що суди держав-членів Європейського Союзу також мають певні проблеми з навантаженням на суди, існують також проблеми корумпованості суддів, відносності їх незалежності (не лише у Болгарії, Угорщині, Чехії, Польщі чи у Румунії). Це визнають і європейські вчені та дослідники, котрі, зокрема, аналізували означені проблеми та досліджували можливості вирішення цих проблем [6–8]. Тобто, у суворому сенсі слова не можна стверджувати також і про існування в ЄС універсальної моделі якості та ефективності роботи суддів у практичному

вимірі (тобто, поза межами документів, в яких ці стандарти якості у тій чи іншій мірі закріплені).

Підсумовуючи викладене, слід наголосити на тому, що євроінтеграційні завдання України в частині поліпшення функціонування судів та суддів на сьогоднішній день (зважаючи на те, що вже відбувається оптимізація структури судів в нашій державі та укрупнення судів) зводиться до забезпечення реальної незалежності судів, прозорості та деполітизації. При цьому важливою проблемою, на яку постійно звертають увагу європейські експерти, та яку необхідно вирішувати не лише з метою покращення свого міжнародного іміджу та підвищення рівня незалежності суддів, але й для зменшення соціального напруження, є проблема попередження та подолання корупції в судовій гілці влади. Загальновідомо, що неможливо реалізувати і захистити основоположні права людини і громадянина, там де їх злочинно порушують, а порушують ці права щонайперше в органах влади, які пронизані корупцією. Вчені звертають увагу на те, що «високої ефективності у виявленні корупційних правопорушень можна досягти лише за умови тісної взаємодії правоохоронних органів із органами державної влади, інститутами громадянського суспільства, а також комплексного вжиття відповідних антикорупційних заходів. Крім того, реалізація антикорупційних заходів у судовій гілці влади повинна забезпечуватись належними механізмами відповідальності суддів» [9, с. 104]. Таким чином, подальше здійснення судово-правової реформи повинно супроводжуватись налагодженням оптимальної та більш тісної співпраці національних правоохоронних органів та європейських у частині здійснення антикорупційних заходів у сфері правосуддя.

Що ж безпосередньо стосується євроінтеграційних завдань України в частині поліпшення функціонування суддів, то у цьому питанні основна увага законодавця має бути спрямована на адаптацію українського законодавства про працю до європейського трудового права. Це пояснюється тим, що, хоча проблеми трудоправового статусу суддів є більш об'ємними (з огляду на складність їх статусу загалом), аніж проблеми статусу працівника (як загального суб'єкта трудового права), не можна не погодитись із тим, що проблеми статусу працівників у повній мірі (також і за аналогією) відображені у трудоправовому статусі українських суддів.

Додатковим питанням поліпшення функціонування суддів (крізь призму європейського вектора нашої держави) є оптимізація судового кадрового менеджменту – адаптація цього менеджменту до умов та стандартів Європейського Союзу. Актуальність цього завдання пояснюється тим, що саме помічники суддів, секретарі судових засідань, судові розпорядники – це важливі елементи ефективного та якісного виконання роботи суддею та функціонування судової гілки влади загалом.

Не менш важливою в умовах сьогодення є підготовка програм для судів щодо розширення їх знань та вмінь у розумінні та застосовуванні європейського законодавства, яке стане джерелом права нашої держави після набуття Україною статусу держави-члена Євросоюзу. Окрім того, на цю проблему звертає увагу суддя Верховного адміністративного суду Литви І. Ярукаітіс, вказуючи на те, що досвід інших держав, що знаходяться в процесі вступу до Союзу, демонструє, «що специфіка права ЄС і переважання телеологічного методу тлумачення, яке використовує Суд ЄС, призведе до поступових змін у самосприйнятті судів щодо їхньої ролі в суспільстві у цілому і розуміння законодавства зокрема». Суддя також підкреслює, що вказані зміни «пов'язані з відмовою від прямого позитивістського підходу до законодавства та буквального методу тлумачення законів. Побудова таких якостей має велике значення, враховуючи те, що після вступу до ЄС національні суди при розгляді справ будуть зобов'язані безпосередньо застосовувати європейське законодавство» [10, с. 42].

Висновки. Підводячи підсумок викладеному, наголосимо на тому, що судово-правова реформа, що відбувається в Україні, попри те, що зазнає певної критики в наукових колах, змогла сутнісним чином наблизити нашу державу до фактичного здійснення «європейської перспективи». Попри це, в межах окресленої реформи до сих пір залишаються невирішеними чи недостатньо вирішеними (забезпечення гідної праці суддів, оптимізації судового кадрового менеджменту, підготовка програм для судів щодо розширення їх знань та вмінь у розумінні та застосовуванні європейського законодавства) певні проблеми, що відображаються на якості роботи суддів та функціонуванні судової системи. У цьому контексті наголосимо на потребі вирішення (у процесі судово-правової реформи, спрямованої на європеїзацію системи правосуддя) наступних проблемних питань функціонування суддів і судів, що узгоджуються із ідеєю побудови незалежного суду: 1) приведення законодавства про працю України у відповідність до acquis ЄС; 2) забезпечення суддів гідними умовами праці (зокрема, і безпечними); 3) протидія цілеспрямованому зниженню престижу та авторитету суду, суддів і судочинства в ЗМІ, у публічних висловах професійних публічних службовців, політичних і громадських діячів й відновлення діалогу між суддями й громадянським суспільством; 4) оптимізації судового кадрового менеджменту; 5) підготовка програм для судів щодо розширення їх знань та вмінь у розумінні та застосовуванні європейського законодавства.

Література

1. Яковюк І.В. Адаптація і гармонізація законодавства в умовах інтеграції: проблема співвідношення. *Вісник Академії правових наук України.* 2012. № 4(71). С. 29–42.

2. П'єбіяк Л. Умови приєднання до ЄС відповідно до Угоди про асоціацію між Польщею та ЄС 1991 року щодо судової гілки, прокуратури та правових послуг. *Судова реформа в Україні: європейський вектор*: матер. III Судово-правового форуму (Київ, 19–20 бер. 2015 р.). Київ: Юрид. практ., 2015. С. 37–39.

3. Шемшученко Ю.С. Судова влада в Україні: сучасна доктрина, механізми та перспективи реалізації (стенограма наукової доповіді на засіданні Президії НАН України 21 грудня 2016 р.). *Вісник Національної академії наук України.* 2017. № 2. С. 37–40.

4. Татаренко В.Б. Реформування судової влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів. *Державне управління та місцеве самоврядування.* 2010. № 2. С. 114–121.

5. Струс-Духнич Т.В. Судова влада в період розбудови громадянського суспільства: теоретико-правові аспекти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2012. 18 с.

6. Dijkstra R.I., Langbroek Ph.M., Zadeh K.B., Türk Z. The evaluation and development of the quality of justice in The Netherlands. Handle with Care: Assessing and designing methods for evaluation and development of the quality of justice / C. Francesco (ed.). Vienne: CNDR, 2015. P. 227–276.

7. Lindquist S.A. Bureaucratization and Balkanization: The Origins and the Effects of Decision-Making Norms in the Federal Appellate Courts. *University of Richmond Law Review.* 2006. Vol. 41. P. 659–706.

8. Sarmiento D. The Reform of the General Court: An Exercise in Minimalist (but Radical) Institutional Reform. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies.* 2017. Vol. 19. P. 236–251.

9. Дітгяр А.О., Логвиненко М.І. Боротьба з корупцією в органах судової влади. *Діяльність органів публічної влади щодо забезпечення стабільності та безпеки суспільства*: матер. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Суми, 21-22 трав. 2015 р.). / за ред.: А.М. Куліша, М.М. Бурбики, О.М. Рєзніка. Суми СумДУ, 2015. С. 104–106.

10. Ярукаітіс І. Виклики для системи юстиції в контексті європейської інтеграції. *Судова реформа в Україні: європейський вектор*: матер. III Судово-правового форуму (Київ, 19–20 бер. 2015 р.). Київ: Юрид. практ., 2015. С. 41–42.

Анотація

Карпушова О. В. **Актуальні питання вдосконалення функціонування судів та суддів у контексті євроінтеграційних завдань України.** – Стаття.

У статті аналізуються актуальні шляхи, у межах яких можливою є оптимізація функціонування судів і суддів крізь призму наявних євроінтеграційних завдань України. Автором приділяється увага з'ясуванню впливу процесу європеїзації законодавства України про працю, про судоустрій і статус суддів на можливості забезпечення гідних умов праці суддів і побудови правової держави в Україні рівня, який є достатнім для реалізації євроінтеграційних амбіцій. У цьому контексті здійснюється аналіз впливу судово-правової реформи на виконання поставлених перед Україною євроінтеграційних завдань у частині поліпшення функціонування судів та суддів. Додатково автором окреслюються основні шляхи виконання євроінтеграційних завдань України в частині поліпшення функціонування судів і суддів у процесі подальших судово-правових реформ і реформування законодавства України про працю. У висновках до статті узагальнюють результати дослідження.

Ключові слова: євроінтеграція, європеїзація, правосуддя, робота суддів, судово-правова реформа.

Аннотация

Карпушова А. В. **Актуальные вопросы совершенствования функционирования судов и судей в контексте евроинтеграционных задач Украины.** – Статья.

В статье анализируются актуальные пути, в пределах которых возможна оптимизация функционирования судов и судей сквозь призму имеющихся евроинтеграционных задач Украины. Автором уделяется внимание выяснению влияния процесса европеизации законодательства Украины о труде, о судоустройстве и статусе судей на возможности обеспечения достойных условий труда судей и построения правового государства в Украине уровня, который является достаточным для реализации евроинтеграционных амбиций. В этом контексте осуществляется анализ влияния судебно-правовой реформы на выполнение поставленных перед Украиной евроинтеграционных задач в части улучшения функционирования судов и судей. Дополнительно автором определяются основные пути выполнения евроинтеграционных задач Украины в части улучшения функционирования судов и судей в процессе дальнейших судебно-правовых реформ и реформирования законодательства Украины о труде. В выводах к статье обобщают результаты исследования.

Ключевые слова: евроинтеграция, европеизация, правосудие, работа судей, судебно-правовая реформа.

Summary

Karpushova O. V. **Current issues of improving the functioning of courts and judges in the context of Ukraine's European integration objectives.** – Article.

The article analyzes the current ways in which it is possible to optimize the functioning of courts and judges through the prism of existing European integration tasks in Ukraine. The author pays attention to finding out the influence of the process of Europeanization of Ukrainian legislation on labor, on the judicial system and the status of judges in the possibility of ensuring decent working conditions for judges and building a legal state in Ukraine at a level that is sufficient for the implementation of European integration ambitions. In this context, the analysis of the impact of judicial and legal reform on the implementation of the European integration tasks set for Ukraine in terms of improving the functioning of courts and judges is carried out. In addition, the author defines the main ways of fulfilling the European integration tasks of Ukraine in terms of improving the functioning of courts and judges in the process of further judicial and legal reforms and reforming the labor legislation of Ukraine. The conclusions of the article summarize the results of the study.

Key words: European integration, Europeanization, judges, judicial reform, justice.

УДК 342.9(477)

В. І. Келеберда
суддя
Окружного адміністративного суду міста Києва

ЗНАЧЕННЯ ПІДГОТОВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ ЯК СТАДІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ

Актуальність теми. Провадження адміністративного судового процесу, у свою чергу, передбачають певну стадійність. Вони об'єднані сукупністю процесуальних дій, які здійснюють адміністративний суд і учасники процесу, і спрямовані на виконання загального завдання адміністративного судочинства щодо захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [3, с. 153-160].

Для того, щоб зрозуміти цільове призначення стадій адміністративного судочинства, потрібно проаналізувати зміст процесуально-розпорядчих дій учасників процесу та адміністративного суду, здійснення яких відповідає кожній окремій процедурі [3, с. 153-160], зокрема, підготовчого провадження як первинної стадії адміністративного судочинства.

Зв'язок теми із сучасними дослідженнями. Стадії в адміністративному судочинстві України були предметом досліджень багатьох вчених, до числа яких належать: В. Авер'янов, О. Бандурка, В. Бевзенко, Ю. Битяк, Н. Бортник, М. Бояринцева, В. Галунько, С. Гнатюк, Н. Ільчишин, І. Качур, Т. Коломоєць, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Корчинський, Д. Кузнєцов, О. Кузьменко, В. Курило, К. Куркова, А, Манжула, Н. Писаренко, Л. Савченко, І. В. Шруб та інші. Проте, комплексних досліджень у цій темі, на жаль, досі немає, що обумовлює актуальність вивчення підготовчого провадження як стадії адміністративного судочинства.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі теоретико-правових засад адміністративного судочинства, норм діючого адміністративного процесуального законодавства, а також сучасних поглядів вчених-правників, описати значення підготовчого провадження як стадії адміністративного судочинства України.

Викладення основних положень. Як центральна стадія адміністративного процесу судовий розгляд жодною мірою не зменшує значення стадії підготовчого провадження, без якої в судовому засіданні встановити істину та ухвалити справедливе рішення на практиці неможливо. На підготовчому провадженні вживаються заходи для всебічного та об'єктивного розгляду і вирішення справи в одному судовому засіданні протягом розумного строку. В адміністративних справах підготовче провадження є тим фундаментом, на якому розвивається подальше провадження у справі і яке багато в чому зумовлює результат судового розгляду. Ефективність діяльності суду з розгляду і вирішення адміністративних справ і можливість максимального виконання завдань правосуддя у значній мірі залежить від якості розпорядчих дій, які здійснюються саме на стадії підготовчого провадження [3, с. 153-160].

Завданням підготовчого провадження є: 1) остаточне визначення предмета спору та характеру спірних правовідносин, позовних вимог та складу учасників судового процесу; 2) з'ясування заперечень проти позовних вимог; 3) визначення обставин справи, які підлягають встановленню, та зібрання відповідних доказів; 4) вирішення відводів; 5) визначення порядку розгляду справи; 6) вчинення інших дій з метою забезпечення правильного, своєчасного і безперешкодного розгляду справи по суті [2].

Сутність та цільове призначення стадії підготовчого провадження адміністративного процесу обумовлюється як необхідністю всебічного та об'єктивного розгляду і вирішення публічно-правового спору, так і потребою з'ясування можливості врегулювання спору між сторонами процесу шляхом примирення до судового розгляду адміністративної справи. Без повного розгляду адміністративної справи суд не може винести законного і обґрунтованого рішення. У додержанні своїх процесуальних прав і обов'язків осіб, які беруть участь у справі під час підготовчого провадження, необхідно бачити фундамент судового розгляду. Матеріали і докази, витребувані під час підготовчого провадження, складають основу, на якій розгортається діяльність адміністративного суду, а надійність цього фундаменту перевіряється ходом і результатами судового розгляду справи [3, с. 153-160].

Глава 3 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) має назву «Підготовче провадження», та, відповідно, присвячена цій стадії адміністративного судочинства.

Підготовче провадження в адміністративному процесі України займає самостійне місце і відіграє

© В. І. Келеберда, 2018

провідну роль у здійсненні адміністративного судочинства. Недобросовісність користування сторонами на стадії підготовчого провадження процесуальними правами та невиконання покладних на них обов'язків може призвести до негативних наслідків, які виявляються у притягненні винуватої сторони до відповідальності згідно із адміністративно-процесуальним законом. Від якості процесуальних дій, що здійснюється учасниками процесу та адміністративним судом на стадії підготовчого провадження, у значній мірі залежить результат розгляду справи. Оскільки належно проведене підготовче провадження забезпечує можливість у повній мірі встановити всі обставини, що стосуються безпосередньо суті адміністративної справи і прийти до правильного вирішення питання щодо вирішення публічно-правового спору [3, с. 153-160].

Підготовче провадження – це стадія адміністративного процесу, яка складається з таких етапів: підготовки справи до судового розгляду (початковий етап), попереднього судового засідання (основний етап) та винесення рішення за результатами стадії підготовчого провадження (заключний етап) [1, с. 91-92].

Підготовку справи до судового розгляду здійснює суддя адміністративного суду, який відкрив провадження в адміністративній справі. Підготовче провадження починається відкриттям провадження у справі і закінчується закриттям підготовчого засідання. Підготовче провадження має бути проведене протягом шістдесяти днів з дня відкриття провадження у справі. У виняткових випадках для належної підготовки справи для розгляду по суті цей строк може бути продовжений не більше ніж на тридцять днів за клопотанням однієї із сторін або з ініціативи суду. Ухвала про відкриття провадження у справі надсилається учасникам справи, а також іншим особам, якщо від них витребовуються докази, в порядку, встановленому КАС України [2].

Підготовка справи до судового розгляду є обов'язковим етапом стадії підготовчого провадження в адміністративному процесі, у межах якого суд може вчиняти певне коло процесуальних дій, передбачених КАС України. Суд вчиняє всі необхідні дії, які можливі в межах цього етапу для забезпечення в подальшому ефективного розгляду справи і на етапі попереднього судового засідання, і на стадії судового розгляду справи [1, с. 91-92].

При цьому, підготовка справи до судового розгляду в порядку письмового провадження має свої особливості. У першу чергу, вони стосуються збору доказів, оскільки за такою процедурою публічно-правовий спір може бути вирішено тільки в тому разі, якщо наявних у суду матеріалів буде достатньо для ухвалення законного й обґрунтованого рішення. У той же час підготовка справи до судового розгляду в порядку письмового провадження базується на загальних положеннях, які становлять зміст підготовчого провадження й мають обов'язково застосовуватись у всіх без винятку випадках [4, с. 131-140].

Для виконання завдання підготовчого провадження в кожній судовій справі, яка розглядається за правилами загального позовного провадження, проводиться підготовче засідання [2].

Наявність законодавчого положення щодо проведення попереднього судового засідання є діючою нормою у вітчизняному процесуальному законодавстві, оскільки забезпечує належну реалізацію процесуальної правосуб'єктності сторони, а саме її права досягнути примирення на будь-якій стадії розгляду справи в суді. Але, наразі не використовується увесь природний потенціал врегулювання спору на стадії підготовчого провадження. Причинами цього є багато як юридичних, так і соціальних факторів. Ймовірність укладення мирової угоди зменшується по мірі протікання, динамізму (розвитку) процесу, що пояснюється небажанням учасників адміністративного процесу відступати від власного бачення вирішення справи, яке відстоюється ними під час розгляду справи в суді першої інстанції. Сторона несе значні витрати на відстоювання власних інтересів, що обумовлюється залученням до цього процесу відповідних спеціалістів, затрату матеріальних ресурсів та ін. Тому на стадії, коли судовий розгляд справи ще не розпочався, врегулювання спору є найбільш імовірним, ефективним та доцільним [5, с. 270-279].

Дата і час підготовчого засідання призначається судом з урахуванням обставин справи і необхідності вчинення відповідних процесуальних дій. Підготовче засідання має бути розпочате не пізніше ніж через тридцять днів з дня відкриття провадження у справі. Підготовче засідання проводиться судом з повідомленням учасників справи. У підготовчому засіданні суд: 1) оголошує склад суду, а також прізвища секретаря судового засідання, перекладача, спеціаліста, з'ясовує наявність підстав для відводів; 2) з'ясовує, чи бажають сторони вирішити спір шляхом примирення або звернутися до суду для проведення врегулювання спору за участю судді; 3) у разі необхідності заслуховує уточнення позовних вимог та заперечень проти них та розглядає відповідні заяви; 4) вирішує питання про вступ у справу інших осіб, заміну неналежного відповідача, заміну позивача, залучення співвідповідача, об'єднання справ і роз'єднання позовних вимог, прийняття зустрічного позову, якщо ці питання не були вирішені раніше; 5) роз'яснює учасникам справи, які обставини входять до предмета доказування, які докази мають бути подані тим чи іншим учасником справи; 6) з'ясовує, чи повідомили сторони про всі обставини справи, які їм відомі; 7) з'ясо-

вує, чи надали сторони докази, на які вони посилаються у позові і відзиві, а також докази, витребувані судом, чи причини їх неподання; пропонує учасникам справи надати суду додаткові докази або пояснення; вирішує питання про проведення огляду письмових, речових та електронних доказів за їх місцезнаходженням; вирішує питання про витребування додаткових доказів та визначає строки їх подання; вирішує питання про забезпечення доказів, якщо ці питання не були вирішені раніше; 8) вирішує питання про призначення експертизи, виклик у судове засідання експертів, свідків, залучення перекладача, спеціаліста; 9) за клопотанням учасників справи вирішує питання про забезпечення позову; 10) вирішує заяви та клопотання учасників справи; 11) направляє судові доручення; 12) встановлює строки для подання відповіді на відзив та заперечення; 13) встановлює строк для подання пояснень третіми особами; 14) встановлює строки та порядок врегулювання спору за участю судді за наявності згоди сторін на його проведення; 15) призначає справу до розгляду по суті, визначає дату, час і місце проведення судового засідання (засідань) для розгляду справи по суті; 16) встановлює порядок з'ясування обставин, на які сторони посилаються як на підставу своїх вимог і заперечень, та порядок дослідження доказів, якими вони обґрунтовуються, під час розгляду справи по суті, про що зазначається в протоколі судового засідання; 17) вирішує питання про колегіальний розгляд справи; 18) здійснює інші дії, необхідні для забезпечення правильного і своєчасного розгляду справи по суті [2].

Підготовче засідання проводиться за правилами, встановленими главою 6 розділу II КАС України, з урахуванням особливостей підготовчого засідання, встановлених Главою 3 КАС України. У підготовчому засіданні суд постановляє ухвалу (ухвали) про процесуальні дії, що необхідно вчинити до закінчення підготовчого провадження та початку судового розгляду справи по суті [2].

Загалом, попереднє судове засідання, відповідно до КАС України, є факультативним етапом стадії підготовчого провадження, який може призначатися за рішенням суду. Метою попереднього судового засідання є з'ясування можливості врегулювати спір до судового розгляду, а у випадку неможливості цього зробити – забезпечити всебічне й об'єктивне вирішення справи протягом розумного строку. Для забезпечення виконання завдань етапу попереднього судового засідання необхідно внести зміни в КАС України з метою визнання явки сторін процесу на попереднє судове засідання у випадку його призначення судом [1, с. 91-92].

Ідеологічне призначення попереднього судового засідання, яке полягає у дослідженні будь-яких можливостей виходу сторін з процесу до початку судового розгляду та досягнення між ними консенсусу зі спірних питань на практиці не реалізується. Емпіричні матеріали щодо застосування судами механізму попереднього судового засідання показують, що найчастіше на етапі попереднього судового засідання підготовчого провадження досягається другорядна мета (забезпечення всебічного та об'єктивного вирішення справи протягом розумного строку), а заходів щодо врегулювання спору судді майже не вживають [5, с. 270-279].

За результатами підготовчого засідання суд постановляє ухвалу про: 1) залишення позовної заяви без розгляду; 2) закриття провадження у справі; 3) закриття підготовчого провадження та призначення справи до судового розгляду по суті. За результатами підготовчого провадження суд ухвалює рішення суду у випадку визнання позову відповідачем. Суд з'ясовує думку сторін щодо дати призначення судового засідання для розгляду справи по суті [2].

Винесені рішення за результатами проведення стадії підготовчого провадження є тим етапом, який дає підстави для переходу до стадії судового розгляду у справі. Заключний етап стадії підготовчого провадження в адміністративному процесі може бути завершальним етапом у випадку винесення рішення про закриття провадження в адміністративній справі з підстав, передбачених КАС України [1, с. 91-92].

Усе вищевикладене дозволяє узагальнити, що підготовче провадження як стадія адміністративного судочинства України відіграє важливе значення, адже на сучасному етапі дозволяє забезпечити більш об'єктивне вирішення справи шляхом всебічного та ґрунтовного попереднього вивчення матеріалів справи, при цьому, проблемним питанням в Україні залишається використання можливостей врегулювання спору до початку розгляду справи, тобто досягнення юридичного консенсусу між сторонами, що є основною метою підготовчого провадження як первинної стадії адміністративного судочинства.

Література

1. Кіт Х. І. Підготовче провадження в адміністративному процесі: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07; Харків. нац. ун-т ім. В.Н. Каразіна. Харків, 2015. 198 с.

2. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України.* 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.

3. Котенко В. М. Особливості реалізації процесуальних прав і законних інтересів сторін в адміністративному процесі на стадії підготовчого провадження. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2010. № 1. С. 153-160.

4. Роженко Д. В. Особливості підготовки адміністративної справи до судового розгляду в порядку письмового провадження. *Право і суспільство.* № 4 2013. С. 131-140.

5. Сидєльніков О. Д. Примирення сторін під час підготовчого провадження в адміністративному судочинстві. *Державне будівництво та місцеве самоврядування* : зб. наук. праць. Харків : Право, 2016. Вип. 32. С. 270–279.

Анотація

Келеберда В. І. **Значення підготовчого провадження як стадії адміністративного судочинства України.** – Стаття.

У статті визначено значення підготовчого провадження як стадії адміністративного судочинства України. Вказано, що підготовче провадження як стадія адміністративного судочинства України на сучасному етапі дозволяє забезпечити більш об'єктивне вирішення справи шляхом всебічного та ґрунтовного попереднього вивчення матеріалів справи. Зазначено, що проблемним питанням в Україні залишається використання можливостей врегулювання спору до початку розгляду справи, тобто досягнення юридичного консенсусу між сторонами, що є основною метою підготовчого провадження як первинної стадії адміністративного судочинства.

Ключові слова: адміністративне судочинство, адміністративний процес, адміністративний суд, апеляція, звернення, касаційне провадження, принципи, стадія, судове рішення, судовий розгляд.

Аннотация

Келеберда В. И. **Значение подготовительного производства как стадии административного судопроизводства Украины.** – Статья.

В статье определено значение подготовительного производства как стадии административного судопроизводства Украины. Указано, что подготовительное производство как стадия административного судопроизводства Украины на современном этапе позволяет обеспечить более объективное решение дела путем всестороннего и тщательного предварительного изучения материалов дела. Отмечено, что проблемным вопросом в Украине остается использование возможностей урегулирования спора до начала рассмотрения дела, то есть достижение юридического консенсуса между сторонами, является основной целью подготовительного производства как первичной стадии административного судопроизводства.

Ключевые слова: административное судопроизводство, административный процесс, административный суд, апелляция, обращение, кассационное производство, принципы, стадия, судебное решение, судебное разбирательство.

Summary

Keleberda V. I. **The value of preparatory proceedings as a stage of administrative proceedings in Ukraine.** – Article.

The article defines the importance of preparatory proceedings as a stage of administrative proceedings in Ukraine. It is indicated that the preparatory proceedings as a stage of administrative proceedings in Ukraine at the present stage allows to ensure a more objective solution of the case through a comprehensive and thorough preliminary study of the case materials. It is noted that the problem in Ukraine remains the use of dispute resolution before the case, is reaching a legal consensus between the parties, which is the main purpose of the preparatory proceedings as the primary stage of administrative proceedings.

Key words: administrative proceedings, administrative process, administrative court, appeal, cassation proceedings, principles, stage, court decision, trial.

УДК 342.9

І. С. Кирик
здобувач
Науково-дослідного інституту публічного права

ПРИНЦИПИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ТА ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Взаємодія як процес двостороннього взаємного впливу різних об'єктів, суб'єктів, предметів, явищ завжди має фактичне та/або юридичне підґрунтя, підстави такої взаємодії, сукупність яких і визначають формат подібного взаємного впливу, статус його учасників, межі, обсяги, можливості їх поведінки в тих чи інших суспільних відносинах. Відповідно, питання принципів взаємодії має фундаментальне значення в розрізі теоретичної побудови її механізму, напрацюванні та виокремленні конструкцій, елементів, які є не тільки основоположними характеристиками взаємного впливу, але й його орієнтирами, способами вираження змісту, юридичної природи, ролі, призначення учасників взаємодії в суспільстві взагалі у та взаємовідносинах зокрема.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Стосовно теоретичних розробок досліджуваного питання, то подібні дослідження здійснюються науковцями, як правило, в розрізі взаємодії різних владних інституцій з громадянським суспільством. Так, В.М. Олійник, розкриваючи зміст принципів взаємодії судової влади з інститутами громадянського суспільства в Україні, в структурному аспекті класифікує ці принципи на три групи: 1) загальні (засади гуманізму, демократичності, верховенства, права, гласності, законності, прозорості); 2) галузеві (засади рівності, доступності, справедливості); 3) спеціальні (засади соціального партнерства, цілеспрямованості, дотримання балансу інтересів сторін, ефективності, участі представників громадськості у судочинстві, тощо) [1, с. 12]. Д.Г. Заброда, вивчаючи адміністративно-правові проблеми взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією, до основних принципів такої взаємодії пропонує відносити економічну доцільність, диференціацію (відсутність конфліктів) компетенції, законність, безперервність, пропорційну відповідальність за наслідки, спеціалізованість, системність, комплексність використання ресурсів сторін, спільність інтересів, паритетність (рівність) учасників, плановість, та ряд інших [2, с. 86]. При цьому практично недослідженими залишається проблематика принципів взаємодії органів Національної поліції та Державної міграційної служби України.

Мета статті – виокремлення та характеристика принципів взаємодії органів Національної поліції та Державної міграційної служби України.

Виклад основного матеріалу. А.В. Лебедєва, розкриваючи у кандидатській дисертації питання принципів взаємодії підрозділів внутрішніх справ із засобами масової інформації в сучасних умовах, систему цих принципів класифікує на дві групи – загальні та спеціальні. Загальні засади походять від загальнообов'язкових принципів побудови процесу взаємодії (прозорість, узгодженість, оперативність, об'єктивність, гласність та відкритість, законність, забезпечення прав людини та громадянина, науковість). Тоді як спеціальні принципи взаємодії мають функціональну приналежність та відповідають за побудову стійких взаємовідносин відносин (безперервність взаємодії; постійний обмін інформацією; узгодженість за місцем і часом; планування; незалежність суб'єктів взаємодії; організаційність; циклічність; оптимальне використання можливостей суб'єктів; професійність; пропорційної відповідальності) [3, с. 12-13]. Так само на загальні та спеціальні поділяє принципи взаємодії органів внутрішніх справ та громадськості О.М. Музичук. На думку науковця, до числа загальних варто віднести науковість, правову впорядкованість, законність, гласність, плановість. До числа спеціальних принципів, що є похідними від загальних засад управління, відносяться спільність інтересів, безперервність, «головна ланка», «резерв», маневреність, скоординованість дій, використання можливостей взаємодіючих елементів, пропорційна відповідальність за наслідки взаємодії, спеціалізація, взаємодопомога [4, с. 155]. Схожу класифікацію принципів взаємодії поліції та громадськості пропонує С.І. Субота, до числа загальних додатково відносячи засади добровільності, дотримання прав людини, гуманізму, справедливості, комплексності, правової впорядкованості, рівноправності, Щодо спеціальних, то вони додатково диференціюються на принципи побудови системи взаємодії (спільність інтересів, функціональність, нормованість, спеціалізованість) та принципи здійснення процесу взаємодії (безперервність, скоординованість дій, оперативність, гнучкість, заохочення, відповідальність за виконання зобов'язань під час взаємодії) [5, с. 34].

Проведений нами аналіз засвідчив, що в науковій літературі, присвяченій різним галузям юриспруденції, в цілому досить ретельно опрацьовано питання принципів певного правового явища,

© І. С. Кирик, 2018

управлінського процесу, діяльності, сфери регулювання і т.д. Так само своєрідного уніфікованого характеру набуває розподіл цих принципів на групи загальних (притаманних в узагальненому вираженні всій системі права) та спеціальних, що підкреслюють специфіку певного предмету (об'єкту) дослідження. Причому, навіть в розрізі спеціальних принципів, їх перелік досить часто повторюється або частково перетинається у різних наукових розробках.

Отже, почнемо з групи загальних принципів, до яких відносимо наступні засади взаємодії: законність; верховенство права; гласність.

Законність загалом та у сфері державного управління зокрема є надзвичайно багатогранним явищем. З сутнісної точки зору, це насамперед правовий режим точного виконання чинних законів усіма суб'єктами права у сфері правотворчості та правореалізації, в інших сферах життєдіяльності людей; режим, за якого забезпечуються права і виконуються обов'язки людиною, державою та громадянським суспільством [6, с. 73]. Законність являє собою сукупність вимог точного, неухильного, беззастережного дотримання положень законодавства, повного і реального здійснення суб'єктивних прав, обґрунтованого і ефективного застосування права, при цьому неприпустимі найменші порушення зі сторони державних органів та службових (посадових) осіб [7, с. 58]. Пов'язана з принципом законності і засада верховенства права, стислий зміст якої полягає у імперативному констатуванні того незаперечного факту, що людина, її права, свободи, гарантії їх реалізації визнаються найвищими цінностями в суспільстві та державі, визначають зміст і спрямованість діяльності органів державної влади. Цілком очевидно, що протидія неконтрольованій міграції потенційно пов'язана з обмеженням свободи пересування фізичних осіб, вільного вибору ними місця проживання, фізичної недоторканості. Тому забезпечення дотримання прав людини в таких обставин державними органами (презумпція невинуватості, право не свідчити проти себе чи своїх близьких, право давати покази рідною мовою, на перекладача, професійного захисника, тощо) є надзвичайно важливим.

Щодо поняття гласності, то традиційно ця категорія визначається як: доступність загальновідомому ознайомленню і обговоренню, контролю; публічність; загальновідомість чого-небудь, оголошення [8, с. 6]. В.П. Гончар у дисертаційному дослідженні, присвяченому організаційно-правових аспектам реалізації конституційної засади гласності виокремлює такі її характеристики: 1) відкритість діяльності державних органів і громадських організацій, конкретних службовців та посадових осіб; 2) інформування громадян (їх об'єднань) щодо діяльності публічний інституцій, періодичне оприлюднення у засобах масової інформації відповідних даних про їх роботу; 3) доступність організацій, установ і посадових осіб для прийому громадян, можливість безперешкодного звернення до них громадян із пропозиціями та заявами; 4) прозорість процесів і зрозумілість рішень, що приймаються державними органами; 5) обговорення діяльності, оцінка роботи органів державної влади (посадових осіб) [9, с. 39-41]. Таким чином, принцип гласності кореспондується з правом громадян на інформацію та відповідно відкритістю, прозорістю спільної, узгодженої діяльності державних органів.

Отже, принципи законності, верховенства права, гласності характеризують загальні закономірності, засади побудови суспільних відносин за участю суб'єктів публічного управління в державі, яка претендує на статус правової. В рівній мірі вони так само відображають єдність системи права та структури механізму держави, підпорядкованість їх уніфікованим демократичним людиноцентричним стандартам правового регулювання та реалізації державної влади.

При виокремленні переліку спеціальних принципів взаємодії органів Національної поліції та Державної міграційної служби у заходах протидії неконтрольованій міграції, насамперед варто зауважити засаду поєднання компетенцій. Даний принцип по суті є основоположним в цілому для явища взаємодії, адже характеризує консолідацію управлінських повноважень різних суб'єктів в рамках правового регулювання, правозастосування в сфері міграційних правовідносин. При цьому не має значення, чи йдеться про безпосередню участь представників різних органів у спільних заходах (наприклад, міграційні рейди, методологічно-практичні конференції), чи про сприяння одному з органів у діяльності іншого (наприклад, інформаційна взаємодія, обмін оперативними даними про мігрантів, міграційні правопорушення, тощо).

Основою будь-якого процесу взаємодії, безвідносно до кола учасників та предметної зацікавленості, є спільність завдань, які вирішуються в процесі узгодження та координації здійснення власних повноважень. Відповідно присутні напрямки забезпечення правоохоронної діяльності та міграційної політики, на межі яких і перебувають завдання протидії неконтрольованій міграції, що є юридичною та фактичною основою взаємодії поліцейських та міграційних підрозділів. Якщо принцип спільності завдань відображає нормативні підстави, передумови взаємодії сторін, то засада забезпечення єдності державної міграційної політики є додатково і її бажаною метою, орієнтовним наслідком узгодженої роботи сторін.

Принцип результативності взаємодії відображає той факт, що вона має проводитися не лише як номінальне, формальне виконання вимог зако-

ну, які «зобов'язують» сторони співпрацювати в тому чи іншому напрямку. Системність та плановість в державному управлінні є характеристиками організованості, продуманості, виваженості, структурованості дій владних суб'єктів.

Вертикальна звітність та горизонтальна рівність є досить таки особливим принципом взаємодії, адже характеризує власне ієрархічну побудову вертикалі Міністра (Міністерства) внутрішніх справ, формат взаємодії підпорядкованих суб'єктів з вище стоячою інстанцією та між собою. Власне в розрізі процесу взаємодії важливість цього принципу обумовлена тим, що саме керуюча інстанція (профільний міністр, міністерство) найчастіше виступають ініціатором, координатором, модератором цього процесу, що проявляється як в створенні нормативної бази співпраці, так і проведенні конкретних заходів боротьби з нелегальною міграцією, прийнятті та аналізі звітів за їх результатами. Поряд з цим, в у відносинами між собою підрозділи поліції та міграційної служби є юридично рівними сторонами, що взаємодіють на засадах рівності та партнерства. Що, водночас, допускає ситуативне керівництво спільними групами представником одного з цих підрозділів, в залежності від специфіки здійснюваного заходу міграційного реагування.

Принцип спільної відповідальності при взаємодії насамперед означає, що відповідальність за наслідки пропорційно розподіляється на всіх учасників, залучених до відповідної процедури управління. При чому, йдеться не стільки про відповідальність за шкоду третім особам (в цьому випадку правопорушник персоніфікується), скільки про відповідальність за службову недбалість в дисциплінарному порядку: міністр внутрішніх справ, як правило, застосовує стягнення до керівництва міграційних та поліцейських структур, а вже керівники цих структур до підлеглих осіб. Також, можна привести приклад відповідальності за несвоєчасну передачу (організацію передачі) інформації з баз даних в порядку інформаційної взаємодії. Спільність відповідальності в цій ситуації полягатиме в тому, що може бути покараний і працівник іншого органу (учасника взаємодії), що своєчасно не отримав інформацію та не вжив заходів реагування.

Висновки. Принципи взаємодії між органами Національної поліції та Державної міграційної служби України – це базові основи, керівні передумови спільної, координованої, узгодженої діяльності, які в цілях забезпечення критерію результативності, дієвості, повноти її здійснення визначають нормативні начала та науково-методологічне підґрунтя підготовки та реалізації заходів взаємодії на практиці.

Система принципів взаємодії класифікована на загальну (законність; верховенство права; гласність) та спеціальні (поєднання управлінських компетенцій; спільність завдань, які вирішуються в процесі узгодження та координації здійснення власних повноважень; забезпечення єдності державної міграційної політики; результативність; системність та плановість; вертикальна звітність та горизонтальна рівність; спільна відповідальність державних органів перед третіми особами) групи.

Звичайно, певною мірою розподіл принципів та групи загальних та спеціальних має умовний характер, використовується для зручності виставлення акцентів наукового дослідження, підкреслення специфіки певного явища чи процесу. В будь якому випадку, вони становлять єдину систему, яка формує основу, підґрунтя узгодженої, координованої діяльності сторін в напрямку реалізації міграційної політики держави.

Література

1. Олійник В.М. Принципи взаємодії судової влади з інститутами громадянського суспільства в Україні. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція.* 2016. № 24. С. 9-12. URL: http://sd-vp.info/2017/printsipi-vzayemodiyi-sudovoyi-vladi-z-institutami-gromadyanskogo-suspilstva-v-ukrayini-vidi-ta-yih-harakteristika.

2. Заброда Д.Г., Колпаков В.К. Адміністративно-правові проблеми взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією. Дніпропетровськ, 2007. 176 с.

3. Лебедєва А.В. Адміністративно-правові та організаційні засади взаємодії органів внутрішніх справ із засобами масової інформації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2009. 19 с.

4. Музичук О.М. Організаційно-правові основи участі громадян в охороні громадського порядку і боротьбі з правопорушеннями : дис. ... канд.. юрид. наук. Харків, 2003. 193 с.

5. Субота С.І. Принципи взаємодії Національної поліції та громадськості. *Порівняльно-аналітичне право.* 2018. № 1. С. 32-34. URL: http://www.pap.in.ua/1_2018/7.pdf.

6. Марушій О. А. Генеза розуміння законності як основоположного принципу діяльності органів державного управління. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки : збірник наукових праць.* 2016. № 850. С. 70–74. URL: http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/37289/1/12_70-74.pdf.

7. Кечуа А. М. Теоретичні підходи до визначення поняття законності в діяльності органів виконавчої влади. *Наше право.* 2010, №2 ч. 1. С. 55-59.

8. Овсяннікова О.О. Генезис принципу гласності судової влади. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право».* 2013. № 2(8). URL : http://lj.oa.edu.ua/ articles/ 2013/n2/13ooohsv.pdf.

9. Гончар В.П. Організаційно-правові аспекти реалізації конституційної засади гласності судового процесу : дис. … канд. юрид. наук. Київ, 2015. 204 с.

Анотація

Кирик І. С. **Принципи взаємодії органів Національної поліції України та Державної міграційної служби України.** – Стаття.

Автор в статті доводить, що питання принципів взаємодії має фундаментальне значення в розрізі теоретичної побудови її механізму, напрацюванні та виокремленні конструкцій, елементів, які є не тільки основоположними характеристиками взаємного впливу, але й його орієнтирами, способами вираження змісту, юридичної природи, ролі, призначення учасників взаємодії в суспільстві взагалі у та взаємовідносинах зокрема. З використанням напрацювань теорії адміністративного права, розробок інших вчених, пропонується авторська класифікація системи загальних та спеціальних принципів взаємодії органів Національної поліції та Державної міграційної служби України.

Ключові слова: принципи, взаємодія, Державна міграційна служба України, Національна поліція, міграція.

Аннотация

Кирик И. С. **Принципы взаимодействия органов Национальной полиции Украины и Государственной миграционной службы Украины.** – Статья.

Автор в статье доказывает, что вопрос принципов взаимодействия имеет фундаментальное значение в разрезе теоретического построения его механизма, выработке и выделении конструкций, элементов, которые являются не только основополагающими характеристиками взаимного влияния, но и его ориентирами, способами выражения содержания, юридической природы, роли, назначения участников взаимодействия в обществе вообще в и взаимоотношениях в частности. С использованием наработок теории административного права, разработок других ученых, предлагается авторская классификация системы общих и специальных принципов взаимодействия органов Национальной полиции и Государственной миграционной службы Украины.

Ключевые слова: принципы, взаимодействие, Государственная миграционная служба Украины, Национальная полиция, миграция.

Summary

Kyryk I. S. **Principles of interaction between the bodies of the National Police of Ukraine and the State Migration Service of Ukraine.** – Article.

The author argues that the question of the principles of interaction is fundamental in terms of theoretical construction of its mechanism, development and separation of structures, elements that are not only fundamental characteristics of mutual influence, but also its guidelines, ways of expressing content, legal nature, role, purpose participants in interaction in society in general and in relationships in particular. Using the developments of the theory of administrative law, the developments of other scientists, the author's classification of the system of general and special principles of interaction between the National Police and the State Migration Service of Ukraine is proposed.

Key words: principles, interaction, State Migration Service of Ukraine, National Police, migration.

УДК 342.922:347.793.1

В. Л. Кішлян
здобувач наукового ступеня кандидата юридичних наук
Науково-дослідного інституту публічного права

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ КАПІТАНА МОРСЬКОГО СУДНА

Актуальність теми. Адміністративна відповідальність є наслідком вчинення адміністративних правопорушень, які є досить поширеним суспільно-шкідливим явищем. Адміністративні правопорушення можуть здійснюватися в різних середовищах, зокрема, і на морському судні.

Однак значна частина цих правопорушень є невиявленими у зв'язку із складностями у їх нормативному визначенні та механізмі застосування заходів адміністративної відповідальності за їх вчинення, що потребує законодавчої деталізації складів таких правопорушень; проблемними є також питання визначення підстав адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень на морському транспорті [9, с. 40-43].

Огляд останніх досліджень. Питанням регулювання діяльності капітана морського судна займалися такі вчені як А. Асеев, В. Байрак, Л. Давиденко, Ю. Ефіменко, О. Каєнко, Е. Крістєва, Н. Орлова, І. Підпала та інші.

Однак, враховуючи розвиток міжнародних торгово-морських відносин, адміністративна відповідальність капітана морського судна є безумовно актуальною та своєчасно проблематикою.

Мета статті полягає в тому, щоб на базі дослідження нормативно-правової бази національного законодавства та норм міжнародного морського права, визначити особливості адміністративної відповідальності капітана морського судна.

Виклад основних положень. Для початку варто визначитись з поняттям «адміністративна відповідальність». Професор В. Авер'янов розкриває адміністративну відповідальність як різновид юридичної відповідальності, що являє собою сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень [1, с. 247].

Як вважає А. Комзюк, адміністративна відповідальність – це застосування до осіб, які вчинили адміністративні проступки, адміністративних стягнень, що тягнуть для цих осіб обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і у порядку, встановлених нормами адміністративного права [8, с. 41]. В свою чергу, Т. Коломоєць вказує, що адміністративна відповідальність – це різновид правової відповідальності, специфічна форма негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів (насамперед адміністративних проступків), згідно з якою особи, що скоїли ці правопорушення, повинні дати відповідь перед уповноваженим державним органом за свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення в установлених законом формах і порядку» [7, с. 14].

Науковець Р. Заяць визначає, що адміністративна відповідальність – це особливий вид юридичної відповідальності, що має публічний державно-обов'язковий характер та полягає в застосуванні органами адміністративної юрисдикції до осіб, що вчинили адміністративне правопорушення адміністративних стягнень у порядку, встановленому нормами адміністративного права [4, с. 20].

Досить ґрунтовно Ю. Левенець переконує, що під адміністративною відповідальністю слід розуміти один із видів юридичної відповідальності, яка за рахунок адміністративних норм регулює специфічні адміністративно-деліктні правовідносини в різних сферах публічно-приватного, суспільного життя, що складаються з приводу вчинення деліктоздатною особою передбаченого нормами законодавства адміністративного делікту (проступку), із застосуванням до правопорушника особливої санкції правової норми. Ця санкція виражається у формі адміністративного стягнення з метою виховання правопорушника чи/або попередження вчинення нових адміністративних деліктів (проступків), а також надання реальної можливості державі в особі уповноважених органів реалізовувати завдання Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо охорони прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ та організацій, установленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного й неухильного дотримання положень Конституції і норм законів України, поваги до прав, честі й гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків та відповідальності перед суспільством [10, с. 62].

Найбільш актуальним у аналізованій сфері є поняття, запропоноване В. Байрак, який вважає, що адміністративна відповідальність у сфері

© В. Л. Кішлян, 2018

управління морським та річковим транспортом – це застосування до фізичних та юридичних осіб, які вчинили діяння, що мають ознаки адміністративного правопорушення в галузях перевезень морським та річковим транспортом, державного примусу у виді мір адміністративних стягнень, які несуть для цих осіб обтяжливі наслідки психологічного, морального, матеріального, правообмежувального чи іншого характеру, і накладаються уповноваженими на те юрисдикційними органами чи їх посадовими особами, на підставах та у порядку, встановлених нормами адміністративного права [2, с. 74-79].

Таким чином, адміністративна відповідальності в сфері управління морським судном – це застосування до особи, на підставі та в межах адміністративно-правових норм, адміністративних стягнень в разі вчинення цією особою адміністративного правопорушення щодо посягання на порядок управління морським судном, порушення правил перевезень морським судном та вчинення інших протиправних та винних діянь, які мають суспільно-негативні наслідки на управління морським судном.

Капітан морського судна може бути притягнутий до адміністративної відповідальності, так і, як суб'єкт управління, може накладати адміністративну відповідальність. Від імені органів морського і річкового транспорту розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення капітан морського судна має право: за адміністративні правопорушення, передбачені статтею 114, частиною другою статті 133, статтею 115, статтями 116, 116-1, 116-2, 117, 118, частиною третьою статті 129, частинами п'ятою і шостою статті 130, частиною першою статті 120, частиною першою статті 134 та абзацом десятим статті 135, статтею 136 Кодексу України про адміністративні правопорушення [6].

Далі необхідно розрити адміністративну відповідальність, до якої може бути притягнутий капітан морського судна. Варто вказати, що процесуальною підставою адміністративної відповідальності за правопорушення на морському транспорті є наявність постанови у справі про адміністративне правопорушення чи прирівняного до неї документа компетентного органу державної влади чи його посадової особи про визнання особи винною у вчиненні адміністративного правопорушення та накладення адміністративного стягнення [9, с. 40-43].

Органи морського і річкового транспорту розглядають справи про такі адміністративні правопорушення: про порушення правил по охороні порядку і безпеки руху на морському транспорті, правил користування засобами морського транспорту, правил по охороні порядку і безпеки руху на річковому транспорті і маломірних суднах, правил випуску судна в плавання або допуск до керування судном осіб, які не мають відповідного документа, правил, що забезпечують безпеку експлуатації суден на внутрішніх водних шляхах, правил реєстрації торговельних суден, правил користування річковими і маломірними суднами, правил утримання баз (споруд) для стоянки маломірних суден, правил пожежної безпеки на морському і річковому транспорті, допуск до керування річковим або маломірним судном осіб, які перебувають у стані сп'яніння, передачу керування судном особі, яка перебуває у стані сп'яніння, керування річковими або маломірними суднами судноводіями у стані сп'яніння, у тому числі вчинене особами, які не мають права керування плавучими засобами, ухилення від проходження огляду на стан сп'яніння, порушення правил перевезення небезпечних речовин або предметів на морському і річковому транспорті, перевезення ручної кладі понад установлені норми на морському і річковому транспорті, безквитковий проїзд на суднах водного транспорту, порушення правил, спрямованих на забезпечення схоронності вантажів на морському і річковому транспорті, невиконання законних вимог посадових осіб органів морського і річкового транспорту (статті 114, 115, 116, 116-1, 116-2, 116-3, 117, 118, частина перша статті 120, частина третя статті 129, частини п'ята і шоста статті 130, частина друга статті 133, частина перша статті 134, абзац десятий статті 135, статті 136 і 188-15 Кодексу України про адміністративні правопорушення) [6]. За всі вищевикладені статті може бути притягнуто капітана морського судна.

Від імені органів морського транспорту розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення на капітана морського судна мають право керівник центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпеки на морському та річковому транспорті, та його заступники, керівник територіального органу центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпеки на морському та річковому транспорті, та його заступники [6].

Центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра інфраструктури і який реалізує державну політику у сферах морського та річкового транспорту, торговельного мореплавства, судноплавства на внутрішніх водних шляхах, навігаційно-гідрографічного забезпечення мореплавства, а також у сфері безпеки на морському та річковому транспорті (крім сфери безпеки мореплавства суден флоту рибної промисловості) є Державна служба морського та річкового транспорту України (Морська адміністрація) [13].

Окрім того, капітана морського судна, відповідно до КУпАП можна притягнути до адміністративної відповідальності порушення правил охорони водних ресурсів (стаття 59); порушення вимог щодо охорони територіальних і внутрішніх морських вод від забруднення і засмічення (стаття 59-1); невиконання обов'язків по реєстрації в суднових документах операцій з шкідливими речовинами і сумішами (стаття 62) [6].

Також варто вказати про відповідальність, що передбачена Кодексом торговельного мореплавства України. Так, прямо можливість застосування відповідальності на капітана морського судна передбачають наступні статті: капітан судна зобов'язаний надати допомогу людям, які зазнали лиха в морі (стаття 59 Кодексу торговельного мореплавства України). Капітан кожного із суден, що зіткнулися, зобов'язаний після зіткнення, наскільки він може зробити це без серйозної загрози для своїх пасажирів, екіпажу і судна, подати допомогу іншому судну, його пасажирам і екіпажу (стаття 60 Кодексу торговельного мореплавства України). За невиконання цих обов'язків капітан несе відповідальність згідно з чинним законодавством України. За незаконне утримання в окремому приміщенні або інше перевищення повноважень щодо підтримання порядку на судні капітан несе відповідальність згідно з чинним законодавством України (стаття 65 Кодексу торговельного мореплавства України) [5].

Окремим рядком встановлена адміністративна відповідальність капітана судна за неправильну інформацію про судно та прохід без лоцмана. Так, відповідно до статті 102 Кодексу торговельного мореплавства України за надання недостовірної інформації, у тому числі за допомогою технічних суднових засобів, щодо даних про судно, перелік яких встановлюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах морського і річкового транспорту, а також за прохід без дозволу служби регулювання руху або без лоцмана в зоні обов'язкового лоцманського проведення капітан судна зобов'язаний сплатити штраф у розмірі двократної ставки лоцманського збору незалежно від встановленої чинним законодавством України відповідальності за наслідки, що можуть виникнути через ці дії [5].

Таким чином, Кодексом України про адміністративні правопорушення визначено перелік, підстави та умови притягнення капітана морського судна до адміністративної відповідальності за неналежне управління морським судном, крім того, чинним законодавством встановлюється відповідальність капітана за порушення правил охорони водних ресурсів.

Окрім Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кодексу торговельного мореплавства України, капітана морського судна можна притягнути до адміністративної відповідальності відповідно до Водного кодексу України [3], Митного кодексу України [11], Законів України «Про морські порти України» від 17 травня 2012 року № 4709-VI [16], «Про виключну (морську) економічну зону України» від 16 травня 1995 року № 162/95-ВР [14], «Про транспорт» 10 листопада 1994 року № 232/94-ВР [17] та інших нормативних актів.

Крім того, капітан несе відповідальність не лише за національним, а також і за міжнародним морським законодавством за виконання своїх обов'язків згідно з морською практикою та нормативними документами. Існує цілий ряд міжнародних кодексів, Міжнародні правила попередження зіткнення суден у морі 1972 року, Міжнародна конвенція з охорони людського життя в морі 1974 року, міжнародні правила перевезення різноманітних вантажів, резолюції Міжнародної морської організації тощо, невиконання яких неминуче веде до застосування правових та професійних санкцій до судноводіїв – капітанів [12, с. 94-102].

Таким чином, однією з основник характеристик адміністративної відповідальності капітана морського судна є подвійна юридична природа, а саме, адміністративна відповідальність, до якої капітан морського судна, як уповноважений орган, притягує винних осіб за вчинення правопорушень щодо посягання на порядок управління морського судна і не виконання чи неналежне виконання законних вимог капітана та адміністративна відповідальність, до якої центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпеки на морському та річковому транспорті може притягнути капітана морського судна за неналежне управління морським судном.

Отже, адміністративна відповідальність капітана морського судна має подвійну юридичну природу: адміністративна відповідальність осіб, підпорядкованих капітану морського судна за не виконання або неналежне виконання його законних вимог під час здійснення морського рейсу та адміністративна відповідальність, до якої притягується капітан морського судна, відповідно до вимог адміністративного та міжнародного морського права за неналежне управління морським судном.

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. Байрак В. В. Поняття адміністративної відповідальності у сфері управління морським та річковим транспортом та її функції. *Право.ua.* 2017. № 3. С. 74-79.

3. Водний кодекс України від 06.06.1995 № 213/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1995. № 24. Ст. 189.

4. Заяць Р. Я. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права.* 2012. Вип. 8. С. 17-20.

5. Кодекс торговельного мореплавства України від 23.05.1995 № 176/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. №№ 47, 48, 49, 50, 51, 52. Ст. 349.

6. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. додаток до № 51. Ст. 1122.

7. Коломоєць Т. О., Пирожкова Ю. В., Газенко О. О. та ін.. Адміністративне судочинство: підруч. Державний вищий навчальний заклад «Запорізький національний ун-т» Міністерства освіти і науки України. Київ; Запоріжжя: Істина, 2009. 344 с.

8. Комзюк А. Т., Гуменюк В. А., Джагупов Г. В. та ін. Адміністративна відповідальність в Україні: навч. посібник. Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. 99 с.

9. Кукшинова О. О. Підстави адміністративної відповідальності за правопорушення на морському транспорті. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2017. Вип. 44(2). С. 40-43.

10. Левенець Ю. О. Поняття адміністративної відповідальності. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2012. Вип. 3. С. 54-62.

11. Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44-45, № 46-47, № 48. Ст. 552.

12. Орлова Н. До питання про правовий статус капітана судна. *Юрист України*. 2014. № 4. С. 94-102.

13. Положення про Державну службу морського та річкового транспорту України: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2017 р. № 1095. *Верховна Рада України*: офіційний веб-сайт. 2018. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1095-2017-%D0%BF/conv

14. Про виключну (морську) економічну зону України: Закон України від 16.05.1995 № 162/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 21. Ст. 152.

15. Про затвердження Положення про капітана морського порту та службу капітана морського порту: наказ Міністерства інфраструктури України від 27.03.2013 № 190. *Верховна Рада України*: офіційний веб-сайт. 2018. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0632-13

16. Про морські порти України: Закон України від 17.05.2012 № 4709-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2013. № 7. Ст. 65.

17. Про транспорт: Закон України від 10.11.1994 № 232/94-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1994. № 51. Ст. 446.

Анотація

Кішлян В. Л. **Адміністративна відповідальність капітана морського судна.** – Стаття.

У статті визначено, що адміністративна відповідальність капітана морського судна має подвійну юридичну природу: адміністративна відповідальність осіб, підпорядкованих капітану морського судна за не виконання або неналежне виконання його законних вимог під час здійснення морського рейсу та адміністративна відповідальність, до якої притягується капітан морського судна, відповідно до вимог адміністративного та міжнародного морського права за неналежне управління морським судном.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, відповідальність, гарантії адміністративного захисту, держава, капітан морського судна, міжнародне законодавство, національне законодавство, повноваження, управління судном.

Аннотация

Кишлян В. Л. **Административная ответственность капитана морского судна.** – Статья.

В статье определено, что административная ответственность капитана морского судна имеет двойную юридическую природу: административная ответственность лиц, подчиненных капитану морского судна за невыполнение или ненадлежащее выполнение его законных требований при осуществлении морского рейса и административная ответственность, к которой привлекается капитан морского судна, в соответствии с требованиями административного и международного морского права за ненадлежащее управление морским судном.

Ключевые слова: административно-правовой статус, ответственность, гарантии административной защиты, государство, капитан морского судна, международное законодательство, национальное законодательство, полномочия, управление судном.

Summary

Kishlyan V. L. **Administrative responsibility of the captain of a sea vessel.** – Article.

The article establishes that the administrative responsibility of the master of a seagoing ship is of a dual legal nature: the administrative responsibility of persons subordinate to the master of a seagoing vessel for not fulfilling or improperly fulfilling its legal requirements during the operation of a seagoing voyage and the administrative liability to which the master of a seagoing vessel is brought, in accordance with the requirements of an administrative and international maritime vessel rights for mismanagement of a ship.

Key words: administrative and legal status, responsibility, guarantees of administrative protection, the state, the captain of a seagoing vessel, international law, national legislation, powers, management of the vessel.

УДК 342.922

П. О. Комірчий
кандидат юридичних наук, доцент,
докторант кафедри публічного управління та адміністрування
Національної академії внутрішніх справ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПЕРСОНАЛУ ОРГАНУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ У ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

Постановка питання. Публічна влада в Україні, як і будь-якій іншій державі, здійснюється у межах складного комплексу компетентних дій різного роду, що виражають зміст цієї діяльності та її спрямованість, будучи здійсненими компетентними суб'єктами цієї влади, тобто відповідними органами публічної служби. Поряд із тим, безпосередня діяльність органів публічної служби, як відомо, забезпечується виконанням (у межах покладених завдань, функцій, обумовлених метою діяльності відповідного органу) службово-трудових обов'язків усіма суб'єктами, що віднесені до службовців і працівників відповідного органу, тобто, персоналу цього органу. З огляду на це, в процесі дослідження адміністративно-правового забезпечення організації публічної служби у правоохоронній сфері нашої держави не можливо ігнорувати питання адміністративно-правового статусу персоналу органів публічної служби у відповідній сфері.

Особливим чином вказане питання актуалізується сьогодні, зважаючи на стратегічні прагнення нашої держави: (1) реформувати органи публічної влади у правоохоронній сфері у відповідності до європейських моделей функціонування цих органів; (2) найбільш оптимальним чином запобігати та протидіяти корупції персоналу в досліджуваній сфері.

Аналіз наукової літератури та невирішені раніше питання. Правовому статусу персоналу органів публічної служби у правоохоронній сфері нашої держави вже у тій чи іншій мірі приділяли увагу вчені як у галузі права, так і у галузі публічного управління (зокрема, Ю.Ю. Бойко-Бузиль, В.М. Василенко, М.П. Грай, О.А. Гусар, М.В. Калашник, Д.П. Калаянов, В.В. Кобзар, Ю.І. Коваленко, Л.В. Крупнова, О.С. Маєвський, К.Ю. Мельник, Р.М. Опацький, Н.Г. Павленко, О.В. Петришин, Ю.В. Ударцов, Д.В. Швець та інші науковці). При цьому, слід зауважити, що в теорії адміністративного права України до сьогодні вказане питання не розглядалось в межах комплексного підходу, що передбачав би розкриття сутнісного змісту понять «персонал органу публічної служби», а також «адміністративно-правовий статус персоналу органу публічної служби у правоохоронної сфери України».

Отже, **метою** цієї наукової статті є з'ясування концептуального змісту адміністративно-правового статусу персоналу органу публічної служби у правоохоронної сфері України. Досягнення поставленої мети виявляється можливим шляхом вирішення наступних *завдань*: (1) з'ясувати наукові підходи до розуміння понять «персонал», «персонал органу публічної служби», на основі чого сформулювати визначення поняття «персонал органу публічної служби у правоохоронній сфері України»; (2) окреслити сутнісний зміст адміністративно-правового статусу персоналу органу публічної служби у правоохоронної сфери України, приймаючи до уваги методико-теоретичні підходи вчених до розуміння понять «правовий статус» та «адміністративно-правовий статус»; (3) узагальнити результати проведеної наукової розвідки.

Виклад основного матеріалу. У межах розкриття питання адміністративно-правового статусу персоналу органу публічної служби у правоохоронної сфери нашої держави спершу необхідно проаналізувати актуальне розуміння вченими поняття «персонал». Між тим, з'ясовуючи те, яким саме змістом наповнюється означене поняття у наукових джерелах [див., напр.: 1, с. 89.; 2, с. 127–128; 3, с. 262–263; 4, с. 124; 5, с. 9], можемо помітити, що наукові підходи вчених до розуміння поняття «персонал» не характеризуються достатньою єдністю. Це, на нашу думку, обумовлено тим, що вказане поняття розкривається вченими, які представляють різні галузі науки (юриспруденції, публічного управління, економіки, соціології, психології) та, таким чином, розкривають у визначенні поняття «персонал» важливі для їх наук особливі риси персоналу, часто ігноруючи інші, не менш важливі, характеристики персоналу. При цьому спільним для вчених є те, що вони у тій чи іншій мірі під персоналом розуміють особовий склад підприємства (установи, організації) чи його (тобто, складу) частину (іншими словами: сукупний трудовий ресурс). Приміром, на думку М.А. Мажар, персонал – це «особовий склад установи, організації, підприємства або частини цього складу, виділена за функціональною ознакою, наприклад, управлінський персонал» [6, с. 258]. У свою чергу М.Я. Матвіїв вважає, що персоналом є «особовий склад організації, який

© П. О. Комірчий, 2018

включає усіх найнятих працівників, а також працюючих власників і співвласників» й додатково характеризується наступними основними ознаками: (а) наявність його трудових взаємин з працедавцем, які оформлені трудовим договором; (б) володіння відповідними якісними характеристиками (професією, спеціальністю, кваліфікацією, компетентністю тощо), наявність яких визначає діяльність працівника на конкретній посаді або робочому місці; (в) цільова спрямованість діяльності персоналу, тобто створення відповідних умов праці працівникові для досягнення цілей підприємства [7, с. 52].

Стосовно ж персоналу органів публічної служби слід зауважити, що наукові напрацювання з цього питання базуються на загальних досягненнях вчених у вирішенні питання визначення статусу персоналу, а також на досягненнях теорії адміністративно-правового статусу публічних службовців (зокрема, це В.В. Васильківська, Я.С. Золотарьова, Ю.В. Ковальчук, О.В. Литвин та інші вчені), сутнісного змісту службово-трудових (державно-службових) правовідносин (наприклад, І.П. Греков, М.І. Іншин, І.В. Огієнко, В.Ю. Поплавський, І.П. Сімонова, Т.П. Яценко та інші вчені) та статусу працівників органів публічної служби (приміром, Ю.Ю. Бойко-Бузиль, Ю.І. Коваленко, О.С. Маєвський, Д.В. Швець та інші вчені), що, безумовно, є теоретико-методологічно виправданим. При цьому дослідження сутнісного змісту персоналу органів публічної служби вченими, як правило, здійснюється саме в контексті конкретного органу публічної служби, з огляду на що вчені не розглядають персонал органів публічної служби загалом як такий.

Зокрема, Д.С. Денисюк зазначає, що персонал поліції – це «найбільш консервативна та численна частина службовців, яка володіє, на відміну від інших категорій державних муніципальних службовців, широкими владними повноваженнями, що мають найчастіше дискреційний характер, а також правом здійснювати примусові заходи» [8, с. 37] (фактично, це повторення позицій українського науковця Д.П. Калаянова [9, с. 379–384]). У свою чергу Є.Ю. Бараш, досліджуючи статус персоналу Державної кримінально-виконавчої служби України, доходе думки, що у широкому сенсі «персонал» охоплює всіх осіб, які «виконують певні обов'язки у відповідних органах, підприємствах, установах і організаціях ДКВС та будь-яких їх структурних підрозділах». При цьому поняттям «персонал» об'єднується не лише атестованих, але й цивільних осіб, адже головним у віднесенні тієї чи іншої особи до «персоналу» цього органу є не посада, яку обіймає особа у відповідній ієрархії, а те, що ця особа «реально виконує певну трудову функцію в даній системі управління» [10, с. 77].

Отже, можемо дійти думки, що персоналом органу публічної служби у правоохоронній сфері нашої держави є постійний чи тимчасово працюючий особовий склад відповідного органу публічної служби, особи, віднесені до якого, володіючи відповідним рівнем правосуб'єктності, а також, перебуваючи у державно-службових (чи лише трудових) відносинах, виконують службово-трудову (чи лише трудову) функцію в структурі цього органу публічної служби на основі чинного законодавства та контрактів (договорів). Тобто, у загальному сенсі персонал органу публічної служби у правоохоронній сфері України – це публічні службовці та працівники з особливим правовим статусом.

При цьому, що стосується визначення поняття «правовий статус», то з цього приводу слід зауважити, що на сьогоднішній день у науковій літературі існують неоднозначні визначення цієї правової категорії. На цю ж обставину також звертає увагу український вчений О.В. Синєгубов, зауважуючи з цього приводу, що в теоретичних розробках вчених і дослідників «поширеним є те, відповідно до якого правовий статус – це комплексна категорія, яка складається з сукупності різних елементів, об'єднаних тим, що вони характеризують становище людини в суспільстві» [11, с. 902]. У свою чергу українська правниця Н.В. Ортинська, критично аналізуючи наявні наукові позиції щодо тлумачення поняття «правовий статус», доходе думки про можливість згрупування відповідних методико-теоретичних підходів, в межах яких вчені та дослідники: (1) узагальнюють правовий статус з роллю та значенням людини в державі та суспільстві; (2) інтерпретують правовий статус в якості визначеної системи законодавчо закріплених прав та обов'язків [12, с. 21, 22].

При цьому звернемо увагу на те, що українськими юристами-трудовиками В.С. Венедиктовим і М.І. Іншином під поняттям «правовий статус» пропонується розуміти «насамперед, правове положення особи щодо інших учасників суспільних відносин». Поряд із тим, науковці зауважують, що «правовий статус по відношенню до фактичних можливостей і обов'язків особи, обумовлених суспільством у цілому, не може розглядатись у якості наслідку», оскільки, «правовий статус знаходиться у взаємодії з фактичним суспільним положенням людей» [13, с.12]. У свою чергу Т.О. Санжарук вважає, що означеним терміном окреслюється «юридичне закріплення становища людини і громадянина в сучасному суспільстві», що має визначальне значення для правового регулювання поведінки особи: правовий статус «служить умовою визначених взаємин між ними, обумовлює зміст поведінки особи в різних ситуаціях». При цьому «правовий статус характеризується набором прав, свобод, обов'язків, що існують у даній державі» [14, с. 123]. Тобто, слід погодитись

з О.В. Синєгубовим у тому, що вчені у загальному контексті відносно єдині в думці про те, чим є правовий статус. Розбіжності ж в розумінні відповідного феномену спостерігаються саме в межах питання конкретизації цього феномену через описання переліку його структурних елементів й окреслення їх характеристики.

Поряд із тим, на думку вчених-адміністративістів, адміністративно-правовий статус як різновид правового статусу у загальному контексті складається зі: (1) сукупності прав, обов'язків і гарантій їх реалізації, які визначаються у нормативно-правових актах [17, с. 90]; (2) правосуб'єктності, прав, обов'язків та юридичної відповідальності суб'єкта права [18, с. 10–11]; (3) прав, обов'язків, правозастосування, а також особливостей юридичної відповідальності суб'єкта права [19, с. 9]; (4) функцій, завдань і компетенції [20, с. 82–94]. Окреслена розбіжність в розумінні українськими вченими і дослідниками складових елементів адміністративно-правового статусу суб'єктів права, на нашу думку, пов'язана щонайперше з тим, що: (1) в теорії адміністративного права до сих пір відсутнім є узагальнений підхід до розуміння структури поняття «адміністративно-правового статусу»; (2) вчені, визначаючи відповідні структурні елементи статусу, орієнтуються на адміністративно-правові статусу певних (досить часто спеціальних) суб'єктів права. Окрім того, необхідно звернути увагу на те, що в окремих наукових розробках вчені пропонували певні узагальнюючі підходи до розуміння структури досліджуваного правового статусу суб'єктів адміністративного права. Зокрема, на думку Д.В. Лазаренко до елементів адміністративно-правового статусу відносить: (1) адміністративну відповідальність, дисциплінарну відповідальність посадових осіб публічної адміністрації; (2) завдання адміністративно-правового регулювання; (3) обсяг і характер правосуб'єктності публічної адміністрації; (4) правосуб'єктність публічної адміністрації; (5) публічні суб'єктивні права; (6) функції адміністративно-правового регулювання; (7) цілі адміністративно-правового регулювання; (8) юридичні обов'язки публічної адміністрації; (9) юридичну відповідальність [21, с. 79].

Закономірним чином означена проблема позначається й на досліджені адміністративно-правового статусу органів публічної служби. Наприклад, В.А. Панчук, досліджуючи адміністративно-правовий статус помічника судді, зауважує, що до елементів цього правового статусу слід віднести: (1) порядок і підстави набуття адміністративної правосуб'єктності помічника судді; (2) функції та завдання помічника судді; (3) адміністративні права та обов'язки; (4) адміністративно-правові підстави взаємодії помічника судді з правоохоронними органами; (5) адміністративно-правову відповідальність у сфері професійної діяльності помічника судді [22, с. 33]. Д.Л. Лемеш, аналізуючи положення Закону України «Про Національну поліцію», доходе думки, що структуру правового статусу працівника поліції України складають такі його елементи: (1) порядок зайняття посади працівника поліції, кваліфікаційні вимоги до кандидата на відповідну посаду; (2) принципи та гарантії проходження служби на посаді працівника поліції; (3) повноваження, функції та юридична відповідальність працівника поліції; (4) підстави звільнення з посади працівника поліції [23, с. 57].

Також слід звернути увагу на те, що багатьма українськими вченими та дослідниками (зокрема, це В.М. Василенко, О.А. Гусар, М.В. Калашник, В.В. Кобзар, В.В. Маковій, Р.М. Опацький, Н.Г. Павленко та інші вчені) звертається увага й на концептуальний зміст адміністративно-правового статусу персоналу органів публічної служби. Наприклад, український вчений О.П. Угровецький вважає, що адміністративно-правовий статус персоналу органів, служб та підрозділів Державної служби охорони при МВС України під час надання охоронних послуг – це «комплексна, інтеграційна категорія, яка відображає взаємовідносини держави, органів системи Міністерства внутрішніх справ (в особі ДСО при МВС України) і осіб рядового та начальницького складу в процесі підготовки останніх до ефективного виконання завдань в сфері надання охоронних послуг, захисту й забезпечення прав, свобод та законних інтересів учасників суспільних відносин» [15].

Отже, в теорії визначення адміністративно-правового статусу персоналу органів публічної служби характеризується проблемами, що не були в достатній мірі вирішеними вченими у дослідженні сутнісного змісту самого адміністративно-правового статусу. При цьому основною такою проблемою є перелік елементів, які структурують цей статус. Загалом, слід наголосити на тому, що елементний склад правового статусу суб'єктів адміністративно-правових відносин залежить, насамперед, від того, якою є ця особа – фізичною чи юридичною. Наприклад, якщо відповідним суб'єктом є фізична особа, то елементами її правового статусу, як зазначає Р.В. Олійник, будуть права, обов'язки та відповідальність. У випадку ж, коли відповідним суб'єктом постає юридична особа-державний орган (зокрема прокуратура), то до відповідних елементів пропонується відносити: мету її утворення та діяльності; завдання, функції; форми і методи діяльності; принципи та гарантії діяльності; компетенція, права, обов'язки та відповідальність; особливості організаційно-структурної будови системи державного органу та взаємовідносин [16, с. 36]. У той же час, розглядаючи адміністративно-правовий статус персоналу органу публічної служби у правоохоронній сфері

необхідно мати на увазі, що мова йде саме про колективний суб'єкт адміністративного права – сукупність неоднорідних за своїм правовим статусом фізичних осіб, які здійснюють службову (трудову) функцію у відповідних органах та їх структурних підрозділах, сукупно приводячи до «життя» сам орган публічної служби та державу загалом.

Висновки. Зважаючи на викладене, доходимо думки, що під адміністративно-правовим статусом персоналу органу публічної служби в правоохоронній сфері нашої держави слід розуміти системну сукупність взаємозалежних нормативно-визначених адміністративно-правових властивостей кадрового складу відповідного органу публічної служби.

При цьому найбільш повно адміністративно-правовий статус цього персоналу в теорії може бути розглянутий шляхом окреслення його наступної структури: (1) обсяг правосуб'єктності кандидата на посаду, яка дозволяє виникнути адміністративно-правовому статусу та зберігати його після призначення на посаду; (2) порядок зайняття посади (працевлаштування); (3) права та обов'язки персоналу (цим елем елементом охоплено: права та обов'язки людини і громадянина; трудові права та обов'язки; загальні права та обов'язки державних службовців; загальні права та обов'язки державних службовців відповідного органу; безпосередні права та обов'язки державного службовця відповідного органу); (4) обмеження персоналу; (5) принципи та гарантії для персоналу, що закріплені у законодавстві; (6) юридична відповідальність персоналу (особливості її настання, перебігу та припинення).

Література

1. Александрова Н.А., Васильцова Л.И. Инвестиции в персонал в условиях кризиса как стратегический фактор конкурентоспособности. *Аграрный вестник Урала*. 2016. № 5. С. 88–94.

2. Васильчак С.В., Мацюняк І.Р. Кадрова безпека підприємства – основа економічного розвитку. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2009. Т. 19, № 12. С. 122–128.

3. Гайсина Л.М., Дорожкин Ю.Н. Управление персоналом в российских компаниях нефтегазового комплекса: социологический аспект. *Вестник Башкирского университета*. 2009. Т. 14, № 1. С. 261–264.

4. Зиновьева Н.М. Квалифицированный персонал как результат интеграции науки, образования и бизнеса. *Территория науки*. 2015. № 6. С. 123–125.

5. Яковлева Е.В. Персонал как объект управления в условиях инновационной экономики. *Креативная экономика*. 2010. № 6. С. 7–13.

6. Мажар М.А. Вплив трудових ресурсів на конкурентоспроможність підприємства. *Вісник Житомирського державного технологічного університету*. Серія: Економіка, управління та адміністрування. 2010. № 2(52). С. 258–261.

7. Матвіїв М.Я. Персонал в комплексі маркетингу на ринку праці. *Галицький економічний вісник*. 2010. № 3(28). С. 50–56.

8. Денисюк Д.С. Стан і перспективи реформування органів внутрішніх справ України: досвід поліції зарубіжних держав. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2014. Т. 2, Вип. 29, Ч. 2. С. 36–39.

9. Калаянов Д.П. Поліція країн ЄС та використання її досвіду в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ України: теорія і практика: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2010. 455 с.

10. Бараш Є.Ю. Персонал Державної кримінально-виконавчої служби: поняття та структура. *Право і безпека*. 2010. № 4(36). С. 75–80.

11. Синєгубов О.В. Правовий статус дитини, як учасника особистих немайнових відносин. *Форум права*. 2013. № 1. С. 900–907.

12. Ортинська Н.В. Правовий статус неповнолітніх: теоретико-правове дослідження: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2017. 524 с.

13. Венедиктов В.С., Іншин М.І. Статус працівників органів внутрішніх справ України як державних службовців: науково-практичний посібник, Харків: НУВС, 2003. 221 с.

14. Санжарук Т.О. Правовий статус як властивість індивідуального суб'єкта права та компетенція як властивість колективного суб'єкта права. *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. № 25. С. 122–128.

15. Угровецький О.П. Організаційно-правові засади охоронної діяльності Державної служби охорони при МВС України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків 2004. URL: https://mydisser.com/files/35439723.doc (дата звернення: 14.10.2018).

16. Олійник Р.В. Адміністративно-правовий статус прокуратури України. *Європейські перспективи*. 2013. № 13. С. 35–40.

17. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навчальний посібник. Київ: Вид-во «Атіка», 2007. 624 с.

18. Авторгов А.М. Адміністративно-правовий статус державного виконавця: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2008. 17 с.

19. Подоляка А.М. Адміністративно-правовий статус Державної автомобільної інспекції МВС України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2004. 19 с.

20. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. С.В. Ківалова. Одеса: Вид-во «Юрид. літ.», 2003. 896 с.

21. Лазаренко Д.В. Адміністративно-правовий статус публічної адміністрації, яка здійснює регулювання використання природних ресурсів. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. № 73. С. 77–80.

22. Панчук В.А. Адміністративно-правовий статус помічника судді в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 . Київ, 2018. 231 с.

23. Лемеш Д.Л. Адміністративно-правовий статус працівників поліції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2016. 201 с.

Анотація

Комірчий П. О. **Адміністративно-правовий статус персоналу органу публічної служби у правоохоронній сфері України.** – Стаття.

В статті визначається сутнісний зміст адміністративно-правового статусу персоналу органу публічної служби у правоохоронної сфері України, приймаючи до уваги методико-теоретичні підходи вчених до розуміння понять «персонал», «правовий статус» та «адміністративно-правовий статус». Особлива увага автора приділяється з'ясуванню адміністративно-правового

сутнісного змісту поняття «персонал органу публічної служби у правоохоронній сфері України» на основі аналізу наукових підходів вчених до розуміння понять «персонал», «персонал органу публічної служби». У висновках до статті узагальнюються результати проведеної наукової розвідки та визначаються основні шляхи оптимізації теорії адміністративно-правового статусу персоналу органу публічної служби у досліджуваній сфері.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, орган публічної служби, персонал, правовий статус, правоохоронний орган.

Аннотация

Комирчий П. А. **Административно-правовой статус персонала органа публичной службы в правоохранительной сфере Украины.** – Статья.

В статье определяется сущностное содержание административно-правового статуса персонала органа публичной службы в правоохранительной сфере Украины, принимая во внимание методико-теоретические подходы учёных к пониманию терминов «персонал», «правовой статус» и «административно-правовой статус». Особое внимание автора уделяется выяснению административно-правового сущностного содержания понятия «персонал органа публичной службы в правоохранительной сфере Украины» на основе анализа научных подходов учёных к пониманию терминов «персонал», «персонал органа публичной службы». В выводах к статье обобщаются результаты проведённого научного исследования и определяются основные пути оптимизации теории административно-правового статуса персонала органа публичной службы в исследуемой сфере.

Ключевые слова: административно-правовой статус, орган публичной службы, персонал, правовой статус, правоохранительный орган.

Summary

Komirchyi P. O. **Administrative and legal status of the personnel of public service body at law enforcement area of Ukraine.** – Article.

The article outlines the essential content of administrative and legal status of the personnel of public service body at law enforcement area of Ukraine, considering methodic and theoretical approaches of scientists to understanding the concepts of “personnel”, “legal status”, “administrative and legal status”. The author’s particular attention is paid to defining the administrative and legal essential content of the “personnel of public service body at law enforcement area of Ukraine” concept based on the analysis of scientific approaches to understanding the concepts of “personnel” and “personnel of the public service body”. To conclude the article, the results of the scientific exploration are summarized and the core ways of optimizing the theory of administrative and legal status of personnel at public service body in the investigated sphere are determined.

Key words: administrative and legal status, law enforcement agency, legal status, personnel, public service.

УДК 342

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

ПОНЯТТЯ КОМПЕТЕНЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ ТА БЕЗПЕКИ

Актуальність теми. Підвищення ефективності діяльності Національної поліції передбачає не тільки раціональну побудову її системи, але й найбільш повне, доцільне за сутністю та чітке за формою визначення компетенції. Визначення компетенції Національної поліції має важливе як теоретичне, так і практичне значення, оскільки відсутність чіткої регламентації прав та обов'язків Національної поліції, голови, його заступників та інших посадових осіб може призвести до порушення законності, зниження виконавської дисципліни, безвідповідальності, неналежного виконання обов'язків та неправильних управлінських рішень.

Вчені неодноразово у своїх дослідженнях звертались до проблеми визначення компетенції державних органів. При цьому, і досі серед науковців відсутня єдина точка зору щодо змісту понять «компетенція» та «повноваження».

Стан наукових досліджень. Ці питання досліджували у своїх роботах такі українські вчені, як С.С. Алексєєв, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.Т. Білоус, І.П. Голосніченко, О.М. Джужа, Є.В. Додін, О.В. Кузьменко, О.В. Негодченко, В.І. Олефір, В.І. Осадчий, В.М. Плішкін, А.О. Селіванов, В.Д. Сущенко, В.М. Шкарупа й інші. Водночас комплексне наукове дослідження поняття компетенція Національної поліції України, як суб'єкта забезпечення реформ в сфері громадського порядку та безпеки не проводилось.

Тому **мета статті** – на основі аналізу загальнотеоретичних учень та адміністративно-правових досліджень визначити зміст і запропонувати авторське визначення поняття «компетенція Національної поліції як суб'єкта забезпечення реформ».

Виклад основного матеріалу. Одні науковці (В.Б., Аверянов, А.Ф. Мельник, Ю.П. Битяк інші), компетенція органу державної влади – це владні повноваження органу, той чи інший обсяг державної діяльності, покладений на певний орган, або коло передбачених правовим актом питань, яке може вирішувати цей орган, сукупність функцій та повноважень органу з усіх встановлених для нього предметів відання. А.М. Вітченко під компетенцією розуміє коло повноважень органу управління чи право виконувати надані йому законом владні функції. Наділені компетенцією органи управління діють як носії частини прав, належних державі, на здійснення яких вони уповноважені державою [1, с. 131;2].

С. Г. Серьогіною, зазначається, що компетенція органу публічної влади окреслюється за допомоги максимально конкретних формулювань, які дозволяють дати цілком однозначну відповідь на питання: що має право і що повинен робити цей орган за кожним із доручених йому напрямків суспільного управління з метою цілеспрямованого впорядкування громадського життя, згідно з його стратегічними цілями і завданнями. Складові елементи компетенції дозволяють максимально чітко визначити правове положення конкретного органу як суб'єкта владних правовідносин. Державно-владним установленням компетенції чітко фіксуються обсяг і зміст діяльності того чи того суб'єкта. Одночасно проводиться розмежування його функцій з функціями інших суб'єктів, що співвідносяться з ним як за «вертикаллю», так і за «горизонталлю», іншими словами, закріплюється певний порядок розподілу всієї сукупності державних функцій [2, с. 45–46].

Компетенцію органів внутрішніх справ у сфері охорони громадського порядку на місцевому рівні О. М. Клюєв розуміє як сукупність визначених у нормативно-правових актах прав, обов'язків і функцій органів та підрозділів системи Міністерства внутрішніх справ, за допомогою яких виконуються поставлені перед ними правоохоронні завдання відповідно та у межах встановленої територіальної підвідомчості [3, с. 63].

М. М. Потіп вважає, що за своєю структурою компетенція складається з основних (повноваження та предмет ведення) та організаційних (призначення органу, цілі та задачі, професіоналізм посадових осіб) елементів, які у своєму взаємозв'язку дають можливість якісного виконання покладених на органи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування функцій [4, с. 35].

Поняття «компетенція» окремими науковцями розуміється у широкому та вузькому розумінні. одні науковці розуміють компетенцію як сукупність прав чи обов'язків, інші пов'язують це визначення з сукупністю функцій та повноважень у певних сферах або визначають це поняття через функції, інші через предмети відання та повноваження.

© М. В. Кочеров, 2018

Не вступаючи в дискусії з приводу розуміння поняття «компетенція», зазначимо, що компетенція Національної поліції – це сукупність владних повноважень (прав та обов'язків), які покладені на поліцію згідно із законодавством, коло передбачених питань, які може вирішувати цей орган у визначених сферах з метою виконання відповідних завдань та функцій.

Компетенція Національної поліції визначена у законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах, основні з них такі: Закон України «Про Національну поліцію», Положення про Національну поліцію, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015р. № 877. Вищенаведені нормативно-правові акти регламентують загальні права та обов'язки, які має кожний поліцейський, місце Національної поліції в системі органів виконавчої влади, межі самостійності поліції, як окремого центрального органу виконавчої влади. Інші нормативно-правові акти визначають компетенцію Національної поліції за сферами та напрямами діяльності.

Аналіз нормативно-правових актів дозволив звернути увагу на те, що у них термін «компетенція» не використовується. Законодавець для позначення прав поліції переважно використовує терміни «повноваження» та «має право». У зв'язку з цим науковий інтерес викликає співвідношення цих споріднених понять.

Юридична енциклопедія дає ширше тлумачення терміна «повноваження»: це сукупність прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій. Обсяг повноважень конкретних державних органів та їхніх посадових осіб залежить від їхнього місця в ієрархічній структурі відповідних органів. Термін «повноваження», зазначається далі в енциклопедії, близький своїм значенням до терміна «компетенція» [5, с. 590].

С. Г. Серьогіна підкреслює відмінність термінів «компетенція» і «повноваження» та вказує на їх співвідношення: «визначення компетенції тільки як предметів відання є недостатнім, оскільки неможливо встановити компетенцію органу, не окресливши конкретні можливості його поведінки в публічних відносинах, його права й обов'язки, які іменуються повноваженнями. Таким чином, компетенція органів публічної влади являє собою сукупність закріплених у нормативно-правових актах предметів відання та повноважень органів публічної влади, шляхом встановлення яких фіксується обсяг та зміст діяльності владних суб'єктів» [6, с. 46]. Тобто, повноваженнями є сааме ті права та обов'язки, яким наділений суб'єкт правовідносин.

Ю. О. Тихомиров зазначає щодо цього, що публічна сфера передбачає поєднання прав та обов'язків у формулу «повноваження» як правообов'язок, який не можна не реалізувати в публічних інтересах [7, с. 56–57]

Ця позиція заслуговує на підтримку, адже можливість поліції (поліцейського) у виборі можливої поведінки під час реалізації наданих законом прав є навіть не стільки правом, скільки обов'язком з виконання покладених завдань.

Повноваження поліції – це сукупність закріплених у законі прав та обов'язків, які встановлені для виконання конкретного завдання (напряму діяльності) та (або) вчинення тих чи інших дій чи прийняття адміністративних (процесуальних тощо) рішень. Компетенція поліції – це сукупність повноважень поліції (прав та обов'язків), гарантій їх здійснення, а також предметів відання, які зумовлюють та визначають ці повноваження.

Компетенція Національної поліції є головною складовою змісту адміністративно-правового статусу цього центрального органу виконавчої влади, яка доповнюється такими важливими елементами, як його завдання, функції, характер взаємозв'язків з іншими органами (як по «горизонталі», так і по «вертикалі»), місце в ієрархічній структурі органів виконавчої влади, порядок вирішення установчих і кадрових питань, юридичні межі самостійності даного органу, встановлені державою.

Компетенція поліції – це поняття, що визначає життєдіяльність поліції не тільки в публічно-правових, але й в приватно-правових відносинах. Компетенція встановлюється та визнається нормами конституційного, адміністративного, фінансового, цивільного, кримінального, міжнародного тощо права. Її переважно визначають та закріплюють у тематичних законах, інших актах та статутах (положеннях), і реалізують за допомогою різних галузей права.

Змістом компетенції поліції є закріплені у Законі України «Про Національну поліцію») та у Положенні про Національну поліцію сукупність владних повноважень поліції (прав та обов'язків), предметів відання (предметів діяльності, функціонального призначення у визначених сферах). При цьому повноваження (правообов'язки) Національної поліції – це вид діяльності і спосіб владного впливу на учасників правовідносин у сферах, що пов'язані з реалізацією державної політики щодо забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги з метою реалі-

зації функцій поліції та приписів правових норм, виконання завдань, які покладені на поліцію.

З одного боку, під час здійснення повноважень поліцією та поліцейськими як правило центр уваги у співвідношенні прав та обов'язків припадає на обов'язки, оскільки за наслідком їх невиконання є юридична відповідальність. З іншого боку поліція та поліцейські мають право вимагати від МВС України, інших органів публічної влади, керівників та осіб не втручатися у сферу компетенції поліції, виконувати ті права та обов'язки, що вони повинні (мають) здійснювати перед поліцією (поліцейським). У цьому випадку покладені обов'язки виконуються через надані права. Тому, формуючі повноваження поліції, законодавець в одних випадках переносе центр ваги на права, в інших – на обов'язки.

Основною формою реалізації поліцією своєї компетенції є видання правових (нормативних) та адміністративних (індивідуальних) актів, а поліцейськими – здійснення державно-владних та організаційно-розпорядчих дій щодо підлеглих суб'єктів. При цьому компетенція поліцейських залежить статусу його в системі державної служби, від посади, яку він обіймає в поліції та закріплюється як правило у законі, положеннях (про департамент, відділ, сектор, службу тощо), посадових інструкціях на основі типових професійно-кваліфікаційних характеристик посади в органі чи підрозділі поліції. У зв'язку з чим компетенція поліцейського включає в себе такі складові: завдання, права та обов'язки; має право; повинен знати; кваліфікаційні вимоги (професійні, моральні та ділові якості) тощо.

Отже, дослідження означеного питання дає змогу виснувати про те, що: 1) вказані поняття «компетенція» та «повноваження» поліції не є тотожними чи взаємозамінними; 3) ці поняття необхідно чітко розмежовувати за змістом, значенням, структурою логічно пов'язаних їхніх внутрішніх елементів та за функціональним призначенням. Сутність та зміст поняття «компетенція Національної поліції» потребує подальшого уточнення в контексті реформ, що відбуваються. Насамперед це стосується відповідності повноважень поліції її завданням, відповідальності поліції та поліцейських за реалізацію своїх повноважень. У зв'язку з чим існує необхідність подальшого дослідження цієї проблематики.

Компетенція Національної поліції як суб'єкта забезпечення реформ представляє собою систему прав та обов'язків поліції, що визначені відповідними нормативно-правовими та правовими актами відповідно до функцій та завдань цього органу з питань забезпечення формування та реалізації реформ, слугують гарантіями здійснення відповідної діяльності та визначають її місце та роль у процесах реформ, які відбуваються у державі.

Визначення компетенції органів поліції як суб'єкта, що забезпечує формування та реалізацію реформ має важливе значення для реалізації поліцією свого адміністративно-правового статусу у цій сфері.

Література

1. Вітченко А. М. Метод правового регулирования социалистических общественных отношений. Саратов, 1974. С. 189.

2. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : [підручник для студентів вищих навчальних закладів] / За ред. С. Г. Серьогіної. – Х. : Право, 2005. – 256 с.

3. Клюєв О. М. Компетенція органів внутрішніх справ у сфері охорони громадського порядку на регіональному рівні / О. М. Клюєв // *Право і безпека*. – 2006. –- № 5-4. – С. 61-63.

4. Потіп М. М. Щодо сутності компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування / М. М. Потіп // *Право і суспільство*. – 2012. – № 6. – С. 32-35.

5. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова ред.кол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 4 : Н-П. – 2002. – 720 с.: іл.

6. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : [підручник для студентів вищих навчальних закладів] / За ред.С. Г. Серьогіної. – Х. : Право, 2005. – 256 с.

7. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции / Ю. А.Тихомиров. – М. : издательство г-на Тихомирова М. Ю., 2001. – 355 с.

Анотація

Кочеров М. В. **Поняття компетенції Національної поліції як суб'єкта забезпечення реформ у сфері публічного порядку та безпеки.** – Стаття.

Стаття присвячена питанням змісту поняття компетенції Національної поліції як суб'єкта забезпечення реформ у сфері публічного порядку та безпеки. Зазначається, що компетенція Національної поліції як суб'єкта забезпечення реформ представляє собою систему прав та обов'язків поліції, що визначені відповідними нормативно-правовими та правовими актами відповідно до функцій та завдань цього органу з питань забезпечення формування та реалізації реформ, слугують гарантіями здійснення відповідної діяльності та визначають її місце та роль у процесах реформ, які відбуваються у державі. Звертається увага, що визначення компетенції органів поліції як суб'єкта, що забезпечує формування та реалізацію реформ має важливе значення для реалізації поліцією свого адміністративно-правового статусу у цій сфері.

Ключові слова: компетенція, повноваження, Національна поліція, реформи, забезпечення, публічний порядок, публічна безпека.

Аннотация

Кочеров М. В. **Понятие компетенции национальной полиции как субъекта обеспечения реформ в сфере общественного порядка и безопасности.** – Статья.

Статья посвящена вопросам содержания понятия компетенции Национальной полиции как субъекта обеспечения реформ в сфере общественного порядка и безопасности. Отмечается, что компетенция Национальной полиции как субъекта обеспечения реформ представляет собой систему прав и обязанностей полиции, которые определены соответствующими нормативно-правовыми и правовыми актами в соответствии с функциями и задач этого органа по вопросам обеспечения формирования и реализации реформ, служат гарантиями осуществления соответствующей деятельности и определяют ее место и роль в процессах реформ, которые происходят в государстве. Обращается внимание, что определение компетенции органов полиции как субъекта, который обеспечивает формирование и реализацию реформ имеет важное значение для реализации полицией своего административно-правового статуса в этой сфере.

Ключевые слова: компетенция, полномочия, Национальная полиция, реформы, обеспечения, публичный порядок, общественная безопасность.

Summary

Kocherov M. V. **The concept of competence of the national police as a subject of ensuring reforms in the field of public order and security.** – Article.

The article deals with the content of the concept of competence of the National Police as a subject of ensuring reforms in the field of public order and security. It is noted that the competence of the National Police as a subject of reform is a system of rights and responsibilities of the police, defined by the relevant regulations and legal acts in accordance with the functions and tasks of this body to ensure the formation and implementation of reforms. activities and determine its place and role in the reform processes taking place in the state. It is noted that the definition of the competence of the police as an entity that ensures the formation and implementation of reforms is important for the implementation of the police's administrative and legal status in this area.

Key words: competence, powers, National Police, reforms, provision, public order, public safety.

УДК 342.951

Д. О. Кошиков
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри поліцейської діяльності
та публічного адміністрування факультету № 3
Харківського національного університету внутрішніх справ

РОЛЬ ІНСТИТУЦІЙ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В МЕХАНІЗМІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Вступ. В умовах сьогодення, як ніколи раніше, гострого обговорення набирають питання забезпечення міжнародної і національної безпеки загалом та її невід'ємних складових зокрема. У даному контексті особливого значення набуває саме «безпековий вектор», що безпосередньо випливає зі змісту положень Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», яка схвалена указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 [1].

Необхідно розуміти, що забезпечення національної безпеки України, поряд із вирішенням таких завдань як створення ефективної системи оборони та відновлення територіальної цілісності, нерозривно пов'язано зі зміцненням економічної безпеки нашої держави. Такий підхід обумовлений особливою роллю економічної безпеки серед інших складових національної безпеки, адже саме перша виступає свого роду «матеріальною основою» (формує ресурсні передумови) для останніх (наприклад, оборонної, соціально-політичної, продовольчої, екологічної, технічної та інших складових національної безпеки).

Очевидно, що інституційний блок забезпечення економічної безпеки України формує як державний так і недержавний сектор, діяльність якого спрямована на реалізацію заходів, спрямованих на протидію загрозам нормального розвитку економіки, захисту та відновлення порушених економічних прав громадян, інтересів підприємств, установ та організацій тощо.

В свою чергу, як засвідчує світовий досвід, саме розвиток громадянського суспільства суттєво впливає на процеси публічного управління та, як наслідок, забезпечення національної та зокрема економічної безпеки. Відповідно інститути громадянського суспільства відіграють одну з ключових ролей у механізмі формування та реалізації державної політики, зокрема у сфері забезпечення економічної безпеки держави.

У зв'язку з цим задля забезпечення сталого розвитку України як правової, демократичної та соціально орієнтованої держави необхідним уявляється вивчення місця (ролі) інституцій громадянського суспільства в механізмі реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки як складової національної безпеки України.

Стан дослідження. Проблематика з'ясування сутності та особливостей державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави в цілому та у діяльності інституцій громадянського суспільства зокрема знайшла своє відображення у наукових працях таких українських вчених-юристів (передусім, фахівців у галузі адміністративного права), як: В. Б. Авер'янов, С. М. Алфьоров, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, О. І. Безпалова, З. С. Варналій, В. І. Волошин, З. В. Гбур, С. М. Гусаров, Є. В. Додін, Д. Г. Заброда, О. Г. Кальман, С. В. Ківалов, А. М. Колодій, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, І. О. Косілова, О. А. Корнієвський, В. М. Кравчук, С. І. Лекарь, В. В. Лемак, Х. О. Мандзіновська, О. М. Музичук, М. М. Пендюра, Т. С. Перун, В. Ф. Погорілко, Н. М. Попадинець, Н. П. Ступчинська, В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, І. Ю. Хомишин, Ю. С. Шемшученко, В. О. Шамрай та інші. Наукові праці зазначених вчених складають основу формування наукових підходів та положень щодо аналізу проблем формування та реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави. Однак питання ролі інституцій громадянського суспільства у механізмі реалізації державної політики забезпечення економічної безпеки держави висвітлені фрагментарно, що зумовлює наразі активізацію наукових досліджень у зазначеному напрямі.

Мета дослідження. Метою даної статті є встановлення ролі інституцій громадянського суспільства в механізмі реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави, яка може бути окреслена за допомогою визначення конкретних ознак (характеристик) їх діяльності щодо протидії загрозам останньої.

Викладення основного матеріалу. Вирішення поставленої мети в першу чергу зумовлює необхідність визначитися із розумінням поняття «громадянське суспільство». Так, юридична енциклопедія та Великий енциклопедичний юридичний словник містять наступне визначення поняття «громадянське суспільство»: «громадянське суспільство – це суспільство з розвиненими економічними, політичними, духовними та іншими відносинами і зв'язками, що взаємодіє з державою та функціонує на засадах демократії та права.

© Д. О. Кошиков, 2018

Побудова громадянського суспільства в державі є метою суспільного розвитку, засобом всебічного забезпечення інтересів, прав та свобод людини і громадянина» [2, с. 646; 3, с. 143]. У свою чергу, у навчальній літературі зазначається, що «громадянське суспільство – поняття, що позначає сукупність відносин в суспільстві: економічних, соціальних, моральних, релігійних, національних та інших» [4, с. 152]. Зокрема, наголошено, що громадянське суспільство є сферою самореалізації вільних громадян і добровільно сформованих асоціацій та організацій, огороджених відповідними законами від прямого втручання та довільної регламентації діяльності цих громадян і організацій з боку державної влади [4, с. 152].

На думку Ю. М. Тодики, «громадянське суспільство – це система самостійних і незалежних від держави суспільних інститутів та відносин, що забезпечують умови для реалізації приватних інтересів та потреб індивідів і колективів, для життєдіяльності соціальної і духовної сфер, їх відтворення та передачі від покоління до покоління» [5, с. 187]. В. Ф. Погорілко, під громадянським суспільством вважає за доцільне розуміти «соціально неоднорідне, структуроване (стратифіковане) суспільство, що є відносно незалежним від держави» [6, с. 88]. Узагальнено, на думку вченого, громадянське суспільство необхідно визначити як «спільність вільних і рівноправних людей, кожному з яких держава забезпечує юридичні можливості бути власником та брати активну і всебічну участь у політичному житті» [6, с. 88]. О. Ф. Скакун підкреслює, що «за своєю сутністю громадянське суспільство являє собою суспільство з високорозвиненого системою взаємодії в межах права вільних і рівноправних громадян, їх об'єднань, з реальним забезпеченням державою їх рівних можливостей вільно й безпечно розпоряджатися своїми силами, здібностями, майном, спираючись на право і власну правосвідомість» [7, с. 528].

Не вдаючись у полеміку з приводу об'єктивності тих чи інших визначень поняття «громадянського суспільства» наше розуміння даної категорії співпадає з його тлумаченням під авторством Н. Я. Дубаса, відповідно до якого «це система суспільних відносин, що спрямовані на мобілізацію та захист суспільством і його представниками, як індивідуальними, так і колективними, своїх легітимних прав та інтересів у всіх сферах суспільного та державного життя» [8, с. 19].

Схожими та цілком обґрунтованими виглядають висновки Міністерства юстиції України, відповідно до яких громадянське суспільство пропонують розглядати «як самоорганізовану і саморегульовану сферу публічно-правових відносин у державі, утворювану вільними і рівними індивідами та створеними ними об'єднаннями громадян, які функціонують, формуючи соціальний капітал та здійснюючи контроль за органами державної влади, служать підґрунтям демократії та визначальним чинником у розбудові правової держави. Тобто, громадянське суспільство не може ототожнюватися з якимось одним суб'єктом публічно-правових відносин, оскільки ця категорія позначує передусім систему суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються між множиною їх різнопорядкових учасників» [9].

Викладене засвідчує, що інститути громадянського суспільства відіграють важливу роль у формуванні та реалізації державної політики різних сфер з метою відстоювання своїх легітимних інтересів у процесі подальшої розбудови громадянського суспільства в Україні.

Слід зазначити, сьогодні в Україні діє досить значна кількість інститутів громадянського суспільства. Разом з тим у літературі не склалося одностайних поглядів щодо їх систематизації. Так, до переліку інституцій громадянського суспільства переважно відносять: 1) професійні союзи, політичні партії, громадські організації та асоціації, соціальні рухи, некомерційний сектор, засоби масової інформації, окремих громадян [10, с. 188]; 2) волонтерські та благодійні організації, засоби масової інформації, творчі та професійні спілки, громадські організації, асоціації тощо [11, с. 40-41]; 3) вільних громадян, самоорганізації населення, добровільно сформовані асоціації та організації [12, с. 210].

Відповідно до Роз'яснення Міністерства юстиції України «Характеристика громадських формувань як інститутів громадянського суспільства» від 24 січня 2011 р. [13] (далі – Роз'яснення Мінюсту) через значу кількість інституцій громадянського суспільства, збірним поняттям обрано категорію «громадські формування», що прийнято класифікувати:

1) за необхідністю формалізації створення: а) підлягають легалізації (офіційному визнанню) державою: громадські організації; профспілки; організації роботодавців; органи самоорганізації населення; б) не підлягають легалізації: батьківські комітети; органи учнівського самоврядування; колективи фізкультури на підприємствах[13];

2) за метою та функціями: а) мають загальну мету і завдання, створюються без будь-яких спеціальних особливостей відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» [14] (у оригінальній версії Роз'яснення Мінюсту мова йде про закон «Про об'єднання громадян», що втратив чинність у зв'язку з прийняттям вказаного закону, яким покликано врегульовувати відповідну сферу суспільних відносин; б) мають спеціальну мету (прямо передбачену Законами): громадські організації інвалідів, «чорнобильців», ветеранів війни; Національний Олімпійський комітет України; Українське товариство охорони пам'яток історії та куль-

тури; саморегулюванні громадські організації; організації професійного спрямування; організації професійного самоврядування [13];

3) за характером повноважень: а) мають визначені законодавством спеціальні повноваження: громадські організації споживачів; громадські організації з охорони публічного порядку та державного кордону; Українське товариство охорони пам'яток історії та культури; б) мають загальну мету і завдання, створені без будь-яких спеціальних особливостей відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» (назву закону замінено за аналогією пояснення вище) [13];

4) за територією діяльності: а) всеукраїнські громадські організації; б) міжнародні громадські організації; в) місцеві громадські організації [13].

У відповідності зі зазначеною класифікацією слід наголосити, що сьогодні одним із найчисельніших громадських формувань є громадські об'єднання (громадські організації та громадські спілки). Правову основу діяльності громадських об'єднань в Україні складає Конституція України [15] та Закон України «Про громадські об'єднання», що визначають права громадських організацій та громадських спілок у різних сферах державного та суспільного життя, в тому числі щодо реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави. Так, у відповідності до ч. 1ст. 21 Закону України «Про громадські об'єднання» з метою протидії загрозам економічній безпеці держави, громадські об'єднання мають право:

– звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами (п. 2) [14];

– одержувати у порядку, визначеному законом, публічну інформацію, що знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації (п. 3) [14];

– брати участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя (п. 4) [14].

Крім того громадські об'єднання зі статусом юридичної особи наділені правами (ч. 2 ст. 21 Закону України «Про громадські об'єднання»):

– брати участь у здійсненні державної регуляторної політики відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (п. 4) [14];

– брати участь у порядку, визначеному законодавством, у роботі консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, що утворюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування для проведення консультацій з громадськими об'єднаннями та підготовки рекомендацій з питань, що стосуються сфери їхньої діяльності (п. 5) [14].

Засади взаємодії громадських об'єднань з органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, у тому числі, включають можливість залучення останніми громадських об'єднань до процесу формування і реалізації державної політики, вирішення питань місцевого значення, зокрема, шляхом проведення консультацій з громадськими об'єднаннями стосовно важливих питань державного і суспільного життя, розроблення відповідних проектів нормативно-правових актів, утворення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів при органах державної влади, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування, в роботі яких беруть участь представники громадських об'єднань (ст. 22 Закону України «Про громадські об'єднання» [14]).

Необхідно відзначити, що громадські організації також можуть надавати допомогу будь-яким органам, що протидіють економічним правопорушенням, або іншим чином допомагають протидіяти економічній злочинності. Так, наприклад, у Тернополі працівниками поліції та представниками громадських організацій спільно здійснюється комплекс заходів, що спрямовані на припинення функціонування підпільних гральних закладів на території області [16].

Аналіз наукової літератури дає можливість зробити висновок, що свого роду «наскрізною» загрозою економічній безпеці виступає корупція. Так, наприклад, Н. Я. Юрків та О. А. Маслій дослідили корупційну складову національної економіки за різними її сферами, серед яких: матеріальне виробництво, фінанси, транспорт, землеустрій тощо. У результаті обґрунтовано, що корупційна складова суттєво послаблює економічну безпеку держави і є реальною загрозою в цілому для національної безпеки України [17, с. 27]. В свою чергу ст. 21 Закону України Законом України «Про запобігання корупції» [18] детально регламентовані права громадських об'єднань щодо запобігання корупції та відповідно забезпечення економічної безпеки. Зокрема, закріплено право проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів, отримувати від них інформацію про врахування відповідних пропозицій [18].

Серед інституцій громадянського суспільства, які спрямовують свою діяльність в тому числі

на забезпечення економічної безпеки держави, уявляється за можливе виокремити молодіжні та громадські дитячі організації. Зокрема зі змісту ч. 2 ст. 8 Закону України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» [19]. випливає, що молодіжні та дитячі громадські організації мають право подавати обов'язкові для розгляду органами державної влади та органами місцевого самоврядування пропозиції до проектів концепцій, державних цільових програм, які стосуються дітей та молоді та відповідно їх фінансування, що захищає від нераціонального використання бюджетних коштів, а значить сприяє підвищенню рівня економічної безпеки держави.

Благодійні організації також здійснюють свою діяльність у напрямку забезпечення економічної безпеки держави, а її правову основу становить Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» [20]. Зокрема, серед сфер благодійної діяльності названим законодавчим актом передбачені: стимулювання економічного росту і розвитку економіки України та її окремих регіонів та підвищення конкурентоспроможності України; сприяння здійсненню державних, регіональних, місцевих та міжнародних програм, спрямованих на поліпшення соціально-економічного становища в Україні (п.п. 13, 14 ч. 2 ст. 3) [20]. Так, наприклад, всеукраїнська благодійна організація «Асоціація благодійників України» систематично проводить заходи щодо удосконалення законодавчих, фінансових, економічних та соціальних умов провадження доброчинності; здійснює аналіз тенденцій, викликів та ризиків у сфері економічної безпеки [21].

Окрему увагу слід приділити функціонуванню професійних творчих працівників та творчих спілок, чия діяльність визначена на рівні Закону України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» [22]. Відповідно до статті 9 названого закону творчі спілки мають право брати участь у визначенні засад державної політики у сфері оплати праці членів творчих спілок, страхування, пенсійного забезпечення, зайнятості, правового та соціально-економічного захисту творчих працівників; представляти професійних творчих працівників до відзначення державними нагородами, почесними званнями, державними преміями, іншими видами морального та матеріального заохочення; здійснювати заходи з соціально-економічної підтримки та благодійництва [22]. Вказане дозволяє уникнути нераціонального розподілу бюджетних асигнувань з метою локалізації негативного впливу наслідків порушення економічної безпеки.

У свою чергу, відповідно до Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» [23] професійні спілки, їх об'єднання захищають право громадян на працю, беруть участь у розробленні та здійсненні державної політики у галузі трудових відносин, оплати праці, охорони праці, соціального захисту (стаття 21) [23]. Так, наприклад, з метою зменшення ризиків використання незадекларованої праці, що справляє значний негативний вплив на розвиток економіки країни, життєвий рівень людей, обмежує можливості держави проводити сучасну економічну та соціальну політику у сферах розвитку професійних навичок, зайнятості, соціального захисту та пенсійного забезпечення, систематично проводяться заходи (форуми) за участі представників Міністерства соціальної політики, Державної служби України з питань праці, Фонду соціального страхування України, представників профспілок та соціальних партнерів [24].

Одним із суб'єктів реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави виступають громадські ради при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у мм. Києві та Севастополі державній адміністрації, діяльність яких урегульована на рівні Постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [25]. Відповідно до Типового положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у мм. Києві та Севастополі державній адміністрації, затвердженого зазначеною вище постанови Кабінету Міністрів України, громадська рада:

– готує та подає органу виконавчої влади обов'язкові для розгляду пропозиції, висновки, аналітичні матеріали щодо вирішення питань у відповідній сфері (в тому числі економічній), підготовки проектів нормативно-правових актів (зокрема, у сфері забезпечення економічної безпеки), удосконалення роботи органу (діяльність якого стосується забезпечення економічної безпеки) (пп. 3 п.4) [25];

– проводить громадський моніторинг за врахуванням органом виконавчої влади пропозицій та зауважень громадськості, забезпеченням ним прозорості та відкритості своєї діяльності, а також дотриманням нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції (пп. 4 п. 4) [25];

– збирає, узагальнює та подає органу виконавчої влади пропозиції громадськості щодо вирішення питань, які мають важливе суспільне значення, в тому числі питань, які стосуються реалізації регіональної економічної політики та реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави на місцевому рівні (пп. 6 п. 4) [25].

Наприклад, з метою забезпечення економічної безпеки держави у сфері харчової промисловості, громадська рада при Міністерстві аграрної політики України: «бере участь у формуванні стратегічних напрямів розвитку економіки галузі в умовах забезпечення її економічної безпеки; бере участь у підготовці та прийнятті нормативно-правових актів, що спрямовані на забезпечення економічної безпеки; виконує функцію опосередкованого контролю за діяльністю підприємств галузі та за законодавчими ініціативами» [26, с. 158].

Висновки. Підсумовуючи викладене, маємо констатувати, що інституції громадянського суспільства є свого роду «системним організмом», що розвивається під впливом різних державотворчих процесів, а їх діяльність пов'язана з домінуючими в суспільстві ціннісними орієнтирами.

В свою чергу роль інституцій громадянського суспільства в механізмі державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави може бути окреслена шляхом визначення конкретних ознак (характеристик) їх діяльності щодо протидії загрозам останньої, зокрема:

1) інституції громадянського суспільства виникають з приводу реалізації громадянами своїх прав і свобод, вирішують питання загальносуспільних, приватних і державних (політичних) інтересів з метою реалізації державної політики в тому числі у сфері забезпечення економічної безпеки держави;

2) громадянська активність щодо забезпечення економічної безпеки втілюється у практичній діяльності громадських об'єднань, громадських рад при центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, молодіжних та дитячих громадських організацій, професійних та творчих спілок, благодійних організацій;

3) правові засади діяльності інституцій громадянського суспільства щодо забезпечення економічної безпеки залежно від конкретного суб'єкта регламентовані на законодавчому та/або підзаконному рівнях, що обумовлює їх різні правові можливості відносно досягнення стану захищеності важливих економічних інтересів держави;

4) діяльність інституцій громадянського суспільства щодо забезпечення економічної безпеки за своєю суттю є допоміжною по відношенню до компетенції спеціально-повноважених органів (суб'єктів) реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки та полягає у здійснені комплексу правових, організаційних, інформаційних заходів, спрямованих на забезпечення виконання завдань останніми;

5) права інституцій громадянського суспільства щодо забезпечення економічної безпеки можна поділити на загальні (характерні для усіх інституцій) та спеціальні (є характерними лише для окремих з них);

6) діяльність інституцій громадянського суспільства здійснюється на національному, регіональному та місцевому рівнях залежно від сфери поширення загроз економічній безпеці;

7) роль інституцій громадянського суспільства в механізмі реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави визначається специфікою виконуваних ними завдань та функцій, зокрема у розрізі їх взаємодії з органами державної влади.

Наприкінці відзначимо, що окреслення ролі інституцій громадянського суспільства в механізмі реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави є логічним продовженням вивчення системи суб'єктів реалізації державної політики у названій сфері, що в свою чергу слугує основою для визначення форм та методів реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки, дослідження яких становить перспективний напрям подальших наукових пошуків.

Література

1. Стратегія Сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена Указом Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015 // База даних «Законодавство України» / *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015.

2. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ, 1998. Т. 1. А-Г. 672 с.

3. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. Київ, 2007. 992 с.

4. Політологія для вчителя : навч. посібн. для студ. Педагогічних ВНЗ / за заг. ред. : К. О. Ващенка, В. О. Корнієнка. Київ : Вид-во імені М. П. Драгоманова, 2011. 406 с.

5. Конституційне право України / за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. Київ, 2002. 450 с.

6. Конституційне право України / за ред. В. Я. Тація, В. Ф. Погорілка, Ю. М. Тодики. Київ : Український центр правничих студій, 1999. 376 с.

7. Скакун О. Ф. Теориягосударства и права : учебник для вузов. Харьков : Консум; Ун-т внутреннихдел, 2000. 704 с.

8. Дубас Н. Я. Поняття громадянського суспільства. *Науковий Вісник Львівського державного університету внутрішніх справ.* № 4. 2011. С. 13-20.

9. Інститути громадянського суспільства та інститут громадських організацій в Україні: теоретико-методологічні та нормопроектні аспекти // *Міністерство юстиції України* : сайт. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_20126.

10. Мошинський Р. Інститути громадянського суспільства в Україні: соціально-правова спрямованість політичних процесів та їх вплив на національну безпеку. *Вісник Національної академії державного управління.* 2013. № 2 (25). С. 184-192.

11. Горбатюк С. Інститути громадянського суспільства у системі соціогуманітарної безпеки: сучасні реалії і тенденції розвитку. *Ефективність державного управління.* 2017. Вип. 4 (53). Ч. 1. С. 39-47.

12. Щедрова Г. П. Громадянське суспільство та політична культура: теоретичний і прикладний аспекти : монографія. Луганськ : Вид-во Елтон-2, 2009. 308 с.

13. Характеристика громадських формувань як інститутів громадянського суспільства : роз'яснення Міністерства юстиції України від 24.01.2011 № n0016323-11 // База даних «Законодавство України» / *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0016323-11#Text.

14. Про громадські об'єднання : закон України від 22.03.2012 № 4572-V // База даних «Законодавство України» / *Верховна Рада України.* URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text.

15. Конституція України : закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних «Законодавство України» / *Верховна Рада України*. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр

16. Чи процвітає в Тернополі гральний бізнес // *Сайт міста Тернополя* : сайт. URL: https://www.0352.ua/news/589434/ci-procvitae-v-ternopoli-gralnij-biznes-vlasnikami-akogo-e-rosiani.

17. Yurkiv Nadiia, Maslii Oleksandra Corruption component as a threat to economic security of the state. *Економіка і регіон*. 2018. Т. 3(70). С. 19-27

18. Про запобігання корупції : закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // База даних «Законодавство України» / *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18.

19. Про молодіжні та дитячі громадські організації : закон України від 01.12.1998 № 281-XIV // База даних «Законодавство України» / *Верховна Рада України.* URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/281-14.

20. Про благодійну діяльність та благодійні організації: закон України від 05.07.2012 № 5073-VI // База даних «Законодавство України» / *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5073-17.

21. Асоціація Благодійників України : сайт. URL: https://vboabu.org.ua.

22. Про професійних творчих працівників та творчі спілки: закон України від 07.10.1997 № 554/97-ВР // База даних «Законодавство України» / *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554/97-%D0%B2%D1%80.

23. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : закон України від 15.09.1999 № 1045-XIV // База даних «Законодавство України» / *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14.

24. Національний форум. безпека праці – пріоритет для профспілок // *Офіційний веб-портал федерація професійних спілок України* : сайт. URL: http://www.fpsu.org.ua/napryamki-diyalnosti/okhorona-pratsi-i-zdorov-ya/14073-1.html.

25. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2012 № 996 // База даних «Законодавство України» / *Верховна Рада України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text.

26. Кіржецька М.С., Кіржецький Ю. І. Економічна безпека підсистем харчової промисловості України: проблеми та пріоритети зміцнення: монографія. Львів: Ліга-Прес, 2018. 214 с.

Анотація

Кошиков Д. О. **Роль інституцій громадянського суспільства в механізмі реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави.** – Стаття.

У статті досліджено роль інституцій громадянського суспільства в механізмі реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави. Надано визначення поняття «громадянське суспільство». Визначено, інститути громадянського суспільства, які відіграють важливу роль у формуванні та реалізації різних сфер державної політики, в тому числі у сфері забезпечення економічної безпеки держави, з метою відстоювання своїх легітимних інтересів у процесі подальшої розбудови громадянського суспільства в Україні та розбудови України як демократичної, правової та соціальної держави.

Надано характеристику функціонування таких інститутів громадянського суспільства як: громадські об'єднання (громадські організації та громадські спілки), молодіжні та дитячі громадські організації, благодійні організації, професійні творчі працівники та творчі спілки, професійні спілки, громадські ради при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, міській, районній державній адміністрації.

Наголошено, що інститути громадянського суспільства незалежні від державної влади, виникають з приводу реалізації громадянами своїх прав і свобод, вирішують питання загальносуспільних, приватних і державних (політичних) інтересів з метою реалізації державної політики в тому числі у сфері забезпечення економічної безпеки держави.

Зроблено висновок, що роль інституцій громадянського суспільства в механізмі державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави може бути окреслена шляхом визначення конкретних ознак (характеристик) їх діяльності щодо протидії загрозам останньої, зокрема: діяльність інституцій громадянського суспільства щодо забезпечення економічної безпеки за своєю суттю є допоміжною по відношенню до компетенції спеціально-повноважених органів (суб'єктів) у сфері забезпечення економічної безпеки та полягає у здійснені комплексу правових, організаційних, інформаційних заходів, спрямованих на забезпечення виконання завдань останніми; права інституцій громадянського суспільства щодо забезпечення економічної безпеки можна поділити на загальні (характерні для усіх інституцій) та спеціальні (є характерними лише для окремих інституцій).

Ключові слова: громадянське суспільство, інституції громадянського суспільства, державна політика, економічна безпека, громадські організації.

Аннотация

Кошиков Д. А. **Роль институтов гражданского общества в механизме реализации государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности государства.** – Статья.

В статье исследована роль институтов гражданского общества в механизме реализации государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности государства. Дано определение понятия «гражданское общество». Определено, институты гражданского общества, которые играют важную роль в формировании и реализации различных сфер государственной политики, в том числе в сфере обеспечения экономической безопасности государства, с целью отстаивания своих законных интересов в процессе дальнейшего развития гражданского общества в Украине и развития Украины как демократического, правового и социального государства.

Охарактеризованы функционирования таких институтов гражданского общества как: общественные объединения (общественные организации и общественные союзы), молодежные и детские общественные организации, благотворительные организации, профессиональные творческие работники и творческие союзы, профессиональные союзы, общественные советы при министерстве, другом центральном органе исполнительной власти , городской, районной государственной администрации.

Отмечено, что институты гражданского общества независимы от государственной власти, возникают по поводу реализации гражданами своих прав и свобод, решают вопросы общественно важных, частных и государственных (политических) интересов с целью реализации государственной политики в том числе в сфере обеспечения экономической безопасности государства.

Сделан вывод, что роль институтов гражданского общества в механизме государственной политики в сфере обеспечения экономической безопасности государства может быть очерчена путем определения конкретных признаков (характеристик) их деятельности по противодействию угрозам последней, в частности: деятельность институтов гражданского общества по обеспечению экономической безопасности по своей сути является вспомогательной по отношению к компетенции специально-уполномоченных органов (субъектов) в сфере обеспечения экономической безопасности и заключается в осуществлении комплекса правовых, организационных, информационных мероприятий, направленных на обеспечение выполнения задач последними; права институтов гражданского общества по обеспечению экономической безопасности можно разделить на общие (характерные для всех институтов) и специальные (характерны только для отдельных институтов).

Ключевые слова: гражданское общество, институты гражданскогообщества,государственнаяполитика,экономическая безопасность, общественные организации.

Summary

Koshykov D. O. **The role of civil society institutions in the mechanism of state policy implementation in the field of economic security of the state.** – Article.

The article examines the role of civil society institutions in the mechanism of implementation of state policy in the field of economic security of the state. The definition of «civil society» is given. The institutions of civil society, which play an important role in the formation and implementation of various spheres of state policy, including in the field of economic security of the state, in order to defend their legitimate interests in the process of further development of civil society in Ukraine and Ukraine as a democratic, legal and the welfare state.

The functioning of such civil society institutions as: public associations (public organizations and public unions), youth and children's public organizations, charitable organizations, professional creative workers and creative unions, trade unions, public councils at the ministry, other central executive body is given. , city, district state administration.

It is emphasized that the institutions of civil society are independent of state power, arise in connection with the realization of citizens' rights and freedoms, address issues of public, private and state (political) interests in order to implement state policy, including in the field of economic security.

It is concluded that the role of civil society institutions in the mechanism of state policy in the field of economic security can be outlined by identifying specific features (characteristics) of their activities to combat threats to the latter, in particular: the activities of civil society institutions to ensure economic security is essential in relation to the competence of special authorized bodies (subjects) in the field of economic security and consists in the implementation of a set of legal, organizational, informational measures aimed at ensuring the implementation of tasks by the latter; the rights of civil society institutions to ensure economic security can be divided into general (specific to all institutions) and special (specific only to individual institutions).

Key words: civil society, civil society institutions, state policy, economic security, public organizations.

УДК 342.9

В. В. Крикун
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики
факультету № 6
Харківського національного університету внутрішніх справ

ПРИНЦИПИ ЗАХИСТУ ОБ'ЄКТІВ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Досягнення мети захисту об'єктів критичної інфраструктури, виконання відповідних завдань у цій сфері, в цілому діяльність суб'єктів даних суспільних відносин повинні здійснюватися у відповідності до наперед визначених сталих орієнтирів або ж керівних, непорушних засадах. У фахових джерелах такі орієнтири або ж засади прийнято позначати як принципи діяльності відповідних суб'єктів або принципи функціонування відповідних суспільних інституцій. У зв'язку з чим убачається актуальним питання про поняття та зміст принципів захисту об'єктів критичної інфраструктури в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання про поняття, зміст, мету та значення адміністративно-правового регулювання будь-яких інституцій досліджували в своїх працях такі вчені, як О.М. Бандурка, О.І. Безпалова, Д.С. Бірюков, М.І. Іншин, А.М. Колодій, С.І. Кондратов, П.С. Лотіков, О.Ф. Скакун, О.М. Суходолі, В.Б. Пчелін, Д.А. Шевченко й інші. Незважаючи на велику кількість наукових напрацювань, вони стосуються або загальних положень адміністративно-правового регулювання або тих сфер суспільного життя, які не пов'язані з представленою тематикою. Проте на сьогоднішній день відсутні комплексні дослідження адміністративно-правового регулювання захисту об'єктів критичної інфраструктури в Україні взагалі та принципів такого захисту зокрема.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення аналізу наукових підходів до трактування категорії «принципи», а також визначення та характеристика принципів захисту об'єктів критичної інфраструктури в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Вчені-правознавці, досліджуючи юридичну природу категорії «принципи», вказують на її значні історичні коріння. Зокрема, як свідчить її етимологічний аналіз, вона походить від латинської мови від слова «principium», що означає основні, найзагальніші, вихідні положення, засоби, правила, що визначають природу та соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості [1, с. 17]. На фундаментальність даної категорії вказує й її семантичний сенс: основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напряму; переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житі, повідінці; особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось [2, с. 1125]. Тобто, як свідчить етимологія та семантика категорії «принцип», нею прийнято позначати основи, вихідні начала певної діяльності, що в повній мірі, з урахуванням деяких особливостей, буде співпадати й з її розумінням в юриспруденції.

Визначення сутності принципів відповідної діяльності, в тому числі пов'язаної із захистом об'єктів критичної інфраструктури, встановлення особливостей дії окремих з них у межах відповідних суспільних відносин, має одне з першорядних значень в контексті її пізнання. Говорячи про сутність категорії «принципи» в аспекті їх правової природи, слід навести розуміння її ознак. При цьому вважаємо доволі вдалий перелік ознак принципів права, що був запропонований О. Ф. Скакун у підручнику «Теорія держави і права». На думку вченої, до ознак принципів права слід віднести наступні: мають вищий рівень абстрагованості від регульованих відносин, звільнені від конкретики та подробиць; розчиняються в безлічі норм, пронизуючи усю правову матерію, виводяться із неї; виступають як загальне мірило поведінки, не вказуючи права та обов'язки; не мають способів регулювання, їх провідним елементом є повинність (те, що повинно бути), яка безпосередньо відображає існуючу в конкретному суспільстві систему цінностей та обґрунтовується нею; є стрижнем усієї системи права, додають праву логічності, послідовності, збалансованості; виступають відправним началом при вирішенні конкретних юридичних справ, особливо при застосуванні аналогії закону в разі наявності прогалин у законодавстві; є позитивним зобов'язанням і як таке набувають якостей особливого рівня права, що постає над рівнем норм, визначають їх ціннісну орієнтацію (спрямованість) [3, с. 221–222]. У наведених вище ознаках принципів права вважаємо доволі вдало підкреслено найбільш важливі характеристики даного явища, що відрізняють його від схожих правових категорій як то правило поведінки, правові засади, норми тощо.

У цілому вчені-правознавці при визначенні сутності категорії «принцип» одностайні в своїх позиціях. Деякі відмінності при визначенні сутності даного правового явища звичайно можуть

© В. В. Крикун, 2018

зустрічатися на сторінках наукової літератури, що, в першу чергу, пов'язано із використанням його до відповідного різновиду суспільних відносин. В якості прикладу визначення досліджуваної категорії слід навести наступні: основа, своєрідний базис здійснення певної діяльності, саме вони визначають загальну спрямованість, характер і зміст такої діяльності [4, с. 71]; основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю та відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього та міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації [5, с. 110–111]; система нормативно закріплених стійких і постійних ідей, що мають об'єктивно-суб'єктивний, фундаментальний та основний характер, що відображають сутність права [6, с. 1015]; керівні ідеї (засади), які закріплені в нормах або виводяться з них і є такими, що характеризують зміст права й напрями його подальшого розвитку [7, с. 55]; керівна ідея, базове та визначально перше положення, основне правило поведінки, центральне поняття, основа системи [8, с. 74–75].

З урахуванням вищенаведених позицій під принципами захисту об'єктів критичної інфраструктури слід розуміти нормативно закріплену сукупність керівних і непорушних засад, на основі яких функціонують суспільні відносини з приводу забезпечення захисту об'єктів критичної інфраструктури. Зазначимо, що наведене визначення сутності принципів захисту об'єктів критичної інфраструктури передбачає, що їх окремий перелік повинен бути закріплений у положеннях відповідного нормативно-правового акта. При цьому таке зауваження характерне й для мети та завдань захисту об'єктів критичної інфраструктури. Однак, враховуючи особливості нормативно-правової регламентації даної сфери суспільних відносин, відсутність базового акта законодавства в цій сфері, мову про належне нормативне визначення принципів захисту об'єктів критичної інфраструктури вести не можна. Запропоноване визначення розраховано на майбутню, сподіваємось належну, нормативно-правову регламентацію даних суспільних відносин, й у представленому науковому дослідженні слугує орієнтиром для виявлення окремих з принципів захисту об'єктів критичної інфраструктури.

Говорячи про окремі з принципів захисту об'єктів критичної інфраструктури, слід зазначити, що основний їх перелік сформовано в ст. 6 проекту Закону України «Про критичну інфраструктуру та їх захист», відповідно до положень якої до основних принципів функціонування державної системи захисту критичної інфраструктури належать: 1) координованість; 2) єдність методологічних засад; 3) державно-приватна взаємодія; 4) забезпечення конфіденційності; 5) міжнародне співробітництво [9]. На нашу думку, закріплення принципів захисту об'єктів критичної інфраструктури в наведений спосіб є не зовсім вдалим з огляду на декілька причин. Зокрема, хоч мова і йде про основні принципи захисту об'єктів критичної інфраструктури, що допускає можливість наявності не основних з них, їх перелік подано як вичерпний. У такому разі не можна говорити про ще ряд основних принципів захисту об'єктів критичної інфраструктури, серед яких з упевненістю можна назвати загальноправові принципи.

Серед загальноправових принципів, в першу чергу, слід назвати принцип верховенства права, який передбачає, що діяльність суб'єктів, які виконують завдання із захисту об'єктів критичної інфраструктури враховує в її межах пріоритет забезпечення основоположних прав людини і громадянина. Наступним загальноправовим принципом захисту об'єктів критичної інфраструктури є законність, який означає, що така діяльність повинна відбуватися у строгій відповідності до приписів чинного національного законодавства. Більш того, з урахуванням дії даного принципу буде здійснюватися й правове забезпечення функціонування механізму захисту об'єктів критичної інфраструктури. Ще одним загальноправовим принципом захисту об'єктів критичної інфраструктури є принцип рівності суб'єктів даних суспільних відносин. При цьому мова йде не про рівність або ж однаковість правового статусу й унаслідок цього можливостей діяти певним чином у межах відповідних суспільних відносин, а про рівність при здійсненні своїх прав і обов'язків, неможливість обмеження за певними факторами. Враховуючи те, що в межах суспільних відносин щодо захисту об'єктів критичної інфраструктури правовим статусом їх суб'єктів, окрім державних органів, наділяються й приватні особи, громадськість, функціонування принципу рівності в їх межах набуває особливого значення, що знаходить свій прояв в тому, що під час здійснення такої діяльності не може бути обмежень чи привілеїв з огляду на наперед встановлені ознаки, як то: раса, колір шкіри, політичні, релігійні та інші переконання, стать, етнічне й соціальне походження, майновий стан, місце проживання, мова, тощо.

Особливу увагу в контексті досліджуваного питання слід звернути на такий загальноправовий принцип захисту об'єктів критичної інфраструктури як гласність. Принцип гласності захисту об'єктів критичної інфраструктури повинен передбачати постійне й оперативне інформування українського суспільства про стан справ у цій сфері суспільних відносин, що може бути здійснено шляхом використання численної кількості засобів, наприклад: офіційні веб-сторінки органів державної влади й органів місцевого самовря-

дування; засоби масової інформації; проведення брифінгів і консультацій з громадськістю; проведення відкритих нарад; тощо. Разом із тим, з огляду на специфіку даних суспільних відносин, принцип гласності захисту об'єктів критичної інфраструктури не може діяти в їх межах у повній мірі. У даному випадку мова йде про те, що під час захисту об'єктів критичної інфраструктури здійснюється активне оперування інформацією з обмеженим доступом.

Принцип конфіденційності, а точніше забезпечення конфіденційності в п. 4 ч. 1 ст. 6 проекту Закону України «Про критичну інфраструктуру та її захист» названо як один з основних принципів функціонування державної системи захисту критичної інфраструктури [9]. При цьому в законопроекті суть даного принципу не розкривається. Як зауважує авторський колектив Зеленої книги з питань захисту критичної інфраструктури в Україні, у зазначеному випадку принцип забезпечення конфіденційності означає, що чутлива інформація про вразливості та конкретні характеристики систем захисту об'єктів чи комерційна інформація, за виключенням випадків, передбачених чинним законодавством, не повинна розголошуватися, оскільки може бути використана в зловмисних цілях [10, с. 18]. Тобто в наведеному випадку мова йде про обмеження під час захисту об'єктів критичної інфраструктури, пов'язані з оперуванням уповноваженими суб'єктами конфіденційною інформацією.

З наведеного слідує, що під час здійснення захисту об'єктів критичної інфраструктури принцип гласності діяльності суб'єктів даних суспільних відносин може бути реалізовано не в повній мірі, що пов'язано не тільки із забезпеченням конфіденційності, а й оперуванням іншими різновидами інформації з обмеженим доступом – таємною та службовою інформацією. Саме тому вважаємо, що в положення законодавства даний принцип повинен бути сформовано як: «гласність, за виключенням передбачених законом випадків щодо оперування інформацією з обмеженим доступом».

Окрім загальноправових принципів відповідної діяльності, в науковій літературі прийнято називати міжгалузеві та галузеві принципи. Так, під міжгалузевими принципами вчені-правознавці розуміють керівні положення, які закріплені в нормах права чи виводяться із них і відображають сутність суспільних відносин, що входять до предмета не однієї, а декількох споріднених галузей права. У кожній окремій галузі права вони набувають своєї специфіки [11, с. 63]. Іншими словами, міжгалузеві принципи діють у межах не однієї або ж всіх різновидів легітимної діяльності, в під час декількох споріднених видів. У свою чергу, під галузевими принципами розуміють принципи, які властиві певній галузі та відображають її специфіку [12, с. 37]. Із цього приводу вважаємо за необхідне зазначити, що, на нашу думку, говорити про галузеві принципи захисту об'єктів критичної інфраструктури, тобто такі, що притаманні виключно даному різновиду діяльності, не можна. Так, по-перше, слід погодитися з авторами проекту Закону України «Про критичну інфраструктуру», які в його ч. 1 ст. 4 вказують на те, що забезпечення захисту критичної інфраструктури є складовою частиною забезпечення національної безпеки України [9]. Із чого слідує, що правовідносини з приводу захисту об'єктів критичної інфраструктури є складовими відносин щодо забезпечення національної безпеки. Тому мову можна вести лише про загальноправові й міжгалузеві принципи такої діяльності.

Принципи захисту об'єктів критичної інфраструктури, перелік яких розміщено, як ми зазначали вище, в ст. 6 проекту Закону України «Про критичну інфраструктуру та її захист» [9], можуть бути розглянуті як міжгалузеві принципи. Однак і їх перелік потребує деяких уточнень. І тут мова не йде лише про принцип забезпечення конфіденційності, критиці повинен бути підданий майже кожен з наведених принципів. Так, вважаємо, що принципи державно-приватної взаємодії (п. 3 ч. 1 ст. 6) та міжнародного співробітництва (п. 5 ч. 1 ст. 6) [9] слід розглядати як складові принципу національного та міжнародного співробітництва суб'єктів захисту об'єктів критичної інфраструктури. До речі серед наведених в ст. 6 проекту Закону України «Про критичну інфраструктуру та її захист» основних принципів захисту об'єктів критичної інфраструктури лише зміст зазначених вище принципів був розкритий суб'єктом законодавчої ініціативи в ст. ст. 36 та 39 законопроекту [9] відповідно. На нашу думку, вказаний принцип повинен бути закріплено більш широко й, окрім наведених аспектів взаємодії, включати взаємодію з іншими суб'єктами, про які мова йде в ст. 35 «Взаємодія державної системи захисту критичної інфраструктури з іншими системами захисту в сфері національної безпеки» [9].

Окрім цього, положення вказаного законопроекту серед принципів захисту об'єктів критичної інфраструктури називають принцип координованості (п. 1 ч. 1 ст. 6) [9]. При цьому не зрозуміло про координованість кого або ж чого йде мова, адже більше даний принцип в положеннях законопроекту жодним чином не характеризується. Як свідчить аналіз позиції авторського колективу Зеленої книги з питань захисту критичної інфраструктури в Україні, одним з основних проявів дії вказаного принципу є створення механізмів координації зусиль всіх зацікавлених сторін – влади, бізнесу і суспільства, щодо захисту критичної інфраструктури, включно з горизонтальною координацією операторів взаємозалежних і однотипних

об'єктів критичної інфраструктури [10]. На нашу думку, в такому разі даний принцип повинен бути сформований як принцип координованості діяльності суб'єктів захисту об'єктів критичної інфраструктури. Проте в такому випадку не зовсім зрозумілим є підхід наведеного вище авторського колективу, які до змісту даного принципу включають такі складові, як то: управління усіма наявними в державі ресурсами з метою їх раціонального використання; планування розвитку кадрового забезпечення з урахуванням наявних можливостей спеціалізованих учбових закладів; створення механізмів впливу на стан захищеності критичної інфраструктури [10, с. 17]. Звичайно, в межах окреслених авторами напрямків діяльності виникають правовідносини, спрямовані на координацію зусиль їх суб'єктів. Проте такі відносини не можна розглядати виключно як координованість під час захисту об'єктів критичної інфраструктури, оскільки вони є значно ширшими за своєю юридичною природою.

В якості ще одного міжгалузевого принципу захисту об'єктів критичної інфраструктури в п. 2 ч. 1 ст. 6 проекту Закону України «Про критичну інфраструктуру та її захист» наводиться принцип єдності методологічних засад [9]. Ми погоджуємося з позицією відносно того, що до змісту даного принципу може бути включено: використання єдиної понятійної та методологічної бази для аналізу загроз критичній інфраструктурі [10, с. 17]. При цьому позиції, що стосуються розробки методології ідентифікації об'єктів критичної інфраструктури (визначення переліку) на основі оцінки важливості надання ними товарів та послуг (оцінки критичності), а також урахування та оцінки всього комплексу загроз об'єктам критичної інфраструктури, використання ризик-орієнтованих методів аналізу та прогнозування ризиків і загроз [10, с. 17], на нашу думку, не зовсім підходять до змісту принципу єдності методологічних засад, а більше відносяться до наукового забезпечення захисту об'єктів критичної інфраструктури. Окремо слід підкреслити незрозумілість позиції авторів Зеленої книги з питань захисту критичної інфраструктури, коли вони вказують на те, що зміст принципу єдності методологічних засад захисту об'єктів критичної інфраструктури включає в себе: забезпечення багатоешелонованості і різноманітності бар'єрів захисту; надання рівної уваги заходам з попередження загроз надзвичайних ситуацій, підвищення готовності до реагування і ліквідації наслідків таких ситуацій; поєднання заходів фізичного захисту із заходами забезпечення надійності, живучості й здатності до швидкого відновлення; тощо [10, с. 18]. У наведеному випадку мова йде не про принципи захисту об'єктів критичної інфраструктури і, тим більш, не про зміст одного з них, а про окремі напрямки, способи діяльності уповноважених суб'єктів даних суспільних відносин.

З урахуванням того, що, як ми зазначали вище, захист об'єктів критичної інфраструктури є складовою забезпечення національної безпеки, в якості міжгалузевих принципів слід назвати й ті, що мають місце в межах даних суспільних відносин. Аналіз ст. 3 Закону України «Про національну безпеку України» свідчить про те, що до таких принципів слід віднести: підзвітність, а також дотримання засад демократичного цивільного контроль [13]. Також, на нашу думку, серед основних принципів захисту об'єктів критичної інфраструктури слід назвати безперервність діяльності та оперативність реагування уповноважених суб'єктів.

Висновки. Основні принципи захисту об'єктів критичної інфраструктури повинні отримати свою об'єктивізацію в Законі України «Про критичну інфраструктуру» в разі його прийняття, ст. 6 якого повинна бути викладена в наступній редакції:

«Стаття 6. Основні принципи захисту об'єктів критичної інфраструктури.

До основних принципів захисту об'єктів критичної інфраструктури належать:

1) верховенство права;

2) законність;

3) рівність суб'єктів захисту об'єктів критичної інфраструктури;

4) гласність, за виключенням передбачених законом випадків, пов'язаних з оперуванням інформацією з обмеженим доступом;

5) національне та міжнародне співробітництво суб'єктів захисту об'єктів критичної інфраструктури;

6) координованість діяльності суб'єктів захисту об'єктів критичної інфраструктури;

7) єдність методологічних засад захисту об'єктів критичної інфраструктури;

8) наукове забезпечення захисту об'єктів критичної інфраструктури;

9) підзвітність та дотримання засад демократичного цивільного контроль;

10) безперервність діяльності та оперативність реагування суб'єктів захисту об'єктів критичної інфраструктури».

Література

1. Колодій А.М. Принципи права України : монографія. К.: Юрінком Інтер, 1998. 208 с.

2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.

3. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: [підручник]. Харків: Консум, 2006. 656 с.

4. Лотіков П.С. Державний контроль у галузі чорної металургії в Україні: організаційно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2009. 212 с.

5. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 5: П – С. К.: Вид-во «Юридична думка», 2003. 736 с.

6. Шевченко Д.А. Щодо категорії «принцип» у кримінальному праві. *Форум права.* 2011. № 2. С. 1013–1017.

7. Трудове право України підруч. / ред. Н.Б. Болотіна, Г.І. Чанишева. К.: «Знання», КОО, 2000, 2001. 564 с.

8. Іншин М.І. Правове регулювання службово-трудової діяльності державних службовців як особливої категорії зайнятого населення України: [навчальний посібник]. Харків: Вид-во «ФІНН», 2010. 672 с.

9. Про критичну інфраструктуру та їх захист: проект закону України від 27.05.2019 № 10328. *База даних «Законодавство України».* URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=65996&pf35401=485673 (дата звернення: 14.07.2020).

10. Зелена книга з питань захисту критичної інфраструктури в Україні: зб. мат-лів міжнар. експерт. нарад / упоряд. Д.С. Бірюков, С.І. Кондратов; за заг. ред. О.М. Суходолі. К.: НІСД, 2015. 176 с.

11. Лаврів О.Я. Система принципів трудового права України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2006. 211 с.

12. Плахотіна Н.А. Проблеми регулювання трудових процесуальних відносин в українській правовій системі: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Луганськ, 2009. 186 с.

13. Про національну безпеку України: закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2018. № 31. Ст. 241.

Анотація

Крикун В. В. **Принципи захисту об'єктів критичної інфраструктури в Україні.** – Стаття.

У статті наголошено, що досягнення мети захисту об'єктів критичної інфраструктури, виконання відповідних завдань у цій сфері, в цілому діяльність суб'єктів даних суспільних відносин повинні здійснюватися у відповідності до встановлених принципів такої діяльності. Проаналізовано етимологічні та семантичні підходи до тлумачення категорії «принципи». Розглянуто позиції вчених-правознавців до трактування терміну «принципи». Запропоновано авторське визначення принципів захисту об'єктів критичної інфраструктури в Україні. Зокрема, під останніми слід розуміти нормативно закріплену сукупність керівних і непорушних засад, на основі яких функціонують суспільні відносини з приводу забезпечення захисту об'єктів критичної інфраструктури. Зазначено, що наведене визначення сутності принципів захисту об'єктів критичної інфраструктури передбачає, що їх окремий перелік повинен бути закріплений у положеннях відповідного нормативно-правового акта. Підкреслено, що, враховуючи особливості нормативно-правової регламентації даної сфери суспільних відносин, відсутність базового акта законодавства в цій сфері, мову про належне нормативне визначення принципів захисту об'єктів критичної інфраструктури вести не можна. Наведено перелік принципів захисту об'єктів критичної інфраструктури, який включає в себе: верховенство права; законність; рівність суб'єктів захисту об'єктів критичної інфраструктури; гласність, за виключенням передбачених законом випадків, пов'язаних з оперуванням інформацією з обмеженим доступом; національне та міжнародне співробітництво суб'єктів захисту об'єктів критичної інфраструктури; координованість діяльності суб'єктів захисту об'єктів критичної інфраструктури; єдність методологічних засад захисту об'єктів критичної інфраструктури; наукове забезпечення захисту об'єктів критичної інфраструктури; підзвітність та дотримання засад демократичного цивільного контроль; безперервність діяльності та оперативність реагування суб'єктів захисту об'єктів критичної інфраструктури. Зазначено, що поза належним формуванням принципів захисту об'єктів критичної інфраструктури неможлива діяльність уповноважених у цій сфері суб'єктів, функціонування згаданого адміністративно-правового механізму в цілому.

Ключові слова: критична інфраструктура України, об'єктадміністративно-правовогорегулювання,захист, принципи, засади, норми адміністративного права.

Аннотация

Крикун В. В. **Принципы защиты объектов критической инфраструктуры в Украине.** – Статья.

В статье отмечается, что достижение цели защиты объектов критической инфраструктуры, выполнение соответствующих задач в этой сфере, в целом деятельность субъектов данных общественных отношений должны осуществляться в соответствии с установленными принципами такой деятельности. Проанализированы этимологические и семантические подходы к толкованию категории «принципы». Рассмотрены позиции ученых-правоведов к трактовке термина «принципы». Предложено авторское определение принципов защиты объектов критической инфраструктуры в Украине. В частности, под последними следует понимать нормативно закрепленную совокупность руководящих и незыблемых основ, на основе которых функционируют общественные отношения по поводу обеспечения защиты объектов критической инфраструктуры. Отмечено, что приведенное определение сущности принципов защиты объектов критической инфраструктуры предусматривает, что их отдельный перечень должен быть закреплен в положениях соответствующего нормативно-правового акта. Подчеркнуто, что, учитывая особенности нормативно-правовой регламентации данной сферы общественных отношений, отсутствие базового акта законодательства в этой сфере, речь о должное нормативное определение принципов защиты объектов критической инфраструктуры вести нельзя. Приведен перечень принципов защиты объектов критической инфраструктуры, который включает в себя: верховенство права; законность; равенство субъектов защиты объектов критической инфраструктуры; гласность, за исключением предусмотренных законом случаев, связанных с оперированием информацией с ограниченным доступом; национальное и международное сотрудничество субъектов защиты объектов критической инфраструктуры; скоординированность деятельности субъектов защиты объектов критической инфраструктуры; единство методологических основ защиты объектов критической инфраструктуры; научное обеспечение защиты объектов критической инфраструктуры; подотчетность и соблюдение принципов демократического гражданского контроля; непрерывность деятельности и оперативность реагирования субъектов защиты объектов критической инфраструктуры. Отмечено, что за надлежащим формированием принципов защиты объектов критической инфраструктуры невозможна деятельность уполномоченных в этой сфере субъектов, функционирования упомянутого административно-правового механизма в целом.

Ключевые слова: критическая инфраструктура Украины, объект административно-правового регулирования, защита, принципы, основы, нормы административного права.

Summary

Krykun V. V. **Principles of protection of critical infrastructure objects in Ukraine**. – Article.

In the article, it has been emphasized that the achieving the goal of protection of critical infrastructure, the implementation of relevant tasks in this area, in general, the activities of the subjects of these public relations should be carried out in accordance with the established principles of such activities. Etymological and semantic approaches to the interpretation of the category "principles" have been analyzed. The positions of legal scholars on the interpretation of the term "principles" have been considered. The author's definition of principles of protection of objects of critical infrastructure in Ukraine has been offered. In particular, the latter should be understood as a normatively established set of guiding and inviolable principles on the basis of which public relations operate to ensure the protection of critical infrastructure. It is noted that the above definition of the essence of the principles of protection of critical infrastructure implies that a separate list of them should be enshrined in the provisions of the relevant legal act. It has been emphasized that, taking into account the peculiarities of normative-legal regulation of this sphere of public relations, the absence of a basic act of legislation in this sphere, it is impossible to talk about proper normative definition of principles of protection of critical infrastructure. It has been given the list of principles of the protection of critical infrastructure, which includes: rule of law; legality; equality of subjects of protection of critical infrastructure objects; publicity, except in cases provided by law, related to the operation of information with limited access; national and international cooperation of subjects of protection of critical infrastructure objects; coordination of activities of subjects of protection of objects of critical infrastructure; unity of methodological bases of protection of critical infrastructure objects; scientific support for the protection of critical infrastructure; accountability and adherence to the principles of democratic civilian control; continuity of activity and efficiency of response of subjects of protection of objects of critical infrastructure. It has been noted that without the proper formation of the principles of protection of critical infrastructure, the activities of the authorized entities in this area, the functioning of the mentioned administrative and legal mechanism in general is impossible

Key words: critical infrastructure of Ukraine, object of administrative and legal regulation, protection, purpose, principles, foundations, norms of administrative law.

УДК 342.951:69(477)

О. С. Лавренікова
аспірант
Науково-дослідного інституту публічного права

ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ БУДІВНИЦТВА В УКРАЇНІ

Вступ. Наразі в Україні спостерігається оптимізація системи органів публічної адміністрації, перехід до нової доктрини «людиноцентризму» у взаємовідносинах людини і держави, оновлення форм і методів публічного адміністрування сферами суспільного життя, трансформація різноманітних державних установ. Всі ці заходи спрямовано на зміцнення позицій України на світовій арені та формування позитивного іміджу нашої держави, чому, зокрема, сприяє оновлення законодавства і приведення його до стандартів і норм Європейського Союзу [1, с. 355]. Не виключенням є і галузь будівництва, яка за останні роки отримала дуже великий поштовх до розвитку. В багатьох містах нашої держави зводять десятки комплексів на сотні будинків [2].

Огляд останніх досліджень. В різних проявах до проблем врегулювання будівничої сфери в Україні звертали свою увагу багато вчених, зокрема: О.Бандурка, Ю.Битяк, В. Галунько, В. Журавський, А.Іванищук, М. Кельман, Т. Коломоєць, В. Колпаков, С. Короєд, П.Кривошеїн, В. Курило, А. Маркіна, Р. Опацький, О. Савицький, В. Серьогін, І. Смілий, В. Христофоров, О. Ярмиш та ін. Проте безпосередньо аналізована нами проблематика не була предметом їхнього дослідження, оскільки основна мета даної статті – охарактеризувати основні форми діяльності публічної адміністрації сфери будівництва під час безпосередньої реалізації їх функціональних спроможностей щодо управління означеною галуззю.

Виклад основних положень. Перш за все, слід вказати, що публічна адміністрація в сфері будівництва України – це сукупність виконавчих та місцевих органів влади, а також інших суб'єктних утворень, що здійснюють владно-розпорядчий, регулюючий та організаційний вплив на суспільні відносини в сфері реалізації основних складових будівельних робіт для забезпечення комунально-побутового, соціально-культурного, житлового та технічного облаштування земельних поліпшень різнорідного призначення.

Відповідно, її систему складають: Кабінет Міністрів України, Міністерство розвитку громад та територій України, Міністерство культури та інформаційної політики України, Міністерство енергетики та захисту довкілля України, Міністерство охорони здоров'я України, Державна архітектурно-будівельна інспекція України, Державна екологічна інспекція України, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, сільські, селищні, міські ради та деякі інші.

Однак, для того щоб охарактеризувати основні форми адміністративної діяльності вище перелічених суб'єктних утворень необхідно з'ясувати термінологічні особливості піднятої проблематики.

На нашу думку, найбільш обґрунтованою і конструктивною є позиція тих учених, що, розглядаючи форми діяльності як особливий структурний елемент правового статусу органів публічної влади, розмежовують правові (юридичні) та організаційні (неправові) форми їх діяльності в залежності від характеру породжуваних наслідків. У новітній юридичній літературі відзначається, що характер форм діяльності конкретного органу визначається «природою суб'єкта державної влади і його компетенцією в галузі здійснення державно-владних повноважень» [3; 4, с. 252]. Зокрема, форми діяльності публічної адміністрації, на погляд професора В. Галунька, – це зовнішнє вираження однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, здійснене в рамках режиму законності та компетенції для досягнення адміністративно-правової мети – публічного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства й держави. За характером і правовою природою форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації поділяються на видання адміністративних актів (підзаконних нормативно-правових актів, індивідуальних адміністративних актів); укладення адміністративних договорів; учинення інших юридично значущих адміністративних дій; здійснення матеріально-технічних операцій [5, с. 103; 6; 7, с. 94].

При цьому важливо зазначити, що форми діяльності публічної адміністрації не треба путати із категорією форм права, яка характеризує зовнішнє оформлення змісту загальнообов'язкових правил поведінки, які офіційно встановлені (санкціоновані) державою або загальновизнані суспільством. Історія правознавства знає чотири форми права: 1) правовий звичай; 2) правовий прецедент; 3) нормативно-правовий договір; 4) нормативно-правовий акт [8]. Таким чином, не можна поєднувати в одному інституті адміністративного права зі звучні, але не тотожні за змістом катего-

© О. С. Лавренікова, 2018

рії. Однокореневим словом для усіх вище зазначених понять є форма. Але під ними розуміються дві категорії із різним змістом: по-перше, форми адміністративного права, як зовнішнє вираження адміністративно-правових норм; по-друге, адміністративно-правові форми державного управління [9, с. 305; 10, с. 333].

Отже, форми реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні – це сукупність компетенційно наділених до виконання адміністративних повноважень виконавчих та місцевих органів влади, а також інших уповноважених на це суб'єктних утворень, щодо реалізації своїх прямих обов'язків по управлінню галузі будівництва.

Як трішки зазначено вище, науковою доктриною виділено дві групи форм діяльності суб'єктів публічної адміністрації, правові та неправові (організаційні), де правові форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації – це форми діяльності, які безпосередньо викликають правові наслідки, пов'язані із встановленням або застосуванням норм права; неправові форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації – форми діяльності, безпосередньо не пов'язані із правовими наслідками [11]. У свою чергу, до організаційних заходів слід віднести роз'яснювальну роботу серед населення, правову пропаганду, організаційну допомогу громадським формуванням, взаємодію із засобами масової інформації. Сюди ж належить і видача адресних довідок, узагальнення й розповсюдження передового досвіду, проведення різних зборів, семінарів, нарад, конференцій [12].

Однак, на нашу думку, визначальне місце займає саме адміністративна нормотворчість суб'єктів публічного адміністрування аналізованої сфери, а точніше – видання загальних та індивідуальних актів, які, в свою чергу, будуть основою для реалізації адміністративних методів їх діяльності.

Така діяльність, в першу чергу, стосується Кабінету Міністрів України, Міністерства розвитку громад та територій України, а також Державної архітектурно-будівельної інспекції України.

Як приклад, Постанови Кабінету Міністрів України – це нормативно-правові акти вищого органу виконавчої влади, які ухвалюються в колегіальному порядку з важливих питань державного управління, видані на основі та на виконання Конституції й законів України, указів Президента України. У сфері будівництва такими нормативно-правовими актами є численні постанови та розпорядження [13; 14, с. 83-84]. У свою чергу, прикладом індивідуального акту є, зокрема Постанова «Про передачу будівлі у власність територіальної громади м. Носівки» від 22 серпня 2018 р. № 589-р, де Урядом прийнято рішення про передачу у власність територіальної громади м. Носівки Чернігівської області будівлі для розміщення структурних підрозділів Носівської міської ради, що сприятиме зменшенню видатків державного бюджету та зміцненню матеріально-технічної бази органів місцевого самоврядування [15].

Говорячи про Накази Мінрегіону можна виділити зокрема наступні: 1) «Про затвердження Змін до Методики визначення відновної вартості зелених насаджень» від 13 серпня 2018 року № 210, який зареєстрований в Міністерстві юстиції України 31 серпня 2018 року за № 980/32432. Змінами визначено, що у разі видалення зелених насаджень у зв'язку із будівництвом об'єктів відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» розмір відновної вартості видалених зелених насаджень зменшується на суму, передбачену проектною документацією на озеленення території. У пункті 2.2 глави 2 слова «державних будівельних норм і правил» замінено словами «нормативних документів із ціноутворення у будівництві»; 2) «Про внесення змін до Порядку видачі будівельного паспорта забудови земельної ділянки» від 14 серпня 2018 року № 212, що зареєстрований в Міністерстві юстиції України 06 вересня 2018 року за № 1012/32464. Зміни стосуються, зокрема, пункту 1.3 розділу I, у якому слова та цифри «ДБН 360-92** «Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень» замінено словами та цифрами «ДБН Б.2.2-12:2018 «Планування і забудова територій». Також у пункті 2.3 розділі II слова «детальним планам територій,» виключено. Зміни спрямовані на приведення власних актів у відповідність до чинного законодавства України; 3) «Про внесення змін до Переліку об'єктів будівництва, для проектування яких містобудівні умови та обмеження не надаються» від 14 серпня 2018 року № 214, який зареєстрований в Міністерстві юстиції України 31 серпня 2018 року за № 989/32441. Зміни передбачають, зокрема, що нове будівництво та реконструкція об'єктів загальновійськового і спеціального призначення безпосередньо на території діючих військових частин (підрозділів), установ, організацій Збройних Сил України [15], тощо.

До числа виданих індивідуальних актів можна віднести, як приклад, Наказ «Про результати планового аудиту відповідності та фінансового аудиту діяльності Державного підприємства «Український науково-дослідний і проектно-конструкторський інститут будівельних матеріалів та виробів «НДІБМВ»»» від 03.04.2018 року в якому затверджуються рекомендації щодо усунення та недопущення в подальшому порушень та недоліків, виявлених за результатами планового аудиту відповідності та фінансового аудиту діяльності Державного підприємства «Український науково-дослідниййі проектно-конструкторський інститут будівельних матеріалівта виробів «НДІБМВ»», проведеного за період з 01 січня 2015 року по 31 грудня 2017 року.

І на останок, додамо, що видані акти Державної архітектурно-будівельна інспекції України можна розподілити на групи в залежності від різновиду її адміністративної діяльності, при чому, в основному, вони є індивідуальними. Зокрема вона стосуються архітектурно-будівельного контролю, дозвільних та реєстраційних функції а також ліцензування, результати яких об'єктивовані відповідним рішенням.

Всі інші форми реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні є похідними від попередніх хоч і встановлюють правові наслідки в сфері будівництва (наприклад, підписання адміністративних договорів), однак не є самостійними в абсолютному сенсі (без відповідної нормативної вказівки підписання договорів було б не правовим діянням).

Висновки. Таким чином, усе вищенаведене дає можливість сформулювати висновок, згідно якого форми реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні – це сукупність компетенційно наділених до виконання адміністративних повноважень виконавчих та місцевих органів влади, а також інших уповноважених на це суб'єктних утворень, щодо реалізації своїх прямих обов'язків по управлінню галузі будівництва. Визначальне місце займає саме адміністративна нормотворчість суб'єктів публічного адміністрування аналізованої сфери, а точніше – видання загальних та індивідуальних актів, які, в свою чергу, є основою для реалізації адміністративних методів їх адміністративної діяльності.

Література

1. Смілий І. А. Форми та методи діяльності Державної міграційної служби України щодо протидії адміністративним правопорушенням іноземців. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 355-361.

2. Христофоров В. Річний звіт: Будівельна галузь в Україні у 2017 році. *Національний промисловий портал*. 2017. URL: http://uprom.i№fo/№ews/other/buduva№№ya/rich№iy-zvit-budiv№itstvo-v-ukrayi№i.

3. Журавський. В. С., Серьогін В. О., Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підруч. для студ. вищ. навч. закл. К.: Вид. дім «Ін Юре», 2003. 671 с.

4. Опацький Р.М. Форми діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації ювенальної політики. *Порівняльно-аналітичне право*. 2013. № 3-1. С. 252-256.

5. Галунько В. В., Курило В. І., Короєд С. О. та ін. Адміністративне право України. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Т. 1. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с

6. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. К.: Юрінком Інтер. 1999. 736 с.

7. Маркіна А.М. Адміністративно-правове регулювання надання медичних послуг в Україні: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. НДІ публ. права. Київ, 2018. 221 с.

8. Кельман М.С. Загальна теорія держави та права : підручник. Київ : Кондор, 2008. 477 с.

9. Бандурка О.М. Адміністративне право : Загальна частина. Академічний курс : підручник. Х. : Золота миля, 2011. 584 с.

10. Іванищук А.А. Поняття форми діяльності публічної адміністрації у сфері адміністративно-правового регулювання діяльності судової гілки влади. *Митна справа*. 2013. № 5 (89), ч. 2, кн. 2. С. 332-336.

11. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України: підручник. Вид. 2, змін, і доп. 1С: Істина, 2012. 528 с.

12. Битяк Ю.П. Адміністративне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.

13. Савицький О. Нормативно-правове регулювання адміністративної відповідальності у сфері архітектурно-будівельної діяльності. *Науковий вісник публічного та приватного права.* 2016. Випуск 4. С. 178-182.

14. Кривошеїн П.П. Адміністративно-правове регулювання будівництва в Україні: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. НДІ публ. права. Київ, 2017. 218с.

15. Інформаційний бюлетень «нове в законодавстві» за серпень 2018 року. *Мінрегіон*. 2018. URL: http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2018/10/Informatsiyniy-byuleten---Nove-v-zakonodavstvi---za-serpen-2018-roku.pdf

Анотація

Лавренікова О. С. **Форми реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні.** – Стаття.

У статті сформовано поняття та наведено перелік форм реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні. Вважається, що це сукупність компетенційно наділених до виконання адміністративних повноважень виконавчих та місцевих органів влади, а також інших уповноважених на це суб'єктних утворень, щодо реалізації своїх прямих обов'язків по управлінню галузі будівництва. Визначено, що центральне місце займає саме адміністративна нормотворчість суб'єктів публічного адміністрування аналізованої сфери, а точніше – видання загальних та індивідуальних актів.

Ключові слова: адміністративна діяльність, будівництво, органи влади, публічна адміністрація, публічне адміністрування, форми адміністрування.

Аннотация

Лавреникова А. С. **Формы реализации публичного администрирования строительства в Украине.** – Статья.

В статье сформировано понятие и приведен перечень форм реализации публичного администрирования строительства в Украине. Считается, что это совокупность компетенционно наделенных к выполнению административных полномочий исполнительных и местных органов власти, а также других уполномоченных на это субъектных образований, по реализации своих прямых обязанностей по управлению области строительства. Определено, что центральное место занимает именно административное нормотворчество субъектов публичного администрирования рассматриваемой сферы, а точнее – издание общих и индивидуальных актов.

Ключевые слова: административная деятельность, строительство,, органы власти, публичная администрация, публичное администрирование, формы администрирования.

Summary

Lavrenikova O. S. **Forms of realization of public administration of construction in Ukraine.** – Article.

The article forms the concept and lists the forms of implementation of public administration of construction in Ukraine. It is considered to be a set of administrative actions of executive and local authorities, including other authorized entities, in relation to the implementation of their direct responsibilities in the management of the construction industry. It is determined that the administrative rule-making of the subjects of public administration of the analyzed sphere is the central. This is a publication of general and individual acts.

Key words: administrative activity, construction, government, public administration, public administration, forms of administration.

УДК 342.9: 347.993

Л. О. Маруліна
здобувач наукового ступеня кандидата юридичних наук
Науково-дослідного інституту публічного права

ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ РОЗГЛЯДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ В СУДАХ ПЕРШОЇ ІНСТАНЦІЇ В УКРАЇНІ

Актуальність теми. Кожен громадянин, що знаходиться в сфері публічних відносин, має право на захист від незаконних дій публічних адміністрацій. Тому, запровадження адміністративного судочинства як окремої юрисдикційної діяльності спеціалізованих судів, є не тільки елементом вдосконалення судової системи України та способом розвантаження загальних судів, воно викликано об'єктивною потребою в існуванні спеціального судового механізму вирішення публічно-правових спорів, що є дуже значним у нашій правовій державі [2, с. 49].

Огляд останніх досліджень. Розгляд та вирішення адміністративних справ в судах України у сучасних наукових реаліях були предметом дослідження багатьох вчених-правників та професійних суддів до числа яких належить: В. Авер'янов, О. Бандурка, В. Башкатова, В. Бевзенко, В. Бойко, М. Бояринцева, П. Вовк, В. Галунько, М. Глуховеря, І. Голосніченко, Н. Губерська, П. Діхтієвський, А. Зеленов, І. Зозуля, І. Іванищук, Р. Кайдашев, І. Качур, О. Качура, Х. Кіт, С. Кічманенко, В. Келеберда, М. Ковалів, Т. Коломоєць, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Кузьменко, В. Куценко, Н. Писаренко, В. Оксінь, М. Ульмер та ін. Оскільки, порядок розгляду та вирішення адміністративних справ досі залишається проблемною площиною у судочинстві України, тому новітні науково-теоретичні дослідження є актуальними та своєчасними викликами для формування єдиної практики захисту прав, свобод та законних інтересів осіб в порядку адміністративного судочинства.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу теорії права, діючих норм адміністративно-процесуального права, сучасних позицій вчених-правників та професійних суддів, а також практики діяльності судів першої інстанції в Україні, визначити поняття та особливості розгляду адміністративних справ в судах першої інстанції в Україні.

Виклад основних положень. Розглядаючи поняття та особливості розгляду адміністративних справ в судах першої інстанції в Україні варто в першу чергу вказати про відсутність наукових підходів до розкриття цієї категорії.

Розгляд справи характеризується сукупністю процесуальних дій, об'єднаних однією загальною метою – забезпечення своєчасного і правильного вирішення адміністративної справи [5, с. 139–150]. Розгляд справи варто розмежовувати від поняття стадії судового розгляду, адже Стадія розгляду справи в порядку адміністративного судочинства базується на виділенні певних ознак, які є підставою для відмежування однієї стадії від іншої, і кожна наступна стадія починається лише після виконання завдань попередньою, а на наступній стадії перевіряються результати, які були досягнуті в попередній. Стадії мають певні риси: 1) є відносно самостійними; 2) виконання логічно та функціонально завершеного комплексу дій; 3) між стадіями існує причинно-наслідковий зв'язок, оскільки саме він є передумовою досягнення основної мети; 4) зміст кожної стадії становить комплекс послідовних, цілеспрямованих, динамічних дій учасників процесу; 5) кожна стадія має власні завдання, котрі визначають характер дій та специфіку правових засобів, які використовуються на кожній стадії; 6) правова природа діяльності стадій впливає на те, що кожна стадія має чітко виражену та юридично значиму правову межу початку та закінчення [8, с. 57; 5, с. 139–140]. При цьому, тут важливо і проаналізувати позиції вчених щодо поняття «судовий розгляд». В. Бевзенко вказує, що судовий розгляд – це стадія судового адміністративного процесу, метою якої є всебічне дослідження обставин справи та вирішення її по суті судом першої інстанції [1, с. 103]. Е. Демський під судовим розглядом як стадією адміністративного процесу трактує послідовність вчинення процесуальних дій судом та іншими учасниками адміністративного судочинства щодо розгляду і вирішення конкретної адміністративної справи, спрямованих на захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів владних повноважень чи їх посадових осіб [3, с. 320]. І. Зозуля та Д. Роженко визначили, що судовий розгляд – це стадія адміністративного процесу, яка являє собою сукупність послідовно вчинюваних процесуальних дій суду та інших учасників адміністративного процесу, спрямованих на розгляд і вирішення публічно-правового спору по суті [4, с. 87–92].

Отже, розгляд адміністративних справ в судах першої інстанції в Україні – це законодавчо визначена процесуальна діяльність адміністративних судів щодо розгляду та вирішення адміністратив-

© Л. О. Маруліна, 2018

них справ шляхом безпосереднього дослідження фактичних обставин справи в логічній послідовності та винесення обґрунтованого судового рішення з метою захисту та відновлення прав, свобод та законних інтересів осіб.

Окрім поняття, варто окреслити і деякі особливості розгляду адміністративних справ. Особливості судового розгляду адміністративної справи в порядку письмового провадження комплексно визначили І. Зозуля та Д. Роженко, зазначаючи, що вони мають неабияке значення, оскільки надають можливість визначити його характерні риси. Зокрема, до таких ознак можна відносять наступні: 1) судовий розгляд справи в порядку письмового провадження – це обов'язкова, центральна стадія адміністративного процесу; 2) підстави судового розгляду справи в порядку письмового провадження прямо передбачені КАС України; 3) під час судового розгляду справи в порядку письмового провадження суд вирішує публічно-правовий спір по суті на основі наявних у нього матеріалів; 4) судовий розгляд справи в порядку письмового провадження здійснюється без проведення судового засідання; - 5) стадія судового розгляду справи в порядку письмового провадження складається з двох етапів: а) розгляд судом справи на основі наявних у нього матеріалів; б) ухвалення рішення у справі; 6) на даній стадії остаточно розв'язується спір між його сторонами, визначаються їх права та обов'язки; 7) судовим розглядом, як правило, завершується вирішення публічно-правового спору по суті [4, с. 87–92].

Також як приклад, можна проаналізувати особливості розгляду конкретних категорій справ. Наприклад, особливостями судового розгляду адміністративної справи та ухвалення судового рішення при гарантуванні прав та законних інтересів публічних службовців, як зазначає Н. Кузьменко, є те, що адміністративний суд першої інстанції за позовом публічного службовця, який виступає як позивач до публічного органу керівник якого імовірно в наслідок помилки чи зловживання порушив матеріальні норми чи процедуру притягнення публічного службовця до відповідальності, шляхом послідовного вчинення комплексу процесуальних дій (стадій) здійснює дослідження доказів, організовує судові дебати та ухвалює і проголошує судове рішення у формі постанови коли вирішує спір по суті задовольняючи позов повністю чи частково чи відхиляючи його, або видаючи ухвалу, коли закриває провадження у справі [7, с. 101]. В свою чергу, як визначає Я. Рябченко, особливостями розгляду і вирішення справ з оскарження нормативно-правових актів є визначення правил підсудності таких справ. Особливості останньої полягають в тому, що судами першої інстанції у справах з оскарження нормативно-правових актів можуть бути не лише місцеві загальні суди як адміністративні, а й окружні адміністративні суди, тобто справи з оскарження нормативно-правових актів мають змішану предметну підсудність, певні особливості під час визначення територіальної підсудності (виключна територіальна підсудність), інстанційної підсудності (неможливості перегляду деяких справ в апеляційному та касаційному порядках), але можливості перегляду Верховним Судом з урахуванням особливостей норм КАСУ та підсудності кількох пов'язаних вимог, на які потрібно зважати під час розгляду і вирішення відповідних справ [9, с. 97].

Визначаючи особливості розгляду адміністративних справ в судах першої інстанції в Україні варто звернутися до КАС України. У більшості випадків судами першої інстанції є місцеві загальні суди як адміністративні суди та окружні адміністративні суди. Апеляційні суди та Верховний Суд є судами першої інстанції у випадках, встановлених процесуальним законодавством.

Усі адміністративні справи в суді першої інстанції, крім випадків, встановлених КАС України, розглядаються і вирішуються суддею одноособово. Здійснення адміністративного судочинства колегією суддів встановлюється КАС України [6]. Відкриття провадження у справі розпочинається з пред'явлення позову шляхом подання позовної заяви в суд першої інстанції, де вона реєструється та не пізніше наступного дня передається судді [6]. Після відкриття провадження та підготовчого провадження проводиться розгляд справи по суті, завданням якого є розгляд та вирішення спору на підставі зібраних у підготовчому провадженні матеріалів, а також розподіл судових витрат. Суд має розпочати розгляд справи по суті не пізніше ніж через шістдесят днів з дня відкриття провадження у справі, а у випадку продовження строку підготовчого провадження - не пізніше наступного дня з дня закінчення такого строку. Суд розглядає справу по суті протягом тридцяти днів з дня початку розгляду справи по суті. Розгляд справи відбувається в судовому засіданні [6].

Розгляд справи по суті провадиться шляхом послідовного вчинення судом і учасниками процесу комплексу процесуальних дій, що становлять певні етапи, кожен з яких має свої завдання і відповідний зміст [5, с. 139–150].

При чому, суд під час розгляду справи повинен безпосередньо дослідити докази у справі: ознайомитися з письмовими та електронними доказами, висновками експертів, поясненнями учасників справи, викладеними в заявах по суті справи, показаннями свідків, оглянути речові докази. Докази, що не були предметом дослідження в судовому засіданні, не можуть бути покладені судом в основу ухваленого судового рішення. Учасники справи можуть давати свої пояснення з приводу письмових, речових і електронних доказів або протоко-

лів їх огляду, ставити питання експертам. Першою ставить питання особа, за клопотанням якої було викликано експерта [6]. Доказова діяльність в адміністративному судочинстві має впорядкований характер, здійснюється протягом усього провадження у справі та може бути структурована шляхом виділення її певних стадій. На кожній стадії провадження така діяльність характеризується певними особливостями, що у підсумку має забезпечити винесення законного й обґрунтованого рішення у справі [5, с. 139–150]. Доказова діяльність в адміністративному судочинстві відбувається на всіх стадіях розгляду справи, а саме: підготовчій стадії, попередньому судовому засіданні, розгляду справи по суті та ухваленні судового рішення [5, с. 139–150].

Судовий розгляд в суді першої інстанції закінчується ухваленням рішення суду. Відповідно до КАС України рішення суду – це рішення суду першої інстанції, в якому вирішуються позовні вимоги [6].

Отже, особливостями розгляду адміністративних справ в судах першої інстанції в Україні є наступні фактори: 1) за своєю суттю є процесуальною діяльністю адміністративних судів; 2) порядок розгляду законодавчо визначається та проводиться в етапно-логічній послідовності; 3) характеризується безпосереднім дослідженням фактичних обставин справи, з активною доказовою діяльністю; 4) розгляд адміністративних справ в суді першої інстанції є обов'язковою та найбільш важливою стадією адміністративного судочинства; 5) ціннісною метою є захист та відновлення прав, свобод та законних інтересів особи в порядку адміністративного судочинства; 6) завершується розгляд адміністративних справ в судах першої інстанції ухваленням судового рішення.

Література

1. Бевзенко В. М. Адміністративні суди України : навч. посіб. Київ: Алерта; КНТ, 2006. 271 с.

2. Гречана С. І. Адміністративне судочинство: завдання, система, принципи. Актуальні проблеми права: теорія і практика. 2015. № 30. С. 36-49.

3. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 496 с.

4. Зозуля І. В., Роженко Д. В. Судовий розгляд адміністративної справи в порядку письмового провадження: ознаки та сутність. *Європейські перспективи.* 2013. № 9. С. 87-92.

5. Калмикова Я. С. Доказова діяльність на стадіях розгляду справи в порядку адміністративного судочинства. *Державне будівництво та місцеве самоврядування.* 2014. Вип. 27. С. 139-150.

6. Кодекс адміністративного судочинства України. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.

7. Кузьменко Н. А. Особливості судового розгляду адміністративної справи та ухвалення судового рішення при гарантуванні прав та законних інтересів публічних службовців. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Право.* 2015. Вип. 2. С. 95-101.

8. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 208 с.

9. Рябченко Я. С. Деякі теоретичні і практичні аспекти розгляду і вирішення справ з оскарження нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві України. *Журнал східноєвропейського права.* 2014. № 9. С. 92-97.

Анотація

Маруліна Л. О. **Поняття та особливості розгляду адміністративних справ в судах першої інстанції в Україні.** – Стаття.

У статті визначено поняття розгляду адміністративних справ в судах першої інстанції в Україні як законодавчо визначеної процесуальної діяльності адміністративних судів щодо розгляду та вирішення адміністративних справ шляхом безпосереднього дослідження фактичних обставин справи в логічній послідовності та винесення обґрунтованого судового рішення з метою захисту та відновлення прав, свобод та законних інтересів осіб. Комплексно розкрито особливості розгляду адміністративних справ в судах першої інстанції в Україні.

Ключові слова: адміністративна справа, докази, перша інстанція, права, принципи, розгляд, строки, суб'єкт владних повноважень, суд.

Аннотация

Марулина Л. А. **Понятие и особенности рассмотрения административных дел в судах первой инстанции в Украине.** – Статья.

В статье определено понятие рассмотрения административных дел в судах первой инстанции в Украине как законодательно определенной процессуальной деятельности административных судов по рассмотрению и разрешению административных дел путем непосредственного исследования фактических обстоятельств дела в логической последовательности и вынесения обоснованного судебного решения с целью защиты и восстановления прав, свобод и законных интересов лиц. Комплексно раскрыты особенности рассмотрения административных дел в судах первой инстанции в Украине.

Ключевые слова: административное дело, доказательства, первая инстанция, права, принципы, рассмотрение, сроки, субъект властных полномочий, суд.

Summary

Marulina L. O. **Concepts and features of consideration of administrative cases in courts of first instance in Ukraine.** – Article.

The article defines the concept of consideration of administrative cases in courts of first instance in Ukraine as a legally defined procedural activity of administrative courts to consider and resolve administrative cases by directly examining the facts of the case in a logical sequence and making a reasoned decision to protect and restore rights, freedoms and legal interests of individuals. The peculiarities of consideration of administrative cases in the courts of first instance in Ukraine are comprehensively revealed.

Key words: administrative case, evidence, first instance, rights, principles, consideration, terms, subject of power, court.

УДК 342 (477)

О. А. Моргунов
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри спеціальної фізичної підготовки
Харківського національного університету внутрішніх справ

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ СФЕР ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА СПОРТУ

Постановка проблеми. Одним з принципів публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту в Україні є прозорість та відкритість, що відповідає міжнародним та європейським стандартам відповідно діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання принципів публічного адміністрування в цілому, як і такої засади як прозорість та відкритість неодноразово ставали предметом досліджень, серед яких в основу написання даної статті покладено праці таких науковців як Н.О. Борецька, Ю.І. Довгенько, Л.І. Заїченко, В.Г. Кононович, А.О. Левченко, Ю.П. Мічуда, О.В. Павленко, І.О. Царенко та інших.

Невирішені раніше проблеми. Після визначення принципу наступним шагом є забезпечення його дотримання, для чого повинні бути впроваджені певні зміни публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту в Україні.

Метою даної статті є визначення напрямків реформ публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту в Україні задля сприяння забезпечення дотримання принципу прозорості та відкритості.

Виклад основного матеріалу. Проблемою публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту є дотримання принципів прозорості та відкритості. Наприклад, у сфері спорту вищих досягнень потребує вирішення проблема фінансування федерацій з різних видів спорту, що на сьогодні пов'язується з розподілом коштів без урахування публічного попиту на певні види спорту, відсутністю рейтингів з прозорими та відкритими критеріями оцінювання кожного з видів спорту як основи для розподілу фінансування [1, с. 139-140]. Аналіз фінансової діяльності багатьох національних спортивних організацій у розвинутих країнах показує, що здебільшого кошти з держбюджетів складають від 60 і більш відсотків, а власне зароблені кошти – від 40% і менш. Як правило, федерації з видів спорту одержують велику частину коштів від міністерств спорту (у тих країнах, де вони є) та інших національних спортивних організацій [2, с. 428]. При розгляді бюджетів федерацій враховуються такі критерії, як популярність виду спорту, чисельність федерації, її специфіка і рівень спортивних досягнень на світовій арені. Природно, що в привілейованому відношенні знаходяться олімпійські види спорту і, насамперед, ті де атлети займають високі місця, а також футбол [3, с. 531].

В Україні ж наявні диспропорції матеріально-фінансового забезпечення різних видів спорту [1, с. 139–140]. Наприклад, проведений Ю.І. Довгенько аналіз розподілу баз за видами спорту свідчить, що на існуючих в Україні базах функціонують споруди для проведення підготовки спортсменів з усіх визнаних в Україні олімпійських та паралімпійських видів спорту. Водночас існує суттєва диспропорція – кількість баз не відповідає кількості дисциплін з кожного виду спорту, пріоритетності його розвитку в країні. Територіальний розподіл баз свідчить про їх сконцентрованість у Львівській, Івано-Франківській областях, Автономній Республіці Крим та Києві [4, с. 9]. Такі вади не тільки заважають розвитку фізичної культури та спорту в аспекті відсутності зв'язку з попитом та рейтингом конкретних видів спорту, але і на практиці являють собою передумови для корупції, боротьба та попередження якої повинні складати окремий напрямок підвищення якості публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту в Україні.

Повертаючись до прозорості та відкритості публічного адміністрування у сферах фізичної культури та спорту, зауважимо що формування критеріїв для встановлення рейтингів видів спорту та на цій основі формування уявлення про публічний попиту може бути використано не тільки у спорті вищих досягнень, а але у масовому спорті. Також втіленню означених принципів сприяє реалізація концепція електронного врядування.

Відповідна концепція, як ми вважаємо, повинна знайти реалізацію у реформуванні публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту, по-перше, у вигляді формування електронних реєстрів. До числа таких реєстрів доцільно віднести інформацію про спортивні споруди, спортивні організації, включаючи національні федерації з видів спорту, дозволених в Україні, та спортивні клуби, професійних спортсменів, тренерів тощо.

Також доцільним є перехід на електронне управління коштами задля забезпечення дотримання прозорості та відкритості публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту на основі концепції рейтингів видів спорту, аналізу публічного попиту.

© О. А. Моргунов, 2018

В аспекті аналізу діяльності федерацій з різних видів спорту в контексті визначення напрямків підвищення якості публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту в Україні доцільно зазначити про повернення їм ряду функцій, які на сьогодні знаходяться в компетенції держави. Ми вже зазначали про позбавлення міністерства функцій, для яких функціонують інші спеціалізовані органи виконавчої влади та які можуть виконувати суб'єкти публічного адміністрування нижчих рівнів, а також інститути громадянського суспільства. В цьому аспекті доцільні, як неодноразово зауважено, подальша децентралізація влади та автономія національних спортивних федерацій, спортивних шкіл.

І в цьому контексті доцільно зауважити про проблему статусу спортивних федерацій, фізкультурно-спортивних товариств та інших об'єктів публічного адміністрування, які за законодавством України мають статус громадських організацій. Як вказує Л.І. Заїченко, «процес руйнування ще радянської моделі системи фінансування спорту, що дійшов свого логічного завершення, фактично ставить перед суспільством гостре питання щодо необхідності комерціалізації спортивних відносин і розробки та здійснення національної спортивної реформи. У фокусі цієї реформи опинилась ціла низка юридично значимих питань, серед яких, як уявляється, центральне місце посідає проблема визначення правового статусу спортивного клубу, його організаційно-правова форма (форми), обсяг правосуб'єктності та «включення» спортивного клубу до системи відповідних організаційно-господарських відносин... » [5, с. 138]. В Україні проблеми розвитку спорту сьогодні посідають пріоритетне місце у політиці держави, що відзначено і у Національній доктрині розвитку фізичної культури і спорту. І це є цілком закономірним, зважаючи на існування протиріччя між високими амбіціями української держави на світовій спортивній арені та недосконалістю механізму державного управління, який багато в чому зберіг риси колишньої системи управління сферою й не ввібрав у себе новітні досягнення управлінської науки [6, с. 91–95]. З цього приводу О.В. Павленко вказує, що «зміни соціально-політичного та економічного стану після розпаду СРСР змусили шукати відповідні зміни характеру, змісту, напряму, організаційних форм спортивної клубної роботи в Україні. У сучасних умовах України спостерігається розширення мережі спортивних клубів. Станом на 2015 р. в Україні діє 4,9 тис. спортивних клубів, серед яких 712 за місцем навчання громадян країни» [7, с. 79].

Зокрема, на сьогодні в Законі України «Про фізичну культуру і спорт» від 24.12.1993 № 3808-XII [8] вказані об'єкти публічного адміністрування визначені громадськими організаціями. Для Л.І. Заїченко при аналізі статутів різних спортивних клубів, стає очевидним, що «вони зазвичай формально визначають себе як громадські організації, але таким чином уможливлюють для себе проведення активної господарської діяльності щодо самозабезпечення спорту необхідним фінансовим ресурсом. Адже господарська діяльність не є елементом правосуб'єктності громадських організацій. У той же час системний характер включення до статутних документів прав відповідних організацій здійснювати послуги на комерційних засадах, свідчить про життєво необхідний характер «комерційного супроводження» спортивної діяльності. Отже, порушена проблема необхідності адекватної правової інституціоналізації спортивних клубів як юридичних осіб є доволі актуальною і має бути вирішена в ході спортивної реформи» [5, с. 145–146]. Статус спортивних клубів можливо надати і спортивним школам (КДЮСШ, ДЮСШ, СШ, ШВСМ, СДЮШОР та інші) задля розширення їх повноважень та джерел фінансування.

В цьому контексті також зауважимо про інше можливе вдосконалення публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту, що має на мети вирішення фінансових проблем та підвищення ефективності використання бюджетних коштів. В.С. Нікітенко вказує, що питання реформування системи фінансування фізичної культури і спорту в умовах трансформаційних процесів залишається відкритим, а тому варто зосередити наукові пошуки на таких засадах: розроблення державних комплексних і цільових програм фінансування фізичної культури і спорту; визначення пріоритетів фізичного виховання та обґрунтування обсягу фінансування; проведення реструктуризації галузі з метою ліквідації наявних диспропорцій у розвитку різних видів спорту; поліпшення організації та фінансування спорту, раціональне використання ресурсів; удосконалення нормативно-правової бази та механізмів фінансування; упорядкування мережі існуючих закладів фізичного виховання; удосконалення системи соціального та правового захисту спортсменів і їх тренерів; поліпшення управління галуззю на всіх рівнях [9, с. 98-99]. Аналізуючи наведений перелік в аспекті раціонального використання ресурсів та використання бюджетних коштів можна підтримати концепцію переходу від утримання об'єктів спортивної інфраструктури та штату тренерів до закупівлі фізкультурно-спортивних послуг як нової системи фінансування спорту та фізичної культури за напрямком розвитку дитячо-юнацького спорту та фізичної культури.

На зразок медичної реформи можливо відмовитись від утримання тренерів за рахунок коштів державного бюджету, замість цього доцільно фінансувати розвиток у спорті та фізичній культурі

кожної дитини через укладення договорів або ж декларацій. При цьому держава повинна фінансувати певний об'єм занять (гарантований об'єм фізкультурно-спортивних послуг), а додаткові об'єми організації та проведення суб'єктами сфери фізичної культури і спорту фізкультурно-оздоровчої діяльності або підготовки спортсменів до змагань з видів спорту, визнаних в Україні – сплачуватимуть батьки чи інші законні представники. Іншими словами, можливо фінансувати тренерів з державного бюджету за кожен укладений договір чи декларацію (за кожну дитину).

Щодо утримання спортивної інфраструктури, то тут також потрібно змінювати підхід. Як вказує Ю.І. Довгенько, в умовах ринкової економіки перевага має надаватися базам з недержавною формою власності. У державній власності може функціонувати не більше 30% баз з метою впливу на ринкову ситуацію шляхом формування державної цінової політики, гарантування високої якості послуг тощо. Важливим в Україні сьогодні є формування державної політики, яка була б спрямована на підтримку баз різних форм власності, породжувала здорову конкуренцію між ними та сприяла подоланню пасивності та споживацького ставлення до держави [4, с. 9]. Продовжуючи означену думку, доцільним з точки зору визначення спорту креативною індустрією, про що ми зазначили раніше, та отримання економічно вигідної галузі з залучення інвестицій у розвиток фізичної культури та спорт в Україні є перехід на комплексні спортивні споруди, які відповідатимуть європейським стандартам, включаючи стандарти інклюзії. Адже на сьогодні все ще залишаються актуальними проблеми якості матеріально-технічного забезпечення. Стосовно спортивних споруд, основною проблемою є їхній технічний стан, через те, що переважна їх кількість зазнала суттєвого фізичного і морального зносу; стосовно обладнання, головною проблемою є його недостатня наявність відповідно до існуючих за видами спорту норм, особливо контрольно-вимірювальних, суддівських та інформаційних засобів. Це підтверджують і результати опитування фахівців. Основними перевагами, які як штатні тренери, так і самі керівники баз вбачають у зарубіжних об'єктах, є новітнє обладнання та інвентар (5 балів із 5), розміри та технічний стан споруд (5 балів із 5). Загалом, штатними тренерами збірних команд конкурентоспроможність вітчизняних баз на світовому рівні оцінено як низьку [4, с. 9-–10]. Перехід на комплексні спортивні споруди в своїй основі повинен виходити з того, що в таких комплексах необхідно забезпечити можливість об'єднати заняття кількома видами спорту, проводити змагання, спортивні збори, реабілітацію тощо. І такі комплекси можуть бути недержавних форм власності, чому сприятиме розширення можливих організаційно-правових форм участі у спорті від громадської організації до комерційного підприємства.

При цьому даний сегмент може перейти на формування мережевих структур-кластерів як інноваційного напрямку розвитку фізичної культури та спорту. Як вказують Л.А. Некрасова та С.О. Попенко, «на сьогоднішній день основною метою економічної політики будь-якої країни є зростання національної конкурентоспроможності та збільшення частки національних компаній на внутрішньому і світовому ринках, підвищення ефективності їх діяльності. Інноваційна діяльність підприємств є однією з головних завдань в області конкурентного роз розвитку, оскільки без впровадження інновацій не можливо отримати таких результатів, що могли б конкурувати на внутрішньому та зовнішньому ринках. У зв'язку з інтенсивним розвитком техніки, технологій, логістики та засобів зв'язку найважливішими факторами досягнення й утримання переваги над конкурентами стають не лише інновації, а й взаємозв'язки між підприємствами, що забезпечує умови щодо створення мережевих структур-кластерів» [10, с. 132]. Як вважає О.В. Попело, одним із напрямів підвищення конкурентоспроможності економіки регіонів і держави є кластери. Вони мають потужний потенціал для зростання технологічного рівня виробництва, створюють сприятливі умови для активного впровадження інновацій. Науковець уточнює, що кластери дозволяють об'єднувати значні ресурси, у тому числі і фінансові, що значно поліпшує умови для створення конкурентоспроможних товарів і послуг на внутрішньому і зовнішньому ринках, що є основною метою створення кластерів. Кластер передбачає тісну співпрацю суб'єктів що мають між собою технологічні, виробничі та комерційні зв'язки чи є взаємозалежними на певному ринку і зацікавлені в подальшому розвитку свого бізнесу [11, с. 95]. Такий інструмент, доходять висновку А.О. Левенко та І.О. Царенко, є шляхом забезпечення конкурентоспроможності та національної безпеки. Адже саме кластерні утворення ефективно забезпечують можливість економічного розвитку будь-якої території, регіону чи країни в цілому та підвищують конкурентоспроможність кінцевого продукту виробничої діяльності підприємств, що входять до кластерів на ринку. Як свідчить аналіз результатів діяльності підприємств кластерних утворень, саме такі підприємства більш схильні продукувати інноваційну продукцію чи послуги та, в результаті, мають більшу можливість отримання максимального прибутку від своєї діяльності. Таким чином, це зумовлює необхідність вивчення позитивного зарубіжного досвіду їх функціонування та його адаптації в Україні [12, с. 71].

Для галузей фізичної культури та спорту формування мережі фізкультурно-спортивних кластерів може стати одним з шляхів розвитку відповідної креативної індустрії в Україні.

Зарубіжний досвід формування та розвитку кластерів показує, що даний підхід до управління дозволяє забезпечити країні додаткові конкурентні переваги у виробництві товарів або послуг. Зовнішнє середовище представлена органами державної та регіональної влади та управління; інвесторами і фінансовими посередниками, необхідних для здійснення кластером ефективної інноваційної та господарської діяльності. Від їх скоординованих дій залежить ефективність функціонування кластерної структури в цілому [10, с. 135]. Стратегія кластеризації стає превалюючою у світі, адже дає змогу розвивати експорт, залучати інвестиції, генерувати науково-дослідні розробки, здійснювати трансфер технологій, розвивати малий та середній бізнес, стартапи, технопарки, освітні установи та робочу силу. Саме кластерний підхід до економіки дає змогу виявити потреби бізнесу, а освіті та державі – ці потреби задовольнити... Проте, як показує зарубіжна практика, кластерні ініціативи мають бути індивідуальними для кожної країни та залежать від мети створення таких кластерних угрупувань, зокрема: економічне зростання регіону, підтримка малого бізнесу чи залучення іноземних інвестицій [12, с. 76].

Внутрішня середовище кластерної структури представлена, по-перше, його ядром, до складу якого входять провідні підприємства регіону, що виробляють конкурентоспроможну продукцію, а також науково-дослідні установи та вищі навчальні заклади як генератори інноваційних ідей та кадрового забезпечення. З іншої сторони, внутрішня середа представлена обслуговуючими і допоміжними підприємствами. Обслуговуючі підприємства це підприємства, що поставляють сировину, комплектуючі та ін. Допоміжні – це ринкові інститути (брокери, консультанти). До інших підприємств належать збутові, транспортні та інші суб'єкти підприємницької діяльності у складі кластерної структури [10, с. 135].

Висновок. Забезпечення прозорості та відкритості діяльності суб'єктів публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту через доцільне через подальше впровадження електронного врядування, цифровізації адміністрування: формування електронних реєстрів шляхом узагальнення та об'єднання інформації про спортивні споруди, спортивні організації, включаючи національні федерації з видів спорту, дозволених в Україні, та спортивні клуби, професійних спортсменів, тренерів тощо; перехід на електронне управління коштами на основі формування критеріїв для встановлення рейтингів видів спорту та на цій основі формування уявлення про публічний попит на певні види спорту у спорті вищих досягнень, у масовому спорті.

Література

1. Довгенько Ю.І. Матеріально-технічна база олімпійського спорту як об'єкт державного управління. *Теорія і методика фізичного виховання і спорту.* 2004. № 1. С. 139–141.

2. Кононович В. Г. Удосконалення державного управління в сфері фізичної культури і спорту при орієнтації на європейський вектор розвитку. *Актуальні проблеми державного управління.* 2013. № 1. С. 426–430.

3. Борецька Н. О. Фізична культура і спорт як один із пріоритетних напрямків державної політики. *Молодий вчений*. 2018. № 11(2). С. 530–533.

4. Довгенько Ю.І. Програмно-цільове управління матеріально-технічною базою олімпійського та параолімпійського спорту в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з фіз. виховання і спорту: 24.00.01; Нац. ун-т фіз. виховання і спорту України. К., 2006. 19 с.

5. Заїченко Л. І. Спортивний клуб у системі координат організаційно-правових форм господарських організацій. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Сер.: Економічна теорія та право.* 2014. № 4. С. 138–147.

6. Мічуда Ю.П., Довгенько Ю.І. Програмно-цільове управління матеріально-технічною базою олімпійського та параолімпійського спорту в Україні: питання теорії. *Теорія і методика фізичного виховання і спорту.* 2005. № 4. С. 91–95.

7. Павленко О. В. Клубна форма організації занять у розвитку студентського спорту. *Слобожанський науково-спортивний вісник.* 2017. № 4. С. 78–85.

8. Про фізичну культуру і спорт: Закон України від 24.12.1993 № 3808-XII. *Відомості Верховної Ради України.* 1994. № 14. Ст. 80.

9. Нікітенко С.В. Особливості нормативно-правового регулювання фізичного виховання і спорту в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 1. С. 95–100.

10. Некрасова Л. А., Попенко С.О. Формування кластеру, як напрямку інноваційного розвитку економіки. *Економіка: реалії часу.* 2014. № 2. С. 132–138.

11. Попело О. В. Підприємницькі кластери як інноваційна домінанта модернізації економіки регіону. *Регіональна економіка*. 2014. № 2. С. 95–105.

12. Левченко А. О., Царенко О.І. Зарубіжний досвід функціонування кластерних утворень та шляхи його використання в Україні. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки.* 2017. Вип. 31. С. 71–79.

Анотація

Моргунов О. А. **Забезпечення прозорості та відкритості діяльності суб'єктів публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту.** – Стаття.

В статті визначено напрямки реформ публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту в Україні, що їх впровадження сприятиме забезпеченню дотримання принципу прозорості та відкритості як однієї з основних організаційних засад відповідної діяльності.

Ключові слова: публічне адміністрування, адміністрування фізичної культури, адміністрування спорту, принцип прозорості та відкритості, дотримання принципів публічного адміністрування, електронне врядування.

Аннотация

Моргунов А. А. **Обеспечение прозрачности и открытости деятельности субъектов публичного администрирования сфер физической культуры и спорта.** – Статья.

В статье определены направления реформ публичного администрирования сфер физической культуры и спорта в Украине, внедрение которых будет способствовать обеспечению соблюдения принципа прозрачности и открытости как одной из основных организационных основ соответствующей деятельности.

Ключевые слова: публичное администрирование, администрирование физической культуры, администрирование спорта, принцип прозрачности и открытости, соблюдения принципов публичного администрирования, электронное управление.

Summary

Morgunov O. A. **Ensuring transparency and openness of the public administration of physical culture and sports.** – Article.

The article defines the directions of reforms of public administration of the fields of physical education and sports in Ukraine, the introduction of which will help to ensure compliance with the principle of transparency and openness as one of the main organizational foundations of the relevant activities.

Key words: public administration, administration of physical education, administration of sports, the principle of transparency and openness, compliance with the principles of public administration, electronic management.

УДК 347.73

В. В. Нікітін
кандидат юридичних наук,
докторант
Науково-дослідного інституту публічного права

ДО ПРОБЛЕМИ УСТАНОВЛЕННЯ РЕЗИДЕНТСТВА ФІЗИЧНОЇ ОСОБИ З МЕТОЮ УНИКНЕННЯ ПОДВІЙНОГО ОПОДАТКУВАННЯ

Постановка проблеми. Однією з важливих наукових проблем податкового права можна назвати міжнародне подвійне оподаткування – обкладання в різних державах одного об'єкта оподаткування одного платника одним і тим же (або аналогічним) податком за один і той же проміжок часу. Обґрунтованою видиться точка зору науковців щодо перебування на своєрідному стику категорій «об'єкти оподаткування» (складна ситуація при визначенні бази оподаткування при різноманітті доходів у державі та за її межами) і «платники податків» (їх поділ на резидентів і нерезидентів) [1, с. 276]. А. М. Козирін указує, що при міжнародному подвійному оподаткуванні спостерігається зіткнення національних податкових законодавств у встановленні платника і розгляд останнього як зобов'язаної особи за законодавствами іншої країни [2, с. 42–43]. На думку С. Є. Тарараєва, особливості тлумачення податковим законодавством країни суб'єкта оподаткування, а також диференціація фізичних осіб на резидентів і нерезидентів обумовлюють появу або запобігання подвійного оподаткування [3, с. 110]. З погляду Р. Л. Дорнберга, визнання декількома державами платника податків як резидента теж є умовою виникнення такого оподаткування [4, с. 7]. Цієї ж позиції дотримується й А. Куреші, який вважає проблему так званого подвійного резидентства умовою цього виду оподаткування. Ним розроблено відповідні коментарі до вирішення розглядуваного питання Модельною конвенцією про уникнення подвійного оподаткування, розробленою Організацією економічного співробітництва й розвитку (далі – ОЕСР) [5, с. 432–433].

Серед науковців немає однозначного підходу до трактування терміна «резидент», що є однією з передумов подвійного оподаткування. У перекладі з англійської мови "*resident*" означає «постійний мешканець, той, хто постійно проживає» [6, с. 1077]. Із фактом постійного мешкання (перебування) особи на території держави пов'язана наявність сукупності економічних і юридичних відносин, отримання людиною комплексу благ у результаті реалізації щодо неї функцій держави, що зумовлює згідно з податковим законодавством справедливість претензій з її боку стосовно компенсації цих благ шляхом покладення на цю особу тих чи інших зобов'язань за наявності в неї об'єктів оподаткування [4, с. 10]. Право на створення й отримання доходів надається не тільки резидентам, а й особам, які постійно мешкають (знаходяться) на території інших держав і не мають інших ознак резидентства. У такому разі територіальну причетність до держави вони мають опосередковано – через джерела власних доходів, що походять з її території. Саме з огляду на податкову юрисдикцію, що ґрунтується на принципі територіальності (територіальної причетності), обґрунтовує оподаткування резидентів і нерезидентів Р. Л. Дорнберг [4, с. 10]. Різниця в їх податковому навантаженні є цілком очевидною і зрозумілою. Резиденти, постійно проживаючи (перебуваючи) на території держави, здійснюють там свою життєдіяльність і мають можливість користуватися всіма суспільними благами (соціальними цінностями), що створюються, існують і відтворюються за рахунок державного бюджету. Нерезиденти ж користуються обмеженим колом наданих державою благ умовно, опосередковано, у процесі створення власного доходу з джерел у цій державі. Оскільки такі блага й цінності є об'єктами правовідносин у соціумі, суттєва різниця між резидентами й нерезидентами, з нашого погляду, полягає в різному ступені усталеності й насиченості суспільних відносин, що складаються між особою й державою (відповідно, в обох випадках).

Стан дослідження. Справедливим буде відзначити, що окремі проблемні питання визначення резидентства й територіальності при регулюванні подвійного оподаткування у своїх наукових працях розглядали: Є.Д. Кастанова, С.К. Лещенко, О.І. Максак, Л. В. Полежарова, А.С. Захаров, С.Ф. Сутирін, А.І. Погорлецький, С.Г. Пепеляєва, Г.П. Толстоп'ятенко та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових здобутків, науковці досить мало уваги приділили проблемі установлення резидентства фізичної особи з метою уникнення подвійного оподаткування.

Саме тому метою статті є: розкрити проблему установлення резидентства фізичної особи з метою уникнення подвійного оподаткування.

Виклад основного матеріалу. Першочергово в рамках представленої проблематики слід порівняти деякі аспекти понять «податкове резидентство» і «громадянство фізичної особи». Зауважимо, що останнє досить ґрунтовно розроблено

© В. В. Нікітін, 2018

у правовій доктрині. Обидві правові категорії характеризують суспільні відносини, що виникають між державою і фізичною особою. Їх характер дозволяє стверджувати про наявність усталеного зв'язку між державою, з одного боку, і громадянином та резидентом – з другого. Громадянин має стійкий політико-правовий зв'язок з державою, резидент – зв'язок економіко-правовий, що реалізується через фінансові правовідносини, найважливіша особливість яких, як зазначав Є. А. Ровинський, полягає в тому, що вони є формою вираження й закріплення відносин фінансових, які, у свою чергу, самі виступають формою певних економічних відносин [7, с. 138].

Громадянство прямо може виступати критерієм податкового резидентства. Ще в 1923 р. Економічний і фінансовий комітет Ліги Націй визнав, що критерій національності (громадянства) для цілей оподаткування є анахронізмом [8, с. 45]. М. П. Кучерявенко наголошує на необґрунтованості збільшення податкового тягаря резидентів залежно від диференціації громадянства [1, с. 86]. У разі обрання країною національного принципу податкової юрисдикції громадянство може виноситися за рамки проблеми резидентства. Приміром, у США фізична особа вважається резидентом країни, якщо вона відповідає будь-якому з наступних 3-х критеріїв, що охоплюють: (а) законний в'їзд до країни (наявність посвідки на проживання), (б) значний строк проживання у США й (в) добровільне визнання себе резидентом [4, с. 192]. Як бачимо, статус податкового резидента чи нерезидента у США може встановлюватися лише для громадян іноземних держав та осіб без громадянства.

Усталений економіко-правовий зв'язок між країною й особою, який становить собою сутність поняття «податкове президентство», випливає не тільки з факту проживання (знаходження) на території держави. Приміром, за законодавством Іспанії податковим резидентом визнається фізична особа, яка або прожила в країні понад 183 дні протягом календарного року, або має в ній власні економічні інтереси, або здійснює свою основну комерційну чи професійну діяльність на її території [9, с. 190]. В Україні одним із критеріїв податкового резидентства передбачено наявність в особи тісних особистих або економічних зв'язків – центру життєвих інтересів у державі. Для встановлення більш тісних особистих зв'язків, між іншими, береться до уваги й місце мешкання членів родини цієї особи, а що стосується більш тісних зв'язків економічних – реєстрація останньої як суб'єкта підприємницької діяльності або як самозайнятої особи.

Аналіз вищевказаних критеріїв виводить на проблему їх співвідношення в механізмі встановлення податкового резидентства. За своєю юридичною природою ці критерії є умовами гіпотези дефінітивної податково-правової норми, що закріплює категорію «податковий резидент». У наведеному прикладі такої норми за законодавством Іспанії її гіпотеза є альтернативною, сама норма діє за наявності будь-якої з перелічених у гіпотезі умов [10, с. 155]. Як зазначає М. П. Кучерявенко, структурний аналіз аналогічних норм-дефініцій, викладених у зазначеному пункті ст. 1 Закону, свідчить про наявність складної гіпотези, якою пов'язується дія норми із сукупністю юридичних фактів і їх взаємопов'язання комплексом – фактичним складом [10, с. 154].

При цьому, як вбачається, має місце певна ієрархічність критеріїв як юридичних фактів. Основними й альтернативними, безумовно, є такі критерії податкового резидентства України, якто: (а) самостійне визначення людиною місця свого мешкання на території країни й (б) її реєстрація як самозайнятої особи. Якщо таких обставин немає, правовою нормою передбачено їх комплекс, що характеризується ієрархічністю й послідовністю: місце мешкання в Україні – постійне місце проживання в ній – центр життєвих інтересів в цій державі – перебування в ній не менше 183 днів протягом податкового року – громадянство України. Наголосимо. що кожна наступна обставина (критерій) має вагоме юридичне значення, виступає умовою ви-знання фізичної особи резидентом України лише у випадку, коли всіх попередніх обставин (критеріїв) або не існує як таких, або вони мають місце (дублюються) в зарубіжній державі.

Таким чином, конструкція «податкове резидентство України» щодо фізичної особи можна охарактеризувати як усталений економіко-правовий зв'язок між платником податків і державою, що випливає з територіальної причетності особи до держави, її економічних інтересів, тісних особистих зв'язків, громадянства й реалізується в податкових правовідносинах з приводу об'єкта оподаткування з метою деталізації її податкового обов'язку, як платника податків. Критерії податкового резидентства є засобами виявлення таких зв'язків у механізмі їх установлення, передбаченому національним законодавством країни.

На переконання А. Куреші, поняття «резидент Договірної держави», яким оперують у міжнародних угодах про уникнення подвійного оподаткування, виконує різні функції й виступає важливим у 3-х випадках: а) при окресленні кола осіб, до яких застосовується та чи інша угода; б) коли подвійне оподаткування є наслідком подвійного президентства особи; в) коли подвійне оподаткування є наслідком оподаткування платника в державі резидентства і в державі, яка є джерелом доходу або місцем розміщення його власності [5, с. 432].

За загальним правилом, закріпленим у Конвенції ОЕСР і в міжнародних договорах про уникнення подвійного оподаткування, що ґрунтується

на цьому документі, резидентом однієї Договірної держави визнається особа, яка за її законодавством підлягає оподаткуванню в ній за фактом територіальної причетності (місця проживання, постійного перебування або будь-якого іншого аналогічного критерію), за винятком осіб, які оподатковуються виключно з підстав одержання доходів із джерел у цій країні або стосовно майна, що в ній знаходиться [5, с. 375–406].

Виходячи із критеріїв податкового резидентства, установлених національним законодавством кожної з Договірних держав, особа може бути визнана резидентом обох цих держав з підстав наявності в неї подвійного податкового президентства, що випливає з її територіальної причетності до останніх. У такому разі в угодах передбачаються механізм установлення за особою статусу «резидент однієї Договірної держави», закладений в ієрархічно-послідовному комплексі «допоміжних», як їх іменує А. Куреші, критеріїв, передбачених гіпотезою відповідної норми угоди «в порядку убування їх значимості» [5, с. 433]. Якщо навіть за вказаними критеріями встановити за особою названий статус неможливо, у міжнародних угодах про уникнення подвійного оподаткування, як правило, фіксується право компетентних органів за взаємною згодою Договірних держав вирішувати питання стосовно оподаткування такого резидента [11].

У випадку недосягнення такої згоди особа повинна вважатися податковим резидентом обох Договірних держав у розумінні міжнародної угоди, проте з метою уникнення подвійного оподаткування статусу резидента за нею так і не буде встановлено. Із цього приводу Ларютіна зауважила: «Якщо держави не досягнуть згоди із цього питання, особа не вважатиметься нічиїм резидентом з метою оподаткування або одержання передбачених в угоді пільг» [8, с. 49]. Вважаємо, що з таким твердженням можна погодитися лише частково. Дійсно, особа без установлення статусу «резидент однієї Договірної держави» за угодою не зможе скористатися передбаченими в договорі пільгами. У той же час недосягнення згоди між державами з приводу вказаного статусу, як видається, не тягне за собою такого наслідку, як відсутність резидентства з метою оподаткування (національного податкового резидентства). На думку Куреші, правочини про уникнення подвійного оподаткування не містять норм, яким повинні відповідати положення національних законодавств про резидентство цієї держави, що ґрунтуються виключно на останніх [5, с. 433]. Такий підхід закріплено і в укладених Україною угодах про уникнення подвійного оподаткування. Наприклад, у п. 4 ст. 4 Конвенції між Україною і Канадою про уникнення подвійного оподаткування та попередження ухилень від сплати податків стосовно доходів і майна передбачено, що за браком згоди компетентних органів цих Держав стосовно встановлення резидентства лише однієї Договірної держави така особа не буде вважатися резидентом жодної з них з метою користування перевагами цієї Конвенції [11].

Висновок. Таким чином, установлення резидентства фізичної особи з метою уникнення подвійного оподаткування, з нашої точки зору, становить собою механізм уточнення економіко-правового зв'язку між особою й державами – учасницями відповідної міжнародної угоди шляхом визначення податкового резидентства особи з підстав її територіальної причетності за національними законодавствами кожної з держав-учасниць і застосування в разі виявлення подвійного податкового резидентства комплексу допоміжних критеріїв, спрямованих на реалізацію уникнення подвійного оподаткування, передбаченого цією міжнародною угодою.

Література

1. Налоговое право Украины : учеб. пособие / под ред. Н. П. Кучерявенко. Харьков : Легас, 2004. 488 с.

2. Козырин А. Н. Налоговое право зарубежных стран: вопросы теории и практики. Москва : Манускрипт, 1993. 216 с.

3. Тарараев С. Е Установление налогового резидентства плательщиков налога на доходы физических лиц с целью устранения двойного налогообложения. *Государство и право.* 2003. № 12. С. 109–112.

4. Дорнберг Р. Л. Міжнародне оподаткування. Пер. 2-го англ. вид. Київ : Абрис, 1997. 304 с.

5. Qureshi A. H. The public international law of taxation: text, cases and materials. London : Graham & Trotman, 1994. 623 p.

6. Oxford Russian Dictionary / eds: M. Wheeler, B. Unbegaun, P. Falla. 3-th ed. New York (USA) : Oxford University Press. 2000. 1293 p.

7. Ровинскчй Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права. Москва : Госюриздат, 1960. 193 с.

8. Ларютина И. Двойное налогообложение юридических лиц. *Хозяйсто и право.* 2001. № 12. С. 45–52.

9. Кучеров И. И. Налоговое право зарубежных стран : курс лекций. Москва : ЮрИнфоР, 2003. 374 с.

10. Кучерявенко Н. П. Курс налогового права : в 6 т. Харьков : Легас, 2004. Т. 2 : Общая часть. Введение в теорию налогового права. 600 с.

11. Конвенція між Україною і Канадою про уникнення подвійного оподаткування та попередження ухилень від сплати податків стосовно доходів і майна : від 04.03.2006 р. *Офіційний вісник України.* 2008. № 7. Ст. 188.

Анотація

Нікітін В. В. **До проблеми установлення резидентства фізичної особи з метою уникнення подвійного оподаткування.** – Стаття.

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавстві, розкрито проблему установлення резидентства фізичної особи з метою уникнення подвійного оподаткування. Доведено, що установлення резидентства фізичної особи з метою уникнення подвійного оподаткування становить собою механізм уточнення економіко-правового зв'язку між

особою й державами – учасницями відповідної міжнародної угоди шляхом визначення податкового резидентства особи з підстав її територіальної причетності за національними законодавствами кожної з держав-учасниць.

Ключові слова: резидентство, територіальність, фізична особа, подвійне оподаткування.

Аннотация

Никитин В. В. **К проблеме установления резидентства физического лица с целью избежания двойного налогообложения.** – Статья.

В статье, опираясь на анализ научных взглядов ученых и норм действующего законодательства, раскрыта проблема установления резидентства физического лица с целью избежания двойного налогообложения. Доказано, что установление резидентства физического лица с целью избежания двойного налогообложения представляет собой механизм уточнения экономико-правовой связи между лицом и государствами – участниками соответствующего международного соглашения путем определения налогового резидентства лица на основаниям его территориальной причастности по национальным законодательствами каждой из стран-участниц.

Ключевые слова: резидентство, территориальность, физическое лицо, двойное налогообложение.

Summary

Nikitin V. V. **To the problem of establishing the residence of an individual in order to avoid double taxation.** – Article.

The article, based on the analysis of scientific views of scientists and current legislation, reveals the problem of establishing the residence of an individual in order to avoid double taxation. It is proved that establishing the residence of a natural person in order to avoid double taxation is a mechanism to clarify the economic and legal relationship between a person and states party to the relevant international agreement by determining the tax residency of a person on the basis of its territorial involvement under national law.

Key words: residency, territoriality, individual, double taxation.

УДК 342.951:631.95(477)

Н. П. Новак
доктор економічних наук,
докторант
Науково-дослідного інституту публічного права

ПРИНЦИПИ У СФЕРІ ВИРОБНИЦТВА ТА ОБІГУ ОРГАНІЧНОЇ ПРОДУКЦІЇ

Постановка проблеми. Принципи адміністративного права в є основою на якій будується вся система публічного адміністрування виробництва та обігу органічної продукції. На сучасному етапі розвитку органічного виробництва на них в юридичній літературі не звертали вагомої уваги. Такі підходи не тільки приводять до теоретичних прогалин, але й можуть безпосередньо впливати на практичне забезпечення громадян України якісними і безпечними продуктами харчування.

В нашому дослідженні провідна увага буде зосереджена саме на принципах публічного адміністрування щодо виявлення та узагальнення основоположних засад адміністративно-правового забезпечення вироблення та публічного регулювання обігу органічної продукції.

Аналіз публікацій на тему дослідження. Науково-теоретичну основу склали роботи як укрїнських так і зарубіжних науковців, а саме: В. Авер'янова, О. Андрійко, В. Андрушенка, М. Ануфрієва, В. Артиша, Г. Атаманчука, Ф. Бавеса, В. Бакуменка, Г. Баоуракіс, О. Бандурки, Р. Безуса, А. Берлача, Н. Берлач, І. Білоткача, Ю. Битяка, В. Бондарь, Н. Борд, Н. Буги, Т. Брагіна, А. Васіної, А. Васильєва, Х. Віллера, О. Вишневської, В. Галунька, В. Гармашова, В. Гаращука, Д. Гутмана, І. Голосніченка, В. Грановської, Т. ДеГрегорі, Є. Додіна, А. Дубгарда, М. Драга, Д. Йосифовича, О. Непочатенка та інших.

Проте, вони безпосередньо аналізованими нами питаннями не займалися, а зосереджували свої наукові пошуки на більш загальних чи суміжних викликах. Отже, в умовах сьогодення проблема принципів адміністративно-правового забезпечення сфери виробництва та обігу органічної продукції потребує наукового аналізу та узагальнення.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі філософії права, реально існуючих суспільних відносини виявити, узагальнити та описати принципів адміністративно-правового забезпечення виробництва і обігу органічної продукції.

Виклад основних положень. Органічне виробництво як важливий засіб диверсифікації сільської економіки має суттєвий конкурентний потенціал у вітчизняних умовах господарювання для забезпечення відродження сільських територій, життєздатності сільських громад, консолідації зусиль товаровиробників з метою зниження сертифікаційних, транспортно логістичних, рекламно інформаційних витрат, витрат на переробку. Соціальний контекст конкурентних переваг розвитку органічного сектора проявляється, передусім, у збільшенні кількості додаткових робочих місць у сільській місцевості.

Професор Г. Гуменюк до основних принципів органічного сільського господарства відносить: підтримувати і зміцнювати здоров'я ґрунту, рослин, тварин, людей та всієї планети цілісно та в повному обсязі; сільське господарство повинно брати до уваги підтримування функціонування циклів живої екологічної системи, покращання без втручання та грубого порушення у системі; розвивати відносини, що гарантують соціальну справедливість, беручи до уваги суспільне життя та життєві можливості; раціонально та відповідально вести господарство, що захистить здоров'я та благополуччя середовища, нинішнього та майбутніх поколінь. Також вчена, зазначає, що загальні принципи – це сплановані цілі органічного виробництва і перероблляння. Принципи написані, як позитивні твердження, наприклад, «мають бути» або «необхідно» [1]. Частково підтримуємо точку зору вченої, та вважаємо що загальні принципи слід значно розширити і розглядати у певному комплексі, з точки зору не тільки економічної теорії, а і правової та адміністративної. Узагальнюючи всі позиції ми приходимо до висновку, що принципи мають комплексну розгалужену систему виходячи від загально-правових принципів, адміністративних, економічних до галузевих. Ми приділимо більше уваги спеціально-галузевим принципам, саме у сфері виробництва та обігу органічної продукції.

Так, статтею 6 Закону України «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції» визначено основні принципи у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції. Законодавець визначив та відніс до основних принципів: законність – відповідність Конституції та законам України, міжнародним зобов'язанням України; паритетність та рівність – забезпечення рівних можливостей операторів; відкритість – забезпечення вільного доступу до інформації про розвиток органічного виробництва та обіг органічної продукції в Україні; координації – взаємозв'язку та узгодженості довгострокових стратегій, планів і програм розвитку органічного виробництва та

© Н. П. Новак, 2018

ринку органічної продукції в Україні; сталий розвиток – розвиток органічного виробництва та ринку органічної продукції для задоволення потреб нинішнього покоління з урахуванням інтересів майбутніх поколінь; об'єктивність – розроблення всіх документів, що визначають державну політику у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції, на основі реальних показників, які можливо досягти та оцінити; взаємоузгодженість економічних інтересів операторів, суспільства і держави; одержання вимог екологічної безпеки у сфері органічного виробництва та/або обігу органічної продукції; визнання свободи господарської діяльності у сфері органічного виробництва та/або обігу органічної продукції; свободи поширення інформації про органічне виробництво та обіг органічної продукції [2].

В сфері адміністративно-правового забезпечення виробництва і обігу органічної продукції, як і іншій сфері притаманні загальні принципи такої діяльності, які визначені чинним законодавством та встановлюють основи створення та діяльності відповідних органів в суспільстві, їх взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями.

На думку, Н.Стоволос, розвиток органічного виробництва, як основи забезпечення екологічної безпеки АПК, ґрунтується на сукупності принципів, серед яких, на нашу думку, слід виділити такі:

– принцип оптимальності, що орієнтує на розвиток АПК, який не створює негативного впливу на екологічний стан довкілля;

– принцип пріоритетності, який сприяє ранжуванню цілей і завдань розвитку галузі відповідно до сформованої стратегії, з урахуванням критерію екологічної безпечності;

– принцип варіативності [3]

Окрім загальних принципів, у першу чергу, слід виокремити, на нашу думку, соціальний принцип, який передбачає пріоритет соціальних інтересів над загальнодержавними, основною задачею якого є виробництво органічної продовольчої продукції у достатній кількості, та спрямований на встановлення соціально орієнтованого ланцюга агропромислового комплексу «виробництво-переробка-реалізація», який тісно переплітається з принципом органічної продукції «від поля до тарілки», закріплений у ISO 22000 – глобальній міжнародній нормі, яка регламентує вимоги щодо системи управління та формування безпечності продуктів харчування, основною вимогою якої є безпека продуктів харчування.

Слід відзначити, що немаловажний фактором є пріоритет самостійності органів місцевого самоврядування у вирішенні питань соціально-економічного розвитку їх територій, які знають проблеми своїх районів.

У нашому випадку, важливим є принцип врахування інтересів як споживачів, так і виробників. Територіальне розміщення виробництва, підприємств, ринків, залежить від кількості населення, мережі комунікаційних інфраструктур, кількості на певній території ідентичних виробників тощо.

Розглядаючи соціальний принцип неможливо обійти питання створення нових робочих місць у сфері виробництва та обігу органічної продукції (створення нових господарств особливо у сільській місцевості, надання престижності сільському способу життя).

Принцип економічності при виробництві та обігу органічної продукції включає в себе ресурсозбереження енергоємності аграрних підприємств по виробництву органічної продукції. Заощадження грошових коштів виробників, що дозволить підвищити конкурентоспроможність товаровиробників, як на внутрішньому так і зовнішніх ринках.

При розвитку виробництва та обігу органічної продукції не обійтись без принципу конкуренції, який можливо розглядати в декількох складових: загальних – наявність конкуренції у діяльності не тільки органів державного управління, а її складових, що виступає важливими чинниками поліпшення якості управлінських рішень та надання управлінських послуг органами державного управління, органами місцевого самоврядування у процесі здійснення окремих функцій державного управління. У нашому випадку, конкурентоспроможність при виробництві органічної продукції, що дозволить мати можливість споживачеві свідомого і компетентного вибору необхідної продукції, товару чи замовлення роботи (послуги).

Не обійтись, у нашому випадку і без принципу єдності економічного простору, вільного переміщення товарів, фінансів. Вказаний принцип дозволяє ефективно використовувати різні фактори виробництва органічної продукції, проведення операцій з купівлі–продажу, забезпечити належну інформаційно-рекламну складову та прозорість ринку України, як всередені держави так і за її межами, з метою ефективного задоволення попиту населення на органічну продукцію та послуги різних видів у цій сфері. У відповідності з цим принципом забороняється встановлювати будь-які бар'єри для виробництва, робіт, послуг у сфері органічної продукції.

Безперечно тісно звязаний із попереднім та займає особливе місце займає принцип підтримки добросовісної конкуренції. У першу чергу держава бере на себе забезпечення регулювання ринку та гарантує право на підприємницьку діяльність, забезпечує захист конкуренції у такій діяльності (ст. 42 Конституції України), що сприяє визнанню рівності учасників, недоторканості приватної власності, неприпустимість втручання в справи тощо.

В свою чергу державні гарантії підтримки конкуренції диктують необхідність встановлення єдиних правових основ ринку органічної продукції.

Розвиток органічного виробництва має ґрунтується на сукупності принципів, до яких, на нашу думку, слід віднести такі: пріоритету права людей на безпечну і корисну їжу, оптимальності, пріоритетності публічного контролю за якістю органічної продукції, варіативності, як можливості свідомого вибору громадянами більш дорогою органічної продукції чи звичайної, соціальної спрямованості, інтеграції виробництва об'єктивності, відповідальності й ефективності.

Висновки. З урахуванням всіх адміністративних принципів у сфері органічного виробництва та обігу, слід ви значити наступне: 1) принципи у сфері органічного виробництва та обігу мають комплексну розгалужену систему виходячи від загально-правових принципів, адміністративних, економічних до галузевих, при цьому, медичні, екологічні, та економічні чинники цементуються адміністративно-правовими засадами в цілісну основоположну конструкцію; 2) принципи в сфері адміністративно – правового забезпечення виробництва і обігу органічної продукції засновуються на теорії природнього права, часто вони легалізуються у чинному національному і міжнародному законодавстві.

Література

1. Гуменюк Г. Стандарти міжнародної федерації руху за органічне сільське господарство: основні принципи та характеристики. *Стандартизація. Сертифікація. Якість.* № 1. 2012. С. 19-23.

2. Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції. *Закон України.* URL. https://zakon. rada.gov. ua/laws/show/2496-19#Text].

3. Стоволос Н.Б. Модель формування загальнодержавної системи виробництва органічної продукції. *Вісник ЖДТУ.* 2014. № 4(70) С. 98-101.

4. Новак Н.П. Принципи та конкурентні переваги розвитку органічного сільськогосподарського виробництва в Україні. *Агросвіт.* № 9. 2016. С. 30-33.

5. Капля О. Принципи адміністративного судочинства України: теорія та практика реалізації: автор. дис. ... доктора юридичних наук. Київ, 2018. 38 с.

Анотація

Новак Н. П. **Принципи у сфері виробництва та обігу органічної продукції.** – Стаття.

В статті виявлено і узагальнено принципи у сфері виробництва та обігу органічної продукції. Визначено, що принципи у сфері органічного виробництва та обігу мають комплексну розгалужену систему виходячи від загально-правових принципів, адміністративних, економічних до галузевих, при цьому, медичні, екологічні, та економічні чинники цементуються адміністративно-правовими засадами в цілісну основоположну конструкцію.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, виконавча гілка влади, принципи, виробництво, обіг органічної продукції.

Аннотация

Новак Н. П. **Принципы в сфере производства и обращения органической продукции.** – Статья.

В статье выявлены и обобщены принципов в сфере производства и обращения органической продукции. Определено, что принципы в сфере органического производства и обращения имеют комплексную разветвленную систему исходя от общеправовых принципов, административных, экономических отраслевых, при этом, медицинские, экологические и экономические факторы цементируются административно-правовыми принципами в целостную основополагающую конструкцию.

Ключевые слова: административно-правовое обеспечение, исполнительная ветвь власти, принципы, производство, оборот органической продукции.

Summary

Novak N. P. **Principles in the field of production and circulation of organic products.** – Article.

The article identifies and summarizes the principles in the field of production and circulation of organic products. It is determined that the principles in the field of organic production and circulation have a complex branched system based on general legal principles, administrative, economic to sectorial, while medical, environmental and economic factors are cemented by administrative and legal principles into a holistic basic structure.

Key words: administrative and legal support, executive branch of government, principles, production, circulation of organic products.

УДК 336.148

В. В. Пацкан
здобувач кафедри адміністративного, фінансового, інформаційного права
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

ПРИНЦИП ГЛАСНОСТІ У РОБОТІ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ

Постановка проблеми. У процесі розвитку України, як правової і демократичної держави, євроінтеграції України, розвитку Рахункової палати як вищого органу аудиту України, запобігання та протидії корупції в Україні, адміністративної реформи, важливого значення набуває дослідження проблематики принципу гласності у роботі Рахункової палати.

Дослідження проблематики принципу гласності у роботі Рахункової палати має важливе практичне значення для подальшого вдосконалення адміністративного законодавства України, а також для вдосконалення правозастосовної практики у цій сфері. Внаслідок цього дослідження проблематики принципу гласності у роботі Рахункової палати є важливим для розвитку науки адміністративного права.

Метою статті є охарактеризувати проблематику принципу гласності у роботі Рахункової палати.

Завданнями даної статті є: сформулювати визначення поняття «принципу гласності у роботі Рахункової палати», охарактеризувати принцип гласності у роботі Рахункової палати.

Стан дослідження. Проблематика принципу гласності у роботі Рахункової палати, є актуальною, а окремі її аспекти були предметом дослідження окремих сучасних науковців, зокрема: В. Авер'янова, О. Койчевої, О. Ніконової, Н. Обушної, С. Стеценка.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні головним завданням державної правової політики є нормативно-правове забезпечення реформ. Основними принципами правової політики, на основі яких вона повинна розроблятися та здійснюватись, є: пріоритетність прав людини як найвищої соціальної цінності; соціальна зумовленість; справедливість; легітимність та демократичний характер; відповідність основним положенням законодавства Європейського Союзу та міжнародного права; гласність; наукова обґрунтованість; стійкість і прогнозованість [1, с. 179].

Згідно ст. 98 Конституції України [2] контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням здійснює Рахункова палата. Аналіз статусу та повноважень Рахункової палати України свідчить, що вона є провідним органом державного фінансового контролю в Україні, який відповідає міжнародним стандартам, що є важливим, враховуючи курс на євроінтеграцію [3, с. 157]. Отже, Рахункова палата є вищим органом аудиту в Україні.

Згідно ст. 4 Закону України «Про Рахункову палату» [4] повноваження, покладені на Рахункову палату Конституцією України, здійснюються через провадження заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

Рахункова палата України, як орган парламентського контролю, згідно із конституційно затвердженими повноваженнями, здійснює зовнішній контроль державних коштів [5].

У процесі своєї практичної діяльності щодо здійснення своїх повноважень Рахункова палата, її члени та посадові особи, використовують різні правові принципи в роботі. З-поміж цих принципів важливе значення має принцип гласності у роботі Рахункової палати.

Верховенство права та законність у діяльності суб'єктів публічно-владних повноважень передбачає також і реалізацію принципу гласності адміністративної діяльності як загального принципу реалізації компетенції будь-якого державного органу чи відповідної посадової особи. Реалізація цього принципу означає насамперед те, що будь-які адміністративні дії або рішення (за винятком випадків секретності, якщо це прямо передбачено в законодавстві) повинні бути доступні не лише для осіб, яких ці рішення й дії стосуються, а й для широкого кола громадськості. Із принципом гласності тісно пов'язаний і принцип відкритості адміністративної діяльності, яка повинна здійснюватися не лише відповідно до наданих повноважень, а й відповідно до стандартів відкритості, які передбачені в національному законодавстві та в міжнародно-правових актах [1, с. 265].

В. Колпаков розглядає принцип гласності в контексті адміністративного процесу, зокрема, він наголошує, що принцип гласності передбачає: а) можливість для учасників процесу безпосередньо знайомитися з усіма матеріалами по справі та б) відкритий розгляд справи. Вимога про відкритий розгляд справи означає, що відповідний орган або посадова особа зобов'язані своєчасно повідомити учасникам про місце і час розгляду справи. Суб'єкт розгляду і прийняття рішення по справі не має права відмовити заінтересованим особам у їх проханні бути присутніми на розгляді конкретних справ про адміністративні правопорушення [6 , с. 397].

С.Стеценко зазначає, що гласність – вільний доступ громадян до інформації про діяльність органів

© В. В. Пацкан, 2018

державного управління. Реалізація на практиці вказаного принципу державного управління означає реальну можливість громадян знати про те, яким чином у державі готуються та приймаються управлінські рішення. Проявами принципу гласності є:

а) відкритість і прозорість державних органів (посадових осіб) у здійсненні їхніх повноважень;

б) суттєва роль засобів масової інформації в оприлюдненні державних управлінських рішень;

в) кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право на її поширення. Така інформація ніким не може бути засекречена (ст. 50 Конституції України) [7, с. 53-54].

Ю.Тодика з приводу визначення суті принципу гласності зазначає, що всі наведені прояви гласності так чи інакше покликані сприяти налагодженню та підтриманню безперешкодного руху інформаційних потоків в межах політико-правової системи. Це спільне і визначає сутність гласності. Виходячи з даного твердження, принцип гласності можна сформулювати як основоположну політико-правову ідею, що полягає у визнанні необхідності і вимозі обов'язкового дотримання безперешкодного руху інформаційних потоків у межах політико-правової системи [8, с. 56].

Отже, принцип гласності у роботі Рахункової палати – полягає у забезпеченні вільного та безперешкодного доступу громадян, органів публічної влади, інститутів громадянського суспільства, до інформації про діяльність Рахункової палати, її членів та посадових осіб.

Згідно ст. 37 Закону України «Про Рахункову палату» Рахункова палата взаємодіє з Верховною Радою України та її органами в порядку, визначеному цим Законом, Регламентом Верховної Ради України [9] та іншими законами, що передбачає, зокрема:

– інформування Верховної Ради України та її органів про результати здійснення Рахунковою палатою заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту);

– подання і представлення Верховній Раді України щорічного звіту про результати діяльності Рахункової палати;

– заслуховування Верховною Радою України та її органами доповідей та інформацій (повідомлень) членів Рахункової палати щодо здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

Відповідно до п. 48.1. Регламенту Рахункової палати [10] з метою забезпечення відкритості, публічності і доступності результатів роботи Рахункової палати для інших державних органів, громадськості, засобів масової інформації Рахункова палата регулярно оприлюднює інформацію про свою діяльність. Вимоги до змісту, порядку та строків оприлюднення інформації про діяльність Рахункової палати визначаються Порядком оприлюднення інформації про діяльність Рахункової палати, що затверджується рішенням Рахункової палати. Рахункова палата забезпечує оприлюднення результатів своєї діяльності шляхом:

1. Розміщення на своєму офіційному веб-сайті у формі відкритих даних відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» [11]:

– Регламенту Рахункової палати;

– планів роботи Рахункової палати;

– щорічного звіту про діяльність Рахункової палати;

– інформаційних повідомлень про діяльність Рахункової палати;

– звітів про здійснені заходи державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту);

– висновків щодо проекту закону про Державний бюджет України, щоквартальних висновків про стан виконання Державного бюджету України, висновків до річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України;

– звітів про результати зовнішнього аудиту Рахункової палати та зовнішнього оцінювання її діяльності;

– рішень Рахункової палати;

– інформаційних повідомлень про виконання рішень Рахункової палати об'єктами контролю;

– інформаційних бюлетенів;

– інформації про бюджет за бюджетними програмами, затвердженими Рахунковій палаті, та показниками, бюджетні призначення щодо яких визначені законом про Державний бюджет України;

– паспортів бюджетних програм на поточний бюджетний період (включаючи зміни до паспортів бюджетних програм) та звітів про виконання паспортів бюджетних програм за звітний бюджетний період;

– інших матеріалів, які стосуються результатів діяльності Рахункової палати.

2. Проведення прес-конференцій за підсумками роботи Рахункової палати за квартал, півріччя, рік, а також у зв'язку з завершенням окремих заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту). Прес-конференцію проводить Голова Рахункової палати та/або за дорученням Голови Рахункової палати член Рахункової палати, відповідальний за здійснення відповідного заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

3. Проведення брифінгів щодо найважливіших проблем діяльності Рахункової палати, які проводяться в тому ж порядку, що і прес-конференції, в тому числі брифінгів у Верховній Раді України в установленому порядку.

4. Направлення від імені Рахункової палати прес-релізів, інформаційних повідомлень, текстів

статей та інших матеріалів для опублікування в засобах масової інформації. Зазначені матеріали направляються на адресу засобів масової інформації із супровідним листом, за підписом Голови Рахункової палати та погодженням з членом Рахункової палати, відповідальним за здійснення відповідного заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

5. Публікування матеріалів про діяльність Рахункової палати в інформаційних виданнях INTOSAI, EUROSAI, а також в друкованих чи інтернет-виданнях вищих органів фінансового контролю зарубіжних країн у порядку встановленому цими органами та виданнями.

6. Інформування про результати здійснених заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) органів державної влади, правоохоронних органів, інших державних органів.

7. Надання відповідей на запити на інформацію відповідно до Порядку складання, подання запитів на інформацію та надання відповідей на них, що є додатком до цього Регламенту.

Голова Рахункової палати інформує громадськість через засоби масової інформації про діяльність Рахункової палати.

Відповідно до п. 41.1. Регламенту Рахункової палати Рахункова палата регулярно інформує Верховну Раду України про результати здійснення заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), включаючи факти порушень бюджетного законодавства. Інформування Верховної Ради України здійснюється протягом 15 робочих днів з моменту затвердження Рахунковою палатою звіту та/або висновків, складених за результатами здійснення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), шляхом направлення листа, за підписом Голови Рахункової палати, додатками до якого є копія рішення Рахункової палати, копія затвердженого звіту та інші матеріали (за необхідності).

Важливе значення у вищезгаданому контексті має також щорічний звіт про діяльність Рахункової палати. Рахункова палата щороку готує та не пізніше 1 травня року, наступного за звітним, подає Верховній Раді України щорічний звіт про свою діяльність. Структурний підрозділ, відповідальний за питання аналітики, методології та контролю якості, на підставі матеріалів щодо здійснених заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), наданих департаментами та іншими структурними підрозділами з питань діяльності Рахункової палати, підготовлених за окремим розпорядженням Голови Рахункової палати, готує проект щорічного звіту про діяльність Рахункової палати і подає на розгляд Голові Рахункової палати. Голова Рахункової палати вносить звіт на засідання Рахункової палати. Звіт після розгляду доопрацьовується з урахуванням висловлених зауважень та пропозицій. Затверджений на засіданні і підписаний Головою Рахункової палати звіт про діяльність Рахункової палати подається до Верховної Ради України.

Пропозиції Рахункової палати за результатами заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) було враховано Верховною Радою України у прийнятих у 2017 році 9 законах, а також при підготовці 8 законопроектів. Окремі рекомендації Рахункової палати, зроблені за результатами проведених заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), знайшли відображення у 17 постановах і 13 розпорядженнях Кабінету Міністрів України, спрямованих на удосконалення державної фінансової та бюджетної політики, поліпшення якості життя населення. До Національної поліції України та її територіальних органів у 2017 році Рахунковою палатою для вжиття заходів реагування надіслано 14 матеріалів, до Служби безпеки України – 4 матеріали [12].

Нижче розглянемо порядок підготовки та оприлюднення результатів заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) Рахункової палати

У процесі підготовки матеріалів за результатами здійснених заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) до засідання Рахункової палати член Рахункової палати, відповідальний за певний контрольний захід, подає пропозиції щодо форми оприлюднення результатів контрольного заходу з огляду на характер та особливості допущених порушень, актуальність питань та їх соціальний резонанс. Підготовка та оприлюднення результатів заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) Рахункової палати регламентується відповідним порядком, що затверджується рішенням Рахункової палати.

Зміст, обсяг, форма і терміни офіційного оприлюднення результатів заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) (повний обсяг звіту та рішення чи тільки рішення, доцільність підготовки інформаційного бюлетеня, відомості про результати здійсненого контрольного заходу для органів державної влади, інших державних органів тощо) визначаються на засіданні Рахункової палати, про що приймається відповідне рішення.

Відповідно до прийнятого рішення Рахункової палати контрольна група, що здійснювала заходи державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), готує документи та після їх редакційного опрацювання, підписання членом Рахункової палати, відповідальним за проведення контрольного заходу, передає, включаючи прошнурований, пронумерований та завізований на кожній сторінці звіт, до структурного підрозділу, відповідального за організаційне забезпечення засідань Рахункової палати, який подає документи на підпис Голо-

ві Рахункової палати. Голова Рахункової палати протягом 5 робочих днів після здійснення контролю якості підписує подані документи або в разі їх невідповідності прийнятому на засіданні рішенню Рахункової палати, повертає відповідальному члену Рахункової палати на доопрацювання.

Повідомлення про розгляд на засіданні Рахункової палати результатів заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) містить інформацію про дату розгляду на засіданні результатів контрольного заходу та рішення Рахункової палати з дослідженого питання. Інформаційне повідомлення містить гіперпосилання на рішення Рахункової палати, звіт або висновки за результатами контрольного заходу за умови його розміщення на веб-сайті Рахункової палати та реагування на рішення Рахункової палати об'єктом контролю.

Повідомлення готується структурним підрозділом, відповідальним за організаційне забезпечення засідань Рахункової палати, та після візування членом Рахункової палати, відповідальним за здійснення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудит), і керівником контрольної групи передається структурному підрозділу, відповідальному за питання інформаційних ресурсів та технологій, для розміщення на веб-сайті Рахункової палати.

Звіт за результатами заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) – затверджений рішенням Рахункової палати документ, складений за результатами здійсненого контрольного заходу, складовими частинами якого є акт (у разі наявності), висновки та рекомендації (пропозиції). Вимоги щодо змісту звіту, порядок його складання, обговорення та розгляду визначаються Законом, цим Регламентом, стандартами, методичними рекомендаціями, вказівками та іншими нормативними документами Рахункової палати, які встановлюють єдині вимоги до оформлення результатів заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), а також до якості заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), що проводяться Рахунковою палатою.

У разі прийняття рішення Рахункової палати про оприлюднення звіту та/або рішення Рахункової палати за результатами здійсненого заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) керівник контрольної групи, відповідальний за здійснення контрольного заходу, забезпечує доопрацювання протягом 5 робочих днів (за рішенням Рахункової палати строк може бути подовжено до 7 робочих днів) повного пакета документів, відповідно до прийнятого рішення Рахункової палати. Після цього пакет документів передається посадовій особі Рахункової палати, відповідальній за редагування, яка протягом 3 робочих днів забезпечує редагування та візування наданих документів. Відредаговані та завізовані документи передаються одночасно таким структурним підрозділам Рахункової палати:

– підрозділу, відповідальному за питання правового забезпечення – для надання протягом 2 робочих днів відповідного висновку щодо дотримання вимог законів України «Про інформацію», «Про захист персональних даних», «Про доступ до публічної інформації» у частині інформації з обмеженим доступом;

– підрозділу, відповідальному за питання аналітики, методології та контролю якості – для надання протягом 2 робочих днів висновку щодо регламентних норм в частині складання та оформлення звіту.

Після доопрацювання керівник контрольної групи надає завізований пакет документів структурному підрозділу, відповідальному за організаційне забезпечення засідань Рахункової палати. Цей структурний підрозділ передає пакет документів на підписання Голові Рахункової палати, який протягом 5 робочих днів після здійснення контролю якості підписує подані документи або в разі їх невідповідності прийнятому на засіданні рішенню Рахункової палати, повертає відповідальному члену Рахункової палати на доопрацювання або ініціює направлення звіту на повторний розгляд на засіданні Рахункової палати. Після підписання звіт та рішення Рахункової палати передаються структурному підрозділу, відповідальному за питання інформаційних ресурсів та технологій, для подальшого їх розміщення на веб-сайті Рахункової палати.

Висновки щодо проекту закону про Державний бюджет України та щоквартальні висновки про стан виконання Державного бюджету України, висновки щодо річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України – затверджений рішенням Рахункової палати документ, складений за результатами здійсненого заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту). Оприлюднення зазначених документів здійснюється у порядку, передбаченому для оприлюднення звіту за результатами заходу державного зовнішнього фінансового контролю.

Отже, поняття «принцип гласності у роботі Рахункової палати» можна визначити як принцип права, суть якого полягає у забезпеченні вільного та безперешкодного доступу громадян, органів публічної влади, інститутів громадянського суспільства, до інформації про діяльність Рахункової палати, її членів та посадових осіб.

З метою ефективної роботи Рахункової палати як вищого органу аудиту України, забезпечення високого рівня довіри з боку суспільства, інших органів державної влади, міжнародного співтовариства, вищих органів аудиту окремих зарубіжних

країн, важливим є забезпечення принципу гласності у роботі Рахункової палати, що є важливою гарантією для належного здійснення публічного контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням, а також забезпечення прозорості роботи Рахункової палати та доброчесності її членів та посадових осіб.

Існують перспективи подальших наукових досліджень у даному напрямку, зокрема, щодо: порівняльно-правового аналізу принципу гласності у роботі Рахункової палати та вищих органів аудиту країн-членів ЄС; принципів роботи Рахункової палати; адміністративно-правового статусу Рахункової палати.

Отже, у даній статті охарактеризовано проблематику принципу гласності у роботі Рахункової палати.

Література

1. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч. У 2 т. Т. 2. Особлива частина. Відп. ред. В.Б. Авер'янов. К. Юридична думка, 2009. 600 с.

2. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141.

3. Койчева О. С. Конституційний статус рахункової палати України в системі органів державного фінансового контролю. *Право і суспільство.* 2014. № 6.1. С. 151-158.

4. Про Рахункову палату: Закон України від 2 липня 2015 року. *Відомості Верховної Ради України.* 2015. № 36. Ст. 360.

5. Табенська Ю.В. Делеговані контрольні повноваження Рахункової палати України. URL: http://sophus.at.ua/publ/2015_06_4_5_kam_podils/sekcija_section_3_2015_06_4_5/delegovani_kontrolni_povnovazhennja_rakhunkovoji_palati_ukrajini/99-1-0-1470.

6. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія. К.: Юрінком Інтер, 2004. 528 с.

7. Стеценко С.Г. Адміністративне право України Навчальний посібник. К. Атіка, 2007. 624 с.

8. Тодика Ю. Серьогін В. Конституційний принцип гласності: поняття та сутність. *Вісник Академії правових наук України.* 1998. № 1(12). С. 50-58.

9. Регламент Верховної Ради України: затверджений Законом України від 10 лютого 2010 року. *Відомості Верховної Ради України.* 2010. №№ 14-15, 16-17. Ст. 133.

10. Регламент Рахункової палати, затверджений рішенням Рахункової палати від 28.08.2018 № 22-7. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/About/RegulatoryDoc/arp_1_new.pdf.

11. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року. *Відомості Верховної Ради України.* 2011. № 32. Ст. 314.

12. Звіт Рахункової палати за 2017 рік, затверджений Рішенням Рахункової палати від 22.03.2018 № 7-2. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/Zvit_RP_2017.pdf.

Анотація

Пацкан В. В. **Принцип гласності у роботі Рахункової палати.** – Стаття.

Статтю присвячено проблематиці принципу гласності у роботі Рахункової палати. Сформульовано визначення поняття «принцип гласності у роботі Рахункової палати». Охарактеризовано принцип гласності у роботі Рахункової палати.

Ключові слова: Рахункова палата, вищий орган аудиту, державна влада, аудит, гласність, фінансовий контроль, адміністративна реформа.

Аннотация

Пацкан В. В. **Принцип гласности в работе Счётной палаты.** – Статья.

Статья посвящена проблематике принципа гласности в работе Счётной палаты. Сформулировано определение понятия «принцип гласности в работе Счётной палаты». Охарактеризован принцип гласности в работе Счётной палаты.

Ключевые слова: Счётная палата, высший орган аудита, государственная власть, аудит, гласность, финансовый контроль, административная реформа.

Summary

Patskan V. V. **Principle of publicity in the work of the Accounting Chamber.** – Article.

The article is devoted to the problems of the principle of publicity in the work of the Accounting Chamber. The definition of the concept of publicity in the work of the Accounting Chamber is formulated. The principle of publicity in the work of the Accounting Chamber is characterised.

Key words: Accounting Chamber, Supreme Audit Institution, the state government, audit, publicity, financial control, administrative reform.

УДК 342.95

В. В. Рева
здобувач
Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

ПОНЯТТЯ І СУТНІСТЬ МИТНОГО СПОРУ ЯК ВИДУ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО СПОРУ

Постановка проблеми. Правова категорія «спір» є ключовою категорією процесуального законодавства, зокрема, адміністративно-процесуального. Втім, на сьогоднішній день, як в юридичній словниковій літературі, так і в нормах національного законодавства відсутня єдність до розуміння досліджуваної категорії. Саме тому, наразі ми спробуємо здійснити дослідження змісту поняття «спір» саме в розрізі митного законодавства.

Метою статті є розкриття змісту митного спору як виду публічно-правового спору.

Стан дослідження. Окремі питання поняття «спір» та безпосередньо проблематики правового спору в адміністративному процесі були предметом наукових досліджень І.О. Грибок, О.В. Цельєва, М.В. Лошицького, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, Д.В. Приймаченко, В.В. Середи та інших.

Виклад основного матеріалу. Термін «спір» в тлумачному словнику української мови визначається як словесне змагання; обговорення чого-небудь двома або кількома особами, в якому кожна зі сторін обстоює свою думку, свою правоту; взаємні домагання щодо володіння чим-небудь, посідання чогось і таке інше, вирішувані перед судом [1, с. 1368].

Відповідно до Закону України від 14.06.2016 р. «Про фінансову реструктуризацію», спір – це протиріччя або суперечка між залученими кредиторами, чи між залученими кредиторами та боржником щодо пріоритетності та розміру вимог кредиторів … [2].

Доречно сказати, що при характеристиці поняття і сутності спору у науковій літературі досить часто використовується категорія «конфлікт», тому, на наш погляд необхідно зупинитися на цьому важливому елементі. У правовій літературі і законодавстві зустрічаються як ототожнення так і розмежування цих понять. Так, у Державному стандарті соціальної послуги посередництва (медіації) «конфлікт» і «спір» вживаються як синоніми, а саме: конфлікт/спір це розбіжності, протилежність інтересів сторін, відмінна позиція двох бо більше суб'єктів правовідносин, у зв'язку з якими одній із сторін чи обом сторонам може бути завдано моральної та/або матеріальної шкоди [3]. Термін «конфлікт» означає зіткнення протилежних інтересів, думок, поглядів, гостру суперечку, суперечність, сутичку [4, с. 274]. Тобто, в узагальненому вигляді конфлікт розглядається як прояв об'єктивних чи суб'єктивних суперечностей, які виражаються в протиборстві сторін, тобто така ситуація, коли сторони (суб'єкти) взаємодії переслідують якісь свої цілі, які суперечать чи взаємно виключають одна друга.

Тож, як бачимо терміни «конфлікт» і «спір» мають спільні риси, але, варто зазначити, що вони не повністю збігаються за змістом. Важливо, що метою спору є пошук істини та досягнення згоди або, у крайньому випадку зменшення розбіжностей у позиціях його учасників [5, с. 536]. У спорі завжди сторони апелюють до третьої особи, на яку покладають повноваження вирішення конфлікту. Тобто, спір виступає формою прояву та способом вирішення існуючих конфліктів [6, с. 23]. Ми погоджуємося з думкою Ю.В.Божко [7], який вважає, що спір представляє собою певну стадію у розвитку конфлікту, спрямовану на його вирішення, проте, на нашу думку за змістом поняття «спір» є вужчим ніж поняття «конфлікт». Спір може мати місце у випадку, коли одна із сторін звертається до юрисдикційного органу з проханням розв'язати існуюче протиріччя між сторонами. А юридичний конфлікт є не лише звернення до юрисдикційного органу за його вирішенням, але й відображенням загальної кризової ситуації та передбачає завершення у юридичний спосіб шляхом прийняття рішення у відповідній формі.

Доречно сказати, що не кожна конфліктна (спірна) ситуація переростає у правовий спір. Це пов'язано з тим, що деякі суспільні відносини регулюються ще й моральними, етичними чи релігійними нормами. Правовим спір стає тоді, коли йому притаманні наступні ознаки: виникає лише з юридично значимих дій його учасників (тобто таких, що мають юридичні наслідки); спрямований на реалізацію та захист прав, свобод, інтересів, а також виконання обов'язків особи; реалізація інтересів однієї сторони спору, у більшості випадків, може призвести до неможливості задоволення інтересів іншої; юридичною основою спору є гарантована законом можливість захисту права, свободи чи інтересу особи; способи вирішення правових спорів, встановлені законом, не позбавляють особу можливості звернутись до альтернативних [8, с. 8–9].

Виходячи з аналізу положень законодавства, вважаємо, що критерієм визначення публічно-правового спору є окрім його суб'єктного складу, також й предмет та підстави даного спору.

© В. В. Рева, 2018

Так, законодавець, подаючи у статті 4 Кодексу адміністративного судочинства дефініцію публічно правового спору визначає, що «публічно-правовий спір як спір, у якому: хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи» [9]. Тобто, в даному випадку публічно-правовим спором є не лише спір, де одним із суб'єктів є орган публічної адміністрації (його посадові особи), а й також, обов'язковою умовою виступає факт здійснення останніми публічних функцій в межах наданих повноважень, наданням або ненаданням адміністративних послуг тощо. Отже, із вказаного вище видно, що ключовий критерій, який законодавець взяв за основу для надання спору характеру публічного це його суб'єктний склад.

Доречно сказати, що в юридичній літературі відсутній єдиний підхід до визначення публічно-правових спорів. Окремі науковці розглядають публічно-правові спори як суперечку, що виникає між учасниками правовідносин у публічно-правовій сфері між певними суб'єктами, одним з яких обов'язково є суб'єкт владних повноважень. Так, В. Авер'янова вважає, що виникнення публічно-правового спору є відповідною правовою реакцією на конфліктну ситуацію, яка відображає сутність об'єктивних і суб'єктивних суперечностей, що склалися й виявляються в протистоянні сторін; це така ситуація, коли сторона правових відносин, які виникли у сфері виконавчої влади чи місцевого самоврядування, досягаючи поставленої мети, допускає вторгнення в реалізацію суб'єктивних прав іншої сторони або створює умови, за яких стає неможливою реалізація таких прав. Факт існування конфліктної ситуації сам по собі не породжує публічно-правовий спір. Останній виникає лише після вчинення юридично значущих дій, спрямованих на вирішення конфліктної ситуації, яка виникла в конкретних матеріальних правовідносинах, коли одна зі сторін приймає рішення просити допомоги та втручання третьої сторони, яка зможе вирішити вказаний спір. Третьою особою при цьому може виступати як суд, так і інші особи [10, с. 258].

Водночас, Н.Є. Хлібороб стверджує, що публічно-правовий спір це юридичний конфлікт, що виникає у сфері реалізації публічної влади, одним з учасників яких є суб'єкт, що наділений публічно-владними повноваженнями. Особливостями публічно-правового спору на думку автора є те, що: вони виникають з публічно-правових відносин; особливим суб'єктом правового спору є суб'єкт владних повноважень; законодавчо визначено його предмет та підстави [11, с. 10-11].

На думку К.О.Тимошенко публічно-правовий спір це протиріччя (юридичний конфлікт) між суб'єктами публічно-правових відносин, предметом яких є протиправна поведінка (рішення, дії, бездіяльність) суб'єкта владних повноважень, а підставою – факт порушення названим суб'єктом прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, або факт незаконного втручання в компетенцію іншого суб'єкта владних повноважень [12].

Як зазначає Рогожин С.П., при дослідженні сутності митного спору, перш за все, необхідно встановити юридичний зміст митних правовідносин, що випливає із загальноприйнятого визначення правових відносин [13, с.32] Так, наприклад, автори підручника «Теорії держави і права» під редакцією Скакун О.Ф., визначають у загальному вигляді правовідносини, як врегульовані правом суспільні відносини, що перебувають під охороною держави та учасники яких виступають в якості носіїв взаємно кореспондуючих один одному юридичних прав і обов'язків [14].

Щодо визначення митних правовідносин, то не дивлячись на достатнє їх розмаїття в юридичній літературі, всі вони зводяться до того, що це суспільні відносини, які регулюються нормами митного законодавства та виникають, змінюються або припиняються в процесі реалізації митними органами своїх повноважень у сфері митної справи та фізичними і юридичними особами своїх прав і інтересів при переміщенні ними товарів та транспортних засобів через митний кордон України [15, с. 16].

Таким чином, можна визначити, що митні правовідносини, це суспільні відносини, що виникають у митній сфері, характеризуються наявністю взаємопов'язаних суб'єктів митних правовідносин, які здійснюють свою діяльність у сфері митної справи. Рішення, що приймаються суб'єктами владних повноважень в особі митних органів, їх посадових осіб носять імперативний характер, тобто є обов'язковими для виконання, незалежно від згоди чи непогодженням з боку суб'єкта зовнішньоекономічної діяльності, з таким рішенням, але з можливістю подальшого їх оскарження.

Підставами для виникнення митних правових відносин є дії осіб, спрямовані на реалізацію права на переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України. Юридичними фактами для виникнення митних правовідносин можуть

бути як безпосередньо переміщення товарів і транспортних засобів, так і підготовка до таких дій [16].

Невід'ємною складовою частиною митних правовідносин, є митний спір, якому властиві всі ознаки й елементи таких правових відносин, однак, при цьому необхідно зазначити, що термін «митний спір» не знайшов юридичного закріплення, також немає однозначного розуміння щодо його сутності і у теорії адміністративного та митного права [17, с. 14].

Так, В.Є. Сазонов розглядаючи митні спори пропонує два підходи до їх визначення: через негативну реакцію суб'єктів митних правовідносин і через суперечки в митній сфері. Митний спір через негативну реакцію суб'єктів визначається, як спір про права та обов'язки суб'єктів митного права, який характеризується негативною реакцією регульованих суб'єктів митних правовідносин на реалізацію управлінських функцій митними органами України (їх посадовими особами) щодо прийняття розпоряджень управлінського характеру, або невиконанням ними останніх, які регулюються нормами митного законодавства і вирішуються як в судовому, так і в адміністративному (досудовому) порядку. Митний спір через суперечки розуміється автором як неврегульовані суперечки щодо прав та обов'язків у сфері митних відносин і/або законності правових актів митних органів. При цьому цей підхід він вважає найбільш правильним, у зв'язку з тим, що він повністю відображає суть поняття спору.

Також, митний спір визначають як правовідносини, що характеризуються наявністю розбіжностей з приводу взаємних прав і обов'язків, між митними органами та особами, які здійснюють діяльність у сфері митної справи, при запереченні нормативних правових актів, рішень, дій (бездіяльності) митних органів та їх посадових осіб, постанов про притягнення осіб до адміністративної відповідальності в сфері митної справи [1].

Шильник В.Ю. [18, с. 150] розглядає митний спір як спір про право, ототожнюючи його з правопорушенням у сфері митної справи – тобто з порушенням митних правил. Виходячи з зазначеного визначення, автором виділяються такі риси митного спору: спеціальний суб'єктний склад спору – з одного боку, митні органи або їх посадові особи, з іншого – фізичні або юридичні особи, які переміщують товари і транспортні засоби через митний кордон України, інші державні органи; особливий предмет спірних відносин – матеріально-правові вимоги та заперечення щодо наявних у сторін прав і обов'язків у митних правовідносинах при запереченнях нормативних правових актів, рішень, дій (бездіяльності) митних органів; при притягненні до адміністративної відповідальності в сфері митної справи; наявність взаємного зв'язку між суб'єктами митного спору, вираженої наявності розбіжностей з приводу реалізації прав і обов'язків сторін у митних правовідносинах; процесуальний порядок вирішення – адміністративний і судовий [1, с. 39].

Однак, слід зауважити, що митний спір є не правопорушенням, а формою правомірної поведінки щодо захисту суб'єктивного права, однією з юридичних гарантій захисту порушених прав, що оскаржуються.

Вважаємо, що дане визначення вказує лише на відмінні ознаки митного спору, але не розкриває всієї його суті. При цьому слід зауважити, що термін неврегульовані суперечки досить спірний: по-перше, наявність суперечок це вже є наявність спору; по-друге, врегульованих суперечок не може бути, оскільки якщо вони існують, то в такому випадку відсутній спір про право.

Доречно сказати, що протиріччя між учасниками митних правовідносин в сфері митної справи можуть виникати при переміщенні товарів через митний кордон внаслідок: порушення процедури притягнення осіб до адміністративної відповідальності у сфері митної справи; видання нормативно-правових актів, що порушують права і законні інтереси осіб, прийняття рішень і здійснення дій (або бездіяльності) щодо таких осіб; несплати митних платежів та ін. вказані протиріччя можуть бути оформлені у вигляді скарги (звернення) до вищестоящого митного органу, вищої посадової особи, або до суд, при цьому, саме звернення суб'єкта митного спору в будь-який із органів, наділеного повноваженнями по вирішенню конфлікту свідчить про виникнення митного спору. При цьому сам митний спір не можна ідентифікувати з процесом вирішення спору, а звернення в юрисдикційний орган свідчить про початкову стадію спору, і не може бути з ним повністю ототожнений.

Висновки. Таким чином, виникнення митного спору, можливе, тільки лише при вчиненні юридично значущих дій одного із суб'єктів, що тягнуть за собою початок процедури вирішення спору (наприклад, подача скарги до вищестоящого митного органу або вищій посадовій особі, або в суд).

Узагальнюючи вищенаведені позиції щодо визначення змісту митного спору, доцільно сформулювати своє бачення щодо даного поняття, і визначити *митний спір як правовідносини, які характеризуються наявністю конфліктних питань між митними органами (їх посадовими особами), які здійснюють діяльність в сфері митної справи, та фізичними чи юридичними особами з приводу взаємних прав і обов'язків при оскарженні рішень, дій (бездіяльності) митних органів та їх посадових осіб, у сфері митної справи, що вирішуються в адміністративному або судовому порядку.*

Література

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з додат. і допов.) / уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005.1728 с.
2. Про фінансову реструктуризацію: Закон України від 14.06.2016 р. № 1414-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2016 р. № 32. Ст. 5.
3. Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги посередництва (медіації): наказ Міністерства соціальної політики України від 17.08.2016 № 892. *Офіційний вісник України*. 2016 р. № 77. Ст. 121.
4. Білодіда І.К. Словник української мови: в 11 тт. / за ред. І.К. Білодіда. Київ : Наукова думка. Т.5. 1974. 2502 с.
5. Рузавин Г.И. Спор. Философскийсловарь / Под ред. И.Т. Фролова. Москва, 2001. 726 с.
6. Податкові конфлікти: особливості вирішення : навч. посібник / за заг. ред. Л.В. Трофімової. Київ : КНТ, 2010. 360 с.
7. Божко Ю.В. Правові аспекти розгляду податкових спорів в адміністративному судочинстві України: дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2014. 214 с.
8. Сало Л.Б., Сенюта І.Я., Хлібороб Н.Є., Школик А.М. Способи вирішенняпублічно-правових спорів з органами влади: практ. посібник. Дрогобич: Коло, 2009.112 с.
9. Кодекс адміністративного судочинства від 06 липня 2005 р. № 27474. *Офіційний вісник України.* 2005. № 32. С. 56. Ст. 1918.
10. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / [В.Б. Авер'янов, М.А. Бояринцева, І.А. Кресіна, Д.М. Лук'янець; за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. К.: Наукова думка, 2007. 582 с.
11. Хлібороб Н.Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Л., 2012. 22 с.
12. Тимошенко К.О. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикції адміністративних судів: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2012. 20 с.
13. Рогожин С.П. Правовые особенности споров, возникающих из таможенных правоотношений. *«Арбитражный и гражданский процесс»*. М., Юрист. № 7/2005. С. 30-35.
14. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підруч. Харків: Консум, 2001. 656 с.
15. Козырин А.Н. Таможенное право России: Учебноепособие. М., 1995. С. 16.
16. Рогожин С.П. Рогожин С.П. О некоторых процессуальных особенностях споров, возникающих из таможенных правоотношений. *Транспортное право*. 2005. № 2. URL: https://center-bereg.ru/g1108.html.
17. Калантай М.В. Щодо визначення терміна «митні спори»: Теорія і практика правознавства: 2017. Вип. 2 (12). С. 27.
18. Шильник В.Ю. Поняття та зміст адміністративно-юрисдикційної діяльності. *Право і безпека.* 2003. № 2.

Анотація

Рева В. В. **Поняття і сутність митного спору як виду публічно-правового спору.** – Стаття.

Метою даного дослідження є розкриття змісту митного спору як виду публічно-правового спору. В науковій статті визначено, що за змістом поняття «конфлікт» і «спір» співвідносяться як причина і наслідок, тобто існування конфлікту може стати підставою виникнення спору, але ніяк не навпаки. Сформульовано авторську дефініцію публічно-правового спору. Визначено, що митний спір є різновидом публічно-правового спору. Доведено, що митні спори виникають у зв'язку з реалізацією митними органами своїх повноважень у сфері митної справи.

Ключові слова: адміністративне оскарження, митні органи, адміністративна скарга, суб'єкт звернення, суб'єкт вирішення справи за скаргою.

Аннотация

Рева В. В. **Понятие и сущность таможенного спора как вида публично-правового спора.** – Статья.

Целью данного исследования является раскрытие содержания таможенного спора как вида публично-правового спора. В научной статье определено, что по смыслу понятия «конфликт» и «спор» соотносятся как причина и следствие, то есть существование конфликта может стать основанием возникновения спора, но никак не наоборот. Сформулировано авторская дефиницию публично-правового спора. Определено, что таможенный спор является разновидностью публично-правового спора. Доказано, что таможенные споры возникают в связи с реализацией таможенными органами своих полномочий в сфере таможенного дела.

Ключевые слова: административное обжалование, таможенные органы, административная жалоба, субъект обращения, субъект решения дела по жалобе.

Summary

Reva V. V. **The concept and essence of customs dispute as a type of public law dispute.** – Article.

The purpose of this study is to disclose the content of a customs dispute as a type of public law dispute. In the scientific article it is determined that in the meaning of the concepts "conflict" and "dispute" are related as cause and effect, that is, the existence of a conflict can become the basis for a dispute, but not vice versa. The author's definition of a public law dispute has been formulated. It is determined that the customs dispute is a kind of public law dispute. It has been proven that customs disputes arise in connection with the exercise by the customs authorities of their powers in the field of customs.

Key words: administrative appeal, customs authorities, administrative complaint, subject of appeal, subject of resolving the case on the complaint.

УДК 342.96(477)

О. І. Романовська
здобувач
Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»

ФОРМУВАННЯ ЧИННИКІВ ЕФЕКТИВНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Процеси Євроінтеграції України до світової спільноти характеризуються удосконаленням правових відносин у різних сферах публічного адміністрування. Європейська та євроатлантична спільнота потребує від України системно вирішувати конституційні вимоги щодо розбудови незалежної, демократичної, соціальної і правової держави, а також вимагає сучасних підходів до якісного та ефективного формування чинників ефективності адміністративно-правового забезпечення діяльності органів державної виконавчої служби України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Треба відзначити значний вплив на дослідження адміністративно-правового забезпечення статусу органів державної виконавчої служби зробили такі науковці як: В. Б. Авер'янов, А. І. Панчишин, М. С. Сторогович, М. А. Бояринцева, В. М. Галунько, В. М. Плішкін, Д. С. Роговенко, С. Г. Стеценко, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. А. Покровський, та ін.

Метою статті є дослідження адміністративно-правового забезпечення діяльності органів державної виконавчої служби України та виокремлення їх основних прогалин та формування відповідних чинників його удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Відзначимо, що в умовах євроінтеграційних процесів України до міжнародної спільноти виникає необхідність вдосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності усіх суб'єктів публічної адміністрації, в тому числі й органів державної виконавчої служби України.

З метою визначення негативних моментів діяльності органів державної виконавчої служби нами було проведено інтерв'ювання, в ході якого визначено, що усі службовці працюють лише для формулювання статистичних даних – 37,5%; наявна велика кількість показників їхньої діяльності – 31,1%; досить короткі строки виконання поставлених завдань – 18%; високе завантаження завданнями – 16%; неналежні матеріально-технічні умови виконання професійної діяльності (відсутність обладнаних приміщень, відсутність на кожному робочому місці комп'ютерної техніки тощо) – 15%; у зв'язку з організаційно-штатними змінами наявна виконавча нестабільність та, відповідно, й дисципліна – 12%; відсутність взаємодопомоги між суб'єктами публічної адміністрації під час здійснення професійної діяльності щодо примусового виконання рішень – 16%; відсутність чіткості щодо формулювання поставлених задач – 7%; наявність необґрунтованої суворої дисципліни, яка є необґрунтованою – 3% тощо.

Разом з тим, після проведеного опитування працівників органів державної виконавчої служби, можна сформулювати основні чинники ефективності адміністративно-правового забезпечення діяльності органів державної виконавчої служби. У відповідності до здійсненого опитування доцільно сформувати наступні істотні недоліки адміністративно-правового забезпечення діяльності органів державної виконавчої служби, які потребують удосконалення, а саме: підвищити мотивацію та стимулювання державних виконавців – 45%; збільшити частку виконання судових рішень – 35%; покращити взаємодію органів державної виконавчої служби із державними та недержавними суб'єктами публічного адміністрування під реалізації власних повноважень – 15,5%; підвищити інформування сторін в електронному варіанті (електронною поштою, СМС-інформуванням та іншими засобами передачі персональної інформації) – 5%; покращити матеріально-технічне забезпечення робочих місць та кабінетів (включаючи індивідуальні комп'ютера, принтера, сканери, ото-відео засоби тощо) – 15%; забезпечення якісним доступом до Інтернету – 25%; створити власний силовий структурний підрозділ – 5% тощо.

Відзначимо, що ефективність діяльності державної виконавчої служби на сьогоднішній день має безліч нарікань, основною причиною з яких є низький відсоток примусового виконання рішень. Навіть за кордоном відома наша проблематика щодо хронічного невиконання судових рішень.

Так, у резолюції Парламентської асамблеї Ради Європи № 1787 (2011) від 26 січня 2011 року «Виконання рішень Європейського суду з прав людини» відзначається існування основних системних недоліків, які викликають велику кількість повторюваних висновків щодо порушення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод і серйозно підривають верховенство права. Щодо України ці проблеми пов'язані, зокрема з хронічним невиконанням рішень національних судів [1].

У резолюції зазначено, що Україна повинна терміново прийняти комплексну стратегію щодо

© О. І. Романовська, 2018

виправлення ситуації, за якою значна кількість остаточних судових рішень залишається невиконаною, а також впровадити ефективні внутрішні засоби правового захисту [2].

Відповідно до практики ЄСПЛ виконання судових рішень розглядається як невід'ємна частина судового розгляду в розумінні ст. 6 Конвенції про захист прав і основних свобод людини. Європейський суд неодноразово робив висновок, що це право стало б ілюзорним у разі, коли б правова система держави допускала, аби остаточне, обов'язкове судове рішення залишалося невиконаним. Це призводить до ситуації, несумісної з принципом верховенства права [2].

Відповідно, на теренах України стало зрозумілим те, що державна виконавча служба не в змозі самостійно забезпечити ефективне виконання судових рішень та рішень інших органів і тому, на законодавчому рівні було прийнято рішення врегулювати цю проблему за допомогою впровадження інституту приватних виконавців як альтернативний механізм виконання судових рішень. Зазначений інститут частково розвантажить органи державної виконавчої служби та надасть стягувану право вибору виконавця чи то державного чи то приватного. Позитивним в цьому моменті є те, що для цієї оптимізації не потрібно витрачати коштів з Державного бюджету України.

На вирішення основних проблем щодо діяльності органів державної виконавчої служби Міністерством юстиції України було розроблено два законодавчих акта, якими є: Закони України «Про виконавче провадження» [3] та «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» [4]. Зауважимо, що ці документи впроваджують в дію поновлені процедури виконання судових рішень і рішень інших органів та визначають низку удосконалень. Саме з метою забезпечення ефективності діяльності органів державної виконавчої служби, ефективності та своєчасності виконання судових рішень і рішень інших органів зазначеними законодавчими актами:

а) визначено сучасні принципи діяльності органів державної виконавчої служби, які зосереджені на забезпечення прав, свобод і законних інтересів сторін виконавчого провадження;

б) надано ширший перелік рішень, які підлягають виконанню органами державної виконавчої служби;

в) запроваджено публічний Єдиний реєстр боржників;

г) введено автоматизовану систему документообігу під час виконавчого провадження, який включає в себе електронну реєстрацію усіх документів, а також фіксування усіх процесуальних рішень та інших процесуальних дій в публічній он-лайн системі;

д) удосконалено строки усіх виконавчих дій та визначено, що при відкритті виконавчого провадження строк для самостійного (добровільного) виконання рішення боржнику не надається [5];

е) впроваджено сплату стягувачем авансованого внеску за прийняття виконавчого документа до примусового виконання;

ж) відбулося посилення усіх видів юридичної відповідальності під час здійснення виконавчого провадження;

з) підвищено розміри санкцій у вигляді штрафу, які накладаються державним чи приватним виконавцем.

Як бачимо із зазначеного, прийняті законодавчі акти є визначним поштовхом до удосконалення діяльності органів державної виконавчої служби, але чітких і рішучих дій у діяльності органів державної виконавчої служби не відбулося, саме ця проблематика є поштовхом до формулювання новітніх чинників підвищення якості та ефективності щодо забезпечення діяльності органів державної виконавчої служби.

Очевидною слід уважати необхідність підвищення рівня соціального захисту державних виконавців, що має сприяти оптимізації їх діяльності у сфері примусового виконання рішень суду та інших органів, зокрема очікуватиметься більш якісніше та ефективне виконання їх професійної діяльності.

Також вагомим недоліком діяльності органів державної виконавчої служби є низький професійний рівень державних виконавців. На наш погляд, професійний рівень має щорічно бути підтверджено відповідними сертифікатами та свідоцтвами про підвищення кваліфікації як на вітчизняного так і міжнародного рівнів.

Стосовно мотивації та стимулювання державних виконавців то вони мають залежати від його професійних здібностей; впровадження інноваційності у своїй діяльності; виконання своєї діяльності на принципах прозорості та неупередженості, він завжди має бути толерантним та стриманим у будь-яких ситуаціях.

Необхідно відзначити ще й той факт, що важливість матеріального стимулювання діяльності державних виконавців є вагомим чинником ефективності адміністративно-правового забезпечення діяльності органів державної виконавчої служби в Україні. Внаслідок реформування системи оплати праці державних службовців очікується забезпечення конкурентоспроможності державної служби на ринку праці та підвищення ефективності і якості діяльності державних службовців в цілому та в органах державної виконавчої служби, відбуватиметься протидія корупції, підвищиться зацікавленість кадрового потенціалу у якісній, ефективній, продуктивній, інноваційній їх діяльності; з'являться мотиви для просування по службі.

У даному питанні, цілком доречним є підвищення посадового окладу, а також з метою мотивації та стимулювання державних виконавців, слід встановити грошову винагороду за вручення повісток, а також відсоткове преміювання за реалізоване рішення суду. Посадова диференціація оплати праці державним службовцям органів державної виконавчої служби має бути врахована в залежності від:

– по-перше, рівня відповідальності;

– по-друге, професійних здібностей;

– по-третє, фахової підготовки та рівня підвищення кваліфікації;

– по-четверте, впровадження інноваційних методів професійної діяльності;

– по-п'яте, показників щодо результативності їх діяльності.

Щоб усе це було ефективним та прозоро, доцільно створити Єдиний рейтинг державних виконавців із відповідним переліком завдань, які повинен виконувати у своїй діяльності державний службовець органів державної виконавчої служби. Саме це надасть можливість прозоро, неупереджено та із запобіганням корупції визначити рівень професійної діяльності зазначеної категорії осіб. Зазначений рейтинг можна розподілити на два блоки оцінювання державних службовців органів державної виконавчої служби, а саме: 1) внутрішньоструктурні, до яких можна віднести: організаційне забезпечення органу державної виконавчої служби; статистико-аналітичне, інноваційне, матеріально-технічне та методичне забезпечення, кадрова діяльність тощо; 2) зовнішньо-організаційні: професійний рівень виконання своєї діяльності; кількісно-якісні показники діяльності; превентивно-правова діяльність з населенням; результати реалізації принципів законності, верховенства права, гласності, прозорості, доцільності та відкритості; забезпечення протидії корупції; результати розгляду звернень громадян тощо.

Із проведеного опитування працівників органів державної виконавчої служби та пересічних громадян свідчать про те, що рівень заробітної платні має бути від 10000-15000 грн. – 10% опитаних; 15001–20000 грн. – 25% опитаних; 20001-30000 грн. – 20,1% опитаних, до 10000 грн. – 15% опитаних, але за умови відповідності усім пунктам рейтингу, а у разі невідповідності вимогам заробітна платня має зменшуватися.

Істотним недоліком у діяльності органів державної виконавчої служби є те, що чинне законодавство не встановлює соціальних гарантій державних службовців вищезазначеного суб'єкта публічної адміністрації. На наш погляд, якщо не покращити соціальний захист зазначеної категорії службовців буде відбуватися брак кадрів у органах державної виконавчої служби.

Відповідно до зазначеного, нами проведено опитування працівників органів державної виконавчої служби,в результаті якого 15% – бажають звільнитися із органів державної виконавчої служби, але не звільняються через брак стажу; 30% – мають на меті просуватися по службі на вищестоящі посади; 5% – бажають змінити структурний підрозділ; 25,8% – планують виходити на пенсію; 24,2% – утрималося від відповіді.

Важливими чинниками удосконаленням діяльності органів державної виконавчої служи є належне матеріально-технічне забезпечення та створення належних умов праці для службовців зазначених суб'єктів публічної адміністрації. Для цього мають бути надані для роботи відповідні приміщення, які мають бути забезпеченні технічними засобами, якісним доступом до Інтернет-ресурсів, мають бути забезпечені інформаційними засобами діяльності, а також має бути надано допоміжне кадрове забезпечення даного роду діяльності.

Відповідно, вагомою умовою якісного виконання професійної діяльності органів державної виконавчої служби є використання у своїй роботі інформаційних технологій, за допомогою яких відбувається скорочення втрат та коштів на адміністративно-правове забезпечення діяльності органів державної виконавчої служби. Саме тому, з метою забезпечення пріоритетного чинника щодо розвитку інформатизації сфери примусового виконання рішень суду і інших органів, на наш погляд, доцільно було б запропонувати створення Концепції інформатизації діяльності органів державної виконавчої служби.

Вагомим недоліком під час виконання судових рішень і рішень інших органів, який на нашу думку, необхідно удосконалити це є недостатня юридична відповідальність державних виконавців як засіб забезпечення законності та дисципліни у сфері публічного адміністрування. Відзначимо, що це є обов'язок кожного суб'єкта публічної адміністрації відповідати прозоро за свою діяльність чи бездіяльність, а також нести відповідальність за результати своєї діяльності.

Висновок. Саме тому, на наш погляд, з метою удосконалення та посилення юридичної відповідальності необхідно створити прозору систему запиту влади на результати діяльності кожного державного виконавця та оприлюднення індивідуальних звітів про виконану діяльність. В результаті чого буде чітко сформульована персоніфікована відповідальність, підвищиться правова свідомість державних виконавців та їх посадових осіб, впровадиться принцип прозорості та відкритості у діяльності органів державної виконавчої служби, а також буде забезпечуватися протидія корупції.

Література

1. Хорунжий Ю. Про реформу державної виконавчої служби. URL: https://radako.com.ua/news/pro-reformu-derzhavnoyi-vikonavchoyi-sluzhbi-yurgazeta

2. Чистоклетов Л.Г., Хитра О.Л. Адміністративно-правові засоби у забезпеченні інформаційної безпеки в Україні. *ІТ право: проблеми і перспективи розвитку в Україні* : матеріали ІІ міжнародної щорічної конференції. URL: http://aphd.ua/publication-349.

3. Про виконавче провадження : Закон України від 02 червня 2016 року / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України.* 2016. № 30. ст. 542

4. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів : Закон України від 02 червня 2016 року. № 1403-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради.* 2016. № 29. ст. 535.

5. Проблеми виконавчого провадження «по-новому» і шляхи їх рішення URL : https://protocol.ua/ua/problemi_vikonavchogo_provadgennya_po_novomu_i_shlyahi_ih_rishennya.

Анотація

Романовська О. І. **формування чинників ефективності адміністративно-правового забезпечення діяльності органів державної виконавчої служби України.** – Стаття.

Метою статті є дослідження адміністративно-правового забезпечення діяльності органів державної виконавчої служби України та виокремлення їх основних прогалин та формування відповідних чинників його удосконалення. У статті визначено основні негативні аспекти у діяльності органів державної виконавчої служби України, які потребують нагального удосконалення. З метою забезпечення пріоритетного чинника щодо розвитку інформатизації сфери примусового виконання рішень суду і інших органів, автором доведена доцільність створення Концепції інформатизації діяльності органів державної виконавчої служби. Доведена необхідність удосконалення та посилення юридичної відповідальності; вказано про необхідність створення прозорої системи запиту влади на результати діяльності кожного державного виконавця та оприлюднення індивідуальних звітів про виконану діяльність.

Ключові слова: ефективність, чинники, інформатизація, діяльність, органи державної виконавчої служби, державні виконавці.

Аннотация

Романовская А. И. **формирования факторов эффективности административно-правового обеспечения деятельности органов государственной исполнительной службы Украины.** – Статья.

Целью статьи является исследование административно-правового обеспечения деятельности органов государственной исполнительной службы Украины и выделение их основных пробелов, формирования соответствующих факторов его совершенствования. В статье определены основные негативные моменты в деятельности органов государственной исполнительной службы Украины, требующих безотлагательного усовершенствования. С целью обеспечения приоритетного фактора по развитию информатизации сферы принудительного исполнения решений суда и других органов, автором доказана целесообразность создания Концепции информатизации деятельности органов государственной исполнительной службы. Доказана необходимость совершенствования и усиления юридической ответственности; указано о необходимости создания прозрачной системы запроса власти на результаты деятельности каждого государственного исполнителя и обнародования индивидуальных отчетов о проделанной деятельность.

Ключевые слова: эффективность, факторы, информатизация, деятельность, органы государственной исполнительной службы, государственные исполнители.

Summary

Romanovska O. I. **formation of factors of efficiency of administrative and legal support of activity of bodies of the state executive service of Ukraine.** – Article.

The purpose of the article is to study the administrative and legal support of the activities of the bodies of the state executive service of Ukraine and highlight their main gaps, the formation of relevant factors for its improvement. The article identifies the main negative aspects in the activities of the bodies of the state executive service of Ukraine, requiring urgent improvement. In order to provide a priority factor for the development of informatization of the sphere of compulsory execution of decisions of the court and other bodies, the author has proved the feasibility of creating the Concept of informatization of the activities of state executive service bodies. The need to improve and strengthen legal responsibility has been proven; indicated the need to create a transparent system of requesting the authorities for the results of the activities of each state executive and the publication of individual reports on the activities performed.

Key words: efficiency, factors, informatization, activity, bodies of state executive service, state executors.

УДК 342.951:351.82-342.7(637)

С. В. Семіног
здобувач
Науково-дослідного інституту публічного права

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ ПРАВ ДІТЕЙ В УКРАЇНІ: ДЕФІНІЮВАННЯ ТЕРМІНУ ТА ЗМІСТ КОНЦЕПТУ

Вступ. Різнорідність адміністративно-правових відносин на пряму впливає на ступінь їх реалізованості. В залежності від об'єкта, що складає їх змістову характеристику різниться спосіб, засіб та загалом механізм досягнення мети, задля якої суб'єкти вступають у відповідні правовідносини.

На відміну від адміністративно-правового захисту, об'єктом адміністративно-правових відносин можуть бути будь-які права дітей, що забезпечують можливість дитині реалізовуватись як самостійної складової цивілізованого суспільства.

З метою визначення які права дітей підлягають адміністративно-правовому захисту, яким чином він здійснюється, його соціальне, правове та практичне значення, а також нормативний аспект реалізації такої діяльності необхідно ґрунтовно проаналізувати дефінітивну та змістову його сутність.

Огляд останніх досліджень. В умовах сьогодення питання захисту прав дітей має універсальний, транскордонний характер. Це основний пріоритет державної політики майже для всіх країн та проблема багатьох націй. Відповідно, в науковій літературі існує багато чисельне коло наукових праць присвячених цій тематиці. До їх числі слід віднести праці таких вчених як В. Авер'янов, О. Бігняк, Я. Вавженок, В. Галунько, О. Єщук, Л. Кожура, К. Левченко, Ю. Марущак, А. Мордовец, В. Остапчук, В. Полюхович, А. Смирнов, О. Стукаленко, Н. Троцюк, Т. Шубина, та інших. Однак, заявлену до розгляду проблематику вони досліджували суміжно чи побічно, розкриваючи окремі її аспекти.

Виклад основних положень. Розкриваючи особливості терміну «адміністративно-правовий захист прав дітей в Україні» необхідно відзначити, що даний концепт складається із низки складників, які сукупно формують єдність даної категорії надаючи їй власного смислового значення. Разом з тим, він має суміжні змістові ознаки з окремими юридичними категоріями.

Попри те, що дефініції «адміністративно-правова охорона» й «адміністративно-правовий захист» використовуються досить широко, чіткого їх розмежування не прослідкується. Саме тому розпочнемо з аналізу категорій «охорона» та «захист». Ці терміни дуже близькі за змістом, а тому іноді вживаються в юридичній літературі як тотожні слова та не мають чітких розбіжностей. Наприклад, в одному з тлумачних словників термін «захист» визначається як те, що захищає, є обороною, а термін «захищати» – охороняти, огородити від посягань, від негативних дій, від небезпеки; попередити, забезпечити від чого-небудь Тобто виникає ситуація, коли «охорона» визначається за допомогою слова «захист», а «захист» визначається за допомогою слова «охорона». Деякі вчені розглядають поняття «охорона» і «захист» як термінологічний інструмент, який допомагає визначати одне поняття через інше [1; 2; 3; 4, с. 53].

Зокрема захист складає невід'ємну частину права і розглядається науковцями по-різному: як міра дозволеної поведінки; як система правового регулювання; як гарантія прав; як примусовий спосіб здійснення порушеного права з метою його відновлення; як комплекс погоджених організаційних заходів; як сукупність мір правоохоронного характеру; як діяльність тощо. Одні концепції зосереджуються на матеріально-правовій стороні категорії захисту, інші на процесуальній стороні, а деякі захист трактують занадто широко в якості правових норм. Між тим, кожна галузь як матеріального, так і процесуального права містить інститут захисту, при цьому жодна з них не наводить визначення даній категорії. Наукові роботи у більшій своїй частині сконцентровані на аналізі форм і способів захисту, при цьому не розділяючи їх та залишаючи поза увагою взаємозв'язок з іншими правовими категоріями, особливості захисту, що обумовлені розбіжностями предмету правового регулювання [5, с. 169].

До прикладу, за переконаннями В. Остапчук дана категорія безпосередньо пов'язана з конкретним порушенням. Але заходи захисту також застосовуються і у випадку оспорювання прав. Крім того, метою застосування заходів захисту є не тільки поновлення, а і визнання прав, а також припинення правопорушення. Вчена вважає, що захист являю собою сукупність заходів, спрямованих на відновлення, визнання прав та на припинення порушень прав, які застосовуються правомочною особою самостійно, компетентним органом самостійно або за зверненням правомочної особи [6].

З цього приводу в актах законодавства нам вдається віднайти наступне визначення: «захист – функція управління, яка ініціює дії, спрямовані на усунення небезпеки, пов'язаної з виникненням визначеної події, умови або обставин, та/або заходи, спрямовані на запобігання виникненню мож-

© С. В. Семіног, 2018

ливої небезпеки». Воно міститься в Наказі Держатомрегулювання «Про затвердження Вимог з ядерної та радіаційної безпеки до інформаційних та керуючих систем, важливих для безпеки атомних станцій» від 22.07.2015 № 140 і в деякій мірі окреслює основоположне завдання даної категорії – забезпечення безпеки та унеможливлення загроз. Фактично захист, як функція держави – це система організаційних, технічних, медико-біологічних, фінансово-економічних та інших заходів – активних дій публічної адміністрації для запобігання заподіянню шкоди певному об'єкту.

У свою чергу, інтерпретуючи та узагальнюючи визначення терміну «охорона», наведених в окремих актах законодавства, маємо змогу стверджувати, що це узгоджені за ціллю, місцем та часом безперервні дії уповноважених суб'єктів спрямовані на забезпечення безпеки осіб та об'єктів.

Відповідно основним функціональним складником захисту є запобігання шкоди, а охорони – забезпечення безпеки.

Тому цілком логічною є допустимість думки Я. Вавженчука про те, що охорона – це більш широке за своїм змістом поняття, яке може в деяких випадках включати в себе захист [7, с. 48].

Особливу групу складають ті дослідники, які взагалі заперечують доцільність використання будь-якого з аналізованих термінів. Наприклад, Т. Шубіна вважає, що термін «охорона права» не має юридичного значення і практично не застосовується в законодавстві, інакше кажучи, правове регулювання тих чи інших суспільних відносин, закріплення у правових нормах тих чи інших прав має загальнорегулятивний (неправоохоронний) характер [4, с. 54; 8, с. 17].

Водночас заслуговує на увагу думка А. Мордовець, згідно з якою охорона прав свобод – це стан правомірної реалізації прав і свобод під контролем соціальних інститутів, але без їх втручання. Заходи захисту застосовуються тоді, коли здійснення права свободи важке, але права волі ще не порушені. Якщо права свободи порушені, то їх потрібно не захищати, а відновлювати [9, с. 88]. Як указує у своїх працях А. Смирнов, така точка зору дослідника бездоганна. Однак охорона прав свобод, слідуючи логіці автора, є не охоронною, а регулятивною функцією права. Таким чином виключається одна з функцій права, це суперечить самій суті права [4, с. 54; 10, с. 123].

Отже, проаналізувавши думки вчених щодо співвідношення категорій «охорона» та «захист» слід констатувати наявність як суміжних так і полярно різних думок вчених. Беручи за основу отримані узагальнення та вкладаючи власне бачення щодо аналізованої проблематики, вважаємо, що охорона та захист є самостійними самодостатніми категоріями, які мають власну ціль, мету та завдання, однак мають об'єднуючу спільність – є частиною загального процесу забезпечення публічною адміністрацією основоположних цінностей, які впливають на психологічний, соціальний, особистісний, фізичний та духовний розвиток осіб, які в силу власних спроможностей не здатні (не в повному обсязі) усвідомити значення та сутність гарантованих їм благ, які надають можливість останнім повноцінно зростати, розвиватись та формуватись як реалізована, самостійна складова цивілізованого суспільства.

Відповідно, в контексті нашого дослідження категорію «захист» можна трактувати як своєчасне реагування публічної адміністрації на порушення прав дітей, попередження виникнення посягання з боку інших осіб на права дітей, а також вжиття заходів, щодо відновлення необхідних умов, за яких дитина розвивається, зростає та формується як цілісна особистість. У свою чергу, під охороною слід розуміти комплекс забезпечувальних заходів спрямованих на створення нормальних умов розвитку дитини, публічної турботи про материнство і дитинство зокрема.

Традиційно вважається, що захист може здійснюватись в двох формах: юрисдикційній і неюрисдикційній. Юрисдикційною формою є діяльність уповноважених державою органів із захисту прав, що порушені або оспорюються, за відповідною заявою потерпілої особи або в ініціативному порядку. В рамках юрисдикційної форми захисту виділяють загальний і спеціальний порядок захисту. Загальним порядком захисту прав є судовий порядок, а спеціальним – адміністративний. Неюрисдикційна форма захисту являє собою сукупність самостійних законних дій осіб та організацій з захисту власних прав [6].

З'ясовуючи зміст безпосередньо категорії «адміністративно-правовий захист», необхідно зазначити, що вітчизняні нормативно-правові акти не містять визначення цього поняття, а серед науковців також не має єдиного підходу до його сутності та застосування. В адміністративному праві традиційними категоріями, найближчими до адміністративного захисту, є категорії адміністративного примусу, адміністративного процесу та адміністративної відповідальності [11, с. 107].

Так, В. Галунько адміністративно-правовий захист розуміє як динамічні (активні) дії публічної адміністрації, спрямовані на відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення перешкод щодо їх здійснення засобами адміністративного права з можливістю застосування заходів адміністративного примусу та притягнення винних до адміністративної відповідальності [12, с. 247]. Проте, як переконує Л. Кожура, неоднозначною для розуміння бачиться авторська категорія «засоби адміністративного права», оскільки відомо про категорію «юридичні засоби», як інституцій-

не явище правової сфери, що складається з широкого ряду правових інструментів: норм права, прав, обов'язків, правовідносин, юридичних фактів, заходів заохочення, пільг, заборон тощо, які є регуляторами суспільних відносин [13, с. 149 150; 14, с. 120]. Більш точною в цьому плані є думка вченого В. Полюховича, який розглядає адміністративно-правовий захист як сукупність застосовуваних в адміністративному порядку юридичних засобів, спрямованих на здійснення уповноваженими органами (посадовими особами), а також особами та громадянами відповідних процесуальних дій, спрямованих на припинення незаконного посягання на права, свободу та інтереси громадян; ліквідацію будь-яких перешкод під час їх здійснення; визнання або підтвердження, поновлення та примусове виконання прав, невиконаних або неналежним чином виконаних обов'язків з притягненням винної особи до відповідальності [11, с. 107; 15, с. 42].

Також, для прикладу, за думкою М. Солощука, М. Капінос, Е. Лерантович адміністративно-правовий захист – це передбачені законом заходи примусового характеру, що застосовується органами виконавчої влади, за допомогою яких здійснюється відновлення (визнання) порушених прав суб'єктів, а також майновий вплив на порушників [16, с. 58]. Тоді як В. Авер'янов вважає, що захист – це спосіб відновлення громадянином свого адміністративно-правового статусу, якому кореспондує обов'язок держави поновити порушене право. Під захистом мається на увазі примусовий (по відношенню до зобов'язаної особи) спосіб здійснення порушеного права з метою його поновлення. Захист охоплює заходи, які застосовуються для поновлення порушеного права [14, с. 121; 17, с. 69]. Відповідно, адміністративно-правовий захист прав особи є надійною гарантією швидкого, ефективного та об'єктивного перетворення загального поняття «захист прав людини» з риторичного в реальне. За визначенням зазначеного науковця, «адміністративне право має визначатися як «право забезпечення і захисту прав людини» [18; 19, с. 265].

Із наведеного вище маємо змогу виокремити основні характерні особливості адміністративно-правового захисту, в тому числі й для аналізованої сфери, зокрема: 1) функція адміністрування, що реалізовується уповноваженими суб'єктами шляхом застосування юридичних засобів; 2) є гарантом, реальним (практичним) відображенням втілення конституційних норм, що забезпечують демократичний режим управління державою в дійсності; 3) має чітко визначену мету – реагування, попередження та усунення наслідків неправомірності; 4) реалізовується в адміністративних рамках – відповідній процедурі; 5) репрезентує обов'язок держави охороняти адміністративно-правовий статус дітей.

Сутність аналізованого захисту може бути визначено через його: 1) підставу – порушення, невизнання прав чи їх заперечення; 2) призначення – припинення порушень, відновлення порушених прав, відшкодування чи компенсацію втрат від порушень, покарання порушника; 3) зміст – вужче ніж охорона прав і полягає у реагуванні на перешкоди у здійсненні суб'єктивного права [20, с. 216].

Отже, об'єктом адміністративно-правового захисту є ті права дітей, що потерпають (потенційно можуть потерпати) від незаконного посягання, та не можуть бути повноцінно реалізовані внаслідок протиправних перешкоджань з боку інших осіб [20, с. 217].

Зазначаючи про нормативний аспект адміністративно-правого захисту прав дітей необхідно відзначити, що він передбачає наявність міжнародних стандартів реалізації такої діяльності та окремо сукупність національних адміністративних норм, які, по-перше, проголошують зміст та соціальну орієнтованість держави в площині реалізації такої діяльності, по-друге, встановлюють вітчизняні механізми, процедури, різновиди адміністративних дій публічної адміністрації.

Зокрема Закон України «Про охорону дитинства» від 26.04.2001 № 2402-III передбачає, що адміністративно-правовий захист прав дітей є універсальним (або загальним), а також особливим, тимчасовим та додатковим.

Окремо визначається, що державний соціальний захист дітей є один з найважливіших напрямків діяльності держави, оскільки рівень її цивілізованості та суспільства визначається ставленням до найменш захищених та найбільш вразливих його членів [21].

Зокрема соціальний захист дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування є провідним обов'язок держави та основний напрям її державної політики. Конституцією України на державу покладається обов'язок утримання та виховання таких дітей. Вона здійснює повне забезпечення таких шляхом надання допомоги та утримання, рівень яких не може бути нижчими за встановлені мінімальні стандарти, що забезпечують кожній дитині рівень життя, необхідний для фізичного, розумового, духовного, морального та соціального розвитку. Також їм гарантоване право на державне забезпечення в навчальних закладах, виплати соціальної стипендії, щорічної допомоги для придбання навчальної літератури, а також при закінченні навчального закладу такі діти забезпечуються за рахунок навчального закладу або відповідної установи органів праці та соціального захисту населення одягом і взуттям, а також одноразовою грошовою допомогою. Окремо слід зазначити, що держава гарантує схоронність майнових та житлових прав таким дітям або ж за-

безпечує їх позачергово впорядкованим житлом за місцем їх походження або проживання [22].

Дітям з багатодітних сімей, з поміж іншого гарантується :1) безоплатне одержання ліків за рецептами лікарів; 2) щорічне медичне обстеження і диспансеризація в державних та комунальних закладах охорони здоров'я із залученням необхідних спеціалістів, а також компенсація витрат на зубопротезування; 3) першочергове обслуговування в лікувально-профілактичних закладах, аптеках та першочергова госпіталізація; 4) безоплатний проїзд усіма видами міського пасажирського транспорту (крім таксі), автомобільним транспортом загального користування в сільській місцевості, а також залізничним і водним транспортом приміського сполучення та автобусами приміських і міжміських маршрутів, у тому числі внутрірайонних, внутрі- та міжобласних незалежно від відстані та місця проживання; 5) безоплатне одержання послуг з оздоровлення та відпочинку відповідно до Закону України «Про оздоровлення та відпочинок дітей»[23].

У свою чергу, система соціального захисту інвалідів передбачає пенсійне обслуговування, соціальні допомоги, реабілітаційні програми та заходи щодо активізації життєдіяльності інвалідів (можливості працевлаштування, соціально-побутові та медичні заходи, інші програми). Для інвалідів мають бути широко доступними різноманітні об'єкти загального користування: дороги, житлові будинки, комунальний транспорт, культурні, навчальні, медичні заклади, спортивні споруди. Види і обсяги необхідного соціального захисту інваліда надаються у вигляді індивідуальної програми медичної, соціально-трудової реабілітації і адаптації. Однак слід наголосити, що система навчання цих дітей не досконала. У зв'язку з цим треба вирішувати комплекс соціальних та психолого-, медико-педагогічних проблем із соціальної орієнтації таких дітей. Корекційну роботу найчастіше виконують самі батьки, проте багато з них не володіють спеціальними знаннями з дефектології та медико-соціальної реабілітації. Допомогу та захист повинні надавати всі – від батьків до службових осіб, на яких покладено відповідні обов'язки та яким надані чималі повноваження [24, с. 33].

Неможливо оминути увагою той факт, що збройний конфлікт на Сході країни позначився на долях багатьох дітей. Особливо гостро його наслідки відчули діти, що мешкають на окупованих територіях, на лінії розмежування та діти, які є вимушеними переселенцями. Усі вони зазнали важких психологічних та фізичних травм, і потребують особливого захисту з боку держави. Надання цього захисту є світовою практикою, яку Україна враховує у своїй законодавчій діяльності. З цією метою і запроваджуються соціальні гарантії дітям, які постраждали внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів. Зокрема державна повинна надати: 1) державні соціальні гарантії (державна соціальна допомога, а також); 2) психологічну реабілітацію (відновлення психічних функцій, особистісних властивостей і системи відносин особистості, що дозволяють їй успішно функціонувати в мирному соціумі); 3) психологічну допомогу (цілеспрямована активність людини, скерована на розширення психологічних можливостей дітей); 4) психіатричну допомогу (комплекс спеціальних заходів, спрямованих на обстеження стану психічного здоров'я осіб, профілактику, діагностику психічних розладів, лікування, нагляд, догляд та медико-соціальну реабілітацію осіб, які страждають на психічні розлади); 5) соціальний захист – (правові і соціальні гарантії реалізації конституційних прав і свобод та задоволення потреб дітей [25].

Висновки. Усе вищевикладене дає можливість сформулювати висновок, згідно якого, адміністративно-правовий захист прав дітей в Україні – це невід'ємна частина загальнодержавного пріоритету, процедури реалізації якого передбачені Конвенцією ООН про права дитини і чинним законодавством метою якого є дотримання найвищих інтересів дитини, що досягається спільними зусиллями служб у справах дітей, органів освіти, охорони здоров'я, соціальної політики, правоохоронних органів, батьків, опікунів, волонтерів та громадян.

У широкому розумінні – це спосіб забезпечення публічною адміністрацією основоположних цінностей, які впливають на психологічний, соціальний, особистісний, фізичний та духовний розвиток осіб, які в силу власних спроможностей не здатні (не в повному обсязі) усвідомити значення та сутність гарантованих їм благ, які надають можливість останнім повноцінно зростати, розвиватись та формуватись як реалізована, самостійна складова цивілізованого суспільства. У вузькому – своєчасне реагування публічної адміністрації на порушення прав дітей, попередження виникнення посягання з боку інших осіб на права дітей, а також вжиття заходів, щодо відновлення необхідних умов, за яких дитина розвивається, зростає та формується як цілісна особистість.

Література

1. Стукаленко О. В. Співвідношення понять «адміністративно-правова охорона» та «адміністративно-правовий правовий захист». *Наукове товариство Івана Кушніра*. 2012. URL:h ttp://nauka.kushnir.mk.ua/?p=46468.

2. Бусел В.Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови. К.; Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.

3. Марущак Ю. В. Теоретико-правова характеристика адміністративно-правової охорони та захисту майнових та немайнових прав. *Міжнародні науково-практичні інтернет-конференції юридичного та історичного спрямування.* 2015. URL: http://www.lex-line.com.ua/?language= ru&go=full_article&id=1722.

4. Єщук О. М. Адміністративно-правова охорона: теорія, практика та перспективи розвитку: дис.. … д-ра юрид. наук. Київ, Відкрит. міжнар. ун-т розвитку людини «Україна», 2017. С. 420.

5. Бігняк О. В. Захист корпоративних прав. Співвідношення категорій «форми захисту», «способи захисту», та «засоби захисту»: сучасні погляди та концепції. *Науковий вісник Ужгородського національного університету* : *Серія: Право.* Ужгород: Видавничий дім «Гельветика», 2012. Вип. 19. Т. 2. С. 169–172.

6. Остапчук В. Поняття адміністративного захисту авторського права і суміжних прав. *Науково-практичний журнал «Інтелектуальна власність»*. 2003. № 4.

7. Вавженок Я. Співвідношення понять «захист» та «охорона» трудових прав в чинному законодавстві. *Форум права*. 2010. Вип. 1. С. 45-49.

8. Шубина Т. Б. Теоретические проблемы защиты права: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Самара, 1997. 21 с.

9. Мордовец А. С. Социально-юридический механизм обеспечения прав человека гражданина. Саратов, 1996. 154 с.

10. Смирнов А. П. Соотношение понятий «охрана прав» и «защита прав». *Вестник Томского государственного университета*. 2010. С. 123-125.

11. Троцюк Н. В. Особливості адміністративно-правового захисту авторського права в Україні. *Митна справа*. 2014. № 2(2.2). С. 105-110.

12. Галунько В. В. Адміністративне право України: навчальний посібник : у 2-х томах. Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. Т. 1: Загальне адміністративне право. 320 с.

13. Шундиков К. В. Юридические средства реализации правовой политики. *Правоведение*. 1997. № 4. С. 149–150.

14. Кожура, Л. О. Адміністративно-правовий захист та охорона: поняття та співвідношення. *Науковий вісник Ужгородського Національного університету : Серія: Право.* Ужгород : Видавничий дім «Гельветика», 2015. Вип. 35. Ч. 1. Т. 2. С. 119–122.

15. Полюхович В. Адміністративно-правовий захист особи у відносинах з органами державної влади. *Право України*. 2003. № 5. С. 41–46.

16. Солощук М. Захист прав інтелектуальної власності. *Інтелектуальна власність.* 2008. № 11. С. 51–62.

17. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту: монограф.; кол. авт.; За заг. ред. В.Б. Авер'янова. Д.: Ін-т держ. і права ім. В.М. Корецького НАН України; Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2008. 588 с.

18. Авер'янов В. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування. *Право України*. 1998. № 8. С.10.

19. Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Адміністративне право України. Повний курс : підручник. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

20. Троцюк Н. В. Адміністративно-правовий захист авторських прав. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 1. С. 216–219.

21. Соціальний захист дітей-інвалідів – пріоритет державної соціальної політики. *Департамент соціального захисту населення Кіровоградської обласної державної адміністрації*. 2013. URL: http://gutszn.kr-admin.gov.ua/2010-05-21-08-36-31/802-2013-03-11-13-40-36.html.

22. Соціальний захист дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування : Роз'яснення Мін'юсту України від 13.07.2011. *Баланс-Бюджет*. 2011 р. № 31.

23. Діти: Проект Міністерства соціальної політики України. *Міністерство соціальної політики України*. URL: https://www.msp.gov.ua/ content/dityam.html.

24. Соціальний захист дітей-інвалідів – пріоритет державної соціальної політики. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2014. № 6. С. 28-33.

25. Про соціальний захист дітей, які постраждали внаслідок воєнних дій та збройних конфліктів: Проект Закону України від 31.03.2017 р. № 6270. *Ligazakon*. 2017. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH4U600A.html.

Анотація

Семіног С. В. **Адміністративно-правовий захист прав дітей в Україні: дефініювання терміну та зміст концепту.** – Стаття.

У статті розкрито дефінітивну та змістову сутність адміністративно-правового захисту прав дітей в Україні. Сформовано визначення адміністративно-правового захисту прав дітей в Україні у декількох варіаціях – широкому та вузькому трактуванні; охарактеризовано його соціальне, правове та практичне значення, а також нормативний аспект реалізації.

Ключові слова: адміністративно-правовий захист, блага, гарантії, діти, захист, охорона, потреби дитини, права дитини, публічна адміністрація.

Аннотация

Семиног С. В. **Административно-правовая защита прав детей в Украине: дефинирование срока и содержание концепта.** – Статья.

В статье раскрыта дефинитивная и содержательная сущность административно-правовой защиты прав детей в Украине. Сформировано определение административно-правовой защиты прав детей в Украине в нескольких вариациях – широком и узком значении; охарактеризовано его социальное, правовое и практическое значение, а также нормативный аспект реализации.

Ключевые слова: административно-правовая защита, блага, гарантии, дети, защита, охрана, потребности ребенка, права ребенка, публичная администрация.

Summary

Seminoh S. V. **Administrative and legal protection of children's rights in Ukraine: definition of the term and content of the concept.** – Article.

The article describes definitive and substantive essence of administrative and legal protection of children's rights in Ukraine. The definition of administrative and legal protection of children's rights in Ukraine has been formed in several variations – broad and narrow interpretation; characterized its social, legal and practical significance and normative aspect of its implementation.

Key words: administrative and legal protection, goods, guarantees, children, protection, protection, needs of the child, rights of the child, public administration.

УДК 342.6
УДК 342.9:351.77

О. С. Ховпун
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри кримінального права, процесу та криміналістики
Академії праці, соціальних відносин і туризму

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У ФАРМАЦЕВТИЧНІЙ СФЕРІ: ПОНЯТТЯ, ВИДИ ТА ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ

Постановка проблеми. Режим законності і правопорядку є запорукою стабільності та досягнення мети державно-правового впливу на будь-які правовідносини, в тому числі фармацевтичні. При цьому значення фармацевтики для сучасної держави та суспільства важко переоцінити. Адже перед викликами сучасних біологічних загроз, епідемій та пандемій, весь сучасний державний механізм залишається безпорадним без ефективних лікарських засобів або імунологічних препаратів. Задля забезпечення стабільності фармацевтичних правовідносин та досягнення ними мети державного управління застосовуються різні методи та засоби, в тому числі проявляється охоронна функція права, що виражається у застосуванні юридичної відповідальності до тих суб'єктів правовідносин, що допускають вчинення правопорушень. З метою вдосконалення процесу державного управління фармацією, найбільш актуальним є дослідження адміністративної відповідальності у фармацевтичній сфері, оскільки саме вказаний вид юридичної відповідальності передбачений за порушення порядку управління фармацевтичною галуззю.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання адміністративної відповідальності у фармацевтичній сфері у своїх наукових працях досліджували такі вчені, як В.М. Пашков, А.А. Котвіцька, І.В. Кубарєва, Л.В. Пилюга, О.Г. Алексєєв, Н.В. Волк, О.П. Світличний, В.І. Теремецький та інші. Однак, незважаючи на достатню кількість публікацій із запропонованої теми, аналіз наукових праць свідчить про відсутність єдиного підходу до правопорушень, за які передбачена адміністративна відповідальність у фармацевтичній сфері, та самого визначення поняття «адміністративна відповідальність у фармацевтичній сфері». В цьому й полягає актуальність і необхідність запропонованого дослідження як для науки адміністративного права, так і для перспектив правозастосовної діяльності відповідних компетентних органів.

Вбачається, що найбільш обґрунтоване і змістовне визначення адміністративної відповідальності сформульовано В.І. Теремецьким: «особливий різновид юридичної відповідальності, яка застосовується уповноваженими на те державними органами чи їх посадовими особами до осіб, що вчинили адміністративні проступки, на підставах і в порядку, встановлених нормами адміністративного законодавства й передбачає наслідки майнового, матеріального, морального, особистісного чи іншого характеру [1, с. 346]. При цьому адміністративна відповідальність є складовою частиною адміністративного примусу й наділена всіма його ознаками [2, с. 162].

А.А. Котвіцька та І.О. Сурікова вважають, що адміністративна відповідальність фармацевтичних працівників передбачена статтями 42^4, 44, 44^2, 167, 168^1, 170 КУпАП та настає у випадках: продажу лікарських засобів без рецепта у заборонених законодавством випадках; незаконного виробництва, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах; порушення обмежень, встановлених для медичних і фармацевтичних працівників під час здійснення ними професійної діяльності; введення в обіг або реалізація продукції, яка не відповідає вимогам стандартів; виконання робіт, надання послуг громадянам-споживачам, що не відповідають вимогам стандартів, норм і правил; недодержання стандартів при транспортуванні, зберіганні і використанні продукції (крім харчових продуктів); невиконання законних вимог посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері контролю якості та безпеки лікарських засобів [3, с. 2–3].

О.Г. Алексєєвим, обґрунтовано, що порушення законодавства про рекламу лікарських засобів є самостійним видом правопорушення у фармацевтичній сфері, а відповідні норми законодавчих актів стосовно рекламної діяльності, регулюють також і відносини у фармацевтичній сфері. На підставі аналізу чинного законодавства та наукових поглядів різних авторів, О.Г. Алексєєвим проведено класифікацію порушень антиконкурентного законодавства у фармацевтичній сфері за такими видами: монополістична діяльність; зловживання домінуючим становищем; обмежувальна та дискримінаційна діяльність суб'єктів господарювання у фармацевтичній сфері; недобросовісна конкуренція у фармацевтичній сфері; неправомірне використання ділової репутації суб'єкта го-

© О. С. Ховпун, 2018

сподарювання у фармацевтичній сфері; створення перешкод суб'єктам господарювання в процесі конкуренції та досягнення неправомірних переваг у конкуренції у фармацевтичній сфері. Крім того, до адміністративної відповідальності у фармацевтичній сфері О.Г. Алексєєв відносить також відповідальність за ст. 188^{10} КУпАП «Невиконання законних вимог посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері контролю якості та безпеки лікарських засобів» [4, с. 20].

Автори монографії «Адміністративно-правове регулювання фармацевтичної діяльності в Україні: шляхи вдосконалення» до адміністративної відповідальності у фармацевтичній сфері відносять юридичну відповідальність за ст.ст. 164, 167, 170, 188^{9}, 188^{10}, 188^{11} КУпАП [5, с. 132].

Отже, вказані дослідники у своїх працях обґрунтовують необхідність нести адміністративну відповідальність уповноваженим владним суб'єктам за результатами публічного управління фармацією.

Мета статті – проаналізувати праці вчених з проблем адміністративної відповідальності загалом та адміністративної відповідальності у фармацевтичній сфері зокрема, а також нормативно-правові акти, що регулюють питання притягнення до адміністративної відповідальності, сформулювати визначення поняття «адміністративна відповідальність у фармацевтичній сфері», а також запропонувати авторський розподіл адміністративної відповідальності у фармацевтичній сфері на види, визначити основні проблеми правової регламентації адміністративної відповідальності у фармацевтичній сфері.

Виклад основного матеріалу. Згідно з ст. 27 Закону України «Про лікарські засоби», особи, винні в порушенні законодавства про лікарські засоби, несуть дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову або кримінальну відповідальність згідно із законодавством [7]. Відповідно до ст. 80 Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» винні у порушенні законодавства про охорону здоров'я, несуть цивільну, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно із законодавством [8]. Зазначимо, що у обох профільних законах не встановлено конкретні види адміністративної відповідальності у фармацевтичній сфері.

Виходячи із розгляду вищенаведених наукових праць та аналізуючи норми КУпАП, надамо коротку характеристику адміністративних проступків, за які передбачено адміністративну відповідальність у фармацевтичній сфері. Так, ч. 1 ст. 42^{4} КУпАП «Продаж лікарських засобів без рецепта у заборонених законодавством випадках» [9] передбачено адміністративну відповідальність за продаж лікарських засобів в аптечних закладах без рецепта у заборонених законодавством випадках. У ч. 2 ст. 42^{4} передбачено адміністративну відповідальність за повторний протягом року продаж лікарських засобів в аптечних закладах без рецепта у заборонених законодавством випадках, що є кваліфікованим складом адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 42^{4} КУпАП.

Статтею 44 КУпАП передбачено адміністративну відповідальність за незаконні виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах [9]. Частиною 2 ст. 44 встановлено, що особа, яка добровільно здала наркотичні засоби або психотропні речовини, які були у неї в невеликих розмірах і які вона виробила, виготовила, придбала, зберігала, перевозила, пересилала без мети збуту, звільняється від адміністративної відповідальності за дії, передбачені цією статтею.

Частина 1 ст. 44^{2} КУпАП встановлює адміністративну відповідальність за порушення обмежень, встановлених для медичних і фармацевтичних працівників під час здійснення ними професійної діяльності. За повторне протягом року порушення вищевказаних обмежень відповідальність встановлено 2 ст. 44^{2} [9]. Самі ж професійні обмеження для медичних і фармацевтичних працівників прописані у ст. 78^{1} Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», що включає, зокрема, заборону на вимогу споживача під час реалізації (відпуску) лікарського засобу не надавати або надавати недостовірну інформацію про наявність у даному аптечному закладі лікарських засобів з такою самою діючою речовиною (за міжнародною непатентованою назвою), формою відпуску та дозуванням, зокрема приховувати інформацію про наявність таких лікарських засобів за нижчою ціною [8].

Стаття 167 КУпАП передбачає адміністративну відповідальність за введення в обіг (випуск на ринок України, в тому числі з ремонту) або реалізація продукції (крім харчових продуктів), яка не відповідає вимогам стандартів, норм, правил і зразків (еталонів) щодо безпечності, якості, комплектності та упаковки (за винятком випадків, передбачених законодавством України) [9]. До такої продукції належать і лікарські засоби, імунологічні препарати, вироби медичного призначення, що якраз є об'єктами фармацевтичних правовідносин.

Стаття 168^{1} КУпАП визначає, що адміністративній відповідальності підлягають особи, які вчинили таке правопорушення як виконання робіт, надання послуг громадянам-споживачам, що не відповідають вимогам стандартів, норм і правил [9]. До таких послуг належать і деякі види фармацевтичної діяльності, наприклад фармацевтична опіка.

Статтею 170 КУпАП регламентовано адміністративну відповідальність за недодержання стандартів і технічних умов при транспортуванні, зберіганні і використанні (експлуатації) продукції (крім харчових продуктів), якщо це спричинило зниження якості, псування або наднормативні втрати продукції (крім харчових продуктів) [9]. В контексті фармації йдеться про неналежну практику зберігання лікарських засобів, імунологічних препаратів, виробів медичного призначення.

Статтею 188^{10} КУпАП встановлено адміністративну відповідальність за невиконання законних вимог посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері контролю якості та безпеки лікарських засобів, щодо усунення порушень законодавства про лікарські засоби або створення перешкод для їх діяльності [9].

Слід також зазначити, що концепція адміністративної відповідальності у фармацевтичній сфері має чимало науково-теоретичних проблем та проблем правової регламентації. Йдеться про відсутність (а відповідно й необхідність) визначення адміністративної відповідальності у фармацевтичній сфері та встановлення її меж. Оскільки фармацевтична сфера охоплює широке коло різних правовідносин, тому всередині неї можуть вчинятися різного роду правопорушення, притаманні іншим сферам життєдіяльності суспільства.

З метою розподілу юридичної відповідальності у фармацевтичній сфері на групи, проаналізуємо відповідний нормативно-правовий матеріал, а саме: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 26.10.2001 № 428 «Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення законодавства України щодо забезпечення якості лікарських засобів» [10]. З наведених у цьому наказі адміністративних правопорушень, до тих правопорушень, що вчиняються у системі охорони здоров'я належать такі адміністративні проступки: порушення обмежень, встановлених для медичних і фармацевтичних працівників під час здійснення ними професійної діяльності (ст. 44^{2} КУпАП), порушення встановленого порядку взяття, переробки, зберігання, реалізації і застосування донорської крові та (або) її компонентів і препаратів (ст. 45^{1} КУпАП), продаж лікарських засобів без рецепта у заборонених законодавством випадках (ст. 42^{4} КУпАП), а також невиконання законних вимог посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері контролю якості та безпеки лікарських засобів (ст. 188^{10} КУпАП). Суб'єктом накладення стягнень за вказані правопорушення є виключно Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками. Суб'єктами адміністративної відповідальності за цими правопорушеннями є фармацевтичні або медичні працівники. Фармацевтичні працівники є суб'єктами лише одного із вказаних правопорушень, передбаченого ст. 42^{4} КУпАП. Адже лише фармацевтичні працівники мають правову можливість здійснювати продаж лікарських засобів в аптечних закладах без рецепта у заборонених законодавством випадках. Інші ж правопорушення, наведені у вказаному вище наказі, не належать до тих, які вчиняються лише в сфері фармації або ж у системі охорони здоров'я загалом, адже можуть бути вчинені в різних сферах суспільної життєдіяльності, а саме: ведення в обіг або реалізація продукції, яка не відповідає вимогам стандартів (ст. 167 КУпАП), виконання робіт, надання послуг громадянам-споживачам, що не відповідають вимогам стандартів, норм і правил (ст. 168^{1} КУпАП), недодержання стандартів при транспортуванні, зберіганні і використанні продукції (крім харчових продуктів) (ст. 170 КУпАП) [10]. Зазначимо, що відповідальність, передбачена цими статтями, стосуються не лише фармацевтичної сфери, а суб'єктом накладення адміністративних стягнень є не лише Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками. Адміністративна відповідальність за вказані правопорушення може бути прикладом загальної адміністративної відповідальності у фармації. Іншими прикладами загальної адміністративної відповідальності у фармації є корупційні правопорушення, вчинені посадовими особами публічних органів управління фармацією або посадовими особами фармацевтичних підприємств, що мають статус юридичних осіб публічного права. До таких правопорушень можуть належати порушення вимог фінансового контролю (ст. 172^{6} КУпАП) та порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172^{6} КУпАП) [9].

У результаті проведеного аналізу констатуємо, що у межах адміністративної відповідальності у фармацевтичній сфері необхідно розрізняти адміністративні правопорушення притаманні суто фармацевтичній діяльності, діяльності у системі охорони здоров'я та адміністративні правопорушення загального характеру, які можуть мати місце і у фармацевтичній сфері. Для зручності у науковому обороті пропонуємо назвати вищевказані види адміністративної відповідальності (за об'єктом правопорушення) у фармацевтичній сфері такими термінами: фармацевтична адміністративна відповідальність, охороноздоровча адміністративна відповідальність у фармації та загальна адміністративна відповідальність у фармації.

Варто також зазначити, що сьогодні відсутні спеціальні норми, які встановлюють адміністративну відповідальність за зневажливе ставлення до фармацевтичних працівників. Хоча фармацевтичні працівники (як і медичні) заслуговують на посилений захист з боку держави (честі, гід-

ності, психічного здоров'я тощо). Адже досить часті випадки у фармацевтичній практиці брутального, негідного поводження із фармацевтичними працівниками з боку клієнтів, яких вони сумлінно обслуговують. Як відомо, в КУпАП передбачена адміністративна відповідальність за прояви неповаги до певних посадових осіб. Так, існує адміністративний проступок у вигляді прояву неповаги до суду або Конституційного Суду України (ст. 185^3 КУпАП), злісна непокора законному розпорядженню або вимозі працівника транспорту, який здійснює контроль за перевезенням пасажирів, пов'язана з фізичним опором або образою, а так само з іншими протиправними діями (ст. 185^9 КУпАП), булінг (цькування) учасника освітнього процесу (ст. 173^4 КУпАП) [9]. Вважаємо, що у КУпАП мають бути імплементовані спеціальні норми про адміністративну відповідальність за образи та зневажливе ставлення до фармацевтичних працівників.

Також відсутні норми, що встановлюють адміністративну відповідальність органів державної влади за неналежне виконання ними функцій держави щодо забезпечення громадян лікарськими засобами, імунологічними препаратами та виробами медичного призначення. Хоча органи публічного управління фармацією мають нести сувору відповідальність за неналежне виконання своїх прямих обов'язків. Оскільки конкретні посадові особи мають відповідати, наприклад, за відсутність в аптеках засобів індивідуального захисту під час пандемій та епідемій, за відсутність спеціальних сироваток, що застосовуються при укусах ядовитих комах; за відсутність імунологічних препаратів, які захищають населення від небезпечних інфекційних хвороб тощо. Так, у 2017 році, за даними головного інфекціоніста Міністерства охорони здоров'я України, в Україні не вистачало вакцини проти поліомієліту [11].

Крім того, за даними ЗМІ, у 2017 році на регіональному рівні склався дефіцит вакцин від кору, туберкульозу, свинки, краснухи та деяких інших соціально небезпечних хвороб. На місцях запевняють, що у них бракує вакцин від небезпечних недуг, у той час, як у сусідніх з Україною країнах вирують епідемії. Урядовці переконують, що проблема не пов'язана із закупівлями, адже препарати є [12]. Однак наразі немає інформації про притягнення винних посадових осіб до юридичної відповідальності за відсутність життєво необхідних імунологічних препаратів. Утім це питання є важливим для людського життя і здоров'я, а вказані правовідносини потребують посиленої правової охорони, одним із засобів якої є адміністративна відповідальність за неякісну управлінську роботу у фармацевтичній сфері.

Висновки. Адміністративну відповідальність у фармацевтичній сфері можна визначити як накладення уповноваженими суб'єктами на юридичних та фізичних осіб (і навіть на суб'єктів владних повноважень) передбачених законодавством адміністративних стягнень, що є негативною реакцією держави на адміністративні проступки, що посягають на встановлений порядок публічного управління фармацією. Залежно від об'єктів правопорушення пропонуємо виділяти такі види адміністративної відповідальності у фармацевтичній сфері: фармацевтична адміністративна відповідальність, охороноздоровча адміністративна відповідальність у фармації та загальна адміністративна відповідальність у фармації.

До проблем правової регламентації адміністративної відповідальності у фармацевтичній сфері належить відсутність визначених адміністративним законодавством спеціальних санкцій за порушення громадського порядку у аптечних закладах та зневажливе ставлення до фармацевтичних працівників, а також санкцій за неналежне виконання своїх повноважень органів публічного управління фармацією та їх посадових осіб.

Література

1. Теремецький В. І. Поняття, сутність та ознаки адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері оподаткування. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 1 (58). С. 343–351.

2. Битяк Ю.П. Адміністративне право України. Київ: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.

3. Котвіцька А.А., Сурікова І.О. Професійна відповідальність фармацевтичних працівників в Україні / *Science and Life*: processing of articles the International scientific conference, November 16-17, 2017. Czech Repablic, Karlovy Vary: Skleneny Mustek. P. 1–4. URL: http://dspace.nuph.edu.ua/bitstream/ професійна відповідальність фармацевтичних працівників в Україні.pdf.

4. Алексєєв О.Г. Адміністративна відповідальність у фармацевтичній сфері: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата фармацевтичних наук. Запоріжжя, ЗДМУ, 2013. 25 с.

5. Волк Н.В., Світличний О.П. Адміністративно-правове регулювання фармацевтичної діяльності в Україні: шляхи вдосконалення: монографія. К.: НУБіП України, 2018. 185 с.

6. Пєтков С.В., Армаш Н.О. Наукові підходи до визначення адміністративної відповідальності у сфері державного управління. *Вісник Національної академії правових наук України.* № 4 (79). 2014. С. 133–139.

7. Про лікарські засоби: Закон України від 04.04.1996 № 123/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/123/96-%D0%B2%D1%80.

8. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19.11.1992 № 2801-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12.

9. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10.

10. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення законодавства України щодо забезпечення якості лікарських засобів: наказ Міністерства охорони здоров'я України від 26.10.2001 № 428. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0047-02.

11. В Україні катастрофічна нестача вакцин від поліомієліту, – МОЗ. URL: https://censor.net.ua/ua/news/3041181/v_ukrayini_katastrofichna_nestacha_vaktsyn_vid_poliomiyelitu_moz.

12. Урядовці переконують, що препарати є. URL: https://tsn.ua/ukrayina/v-ukrayini-ne-vistachaye-vakcin-dlya-scheplen-vid-nebezpechnih-hvorob-moz-problemu-iz-zakupivlyami-zaperechuye-876993.html.

Анотація

Ховпун О. С. **Адміністративна відповідальність у фармацевтичній сфері: поняття, види та проблеми правової регламентації.** – Стаття.

У статті на основі проаналізованих наукових праць та нормативно-правових актів сформульовано авторське визначення поняття «адміністративна відповідальність у фармацевтичній сфері», а також запропонованої її види та визначено правові проблеми адміністративної відповідальності у фармацевтичній сфері.

Ключові слова: адміністративна відповідальність у фармацевтичній сфері, фармацевтична адміністративна відповідальність, охороноздоровча адміністративна відповідальність у фармації, загальна адміністративна відповідальність у фармації.

Аннотация

Ховпун А. С. **Административная ответственность в фармацевтической сфере: понятие, виды и проблемы правовой регламентации.** – Статья.

В статье на основе проанализированных научных работ и нормативно-правовых актов сформулировано авторское определение понятия «административная ответственность в фармацевтической сфере», а также предложены ее виды и определены правовые проблемы административной ответственности в фармацевтической сфере.

Ключевые слова: административная ответственность в фармацевтической сфере, фармацевтическая административная ответственность, здравоохранительная административная ответственность в фармации, общая административная ответственность в фармации.

Summary

Khovpun O. S. **Administrative liability in the pharmaceutical field: concept, types and problems of legal regulation.** – Article.

On the basis of the analyzed scientific works and regulatory acts the author of the article has defined own concept of "administrative liability in the pharmaceutical field", and has also suggested its types and has determined the legal problems of administrative liability in the pharmaceutical field.

Key words: administrative liability in the pharmaceutical field, pharmaceutical administrative liability, health care administrative liability in the pharmaceutical field, general administrative liability in pharmaceutical field.

УДК 342.951:351.14

С. В. Циганок
кандидат юридичних наук,
докторант
Науково-дослідного інституту публічного права

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ ПРОКУРАТУРИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Вступ. Реалії сьогодення засвідчують важливість здійснення наукових пошуків, спрямованих на пошук шляхів удосконалення діяльності органів прокуратури. Враховуючи комплексний характер діяльності прокуратури, її правоохоронний та правозахисний компоненти, варто констатувати чітку належність прокуратури до органів публічної влади. Адже дана державна структура, керуючись положеннями Основного закону держави, завдяки реалізації своїх функцій, сприяє втіленню у життя саме публічно-правових засад. Крім того, абсолютно очевидним є розуміння того, що прокуратура та окремо взятий прокурор є суб'єктом владних повноважень. Водночас варто вказати, що попри природній рух об'єктивних суспільних процесів, суттєві зусилля науковців, котрі спрямовані на показ домінування приватно-правових компонентів правової системи над публічно-правовими, вважаємо за доцільне вказати наступне. Публічне право і притаманні йому юридичні інструменти були і залишаються більш ніж важливими елементами збалансованого розвитку держави, суспільства, окремо взятого індивіда. Саме тому прокуратура, розвиток якої у нашій державі хронологічно вміщує у себе не одне століття, продовжує залишатись важливою складовою системи органів публічної влади [1].

Постановка завдання. Метою статі є – аналіз літературних джерел та нормативно-правових актів України та європейських країн, що регулюють діяльність прокуратури та внесення пропозицій щодо реформування інституту прокуратури.

Результати дослідження. Наукові пошуки стосовно реформування інституту прокуратури здійснюється сьогодні у декількох напрямах, але найбільш спірними є наступні два:

– перший, стосується досліджень місця прокуратури у системі гілок влади;

– другий, стосується переліку функцій прокуратури.

Розглянемо коротко кожен із зазначених проблемних питань.

Що стосується визначення місця прокуратури у системі державного механізму, то необхідно зазначити, що на законодавчому рівні правового регулювання статус прокуратури, як органу державної влади не визначено. Це в свою чергу і породжує тривалу дискусію серед науковців.

М.В. Косюта [2] у дисертації «Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави» розглянув питання, пов'язані з визначенням правового статусу прокуратури як одного з гарантів законності. Визначив її місце в системі поділу державної влади та відстоює положення про те, що вона є самостійною гілкою влади, а в перспективі може стати автономною частиною контрольно-наглядової влади. Розглядаючи особливості взаємовідносин прокуратури з іншими державними структурами, обґрунтував потребу у збереженні багатофункціонального характеру прокуратури, вніс пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання прокурорського нагляду, прокурорсько-судового представництва, підтримання державного обвинувачення.

Автономність прокурорської системи і необхідність її збереження в Україні до стабілізації соціально-економічної і політичної обстановки в державі відстоює у своєму дослідженні В.В. Сухонос [3]. Його дисертація присвячена ролі і місцю прокуратури в механізмі української держави, перспективам її існування та розвитку в майбутньому. З урахуванням потреб розвитку держави і євроінтеграційних прагнень визначено перелік і характер функцій прокуратури України, форми і методи діяльності її органів і посадових осіб. Проаналізовано структурні зв'язки в системі прокуратури України, її взаємовідносини і взаємодію з органами, які належать до законодавчої, виконавчої і судової гілок влади. Обґрунтовано автономність прокурорської системи і необхідність її збереження в Україні до стабілізації соціально-економічної і політичної обстановки в державі.

Те що обстановка в країні впливає на місце і роль прокуратури зазначили і інші автори, акцентуючи, що з огляду на ситуацію в країні можливо було говорити про необхідність функціонування прокуратури як самостійної структури державної влади, яка не підпорядкована органам ні виконавчої, ні судової гілкам влади. Обґрунтовуючи це тим, що категорія поділу влади умовна, оскільки державна влада, маючи самостійні гілки і реалізуючись через діяльність різних видів державних органів, як носій суверенітету, є єдиною і неподільною і при цьому підпорядкована інтересам людини та держави. Тому необхід-

© С. В. Циганок, 2018

но вести мову про поділ не влади, а її функцій та повноважень між державними органами, які становлять єдину систему [4].

Дисертація М.І. Мичко [5] також присвячена дослідженню місця прокуратури в механізмі державної влади, а також аналізу форми її взаємовідносин і взаємодії з органами законодавчої, виконавчої, судової влади й органами державного контролю. На підставі критичного аналізу різних точок зору дисертант дійшов висновку про те, що прокуратура не належить до жодної з гілок влади, займаючи в її структурі самостійне місце й активно взаємодіючи з усіма органами влади.

Аналогічної позиції дотримується і М.К. Якимчук вказуючи, що: система органів прокуратури є не лише автономною щодо системи державних органів і самостійною організаційною системою з визначеними цілями діяльності, функціями і компетенцією з їх здійснення, а й самоврядною та самодостатньою, оскільки щодо неї не допускається безпосереднє управління з боку інших державних органів та посадових осіб [6].

Місце прокуратури в системі органів державної влади України завжди залишалося дискусійним з огляду на те, що в Конституції України прокуратурі присвячений окремий розділ. На думку багатьох юристів та науковців, визначення в Конституції повноважень прокуратури в окремому розділі свідчить про те, що прокуратура функціонально не належить до жодної з гілок влади [7].

Тому, найефективнішим шляхом розвитку прокуратури України є визначення її конституційно-правового статусу як незалежного органу державної влади. Ключовими аргументами цієї позиції є збалансуюча роль прокуратури між іншими гілками державної (публічної) влади. Така модель прокуратури історично притаманна нашій державі і вона відображає сутність та призначення даної державної інституції. Крім того, подібний шлях розвитку інституту прокуратури апробований значною кількістю держав світу [1]. Хоча після конституційної реформи 2016 року – прокуратуру віднесли до органів правосуддя.

Ми погоджуємося із думкою тих авторів, які вважають, що прокуратура не може бути органом правосуддя. У цьому контексті варто назвати підстави, за яких прокуратура не може входити до судової системи: 1) прокуратура не здійснює правосуддя; 2) прокурор виступає як самостійна сторона в процесі й не виносить судових рішень; 3) в організаційному плані прокуратура не може входити до системи судів або органів юстиції; 4) прокурори не можуть бути підлеглими або підзвітними органам юстиції; 5) прокурор є стороною в судовому процесі і згідно із законом має право на апеляційну і касаційну скаргу [4].

Таким чином, проаналізувавши різні наукові погляди стосовно ролі і місця прокуратури у системі гілок влади ми прийшли до наступних висновків, що:

– по-перше, місце і роль прокуратури в системі органів влади необхідно чітко закріпити на рівні Конституції України;

– по-друге, прокуратура при взаємодії з різними гілками влади, повинна бути самостійною (автономною) граючи збалансовану роль у цій взаємодії;

– по-третє, прокуратура наділена владними повноваженнями, отже є органом державної влади у сфері кримінального судочинства.

Крім вище зазначеної проблеми, найчастіше науковці дискутують щодо функцій прокуратури, хоча на відміну від місця і ролі прокуратури в системі органів влади, її функції законодавчо закріпленні. В Законі України «Про прокуратуру» у ст. 2 зазначається, що прокуратура виконує наступні функції: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді, у випадках, визначених законом; нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативнорозшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних провадженнях, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [8].

Суть наукового спору можна звести до тези, чи повинна у прокуратурі залишитись функція загального нагляду чи ні.

Консультативна рада європейських прокурорів стоїть на позиції, що конституційна історія та правові традиції кожної конкретної країни можуть виправдати виконання прокурорами певних некарних функцій [9]. Однак ця аргументація може застосовуватися лише до демократичних, правових традицій, сумісних із цінностями Ради Європи. В Україні ж єдиною історичною моделлю є радянська (і царистська) модель прокуратури, що віддзеркалює недемократичне минуле і не є сумісною з європейськими стандартами та цінностями Ради Європи. Саме з цієї причини Україна при вступі до Ради Європи мала взяти на себе зобов'язання щодо перетворення прокуратури на орган, який відповідатиме стандартам РЄ [7].

У більшості зарубіжних країн, зокрема Німеччині, Франції, Італії, Великій Британії, США, органам прокуратури не властива функція загального нагляду. Це здійснює так звана «позовна система» (система скарг на рішення органів управління, що подаються до адміністративних судів після того, як заявник вичерпав можливості оскарження до адміністративних органів). Досвід зарубіжних країн показує, що позовна система є дієвою й ефективною і може розглядатися як позитивний досвід, прийнятний для удоско-

налення організаційно-функціональної побудови системи правоохоронних органів України. Тому особливе значення у рамках судово-правової реформи в Україні має впровадження у судову систему нашої країни адміністративних судів. Прокуратури Австралії, Італії, Нідерландів, Японії, Німеччини, Франції, Великої Британії, США здійснюють кримінальне переслідування, в рамках якого проводять і досудове слідство. Особливістю організації органів прокуратури багатьох зарубіжних країн є також те, що прокуратура функціонально підпорядкована Міністерству юстиції, але організаційно належить до судової влади: у сфері компетенції певного суду загальної юстиції здійснює свою діяльність відповідний орган прокуратури [10].

Позаяк право України належить до сім'ї континентального права, доцільно розглянути роль та місце прокуратури в державному механізмі Німеччини, яка належать до цієї ж правової сім'ї.

Статус та функції прокуратури встановлюються законом, тобто Courts Constitution Act – у розділах з 141 по 151 – і в Кримінально-процесуальному кодексі – наприклад, у розділах з 158 по 163 [11]. Відповідно до вказаних нормативно-правових актів, органи прокуратура ФРН – є ієрархічно структурованими, незалежними органами по здійсненню кримінального судочинства.

Щоб проілюструвати статус прокуратури Німеччини, зазначимо її функції. Державна прокуратура виконує три основні функції при здійсненні кримінального судочинства:

– процесуальне керівництво слідством;

– підтримує обвинувачення;

– відповідає за виконання покарання, а також за порядок здійснення помилування по кримінальних справах.

Таким чином, до їх повноважень не входить загальний нагляд, а лише керівництво слідством, розслідування обставин справи, прийняття рішення про закриття провадження чи пред'явлення обвинувачення, підтримання обвинувачення в суді, вирішення питань по виконанню покарання чи помилуванню. Прокурори у Німеччини не є носіями судової влади, хоча структурно і входять до системи органів правосуддя.

Співвідношення генеральної прокуратури з парламентом (бундестаг, бундесрат) таке, що парламент у цілому безпосередньо не має контрольних або наглядових функцій відносно генеральної прокуратури. У політичному сенсі генеральний федеральний прокурор підзвітний лише федеральному міністру юстиції і федеральному уряду, але не парламенту. Проте це не виключає можливості комітетів бундестагу запросити у генерального федерального прокурора відомості про серйозні випадки шпигунства чи терористичних нападів [7].

Отже, прокуратура Німеччини підпорядкована міністру юстиції але є самостійною та автономною хоча і інтегрована у судову систему.

Висновки. Таким чином критичний аналіз наявних літературних джерел, наукових думок, нормативно-правових актів України та європейських країн дозволив прийти до наступного: попри розпочату конституційну реформу прокуратури в Україні, на сьогодні залишаються не вирішеними низка проблем; використовуючи власний історичний розвиток та досвід європейських країн (наприклад, Німеччини) вважаємо, що прокуратура не належить до жодної гілки влади; статус прокуратури необхідно закріпити на законодавчому рівні, визначивши її, як орган державної влади у сфері кримінального судочинства та не наділяти її некримінальними функціями.

Література

1. Бабенко В. І. Прокуратура в системі органів публічної влади. *Європейські перспективи.* 2014. № 4. С. 12-15. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2014_4_4.

2. Косюта М. В. Проблеми та шляхи розвитку прокуратури України в умовах побудови демократичної правової держави: автореф. дис. ... док-ра юрид. наук за спеціальністю 12.00.10: судоустрій, прокуратура та адвокатура. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2002.

3. Сухонос В. В. Прокуратура в механізмі української держави: проблеми теорії та практики. автореф. дис. ... док-ра юрид. наук за спеціальністю: 12.00.10 – судоустрій; прокуратура та адвокатура. Одеська національна юридична академія України, Одеса, 2009.

4. Москалюк Ю. Д., Литвинюк М. В. Прокуратура України як особливий інститут. *Юридичний вісник.* 1 (42). 2017. С. 183-188. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau_2017_1_3.

5. Мичко М. І. Проблеми функцій і організаційного устрою прокуратури України. автореф. дис. ... док-ра юрид. наук за спеціальністю: 12.00.10: судоустрій; прокуратура та адвокатура. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, Харків, 2002.

6. Якимчук М. К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України : дис. ... д-ра юрид. н. К., 2002. С. 22.

7. Бенч Н. В. Прокуратура в державному механізмі: порівняльний аналіз України та країн Європейського Союзу. Судова апеляція, 2015. № 1. С. 104-116. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Suap_2015_1_17.

8. Про прокуратуру : закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1697-18.

9. Висновок № 539/2009 Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанська комісія) щодо проекту Закону України «Про прокуратуру» від 27.10.2009 р. URL: http://www.pravo.org.ua/files/zarub_zakon/zv_uk_PR_2009.pdf.

10. Бондаренко І.В. Органи внутрішніх справ в системах правоохоронних органів України, Російської Федерації та інших зарубіжних країн: теоретичні аспекти : дис. ... канд. юрид. н. К., 2004. С. 15.

11. Siegismund Eberhard. THE PUBLIC PROSECUTION OFFICE IN GERMANY : legal status, functions and organization. https://www.unafei.or.jp/publications/pdf/RS_No60/No60_10VE_Siegismund2.pdf.

Анотація

Циганок С. В. **Проблемні питання реформування прокуратури на сучасному етапі: адміністративно-правовий аспект.** – Стаття.

У статті на підставі критичного аналізу існуючих наукових думок щодо напрямів реформування інституту прокуратури, дається висновок про те, що найбільш спірними питаннями є визначення місця прокуратури у системі гілок влади та переліку її функцій. Робиться висновок, що прокуратура не належить до жодної гілки влади, законодавчо необхідно закріпити її, як орган державної влади у сфері здійснення кримінального судочинства, з відносною самостійністю та автономністю.

Ключові слова: прокуратура, гілки влади, правосуддя, незалежність, функції, державний орган.

Аннотация

Цыганок С. В. **Проблемные вопросы реформирования прокуратуры на современном этапе: административно-правовой аспект.** – Статья.

В статье на основании критического анализа существующих научных мнений относительно направлений реформирования института прокуратуры, дается заключение о том, что наиболее спорными вопросами являются определение места прокуратуры в системе ветвей власти и перечня ее функций. Делается вывод, что прокуратура не относится ни к одной ветви власти, законодательно необходимо закрепить ее, как орган государственной власти в сфере осуществления уголовного судопроизводства, с относительной самостоятельностью и автономностью.

Ключевые слова: прокуратура, ветви власти, правосудие, независимость, функции, государственный орган.

Summary

Tsyganok S. V. **Problematic issues of reforming the prosecutor's office at the present stage: administrative and legal aspect.** – Article.

In the article, on the basis of a critical analysis of existing scientific opinions on the directions of reforming the institute of the prosecutor's office, it is concluded that the most controversial issues are determining the place of the prosecutor's office in the system of branches of government and the list of its functions. It is concluded that the prosecutor's office does not belong to any branch of government, it is necessary by law to consolidate it, as a public authority in the field of criminal justice, with relative autonomy and autonomy.

Key words: prosecutor's office, branches of government, justice, independence, functions, state body.

УДК 342.9

Н. Б. Чекомасова
здобувач
Науково-дослідного інституту публічного права

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ЗДІЙСНЕННЯ ДОЗВІЛЬНОЇ ТА РЕЄСТРАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ПОНЯТТЯ, ЕТАПИ ТА ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ

Постановка проблеми. Належна дозвільна та реєстраційна діяльність уповноважених суб'єктів, поряд зі перевіркою підготовчих та будівельних робіт встановленим вимогам, посідає одне з ключових місць в системі будівельного процесу, адже визначає відповідність будівельних робіт та об'єкту будівництва всім нормативним приписам, що, в свою чергу, забезпечує безпечність та надійність такого об'єкту для подальшої експлуатації.

З урахуванням євроінтеграційних процесів та гармонізації національного законодавства до норм Європейського Союзу в Україні відбулося спрощення дозвільних процедур. Так, підставою для таких змін став Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» від 17.01.2017 № 1817-VIII, який запровадив двоетапну систему надання дозволів, замість трьохетапної. Так, перший етап – це подання повідомлення, другий – видача дозволу. Проте, враховуючи позитивні прояви новоствореної системи, здійснена трансформація не ліквідувала всі негативні тенденції, що притаманні дозвільній та реєстраційній діяльності у галузі будівництва. Саме тому адміністративні процедури здійснення вказаної діяльності має бути достатнім чином досліджені та проаналізовані.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемами дозвільної та реєстраційної діяльності займалися такі науковці як Д. Н. Бахрах, О. І. Безпалова, Я. Г. Воронін, В. В. Гостєв, В.А. Гуменюк, М. П. Гурковський, О. В. Джафарова, Ю.М. Козлов, І. М. Лазарєв, Л.Л. Попов, І. В. Солошкіна та інші. Однак, левова частка наукових праць присвячена загально-теоретичним питанням дозвільної діяльності, зокрема, науковому визначенню категорій «дозвільна система», «видача дозволу», «реєстрація» тощо, залишаючи поза увагою практичну реалізацію процедур дозвільної діяльності.

Формулювання цілей статті. Метою дослідження є аналіз адміністративних процедур здійснення дозвільної та реєстраційної діяльності, виокремлення їх недоліків, а також формування пропозицій та рекомендацій з метою підвищення ефективності дозвільної та реєстраційної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж перейти до безпосереднього розгляду адміністративних процедур здійснення дозвільної та реєстраційної діяльності, вважаємо за доцільне зупинитись на змістовній складовій цих понять. В свою чергу, варто визначити, що ж являють собою дозвільна та реєстраційна діяльність, як вони взаємопов'язані та яким чином проявляється їх взаємозалежність під час реалізації у будівельній сфері.

Питання визначення дозвільної та реєстраційної діяльності на законодавчому рівні недостатньо врегульовано. Так, на сьогоднішній день відсутні легітимні визначення кожного з означених видів діяльності, а лише вказано на їх наявності, насамперед, у сфері господарської діяльності. Зокрема, Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06.09.2005 № 2806-IV наводить лише визначення «дозвільна система у сфері господарської діяльності». Так, дозвільна система у сфері господарської діяльності – це сукупність урегульованих законодавством відносин, які виникають між дозвільними органами, державними адміністраторами та суб'єктами господарювання у зв'язку з видачею документів дозвільного характеру, переоформленням, видачею дублікатів, анулюванням документів дозвільного характеру [1]. Дещо вужче трактує поняття «дозвільна система» Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про дозвільну систему» від 12.10.1992 № 576, під якою розуміє особливий порядок виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин, а також відкриття та функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій з метою охорони інтересів держави та безпеки громадян [2]. Тобто, нормативно-правове трактування дозвільної системи зводиться до певного порядку видачі дозвільних документів уповноваженими суб'єктами на вимогу (за заявою) суб'єктів, які займаються окремим видом господарської діяльності.

В той же час, в наукових колах сформувалось більш широке бачення окресленої категорії. Так, категорію «дозвільна система» науковці розглядають у широкому та вузькому розумінні. У широкому розумінні під дозвільною системою розуміють систему правовідносин щодо видачі органами публічної влади документів дозвільного характеру, у вузькому – як дозвільна система у сфері поводження зі зброєю та іншими об'єктами, безконтрольні володіння якими може завдати шкоди державі загалом та громадянам зокрема [3, с. 79; 4, с. 27-29; 5, с. 30], у зв'язку з чим й запровадже-

© Н. Б. Чекомасова, 2018

но дозвільну систему, головною метою якої є охорона інтересів держави та безпека громадян.

Проте, зазначені тлумачення не є вичерпними. В наукових колах дозвільну систему розглядають як певні правовідносини (І. В. Солошкіна), як сукупність вимог (О. І. Безпалова), як окремі адміністративні процедури (певний прядок дій) (О. В. Джафарова), як напрямок адміністративної діяльності (В. В. Гостєв) тощо, що дозволяє вести мову про багатоаспектність та широкомасштабність даної категорії. Однак, розглядаючи дозвільну систему крізь призму контрольно-наглядової концепції варто наголосити на тому, що така система, в першу чергу, має бути спрямована на реалізацію конкретної мети, а саме – забезпечення прав, свобод та інтересів суспільства та громадян. Прозора та публічна дозвільна система у сфері будівництва має належним чином забезпечити безпеку громадян та надійність об'єктів будівництва.

Таким чином, резюмуючи викладене можна стверджувати, що дозвільна діяльність у будівельній галузі – це сукупність послідовних дій, регламентованих нормами адміністративного права, що визначають порядок видачі (зміни або анулювання) документів дозвільного характеру компетентними суб'єктами контрольно-наглядової діяльності з метою забезпечення прав, свобод та інтересів держави та суспільства.

До основних ознак дозвільної діяльності у сфері будівництва (містобудування) варто віднести те, що вона:

1) складається з сукупності послідовних дій, тобто, здійснюється в певному порядку, що передбачає її поетапність та систематичність;

2) регламентована нормами адміністративного права, тобто порядок її здійснення законодавчо врегульований, а тому будь-які відхилення від чітко визначених дій можна вважати порушенням норм права, що, як наслідок, передбачає притягнення винних до юридичної відповідальності;

3) є двосторонньою (з одного боку виступає орган державного архітектурно-будівельного контролю, а з іншого – особа (фізична або юридична), яка отримує дозвіл);

4) спрямована на досягнення мети – забезпечення прав, свобод та інтересів держави та суспільства під час здійснення будівельної діяльності, а також під час подальшої експлуатації новоствореного об'єкту будівництва;

5) результатом її діяльності є юридичний факт, наслідки якого в залежності від підстави здійснення дозвільної діяльності можуть бути правовстановлюючими, правозмінюючими або правоприпиняючими. Юридичним фактом в даному контексті виступає видача уповноваженим органом дозволу. Мета отримання дозволу для замовника або іншої заінтересованої сторони – це правовстановлюючі наслідки.

Отже, визначивши поняття та ознаки дозвільної діяльності у сфері будівництва, виникає необхідність дослідити реєстраційну діяльність у зазначеній сфері. Перш за все доцільно звернути увагу на той факт, що в наукових колах також не сформувалось уніфікованого бачення категорій «реєстрація» та «державна реєстрація». Науковці по-різному тлумачать ці поняття, у зв'язку з чим для сучасної наукової думки притаманним є плюралізм. Однак, такий плюралізм не варто розуміти як дещо негативне або невизначене, а навпаки, наявність всього масиву наукових розробок вказує на багатогранність окреслених категорій, що, в свою чергу, зумовлює її актуальність у подальших дослідженнях.

Так, Д. М. Бахрах тлумачить реєстрацію як перевірку законності фактів, а також їх офіційне визнання й подальший облік [6, с. 377]. В свою чергу, Ю. М. Козлов та Л. Л. Попов вважають, що реєстрація – це акт офіційного визнання законності відповідних дій, який забезпечує законність дій, що вчинюються у сфері державного управління, та становить значний публічно-правовий інтерес, одночасно гарантує права та законні інтереси фізичних і юридичних осіб, а також різноманітних недержавних утворень [7, с. 397-398; 8, с. 17-18].

Досить слушними є погляди І. М. Лазарєва, який розглядає реєстрацію як вид адміністративних процедур. Він вказує, що реєстраційні адміністративні процедури – це урегульовані нормами адміністративно-процесуального права дії органів виконавчої влади, які стосуються питань офіційного визнання законності існування окремих матеріальних об'єктів та/або юридичних фактів, [9, с. 18]. Зазначене визначення й на сьогодні не втратило своєї актуальності, однак позицію щодо суб'єктів, уповноважених здійснювати реєстрацію, варто модернізувати, адже органи виконавчої влади не єдині, хто має право виконувати реєстраційні дії. До вказаних суб'єктів доцільно додати органи місцевого самоврядування й об'єднати їх у категорію «органи публічної адміністрації». В такому варіанті визначення, запропоноване І. М. Лазарєвим можна застосовувати й у сучасності. Крім того, ми підтримуємо погляди науковця щодо віднесення реєстраційної діяльності до адміністративних процедур.

Ще одним науковцем, який займається проблемами визначення реєстраційної діяльності є М. П. Гурковський. У своєму монографічному дослідженні «Реєстраційна діяльність публічної адміністрації: організаційно-правовий аспект» він проаналізував особливості, зміст, принципи та види реєстраційної діяльності й прийшов до висновку, що державна реєстрація – це інститут адміністративного права, яким забезпечується фіксація фактів, явищ, відомостей чи певних матеріальних об'єктів з метою їх державного облі-

ку та контролю, засвідчення дійсності і надання їм законного (легітимного) статусу, в результаті чого настають певні юридичні наслідки. Вона здійснюється у встановленому законодавством порядку органами публічної адміністрації, на які покладено також обов'язки щодо ведення та належного функціонування відповідного державного реєстру [8, с. 173]. На нашу думку, дане визначення найбільш повно розкриває зміст державної реєстрації, а тому, трансферуючи його на будь-яку сферу діяльності, можна виокремити специфічні властивості реєстраційної діяльності в окремій сфері.

Саме тому, враховуючи зазначене, вважаємо, що під реєстраційною діяльністю у будівельній галузі варто розуміти встановлений нормами адміністративного права порядок проведення уповноваженими суб'єктами заходів щодо фіксації конкретних фактів, процесів, об'єктів або явищ у спеціальному реєстрі (електронному, паперовому тощо) з метою здійснення належного державного контролю та забезпечення прозорості та відкритості адміністративних процедур у будівельній сфері.

Особливостями реєстраційної діяльності у будівельній сфері є те, що вона: 1) передбачає порядок здійснення дій, що вказує на наявність етапів та стадій її здійснення; 2) регламентована нормами адміністративного права, що підтверджує її відношення до адміністративних процедур; 3) полягає у фактичній фіксації певної інформації у спеціальних реєстрах; 4) на сьогоднішній день реєстри функціонують у електронному вигляді, що значно полегшує проведення контрольних заходів у будівельній сфері; 5) має дуалістичну мету, яка проявляється в тому, що, з одного боку, створює реальний потенціал для здійснення належного контролю у будівельній сфері, а з іншого – спрямована на забезпечення прозорих та відкритих процедур у зазначеній сфері.

У будівельній сфері дозвільна та реєстраційна діяльність є взаємозалежними й взаємодоповнюючими елементами дозвільної системи. Так, видача дозволів супроводжується відповідними реєстраційними діями, без яких неможлива видача та оформлення дозвільної документації. Саме тому адміністративні процедури здійснення дозвільної та реєстраційної діяльності розглядаються як єдине ціле, без диференціації на окремі складові.

Як наголошувалось вище, сучасна дозвільно-реєстраційна діяльність складається з двох етапів. Однак, в межах даного дослідження зупинимось лише на другому етапі, так як аналіз першого вже було здійснено у попередніх наших дослідженнях.

В першу чергу необхідно зазначити, що законодавець не визначає детермінанти видачі дозволів, легітимно вказуючи лише на факт видачі такого дозволу. Зокрема, аналізуючи надану законодавчу конструкцію, наведену в ст. 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 № 3038-VI та дублюючі положення, що викладені в Розділі III Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання виконання підготовчих та будівельних робіт» від 13.04.2011 № 466: «Дозвіл видається на безоплатній основі відповідним органом державного архітектурно-будівельного контролю за встановленою формою» [10; 11] можна підтвердити тезу про відсутність будь-яких передумов видачі такого дозволу.

Звичайно, в даному випадку зроблено акцент на тому, що дозвільна діяльність виступає другим етапом системи видачі дозволів, однак, з метою логіки викладу правових норм на законодавчому рівні необхідно визначити можливість видачі дозволів лише тим суб'єктам, які успішно пройшли перший етап (тобто, підтверджено відповідність підготовчих та будівельних робіт встановленим вимогам, правильно оформлене повідомлення про початок таких робіт, викладені в такому повідомлені дані є достовірними, побудований об'єкт не є об'єктом самочинного будівництва тощо).

У зв'язку з зазначеним, вважаємо за доцільне ч. 1 ст. 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 № 3038-VI доповнити п. 1 такого змісту: «Підставою для видачі дозволу на виконання будівельних робіт є заява замовника або його уповноваженої особи, яка підтверджує відповідність усіх попередніх процедур встановленим законодавством вимогам, правилам та стандартам».

Вказана норма, з одного боку, узагальнює весь перший етап здійснення дозвільних та реєстраційних процедур, на якому відбувається подання повідомлення про початок підготовчих та будівельних робіт, його перевірка, здійснення контрольних заходів на даному етапі тощо, а з іншого – конкретизує та чітко визначає підставу отримання дозволу на здійснення будівельних робіт.

Форма заяви закріплена Додатком 10 Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання виконання підготовчих та будівельних робіт» від 13.04.2011 № 466 та містить інформацію щодо: по-перше, органу державного архітектурно-будівельного контролю, якому вона подається; по-друге, замовника (його особисті дані, зокрема: щодо фізичних осіб – це прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання, серія і номер паспорта, ким і коли виданий, номер телефону, та, у разі наявності, номер облікової картки платника податків; щодо юридичних осіб – найменування юридичної особи, її місцезнаходження, код платника податків згідно з ЄДРПОУ або податковий номер, номер телефону); по-третє, інформацію про об'єкт будівництва (найменування, місце розташування, вид, код об'єкта, клас наслідків (відповідальності); по-четверте, у разі комплексної будови зазнача-

ється перелік об'єктів, які входять до такої будови, а також інформація щодо класу наслідків (відповідальності) кожного з об'єктів.

Таким чином, перший етап адміністративних процедур здійснення дозвільної діяльності є подача замовником заяви про отримання дозволу. Зазначений етап «запускає» весь механізм контрольно-наглядової діяльності, яка полягає не лише у фактичному встановленні об'єктивності та достовірності викладеної у заяві інформації, а визначає більш широкий спектр заходів, спрямованих на максимально якісне та ефективне будівництво.

Другим етапом адміністративних процедур здійснення дозвільної діяльності виступає розгляд заяви уповноваженим контролюючим органом. Зокрема, орган, до якого була надіслана заява, в десятиденний строк повинен прийняти рішення щодо видачі дозволу або відмови у його видачі. В даному контексті треба звернути увагу на те, що десятиденний строк починається не з моменту надходження заяви до відповідного органу (фактичного отримання заяви), а від моменту її реєстрації. Тобто, на даному етапі спостерігається симбіоз дозвільно-реєстраційної діяльності у будівельній галузі, при цьому адміністративні процедури реєстраційної діяльності є поточними, а головною в даному випадку виступає дозвільна діяльність.

На сьогоднішній день в Україні почала функціонувати електронна дозвільна система під назвою «Відкрита система розгляду дозвільних документів», яка була створена в рамках пілотного проекту «Прозора ДАБІ», що розташована на теренах публічної онлайн-платформи «Прозора ДАБІ» [12]. Модернізація системи дозвільних процедур, в тому числі й запровадження «Прозорої ДАБІ», було обумовлено низкою причин: по-перше, станом порушень у сфері будівництва, пов'язаних з наданням дозвільної документації; по-друге, відсутністю уніфікованого законодавчого акту, який би визначав порядок видачі, скасування й анулювання дозвільної документації; по-третє, дефіцитом якісних прозорих процедур дозвільної й реєстраційної діяльності у мережі Інтернет.

Окреслені проблеми були висвітлені в Проекті Концепції публічного управління у сфері містобудівної діяльності, шляхом розв'язання яких і передбачалось запровадження надання дозвільних документів через електронний кабінет учасника будівельного процесу виключно через електронний документообіг, забезпечення публічності пакета поданих документів на отримання дозволу та документів, що створюються за результатами їх розгляду [13, с. 23].

Проте, діюча електронна дозвільна система характеризується лише частковою відкритістю та прозорістю. Так, аналізуючи розділ «Дозвіл» Відкритої системи розгляду дозвільних документів можна стверджувати, що він має більш оглядовий, ніж змістовний характер. Дійсно, він складається з чотирьох колонок, в яких висвітлено інформацію про: 1) адресу об'єкта; 2) вхідний номер; 3) кінцевий термін розгляду заяви; 4) результат розгляду заяви. Не дивлячись на те, що результатом можуть бути три наслідки розгляду заяви: надання дозволу, його зміна або відмова у надані дозволу, публічною (тобто, відкритою на даній онлайн-платформі) є лише інформація щодо відмови у видачі дозволу на виконання будівельних робіт, в той час як інформація про об'єкти, щодо яких надано дозвіл, залишається закритою.

Тому вважаємо, що для забезпечення реальної відкритості та прозорості дозвільних процедур у будівельній галузі на публічній онлайн-платформі «Прозора ДАБІ» має бути розміщена вся інформація щодо наданих дозволів на виконання будівельних робіт у відкритому доступі, а не лише вказано їх номери.

Отже, з моменту реєстрації заяви у реєстрі дозвільних документів починається відлік часу, наданого на розгляд такої заяви органом державного архітектурно-будівельного контролю (уповноваженим органом). Зокрема, під час розгляду заяви уповноважений орган перевіряє наявність відомостей про:

- відповідний кваліфікаційний сертифікат відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 23.05.2011 № 554 «Деякі питання професійної атестації відповідальних виконавців окремих видів робіт (послуг), пов'язаних із створенням об'єктів архітектури» у реєстрі атестованих осіб;

- ліцензію на провадження господарської діяльності з будівництва об'єктів, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів із середніми та значними наслідками, на офіційному веб-сайті ДАБІ [11].

Окрім цих відомостей, уповноважений орган перевіряє повноту та обсяг документів, які замовник подав разом із заявою, відповідність наданих документів встановленим вимогам, достовірність викладеної в них інформації, а також здійснює інші заходи, необхідні для надання дозволу.

На законодавчому рівні передбачено підстави для відмови у наданні дозволу на виконання будівельних робіт. До них, зокрема, належать:

- неподання документів, необхідних для прийняття рішення про видачу такого дозволу;

- невідповідність поданих документів вимогам законодавства;

- виявлення недостовірних відомостей у поданих документах;

- результати оцінки впливу на довкілля у випадках, визначених Законом України «Про оцінку впливу на довкілля» [10].

Доцільно звернути увагу на те, що зазначений перелік є вичерпним. Така вичерпність суперечить нормам Закону України «Про охорону культурної спадщини» від 08.06.2000 № 1805-III, який передбачає обов'язкове погодження проектної документації під час здійснення будівельної діяльності на об'єктах культурної спадщини з: 1. центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони культурної спадщини (у разі консервації, реставрації, реабілітації, музеєфікації, ремонту або пристосування пам'яток національного значення); 2. органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій відповідно до їхньої компетенції (у разі консервації, реставрації, реабілітації, музеєфікації, ремонту або пристосування пам'яток місцевого значення) [14].

Наявна колізія правових норм Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 № 3038-VI та Закону України «Про охорону культурної спадщини» від 08.06.2000 № 1805-III потребує належного нормативно-правового регулювання, адже її існування провокує не лише порушення вимог законодавства, а також може спричинити пошкодження об'єктів культурної спадщини. Саме тому з метою усунення правових колізій та підвищення ефективності дозвільної системи у будівельній галузі вважаємо за необхідне доповнити ч. 4 ст. 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17.02.2011 № 3038-VI пунктом 5 з наступним змістом: «5) відсутність погодження проектної документації у випадках, визначених Законом України «Про охорону культурної спадщини».

Таким чином, другий етап адміністративних процедур здійснення дозвільної діяльності завершується шляхом настання одного з двох протилежних наслідків, зокрема, це видача або відмова у видачі дозволу. Якщо у разі видачі дозволу на виконання будівельних робіт адміністративні процедури дозвільної діяльності завершуються, то після відмови у наданні дозволу замовник має право повторно звернутись до уповноваженого органу із заявою про тримання дозволу. Таке повторне звернення формує наступний етап.

Третім етапом адміністративних процедур здійснення дозвільної діяльності є усунення недоліків, які стали підставою для відмови у видачі дозволу та повторне звернення до уповноваженого органу. Так, замовник після усунення недоліків, що спричинили прийняття рішення про відмову у видачі дозволу, має право повторно звернутися до органу державного архітектурно-будівельного контролю щодо видачі дозволу [11]. В такому випадку весь механізм адміністративних процедур щодо дозвільної діяльності починається з початку. Тобто, після третього етапу знову починається перший.

Зазначений етап є факультативним, адже не передбачає обов'язок замовника повторно звертатись до уповноваженого органу із заявою про отримання дозволу. Однак, в такому випадку він не отримає дозвіл на виконання будівельних робіт, а тому весь будівельний процес на конкретному об'єкті будівництва буде завершено.

Отже, на основі всього вищевказаного можна зробити висновок, що адміністративні процедури здійснення дозвільної та реєстраційної діяльності – це система визначених нормами адміністративного права послідовних дій, що здійснюються компетентними суб'єктами та полягають у дослідженні поданої інформації на предмет повноти й достовірності, відповідності вимогам законодавства, стандартам та правилам, результатом яких є видача, зміна або анулювання документів дозвільного характеру на виконання будівельних робіт.

Висновки. На основі викладеного можна зробити висновок, що адміністративні процедури здійснення дозвільної та реєстраційної складаються з трьох послідовних етапів, останній з яких є факультативним. В свою чергу, аналіз адміністративних процедур здійснення дозвільної та реєстраційної діяльності показав, що дозвільна система, не дивлячись на всі позитивні зміни, не є досконалою. Так, часткова відкритість дозвільних процедур, наявність колізій норм права та їх дублювання, відсутність чіткої процедури видачі дозволів на законодавчому рівні, неповний перелік підстав відмови у видачі дозволу гальмують розвиток дозвільної системи в Україні. Як наслідок, укорінені в ній управлінсько-владні тенденції діють й по сьогоднішній день в той час як у більшості країн світу функціонує «диспозитивна» модель адміністративних процедур, пов'язаних з отриманням дозволу на будівництво.

У зв'язку з зазначеним та з метою створення відкритого та прозорого середовища в будівельній сфері щодо отримання дозвільної документації загалом та покращення системи контрольно-наглядових заходів під час здійснення дозвільної та реєстраційної діяльності зокрема, вважаємо, що на території України варто:

1) узгодити норми законодавства, що регулюють адміністративні процедури отримання дозволів на виконання будівельних робіт з нормами законодавства про культурну спадщину;

2) регламентувати на законодавчому рівні розширений перелік підстав відмови у видачі дозволу на виконання будівельних робіт;

3) забезпечити реальну відкритість та прозорість дозвільних процедур у будівельній галузі на публічній онлайн-платформі «Прозора ДАБІ» з розміщенням відповідних гіперпосилань на прийняті дозволи на виконання будівельних робіт;

4) узагальнити етапи здійснення дозвільної та реєстраційної діяльності в єдиному норматив-

но-правовому акті. Таким нормативно-правовим актом може бути «Порядок здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду», затверджене Постановою Кабінету Міністрів України. Зазначений Порядок має систематизувати та узагальнити положення Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю» від 19.08.2015 № 671, Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання виконання підготовчих та будівельних робіт» від 13.04.2011 № 466 та Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду» від 19.08.2015 № 698, а також чітко визначити всі стадії будівельного процесу, в тому числі й етапи здійснення дозвільної та реєстраційної діяльності.

Література

1. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності: Закон України від 06.09.2005 № 2806-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2005. № 48. Ст. 483.

2. Про затвердження Положення про дозвільну систему: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.10.1992 № 57.

3. Воронін Я.Г. Дозвільні система, діяльність та процедури: проблеми співвідношення. *Право і суспільство.* № 5. 2014. С. 78-84.

4. Гуменюк В.А. Адміністративно-правове регулювання здійснення органами внутрішній справ дозвільної системи: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Х., 1999. 210 с.

5. Солошкіна І.В. Адміністративно-правові засади дозвільної діяльності щодо підтриємства: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Х., 2006. 195 с.

6. Бахрах Д. Н. Административное право России: учеб. для вузов. М.: Норма, 2000. 640 с.

7. Административное право: учебник / под ред. Ю.М. Козлова и Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 2000. 728 с.

8. Гурковський М. П. Реєстраційна діяльність публічної адміністрації: організаційно-правовий аспект: монографія. Львів: ЛьвДУВС, 2012. 204 с.

9. Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации. М., 2002. С. 16-19.

10. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2011. № 34. Ст. 343.

11. Деякі питання виконання підготовчих та будівельних робіт: Постанова Кабінету Міністрів України від 13.04.2011 № 466.

12. Публічна онлайн-платформа «Прозора ДАБІ». URL: https://dabi.gov.ua/prozora-dabi.

13. Проект Концепції публічного управління у сфері містобудівної діяльності на 2019-2030 роки. URL: http://www.vin.gov.ua/images/doc/vin/dep-dmba/news/Conc.pdf.

14. Про охорону культурної спадщини: Закон України від 08.06.2000 № 1805-III. *Відомості Верховної Ради України.* 2000. № 39. Ст. 333.

Анотація

Чекомасова Н. Б. **Адміністративні процедури здійснення дозвільної та реєстраційної діяльності: поняття, етапи та проблемні аспекти.** – Стаття.

У статті наведено авторське поняття адміністративних процедур здійснення дозвільної та реєстраційної діяльності, виокремлено їх ознаки та характерні особливості. Визначено, що адміністративні процедури здійснення дозвільної та реєстраційної діяльності складаються з трьох етапів (двох обов'язкових та одного факультативного). Виокремлено недоліки здійснення таких процедур та запропоновано шляхи їх удосконалення.

Ключові слова: адміністративні процедури, контрольно-наглядова діяльність, дозвільна діяльність, реєстраційна діяльність, уповноважені суб'єкти контрольної діяльності.

Аннотация

Чекомасова Н. Б. **Административные процедуры осуществления разрешительной и регистрационной деятельности: понятие, этапы и проблемные аспекты.** – Статья.

В статье приведены авторское понятие административных процедур осуществления разрешительной и регистрационной деятельности, выделены их признаки и характерные особенности. Определено, что административные процедуры осуществления разрешительной и регистрационной деятельности состоят из трех этапов (двух обязательных и одного факультативного). Выделены недостатки осуществления таких процедур и предложены пути их совершенствования.

Ключевые слова: административные процедуры, контрольно-надзорная деятельность, разрешительная деятельность, регистрационная деятельность, уполномоченные субъекты контрольной деятельности.

Summary

Chekomasova N. B. **Administrative procedures for permitting and registration activities: concepts, stages and problematic aspects.** – Article.

The article presents the author's concept of administrative procedures for the implementation of licensing and registration activities, highlighted their features and characteristics. It is determined that the administrative procedures for the implementation of permits and registration activities consist of three stages (two mandatory and one optional). The shortcomings of the implementation of such procedures are highlighted and ways for their improvement are suggested.

Key words: administrative procedures, control and supervisory activities, licensing activities, registration activities, authorized subjects of control activities.

УДК 342.9

Р. В. Щупаківський
кандидат юридичних наук,
директор департаменту безпеки
Групи компаній «Терра Фуд»

ПОНЯТТЯ ТА ОСНОВНІ СКЛАДОВІ ЕЛЕМЕНТИ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙНОГО ПРАВА

Загальновідомим є те, що у будь-якому праві в його склад входять саме правові норми, однак не лише як їхня сукупність, а ціла конструкція взаємозалежних та взаємопов'язаних правових положень. Право являє собою своєрідну цілісну систему, яка створена завдяки великій кількості різних елементів, що постійно перебувають у зв'язку координації, функціональної залежності, підпорядкованості один із одним.

Зважаючи на інтерес науковців до питання про правові складові сфери телекомунікацій, зокрема в працях І. В. Арістова, О. А. Баранова, Ю. П. Бурило, Ю. В. Волков, Р. А. Калюжний, В. В. Костицький, О. О. Леонідова, В. А. Ліпкан, С. О. Лисенко, О. М. Музичук, А. М. Новицький, М. В. Процишен, В. С. Цимбалюк, варто зауважити, що одностайності в поглядах вчені стосовно питання основних складових елементів сфери телекомунікацій і досі не досягли.

Загальновідомим є те, що у будь-якому праві в його склад входять саме правові норми, однак не лише як їхня сукупність, а ціла конструкція взаємозалежних та взаємопов'язаних правових положень.

Визначення системи права надається багатьма науковцями-правознавцями. Так, наприклад, К. Г. Волинка вбачає в системі права ніщо інше, як об'єктивно обумовлену структуру (будову) права, яка зображує внутрішнє узгодження й єдність правових норм та в той же час їхній поділ на певні галузі, підгалузі й інститути права [1, с. 134].

Правове внутрішнє побудування характеризують завдяки єдності його складових елементів, що зумовлюється комплексом відносин в суспільстві, що визначають зміст юридичних норм та положень; диференціації права на відокремлені складові частини, що зображуються як певні об'єднання юридичних норм в інститути, підгалузі й галузі права; наявності взаємозв'язку правових норм та їхніх об'єднань.

До числа складових елементів системи права зараховують норму права, у вигляді первинного елементу системи права, субінститут, інститут, а також підгалузь та галузь права. Вивчення системи права потребує виявлення не лише її основних частин, однак і місця, ролі, функцій кожного елементу в межах даної системи, що заснована на їхньому співвіднесенні, враховуючи те, що норми одного інституту являють собою передумову для дії норми іншого, визначаючи їхню спрямованість й зміст [3, с. 58]. Усі складові елементи системи галузі права перебувають у тісному взаємозв'язку один з одним і лише у своїй сукупності сприяють утворенню галузі права.

Існування об'єктивного зв'язку між елементами системи сприяє їх об'єднанню, веде до появи нових властивостей, утворюючи в результаті систему галузі права. Разом із тим властивості, ознаки галузі права не можна зводити до суми властивостей її елементів. Між першими і другими об'єктивно існують відмінності і взаємозв'язок, завдяки чому створюється галузь права, проводиться її внутрішня структуризація, узгодженість і підпорядкованість норм галузі та забезпечується можливість реалізації нею регулятивної та інших функцій [2, с. 29-30].

На даному етапі роботи можна переходити безпосередньо до розгляду питання структури системи права, до елементів якої прийнято відносити норму, інститут, галузь права.

Пропонується зосередити увагу на найменшій за обсягом складовій частині, а саме на нормі права. Перш за все слід розібратися із загальним поняттям терміну «норма права». Так, норма права (нормативно-правовий припис) – це первинний ланцюжок системи права, початковий елемент всієї будівлі права будь-якої держави.

З таких початкових елементів утворюються інститути права, тобто різні блоки, як в регулятивній, так і в правоохоронній сферах, а далі за ланцюгом йде утворення із блоків галузей права – тобто самих великих підрозділів - структур права. Нормами права постають такі загальнообов'язкові, спеціально визначені правила поведінки юридичних суб'єктів, що вміщують владно-нормативні веління держави, встановлюють, забезпечують й санкціонуються державою задля врегулювання відносин суспільства.

До характерних рис правових норм, які показують різницю між ними та індивідуально-правовими приписами, можна віднести наступні:

– правові норми узагальнюють неодноразово повторювані (типові) життєві ситуації;

– норми було створено із розрахунку на суспільні відносини, невизначеної кількості;

– нормативно-правові приписи не адресуються лише чітко визначеному колу осіб, вони дають

© Р. В. Щупаківський, 2018

можливість та дозвіл окреслення меж поведінки всієї кількості суб'єктів, які можна віднести до такої ситуації;

– юридичні норми безперервно діють в часі й просторі;

– чинність правових норм (їх дії) зупиняється чи скасовується через уповноважених суб'єктів [4].

Зовнішня форма правової норми як цілісної, завершеної, державно-владного веління та нормативного характеру виражається статтею нормативно-правового акту. За умови, що всі елементи структури правової норми наведено в статті закону, то така стаття й норма права збігаються. Однак часто буває і таке, коли стаття викладає далеко не всі елементи норми права, а буває, що і зовсім один. В залежності від вищенаведеного виділяють наступні способи викладення норми права в статті:

– прямий (повний, визначений) – застосовується в тому випадку, коли у статті відсутні відсилання до інших статей, а норму права викладено в повному обсязі, тобто в межах даної статті містяться всі потрібні структурні елементи норми права;

– посилальний (відсильний) – застосовується в тому випадку, коли у статті наявні відсилання до інших статей в межах цього акту, а норму права викладено не в повному обсязі, тобто дана стаття містить недостатні відомості й не всі потрібні структурні елементи норми права;

– бланкетний – застосовується в тому випадку, коли у статті наявні відсилання до іншого нормативного акту (вищої чи нижчої юридичної сили або взагалі до міжнародного акту, що було ратифіковано Верховною Радою України) [6, с. 291-292].

Нормі права притаманна наявність внутрішньої структури, що виражається у внутрішній будові норми права та її поділі на окремі елементи, що нерозривно пов'язані один із одним. До елементів правових норм прийнято включати гіпотези, диспозиції та санкції.

Гіпотезою (інакше кажучи припущенням) постає відповідна частина норми, яка містить умову, обставини, через настання яких здійснюється чи може бути здійснено правило, яке закріплено в диспозиції, наступному складовому елементі норми права.

Диспозицією (інакше кажучи розпорядженням) загально прийнято вважати ту частину норми, яка вміщує суб'єктивні права й зобов'язання, тобто безпосередньо правило поведінки.

Санкцією (інакше кажучи стягненням), останнім елементом є та частина норми права, в межах якої охоплюються юридичні наслідки вчинення чи навпаки не здійснення правил поведінки, що фіксуються в попередньому елементі – в диспозиції.

Отже, роблячи проміжний висновок щодо норм права, можна сказати, що ними є найменший та найперший елемент системи права, що є встановленим або санкціонованим державою та її органами загальнообов'язковим, формально визначеним правилом поведінки, яке втілює в життя існування суб'єктивних прав та юридичних обов'язків в межах правовідносин [1, с. 135].

Нижче розглянемо другий елемент системи права, а саме наступний за величиною – інститут права, який складається із первинних ланцюжків систем права – правових норм.

Інститутом права визначають систему норм права, що здійснюють регулювання певної групи однорідних відносин суспільства. Інакше кажучи, інститутом права постає певне об'єктивно відособлене в межах одної чи декількох правових галузей угрупування пов'язаних між собою правових норм, які поєднані спільністю врегулювання певного різновиду відносин в суспільстві.

Є велика кількість визначень терміну «інститут права». Нижче наведемо найбільш розповсюджені поняття інституту права, який вважають:

– певною сукупністю юридичних норм, які здійснюють регулювання однорідних суспільних відносин, що пов'язані одна із одною у вигляді якісно самостійної відокремленої групи;

– сукупністю певних суттєвих і самостійних правових норм, які складають відповідний правий інститут в межах галузі права комплексного характеру;

– сукупністю норм права, які здійснюють регулювання окремого виду або роду відносин суспільства та становлять відокремлений розділ галузі права [4].

До характерних рис правового інституту можна віднести:

1) притаманне інституту права існування сукупності правових положень та нормативних приписів;

2) правову однорідність вищенаведених норм та приписів;

3) правові норми об'єднуються в стійкі закономірності й зв'язки, що зображуються в правових приписах й в цілому в правовій конструкції.

В залежності від підстав вчені- правознавці виділили декілька видів груп правових інститутів:

– залежно від галузей права існують державні, кримінальні, цивільні, адміністративні, телекомунікаційні;

– залежно від ролі, що вони здійснюють бувають предметні та функціональні правові інститути;

– за відносинами, які регулюються інститутами права існують матеріальні та процесуальні;

– за закріпленістю загальних понять, принципів, завдань, функцій чи спеціальних складів, угод чи зобов'язань бувають загальні й спеціальні інститути права.

Кожна галузь налічує велику кількість правових інститутів. Завданням правового інституту є регламентація окремих ділянок, фрагментів, сторін громадського життя. Інститутом є галу-

зева складова, ланка, блок права. Кожна галузь налічує велику кількість правових інститутів. Наведемо декілька прикладів основних галузей права: кримінальне право – інститути необхідної оборони, крайньої необхідності, неосудності, тощо; цивільне право – інститути позовної давності, дарування, угоди, тощо; конституційне право – інститут громадянства; адміністративне право – інститут посадової особи; сімейне право – інститут шлюбу [1, с. 136].

Сукупність правових інститутів складаються у новий елемент – галузь права, якою є сукупність правових положень (норм), яка сформувалась в межах системи права, що здійснюють регулювання певної сфери відносин в суспільстві однорідного характеру. Саме така однорідність відносин суспільства зароджує певну галузь права [1, с. 135].

Галузі права притаманні наступні характерні риси:

– система правових положень, норм, приписів й інститутів права;

– здійснення регулювання даним комплексом певної сфери відносин в суспільстві;

– метод та предмет регулювання правового характеру постають у вигляді критерію відмежування галузей права одна від другої;

– здійснення урахування цілей, задач й принципів регулювання правового характеру [4].

Якщо спробувати класифікувати галузі права, то перше на що слід звернути увагу так це на різні підстави класифікації. В залежності від предмету й метода регулювання правового характеру існують наступні галузі права: адміністративне, цивільне, фінансове, земельне, тощо. В залежності від місця, яке галузь права посідає у правовій системі, правові галузі поділяються на основні й комплексні галузі права.

Досліджуючи питання правових положень телекомунікаційного права та їх загальної характеристики варто розпочати з визначення поняття «норма телекомунікаційного права», якою є найосновніший елемент механізму телекомунікаційного правового регулювання галузі телекомунікаційного права та й системи національного права України в цілому.

Наразі питання щодо визначення телекомунікаційної норми права є досить невивченим, адже науковців у даній сфері бракує. Існує думка, що телекомунікаційне право застосовує для мети врегулювання телекомунікаційних правовідносин юридичні норми інших правових галузей, таких як конституційне, адміністративне, цивільне право й інші галузі. Однак ми вважаємо, що телекомунікаційному праву притаманна наявність власного самостійного предмету й методу регулювання правового характеру, про що йшлося в попередньому розділі, а також норм, законодавства, що регулює саме цю сферу суспільних відносин, і навпаки – це всі галузі національного права застосовують з метою врегулювання будь-яких правовідносин норми телекомунікаційного та інформаційного права.

Телекомунікаційним нормам притаманні певні загальні характерні риси, наприклад:

– державно-владна природа. Ця ознака означає, що норми телекомунікаційного права приймаються компетентними державними органами (їх посадовими особами) й іншими особами (Верховна Рада України приймає Конституцію, закони України «Про телекомунікації», «Про радіочастотний ресурс України», тощо; Президент України видає укази й розпорядження (Указ «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації»; Кабінет Міністрів України приймає постанови та розпорядження; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади видають накази, інструкції, постанови, правила, тощо; місцеві державні адміністрації приймають розпорядження; органи місцевого самоврядування приймають рішення);

– загальнообов'язковість – телекомунікаційні норми розповсюджуються на всіх учасників відносин у сфері телекомунікацій;

– формальна визначеність – норма права у сфері телекомунікацій має зовнішнє мовне закріплення у межах статей нормативно-правових актів, а також досить точно визначає вид й міру можливих, необхідних чи заборонених правил поведінки;

– відповідна структура норми телекомунікаційного права або розподіл правової норми на частини – складові елементи (гіпотеза, диспозиція й санкція). За допомогою гіпотези визначають умови, завдяки яким виникають правовідносини у сфері телекомунікацій, а також вказують коло учасників телекомунікаційних правових відносин. Диспозиція є базовою частиною норми телекомунікаційного права, де прописано телекомунікаційні права та обов'язки, а також як мають діяти учасники правових відносин у сфері телекомунікацій. Санкція допомагає у захисті телекомунікаційних прав й у виконанні правил, що були встановлені. В залежності від характеру завданої шкоди, умов виникнення правопорушення винні у правопорушенні особи можуть притягуватися до відповідальності. Так, відповідно до ч. 1 ст. 75 Закону України «Про телекомунікації» особи, винні у порушенні законодавства про телекомунікації, притягуються до цивільної, адміністративної, кримінальної відповідальності [5].

Норми телекомунікаційного права разом із всіма нормами національної системи права мають однакові характеристики, однак, нормам права у сфері телекомунікацій притаманні деякі особливості. Основними із них є наступні:

1. В правових нормах телекомунікаційної сфери помітне відображення державного інтересу.

2. Правові положення телекомунікаційного права здебільшого мають імперативний характер, їхня реалізація стає більш можливою завдяки імовірності використання державних засобів примусу. Однак слід зауважити на тій частині правових положень у сфері телекомунікацій, які все ж таки мають диспозитивний характер, завдяки чому учасники телекомунікаційних правовідносин мають право так чи інакше вибирати поведінку в певних ситуаціях.

3. Норми телекомунікаційного права постають регуляторами відносин у сфері телекомунікацій.

4. Пов'язаність сукупності правових положень, що регулюють правовідносини, у сфері телекомунікацій із реалізацією телекомунікаційних прав й свобод. Вираженням даної ознаки є в першу чергу право кожного створювати, передавати, поширювати, одержувати, шукати й використовувати інформацію законним шляхом, тощо.

5. Телекомунікаційні норми вміщують чіткі вказівки, які фіксують рамки поведінки, а також зобов'язання органів держави, підприємств, установ та фізичних осіб в телекомунікаційній сфері.

Роблячи **підсумок** вищенаведеному аналізу телекомунікаційних норм, можна навести наступне визначення: нормами телекомунікаційного права є загальнообов'язкові, формально визначені правила поведінки, встановлені державою, що пропонують учасникам телекомунікаційних правовідносин, які включаються до предмету телекомунікаційного права, суб'єктивні телекомунікаційні права та накладають на них телекомунікаційні зобов'язання, й здійснюють забезпечення заходами державного примусу специфічного характеру.

Тож внутрішню форму права можна охарактеризувати за допомогою відповідної сукупності правових положень-норм, які поєднуються в межах певних інститутів, підгалузей та галузей права. Система права є сукупністю діючих правових положень, що об'єднані в інститути, підгалузі та галузі залежно від характеру та специфіки врегульованих ними відносин в суспільстві.

Література

1. Волинка К. Г. Теорія держави і права: Навч. посіб. К.: МАУП, 2003. 240 с.

2. Дудник Р.М. Галузева диференціація українського права: поняття, рівні і тенденції розвитку : дис. … канд. юрид. наук : 12.00.01. Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2016. 209 с.

3. Кун Т. Структура наукових революцій / Томас Кун ; О. Васильєв (пер.). К. : Port-Royal, 2001. 226 с.

4. Правознавство [Текст] : підручник / ред. В. В. Копєйчиков. 7-ме вид. К. : Юрінком Інтер, 2003. 736 с. URL: http://www.ebk.net.ua/Book/BookPravothnavstvo/Glava3/R1G3par3.htm.

5. Про телекомунікації: Закон від 18.11.2003 № 1280-IV / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2004. № 12. Ст. 155.

6. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : підручник. 2-ге видання. К. : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 520 с.

Анотація

Щупаківський Р. В. **Поняття та основні складові елементи системи адміністративно-телекомунікаційного права.** – Стаття.

Стаття присвячена розгляду питання щодо основних елементів системи адміністративно-телекомунікаційного права. До числа складових елементів системи права зараховують норму права, у вигляді первинного елементу системи права, субінститут, інститут, а також підгалузь та галузь права.

Перш за все автор статті розбирається із загальним поняттям терміну «норма права», її характерними рисами, способами викладення норми права (прямий, відсильний, бланкетний).

Ще одним елементом системи права визначено галузь права, надано її дефініцію, проаналізовано ознаки та класифікацію.

Переходячи безпосередньо до телекомунікаційної норми права, автор надає її визначення. В статті зазначено, що телекомунікаційним нормам притаманні певні загальні характерні риси, які і проаналізував автор статті, однак нормам права у сфері телекомунікацій притаманні також деякі особливості, які також було досліджено.

Автор аби повноцінно розкрити тему статті не лише виявив основні частини системи права, однак проаналізував і місце, роль, функції кожного елементу в межах даної системи, що засновується на їх співвіднесенні. У статті відмічено, що всі складові елементи системи галузі права перебувають у тісному взаємозв'язку один з одним і лише у своїй сукупності сприяють утворенню галузі права. Наявність стійких зв'язків між елементами галузі права забезпечує її цілісність і тотожність самій собі, сприяє зберіганню основних властивостей при різних зовнішніх і внутрішніх змінах.

Ключові слова: система права, елемент системи права, норма права, інститут права, галузь права, телекомунікаційне право.

Аннотация

Щупакив*ський Р. В.* Понятие и основные составляющие элементы системы административно-телекоммуникационного права. – Статья.

Статья посвящена рассмотрению вопроса относительно основных элементов системы административно-телекоммуникационного права. К числу составляющих элементов системы права относят норму права, в виде первичного элемента системы права, субинститут, институт, а также подотрасль и отрасль права.

Прежде всего, автор статьи разбирается с общим понятием термина «норма права», ее характерными чертами, способами изложения нормы права (прямой, отсылочный, бланкетный).

Еще одним элементом системы права определена отрасль права, предоставлена ее дефиниция, проанализированы признаки и классификация.

Переходя непосредственно к телекоммуникационной норме права, автор предоставляет ее определение. В статье указано, что телекоммуникационным нормам присущи определенные общие признаки, которые и проанализировал автор статьи, однако нормам права в сфере телекоммуникаций присущи также некоторые особенности, которые также были исследованы.

Автор дабы полноценно раскрыть тему статьи не только выявил основные части системы права, а и проанализировал место, роль, функции каждого элемен-

та в пределах данной системы, что основывается на их соотнесении. В статье отмечено, что все составляющие элементы системы отрасли права находятся в тесной взаимосвязи друг с другом и только в своей совокупности способствуют образованию отрасли права. Наличие устойчивых связей между элементами отрасли права обеспечивает ее целостность и тождественность самой себе, способствует сохранению основных свойств при различных внешних и внутренних изменениях.

Ключевые слова: система права, элемент системы права, норма права, институт права, отрасль права, телекоммуникационное право.

Summary

Shchupakovsky R. V. **The concept and main components of the system of administrative and telecommunication law.** – Article.

The article is devoted to the consideration of the main elements of the system of administrative and telecommunication law. The elements of the law system include the rule of law, as the form of the primary element of the law system, sub-institution, institution, as well as the subbranch and branch of law.

First of all, the author of the article deals with the general concept of the term «rule of law», its characteristic features, and ways of presenting the rule of law (direct, reference, blanket).

Another element of the system of law is the branch of law, it is given its definition and analyzed the signs and classification.

Moving towards the telecommunications' rules of law, the author provides its definition. It is pointed out that certain common features are inherent in the telecommunication norms, which the author of the article has analyzed, but some features are also inherent in the telecommunication law, which were also explored.

The author in order to fully develop the topic of the article not only reveals the main parts of the legal system, but also analyzed the place, role, functions of each element within this system, which is based on their correlation. It is noted that all the elements of the system of the law branch are in close relationship with each other and only in their totality contribute to the formation of the law branch. The presence of stable links between the elements of the legal branch ensures its integrity and identity to itself, contributes to the preservation of the basic properties of various external and internal changes.

Key words: law system, law system element, rule of law, institution of law, branch of law, telecommunication law.

УДК 342.51

В. М. Юрах
кандидат юридичних наук
Донецького юридичного інституту
Міністерства внутрішніх справ України

БАР'ЄРИ В ПІДВИЩЕННІ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. На думку к.е.н. П.В. Матвієнко, в сучасних умовах необхідно спрямувати зусилля на створення ефективних цілеорієнтованих моделей оцінки ефективності державного управління на базі інтегрального підходу. Орієнтація на кінцеві результати передбачає створення об'єктивних та ефективних систем показників, що характеризують результат діяльності органів державної влади та рівень досягнення поставлених цілей їх діяльності. Управління за цілями дає можливість спрямовувати діяльність на досягнення конкретної мети, яка визначає напрям розвитку державного управління і окремих його механізмів та здійснювати постійний моніторинг рівня її досягнення з допомогою цільових показників [1, с. 75–76]. При цьому під орієнтацією на ціль вчений розуміє ситуацію, коли «система державного управління буде орієнтована на результат шляхом формування чітких стратегічних планів, невід'ємною частиною яких має стати система цільових показників. Основне їх призначення – це кількісне вираження якісних ознак з метою моніторингу процесу реалізації стратегії та рівня її ефективності. Водночас оцінювання результатів діяльності дозволяє фіксувати відхилення від наміченого курсу та запроваджувати відповідні коригувальні заходи. Таким чином, стратегічне планування та оцінювання результатів – ключові складові концепції державного управління, зорієнтованого на результати. Процедура контролю відповідності являє собою постійний процес спостереження і вимірювання результатів діяльності і передбачає наявність: 1) системи цільових показників, які відображають ефективність діяльності; 2) системи нормативів, на базі яких буде здійснюватися оцінка рівня досягнення поставлених цілей; 3) методики оцінки ефективності з використанням системи цільових показників та відповідних їм нормативних значень. При цьому система цільових показників має задовольняти наступним вимогам: всесторонньо характеризувати досліджувану сферу діяльності та відображати стратегічні цілі; бути інструментом звітності перед населенням про рівень досягнення поставлених цілей та завдань; бути достовірними та ґрунтуватися на офіційній статистичній інформації; враховувати тенденції розвитку на основі динамічних рядів показників» [1, с. 75].

Ставлячи собі за мету в даному дослідженні визначити які існують сьогодні основні бар'єри в процесі підвищення ефективності функціонування органів виконавчої влади, маємо зауважити, що дослідження в цілому буде побудоване на базі аналізу вище цитованої точки зору П.В. Матвієнка. В роботі використано наукові здобутки В.В. Головка, О.Л. Єршової, Ю.Г. Машкарова, Д. Олійника, О.В. Орлова, Л. Приходченко, П. Федоріва, Л.П. Чурсанової, Р.М. Ширшикової, а також зарубіжних дослідників S. Buchholtz, M. Bukowski, A. Sniegoski , C. Baba Răzvan. Cherecheş, C. Mora, T. Ticlău.

Виклад основного матеріалу. Вірним за суттю в цілому вважаємо наведене вище цитування. Особливого значення надаємо зауваженню на значущості стратегічного планування, оскільки стратегічні плани – це важлива запорука дійсно ефективного функціонування органів виконавчої влади. Ю.Г. Машкаров разом із О.В. Орловим вважають, що при визначенні ефективності діяльності органів державної влади «важливо, крім узагальнюючих показників оцінювання ефективності діяльності органів влади, брати до уваги показники, що відбивають інноваційні підходи та спроби керівництва забезпечити довгострокове планування і стратегічний розвиток, передусім наявність у місцевого самоврядування стратегій соціально-економічного розвитку територій» [2, с. 4]. Те ж саме, на нашу думку, стосується не тільки органів місцевого самоврядування, але й органів виконавчої влади. Разом із тим, цікаво, що на думку опитуваних управлінців різних рівнів, питання визначення стратегії розвитку очолюваного органу влади займає останнє місце в переліку питань, якими передусім має опікуватися керівник [3, с. 11]. На думку респондентів, керівники, насамперед, мають займатися питаннями забезпечення умов для нормального функціонування очолюваного колективу (21,9%), організацією процесу управління (19,4%), координацією діяльності з урахуванням зв'язків зовнішнього та внутрішнього середовища (16,3%) [3, с. 10].

Відтак, на практиці маємо ситуацію, що теорія про важливість стратегічного планування залишається лишень теорією, а практикуючий управлінець на державній службі це питання таким важливим та першочерговим не вважає. Про-

© В. М. Юрах, 2018

те, це не завжди пов'язано із особистою некомпетентністю державного службовця. Навпаки, згідно із нещодавно проведеним Лабораторією законодавчих ініціатив дослідженням, результати якого були викладені в Тіньовому аналізі щодо реформи державної служби та державного управління, експерти проблему вбачають не у відсутності професіоналізму у державних посадових осіб, а у надмірній забюрократизованості ієрархічної структури органів виконавчої влади. Так, вони звітують: «Міністри мають широкі повноваження у здійсненні керівництва діяльністю підпорядкованих ЦОВВ. Повноваження міністрів не обмежуються класичними заходами бюрократичної підзвітності, такими як затвердження річних планів, бюджетів або одержання на запит документів і видання обов'язкових до виконання наказів та доручень. Вони також включають погодження внутрішньої організаційної структури ЦОВВ, призначення та звільнення з посад керівників та заступників керівників структурних підрозділів і територіальних органів ЦОВВ. Далі в тіньовому звіті вказується на те, що управлінська автономія керівників ЦОВВ суттєво обмежена. В той час як міністри відволікаються від заходів з формування політики. Той факт, що річні плани підпорядкованих органів подаються на погодження міністру, є ще одним свідченням культури мікро-менеджменту ЦОВВ, діяльність яких координується через відповідних міністрів. Це також демонструє труднощі щодо зміни організаційної культури державних органів у напрямку переорієнтації із процесу діяльності на її результати. Плани готуються у формі довгого переліку завдань (запланованих заходів) без діагностики головних проблем і викликів у сфері, конкретних цілей, індикаторів ефективності або цільових показників. Це створює модель щоденного кураторства діяльності підпорядкованих органів, що зосереджується на самому процесі діяльності та дотриманні процедур, а не на кінцевих результатах. На жаль, нещодавно схвалена концепція оптимізації системи центральних органів виконавчої влади не вирішує цього питання [4, с. 28]. Як наслідок, у звіті робиться висновок про нераціональне поєднання надмірної незалежності ЦОВВ від міністерств (зокрема призначення та звільнення з посад керівників ЦОВВ, статус окремих юридичних осіб) та надмірного міністерського контролю стосовно зазначених вище питань внутрішнього менеджменту. Така будова відносин стоїть на заваді переходу від орієнтованої на процес (бюрократичної) до орієнтованої на результат підзвітності органів, що підпорядковуються Уряду, яка повинна поєднувати широку управлінську автономію з потужним режимом підзвітності, зосередженого на кінцевих результатах» [4, с. 28].

Аналізуючи далі наведене вище цитування П.В. Матвієнка зупинимося на тих моментах, з якими ми не погоджуємося. По-перше, цілком погоджуючись із тим, що стратегічні плани для державного управління є невід'ємною, вкрай важливою складовою для визначення ефективності, все ж маємо не погодитись із тим, що їх основне призначення – це кількісне вираження якісних ознак, оскільки далеко не всі результати державного управління можливо виміряти в кількісний спосіб (про що, в принципі, вже неодноразово зауважували різні вчені, саме цим і підкреслюючи проблематику визначення ефективності державного управління). По-друге, справді слід погодитись, що система цільових показників має задовольняти декількома вимогам, серед яких вчений називає «бути достовірними та ґрунтуватись на офіційній статистичній інформації». Дійсно, сьогодні для моніторингу оцінювання ефективності діяльності використовуються доповіді суб'єктів України про результати своєї діяльності; офіційні статистичні дані Державної служби статистики України; офіційні дані відомчих статистик; результати соціологічних опитувань населення [5]. Водночас, маємо вказати на те, що статистичний метод визначення ефективності діяльності органів державної влади в Україні не можемо вважати достатньо достовірним та показовим.

Так, наприклад, на базі CEDOS була проведена спроба провести власне дослідження розвитку міст в Україні, в результаті звернення до Держстату здійснити вказане дослідження не виявилося можливим, однак, вдалося виявити цілий ряд суттєвих недоліків в роботі даного органу. Приміром, експерти встановили, що Державна статистика не інтегрована з адміністративними і відкритими даними. Перелік інформації, якою розпоряджається Держстат, є обмеженим і не включає багатьох важливих показників. Наприклад, орган не зміг надати їм відомості про структуру захворюваності населення, кількість загальноосвітніх та професійно-технічних навчальних закладів, кількість важких злочинів, кількість рейсів у інші міста за видами транспорту, бюджети міст, податки і збори. Інформаційні запити з проханням надати цю інформацію Державна служба статистики переспрямувала у профільні міністерства та відомства. Фрагментація і розпорошеність між різними установами обмежує потенціал використання даних для вироблення доказових політик. Частина даних, які Держстат таки має на рівні міст, занадто узагальнені або представлені у вигляді незастосовних показників. В доступі до державних статистичних даних існують бар'єри. Інформацію про обласні центри не можна отримати централізовано, а лише контактуючи з відповідним управлінням статистики у кожній області. Зібрані дані вони публікують у вигляді статистичних щоріч-

ників і збірників. Однак, у різних регіонах ці видання містять різні набори показників, структуру і деталізацію; а також публікуються неодночасно. Це обмежує можливості проведення порівняльних досліджень. Надаючи дані, органи статистики зазвичай використовують не машиночитні, а пропрієтарні формати, роздруковані копії або їхні скани. Більшість даних надається на платній основі. Відсутність доступу до державної статистики у зручних для обробки форматах ускладнює роботу з даними і обмежує потенціал їхнього використання. Як наслідок, П. Федорів влучно коментує ст. 355 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, де зазначається : «Передбачається, що стабільна, ефективна та професійно незалежна національна статистична система вироблятиме необхідну для громадян, суб'єктів господарювання й органів управління в Україні та ЄС інформацію, надаючи їм можливість приймати на її основі виважені рішення», у підсумку наголошуючи на тому, що робота національної Державної служби статистики потребує якнайшвидшого покращення [6].

На сьогодні триває розробка Програми розвитку державної статистики до 2022 року [7], в якій зазначається, що орган здійснив вже чималий обсяг вдалої та успішної роботи в напрямку покращення своєї діяльності, проте все одно необхідні суттєві зміни «у виробництві статистичної інформації, починаючи зі змін у нормативному та методологічному забезпеченні й закінчуючи процесами організації статистичного виробництва» [7, с. 7], а також «існує негайна потреба у суттєвій модернізації та розширенні каналів комунікацій для доступу користувачів до інформації» [7, с. 7]. Слід відзначити, що фахівці з державного управління також вказують на те, що «перспективним напрямом розвитку механізмів оцінювання ефективності публічного управління є упровадження сучасних інформаційних систем, таких як система електронного голосування та електронного врядування, інструмент електронних петицій, засоби об'єктивного контролю – моніторингу соціальних мереж, використання можливостей, що їх надає аналіз технологічних даних, що формуються в різних комунікаційних мережах, та ін» [2, с. 1–6]. А відомий спеціаліст в галузі статистичного моніторингу побудови інформаційного суспільства в Україні к.е.н. О.Л.Єршова взагалі підіймає проблему того, що українські фахівці статистики не цікавляться питанням застосування Big Data в офіційні статистиці, хоча «великі дані можуть забезпечувати директивні органи фактологічною інформацією в масштабі реального часу в таких сферах, як ціни, зайнятість, обсяг виробництва, економічний розвиток і динаміка населення. Великі дані можуть потенційно забезпечувати підготовку більш актуальних і своєчасних статистичних даних порівняно з традиційними джерелами для офіційної статистики» [8, с. 37], при цьому дослідниками [9] вже доведено економічний ефект від запровадження та обробки Big Data в державному управлінні, зокрема, при формуванні статистичних даних. Саме тому ще у 2009 році в рамках ООН було запроваджено ініціативу «Глобальний пульс» з метою «упровадження науково-технічних нововведень у галузі цифрової інформації і швидкого збирання й аналізу даних, щоб керівники, які приймають рішення, могли в масштабі реального часу отримувати повне уявлення про те, як кризи впливають на стан вразливих верств населення» [8, с. 33].

Очевидно, що все це має віднайти своє відображення в нових підходах до статистичного оцінювання визначення ефективності діяльності органів виконавчої влади. Тому не можемо погодитися із Л.П. Чурсановою, яка стверджує, що «на сьогодні система показників із питань статистики є оптимальною з точки зору задоволення потреб користувачів» [10, с. 123], і не можемо підтримати тезу Н.П. Матвієнко, що саме статистичний метод на сьогодні забезпечує достовірність цільових показників. Проте, з теоретичної точки зору, звісно, він повинен забезпечувати таку достовірність.

І ще важливим зауваженням до викладеного підходу Н.П. Матвієнко щодо орієнтації на ціль є те, що система цільових показників повинна бути інструментом звітності перед населенням про рівень досягнення поставлених цілей та завдань. Вважаємо, що в такий спосіб можливе зловживання, яке полягатиме у тому, що цільові показники перетворяться на формальність, і справді на «інструмент звітності». Це можна спостерігати і зараз, наприклад, на веб-сторінках різних міністерств, де досить яскраво представлені діаграми, графіки, наведено чималу кількість цифр, і складається враження, що міністерство працює ефективно, результативно та плідно. Проте, в країні суттєвих зрушень не відбувається, рівень життя населення продовжує, попри гучні дані про зменшення інфляції, падати, і все більша кількість наших громадян шукають роботу закордоном.

Окрім того, слід зауважити, що досягнення мети в будь-який спосіб із орієнтацією на кінцеві результати може бути сприйняте хибно суб'єктами управлінської діяльності і у підсумку замість покращення та підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади отримаємо формальні показники і реально низький рівень роботи зазначених органів. До того ж, можлива підміна понять, зокрема, коли критерії оцінювання, прийнятні для бізнесу, не можуть бути прийняті для державного управління, але їх штучно запроваджують і результати державно-управлінської діяльності тоді не можуть вважатися достовірними. Так, важливо навести справедливе зауваження Р.М. Ширшикової, що багато років тому

було здійснено запозичення методології оцінювання ефективності функціонування технічних систем, при цьому застосування його в діяльності органів внутрішніх справ сформувало так звану систему оцінювання діяльності міліції за «кінцевими показниками» боротьби зі злочинністю, як наслідок, застосування такого підходу протягом десятиліть сформувало таку ментальність серед особового складу працівників міліції, що ґрунтується на задоволенні власних та владних інтересів, але за цим крилася значна кількість різних негативних чинників, зокрема, укриття злочинів від обліку, негативне ставлення до будь-якої заяви або повідомлення про правопорушення, фальсифікація кримінальної статистики, кримінальних справ та оперативно-розшукових матеріалів тощо [11, с. 250].

Висновок. Підсумовуючи, слід зазначити наступне. Бар'єрами в підвищенні ефективності функціонування органів виконавчої влади вважаємо: надмірну забюрократизованість ієрархічної структури органів виконавчої влади, відсутність стратегічного бачення розвитку кожного окремого державного органу виконавчої влади; брак наявної та доступної, якісної статистичної інформації; іноді формальний підхід до визначення ефективності, через що оцінка ефективності перетворює роботу органів виконавчої влади на гонитву за показниками. Проте узагальнюючою для всіх цих бар'єрів є проблема відсутності дієвого механізму, який би зменшив розрив між бюрократією та реальністю, тобто сьогодні в українській державній службі бракує певного зв'язуючого мосту між органами виконавчої влади та реальними громадянами, які мають дійсно свої справжні проблеми, але органи виконавчої влади, ніби знаходячись по інший бік, не бачать цих проблем. Наприклад, Є.А. Гетьман з цього приводу зазначав: «досить часта відокремленість законодавства від існуючих проблем громадян свідчить про необізнаність нормотворчих органів про їх існування та нагальну проблему в практичному регулюванні» [12, с. 253]. Про цю проблему пишуть і румунські науковці [13, с. 6-7], підіймаючи справедливе питання про те, чому вважається, що людина, яка знаходиться на посаді державного службовця органу виконавчої влади, знає що буде краще для певної громади, ніж ця громада? Тому вчені наполягають на тому, єдиним можливим варіантом поліпшення життя в суспільстві є лише активне залучення громадян до участі в управлінні державними справами. На цьому наполягаємо і ми. Сьогодні потребується підвищення участі громадськості в управлінні державними справами, що віднесені до компетенції органів виконавчої влади. А, зважаючи на те, що сьогодні концептуально така участь знаходиться ще на недостатньому рівні (зроблені тільки перші кроки в цьому напрямку в роботі В.В.Головка [14]), актуальним та важливим завданням науки адміністративного права є здійснення глибоких наукових розвідок саме в цьому напрямі.

Література

1. Матвієнко П.В. Основні критерії та моделі оцінки ефективності державного управління. *Економіка та держава.* 2008. № 6. С. 70–76. URL: www.economy.in.ua.

2. Машкаров Ю. Г., Орлов О. В. Основні чинники, що впливають на ефективність діяльності регіональних та місцевих органів влади. *Теорія та практика державного управління.* 3(54). 2016. С. 1–6.

3. Приходченко Л. Ефективність діяльності органів публічної влади: інструменти та фактори оцінювання. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України.* 2009. Вип. 1. С. 3–12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2009_1_3.

4. Тіньовий звіт (shadow report) «Реформа державної служби та державного управління в Україні в 2017 році». Лабораторія законодавчих ініціатив, К, 2018. 34 с.

5. Олійник Д. Сучасні методи оцінки ефективності діяльності органів державного управління. *Ефективність державного управління*: зб. наук. пр. 2013. Вип. 34. С. 275–283.

6. Федорів П. Що Україна знає про свої міста (спойлер: надто мало). 30.11.2018. URL: https://mistosite.org.ua/articles/shcho-ukraina-znaie-pro-svoi-mista-spoiler-nadto-malo?locale=uk.

7. Програма розвитку державної статистики до 2022 року: проект Кабінету Міністрів

8. Єршова О.Л. Великі дані (Big Data) і модернізація національних систем офіційної статистики / О.Л. Єршова, Т.В. Томашевська // *Прикладна статистика: проблеми теорії та практики.* 2016. Вип. 18-19. С. 32–38. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pspttp_2016_18-19_7.

9. Buchholtz S. Big & Open Data in Europe: A grow then ginevra missed opportunity? / S. Buchholtz, M. Bukowski, A. Sniegoski // Report commissioned by demos EUROPA – Centre for European Strategy Foundation within the "Innovation and entrepreneurship" programme. Warsaw, Mdruk, 2014. 116 p.

10. Чурсанова Л.П. Ефективність державного управління: статистичний метод. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції.* 2013. Вип. 4. С. 116–126.

11. Ширшикова Р.М. Сутнісний аналіз ефективності реалізації нормативно-правових актів центральними органами виконавчої влади України. *Держава і право.* 2011. Вип. 53 . С. 249–255.

12. Гетьман, Є. А. Нормотворча діяльність органів виконавчої влади в Україні: правовий зміст і проблемні питання : монографія / Є. А. Гетьман Харків : Оберіг, 2014. 308 с.

13. Cătălin Baba Răzvan. Chereches, Cristina Mora, Tudor Ticlău. Public participation in public policy process – case study in seven counties from north-western region of romania // *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 26E/2009 pp. 5-13. URL: http://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/viewFile/199/195.

14. Головко В.В. Адміністративно-правове забезпечення реалізації громадянами України права на участь в управлінні державними справами: дис. к.ю.н: 12.00.07. / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2018. 269 с.

Анотація

Юрах В. М. **Бар'єри в підвищенні ефективності функціонування органів виконавчої влади в Україні.** – Стаття.

Стаття присвячена визначенню бар'єрів в підвищенні функціонування органів виконавчої влади в Україні. Серед таких виділено відсутність стратегічного бачення розвитку кожного окремого державного органу виконавчої влади; брак наявної та доступної, якісної статистичної інформації; іноді формальний підхід до визначення ефективності, через що оцінка ефективності перетворює роботу органів виконавчої влади на гонитву за показниками. Зауважено на тому, що узагальнюючою є проблема відсутності дієвого механізму, який би зменшив розрив між бюрократією та реальністю з існуванням реальних громадян, які мають справжні проблеми, що можливо вирішити лише шляхом більш активного залучення громадян до участі в управлінні державними справами

Ключові слова: органи виконавчої влади, функціонування, бар'єри, проблеми, громадська участь, статистика, стратегічні плани.

Аннотация

Юрах В. М. **Барьеры в повышении эффективности функционирования органов исполнительной власти в Украине.** – Статья.

Статья посвящена определению барьеров в повышении функционирования органов исполнительной власти в Украине. Среди таких выделено отсутствие стратегического видения развития каждого отдельного государственного органа исполнительной власти; недостаток имеющейся и доступной, качественной статистической информации; иногда формальный подход к определению эффективности, из-за чего оценка эффективности превращает работу органов исполнительной власти на погоню за показателями. Замечено то, что обобщающим является проблема отсутствия действенного механизма, который бы уменьшил разрыв между бюрократией и реальностью с существованием реальных граждан, имеющих действительные проблемы, можно решить только путем более активного привлечения граждан к участию в управлении государственными делами.

Ключевые слова: органы исполнительной власти, функционирования, барьеры, проблемы, общественное участие, статистика, стратегические планы.

Summary

Yurakh V. M. **Barriers in improving the efficiency of the executive branch in Ukraine.** – Article.

The article is devoted to identifying barriers to improving the functioning of executive bodies in Ukraine. Among these is the lack of a strategic vision for the development of each individual state executive body; lack of available and available, high-quality statistical information; sometimes a formal approach to determining efficiency, which is why performance appraisal turns the work of the executive into a pursuit of indicators. It is noted that the general problem is the lack of an effective mechanism that would reduce the gap between bureaucracy and reality with the existence of real citizens who have real problems, which can be solved only by more active involvement of citizens in public administration.

Key words: executive bodies, functioning, barriers, problems, public participation, statistics, strategic plans.

МЕТОДОЛОГІЯ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ

УДК 342.9

В. П. Босий
кандидат юридичних наук,
докторант
Науково-дослідного інституту публічного права

ЗМІСТ ОСНОВНИХ ОБОВ'ЯЗКІВ БІЖЕНЦІВ ТА ОСІБ, ЯКІ ПОТРЕБУЮТЬ ДОДАТКОВОГО АБО ТИМЧАСОВОГО ЗАХИСТУ

Постановка проблеми. Працюючи із сутністю проблеми суб'єктності в праві, багато науковців звертали увагу на системність юридичного статусу суб'єктів правовідносин. До одних з елементів цієї системи вчені найчастіше відносять права та законні інтереси. Але, незважаючи на базовий характер останніх, існує також ще одна, прямо пов'язана із правами частка. З цього приводу, доречно навести наукову позицію О.Ф. Скакун, яка вказує про те, що правовий статус – це встановлена законодавством система взаємопов'язаних прав, законних інтересів й обов'язків суб'єкта [1]. Тобто, обов'язки нарівні з правами визначають місце суб'єкта права у правовій системі держави, а також його роль у правовідносинах. Обов'язки притаманні будь-якому суб'єкту права, у тому числі біженцями та особами, які потребують додаткового або тимчасового захисту з приводу чого в законодавстві відведено окрему лінію правових норм.

Стан дослідження проблеми. Визначено, що проблематика правових обов'язків прав біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту корелюються із питанням юридичних обов'язків в цілому. В зв'язку із цим теоретичною основою дослідження є напрацювання вчених, які розглядали в своїх роботах зміст та особливості правових обов'язків, а саме: С.М. Легуша, О.Ф. Скакун, О.М. Клименко, Н.І. Матузової, А.В. Малько, О.В. Кузьменко, С.А. Балашенко, Д.Г. Гринчишина, Н.М. Онищенко, Л.С. Юнусов та інших.

Саме тому **метою статті** є розкрити зміст основних обов'язків біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту

Виклад основного матеріалу. Необхідно зауважити, що проблема правових обов'язків біженців та осіб, потребуючих додаткового або тимчасового захисту є мало освітленою, порівняно із питанням прав тих же суб'єктів. Щоб подолати цю доктринальну прогалину, першочергово, звернемо увагу на сутність обов'язків, як окремої, рівної правам категорії.

Словникові тлумачення терміну «обов'язок» характеризують його як те, чого треба беззастережно дотримуватися, що слід безвідмовно виконувати відповідно до вимог суспільства або виходячи з власного сумління. Вихідними ознаками категорії «обов'язок» є беззастережність та безвідмовність. Тобто, він не обмежений ніякими застереженнями, безумовний, такий, від виконання якого не можна відмовитись. Вказівка про дотримання обов'язку відповідно до вимог суспільства або власного сумління наштовхує на думку, що його виконання може бути як примусовим, так і добровільним [2, с.12].

Щодо правового значення обов'язку, то серед науковців сформовано різні підходи до тлумачення цієї категорії. Як правило, даний термін вживається у словосполученні правовий або юридичний обов'язок, що тим самим підкреслюється його зв'язок із юридичними правами, існування в контексті правового поля країни і таке інше. Найчастіше, юридичний обов'язок тлумачиться, як вид і міра належної поведінки суб'єкта правовідносин [3, с. 83]. С.М. Легуша відмічає, що правовий (юридичний) обов'язок – це передбачена нормами права міра необхідної поведінки однієї із сторін правовідносин, якої вона повинна дотримуватись по відношенню до іншої, уповноваженої сторони [4, с. 28]. На думку О.Ф. Скакун, юридичний обов'язок – це гарантована законом міра суспільно необхідної (корисної) і державно доцільної поведінки особи, об'єктивно обумовлена потребами існування та розвитку інших осіб, соціальних груп, націй, людства [5, с.183]. Схожу думку поділяє О.М. Клименко, що вказує: юридичний обов'язок – це гарантована законом міра суспільно необхідної (корисної), державно доцільної поведінки, об'єктивно обумовленої потребами існування та розвитку суспільства, соціальних груп, окремої людини [6, с.45]. Н.І. Матузова та А.В. Малько зазначають про те, що обов'язок варто розуміти як вид і міру державно-доцільної, розумної, корисної, об'єктивно зумовленої поведінки, що покликана вносити порядок та «умиротворення» в життя [7, с. 18].

© В. П. Босий, 2018

Отже, обов'язок – це не менш важлива та широка за змістом категорія ніж право, у значенні суб'єктивної юридичної можливості. Як і права, обов'язки характеризують юридичний статус певної особи; визначаються та закріплюються у положеннях нормативно-правових актів; їх існування та необхідність реалізації гарантується державою тощо. Крім того, не має, на наш погляд, принципової різниці щодо того, як визначати обов'язок – вимогу, міру чи безпосередньо поведінку. В будь-якому разі дана категорія формує правовий стандарт існування суб'єкта у правовій системі та суспільстві. Даний стандарт призначений для виховання суб'єкта, закладення в його свідомість ідеї про те, що використання суб'єктивного права не може порушувати права інших осіб, а також наявності відповідальності за нехтування цим правилом.

Враховуючи викладене, обов'язки біженців та осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту – це визначені та закріплені в положеннях нормативно-правових актів, гарантовані державою у формі юридичної відповідальності вимоги, щодо діяльності біженців та осіб, які потребують тимчасового або додаткового захисту, із реалізації наданих їм прав.

Однак, якщо права біженців та осіб, які потребують додаткового та тимчасового захисту чітко окреслені на рівні міжнародного та національного законодавства, то чіткого переліку обов'язків практично не має. Наприклад, якщо брати до уваги положення Конвенції ООН про статус біженців від 28.07.1951 то про обов'язки цієї категорії суб'єктів йдеться мова лише у статті 2, відповідно до якої у кожного біженця є зобов'язання перед країною, в якій він знаходиться, згідно з якими, зокрема, він повинен дотримуватися законів та розпоряджень цієї країни, а також заходів, які застосовуються для підтримання громадського порядку [8]. Тобто, відповідно до змісту наведеного міжнародного документу, одним з основних обов'язків біженця та особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, є обов'язок-вимога, щодо неухильного дотримання та слідування нормам законів країни, в якій біженцям надано притулок, зокрема, законодавству України. Цей же обов'язок одночасно містить в собі ще одну вимогу пов'язану із необхідністю підтримки та не перешкоджання забезпеченню (в міру своїх юридичних можливостей) правового порядку в державі.

Норми Конституції нашої держави є не більш широкими ніж статті Конвенції в питаннях визначення обов'язків біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту. В цілому, конституційні положення включають в себе лише 4 статті присвячених правовим обов'язкам, з яких лише 2 відносяться до вказаної категорії суб'єктів. Так, відповідно до статей 66 та 68 Конституції України кожен зобов'язаний не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані ним збитки; кожен зобов'язаний неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей. Незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності [9].

Наведені конституційні та міжнародні положення з питань регулювання правового статусу іноземців дають підстави виділити основні, загальнодержавні обов'язки біженців та осіб, які потребують додаткового та тимчасового захисту, а саме: обов'язок нести визначену законодавством відповідальність за вчинення протиправних дій, які порушують законодавство України; обов'язок поважати, а також не здійснювати посягання на права, свободи, честь, гідність та законні інтересів інших людей, а також громадян України; обов'язок поважати культурно-соціальні та природні особливості життя населення України.

Варто зауважити, що наведені обов'язки прямо не закріплено у нормах Конституції та іншого законодавства України. Однак, на наш погляд, саме так варто розглядати загальнонаціональні обов'язки біженців та осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту, адже саме в них виражається місце даної категорії осіб у національні системі права та правовідносинах.

Як і у випадку із правами, існує ціла низка спеціальних правових обов'язків, які характеризують здебільшого процедурні аспекти взаємовідносин біженців та осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту, із українською державою. При цьому, обов'язки біженців, осіб що потребують додаткового захисту та осіб, які потребують захисту тимчасового також, як і права цих суб'єктів, відрізняються внаслідок специфіки їх правового статусу.

Наприклад, безпосередньо на біженців та осіб, потребуючих додаткового захисту покладається два види правових обов'язків. Перші пов'язано із процесом оформлення документів для вирішення питання щодо визнання суб'єкта біженцем чи особою, яка потребує додаткового захисту. Відповідно до частини 2 статті 13 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08.07.2011 № 3671-VI за визначених обставин вказана група суб'єктів зобов'язані: подати центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, відомості, необхідні для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту; відбути до визначеного місця тимчасового проживання у разі одержання направлення центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують

додаткового або тимчасового захисту; проходити медичне обстеження на вимогу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту тощо [10].

Наведені обов'язки показують вимоги, які держава висуває до біженців та осіб, потребуючих додаткового захисту, щодо їх поведінки при реалізації адміністративної процедури юридично-документарного оформлення законного статусу біженця або особи, яка потребує додаткового захисту. Відмінністю наведених обов'язків є те, що вони покладаються на зазначених суб'єктів в той момент, коли особа звертається до уповноважених державних органів про надання їй статусу біженця чи додаткового захисту та щодо неї приймається рішення про початок адміністративної процедури з юридичного оформлення запитуваного статусу.

Інший масив обов'язків виникає в той момент, коли уповноважений державний орган приймає рішення про надання відповідній особі статусу біженця або додаткового захисту. Відповідно до статті 16 Закону подібна особа зобов'язана: повідомляти протягом десяти робочих днів центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, про зміну прізвища, складу сім'ї, сімейного стану, місця проживання, набуття громадянства України або іншої держави, надання притулку або дозволу на постійне проживання в іншій державі; знятися з обліку і стати на облік центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, за новим місцем проживання у разі зміни місця проживання і переїзду до адміністративно-територіальної одиниці України, на яку поширюється повноваження іншого центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту тощо [10].

Отже, обов'язки передбачені у статтях 13, 15 Закону України Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08.07.2011 № 3671-VI мають особливий характер передусім через особливості свого виникнення. Так, якщо правові обов'язки викладені у міжнародних актах, Конституції та законодавчих актах, що стосуються всіх без виключення іноземців, існують апріорі та є в будь-якому випадку частиною правового статусу досліджуваної категорії суб'єктів, то обов'язки спеціальні, визначені в статті 13 та 15 цільового Закону виникають у зв'язку із конкретними юридичними фактами.

Схожі характеристики мають обов'язки, що ставляться перед особами, які потребують тимчасового захисту. Юридичним фактом за даних обставин виступає момент надання відповідному суб'єкту тимчасового захисту, тобто, фактичного включення в його правовий статус додаткових юридичних можливостей [10].

Як бачимо, обов'язки осіб, яким надано тимчасовий захист мають дещо усічений характер, що пов'язано із особливим, відмінним характером правового статусу даних суб'єктів. Крім цього, необхідно також відмітити той момент, що спеціальні обов'язки в окремій частині дублюють загальні або ж загальнодержавні вимоги до біженців та осіб, потребуючих тимчасового та додаткового захисту.

Висновки. Таким чином, проаналізувавши основні групи обов'язків біженців та осіб, які потребують тимчасового або додаткового захисту, можемо навести сформовану систематизовану позицію щодо даного питання. Так, на сьогоднішній день, в міжнародних та національних правових актах містяться норми, зміст яких дає можливість виділити ключові вимоги, щодо діяльності біженців та осіб, які потребують тимчасового та додаткового захисту, із реалізації наданих їм прав. Нами було виділено три ключові групи обов'язків, а саме:

1) загально юридичні (закріплені у нормах міжнародних документів) – обов'язок неухильного дотримання та слідування нормам законодавства країни, в якій біженець або особа, що потребує додаткового або тимчасового захисту перебуває; обов'язок підтримки та не перешкоджання забезпеченню правопорядку у державі-перебування;

2) загальнодержавні обов'язки (містяться в нормах Конституції та законодавства, яке регламентує правовий статус іноземців) – обов'язок нести визначену законодавством відповідальність за вчинення правопорушень; поважати та не посягати на права, свободи, честь, гідність та законні інтересів інших людей та громадян України; поважати культурно-соціальні та природні аспекти життєдіяльності населення нашої країни;

3) спеціальні – обов'язки, які передбачено статтями Розділу ІІІ та ІV Закону України Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» від 08.07.2011 № 3671-VI – обов'язки, які покладаються на біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту за наявності встановлених нормативною базою юридичних фактів.

Література

1. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [під- ручник] / пер. з рос. Х. : Консум, 2001. 656 с.

2. Дуравкін П.М. Забезпечення виконання податкового обов'язку: дисертація. Харків: Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. 2010. 205 с.

3. Уркевич В.Ю. Про класифікацію аграрних правовідносин. *Часопис Київського університету права.* 2004. № 4. С.81 84.

4. Легуша С.М. Правові відносини як форма і результат правової діяльності. *Часопис Київського університету права*. 2006. № 1. С.25 29.

5. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: [підручник]. Харків : Консум, 2001. 656 с.

6. Клименко О.М. Особливості правового становища держави як суб'єкта приватного (цивільного) права: дисертація. Київ: Українська академія зовнішньої торгівлі. 2006. 222 с.

7. Білоскурська О.В. Конституційний обов'язок додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей: дисертація. Київ: Національна академія наук України. Інститут держави і права імені В.М. Корецького. 2008. 201 с.

8. Конвенція про статус біженців: конвенція, міжнародний документ від 28.07.1951. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011#Text.

9. Конституція України: закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Офіційний вісник України.* 2010. № 72/1. ст. 15.

10. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: закон від 08.07.2011 № 3671-VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2012. № 16. ст. 146.

Анотація

Босий В. П. **Зміст основних обов'язків біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту.** – Стаття.

У статті проаналізовано загально-етимологічний та юридичний зміст категорії обов'язок. Сформульовано визначення обов'язків біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту. Проаналізовано існуючі групи обов'язків біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту закріплені у положеннях міжнародних документі та нормативно-правових актів законодавства України. Наведено три класифікаційні групи обов'язків біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту.

Ключові слова: обов'язок, правовий обов'язок, обов'язки біженців, обов'язки біженців та осіб, що потребують додаткового захисту, обов'язки осіб, які потребують тимчасового захисту.

Аннотация

Босый В. П. **Содержание основных обязанностей беженцев и лиц, нуждающихся в дополнительной или временной защите.** – Статья.

В статье проанализировано этимологическое и юридическое содержание категории обязанность. Сформулировано определение обязанностей беженцев и лиц, нуждающихся в дополнительной или временной защите. Проанализированы существующие группы обязанностей беженцев и лиц, нуждающихся в дополнительной или временной защите закреплены в положениях международных документе и нормативно-правовых актов законодательства Украины. Приведены три классификационные группы обязанностей беженцев и лиц, нуждающихся в дополнительной или временной защите.

Ключевые слова: долг, правовая обязанность, обязанности беженцев, обязанности беженцев и лиц, нуждающихся в дополнительной защите, обязанности лиц, нуждающихся временной защиты.

Summary

Bosyi V. P. **Contents of the main responsibilities of refugees and persons in need of additional or temporary protection.** – Article.

The article analyzes the general etymological and legal content of the category of duty. The responsibilities of refugees and persons in need of additional or temporary protection are formulated. The existing groups of responsibilities of refugees and persons in need of additional or temporary protection enshrined in the provisions of international documents and regulations of the legislation of Ukraine are analyzed. There are three classification groups of responsibilities for refugees and persons in need of additional or temporary protection.

Key words: duty, legal obligation, responsibilities of refugees, responsibilities of refugees and persons in need of additional protection, responsibilities of persons in need of temporary protection.

УДК 343.14

Я. Ю. Конюшенко
orcid.org/0000-0003-4988-0793
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального процесу
Національної академії внутрішніх справ

АРЕШТ, ОГЛЯД ТА ВИЇМКА КОРЕСПОНДЕНЦІЇ ЯК РІЗНОВИДИ НЕГЛАСНИХ СЛІДЧИХ (РОЗШУКОВИХ) ДІЙ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ВТРУЧАННЯМ У ПРИВАТНЕ СПІЛКУВАННЯ

Актуальність дослідження. На сьогодні у науковців не безпідставно виникають зауваження стосовно законодавчої класифікації негласних слідчих (розшукових) дій (далі – НСРД), пов'язаних із втручанням у приватне спілкування. Одним із таких проблемних аспектів є те, що в у ст. 261 КПК України закріплений порядок накладення арешту на кореспонденцію, а в ст. 262 КПК України – огляд і виїмка кореспонденції. Аналогічний підхід спостерігається в положеннях пунктів 1.11, 1.11.3, 1.11.4 Інструкції про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні, де накладення арешту на кореспонденцію та огляд і виїмка кореспонденції виокремлено як дві різні види НСРД [1]. Як бачимо, законодавець окремо виділив накладення арешту на кореспонденцію та огляд і виїмка кореспонденції. Деякі правники також вважають процесуальні дії, що регламентовані ст. ст. 261, 262 КПК України, окремими видами НСРД [2, с. 271; 3, с. 46]. В свою чергу, Д. Б. Сергєєва, досліджуючи проблематику класифікації НСРД зазначила, що, на її думку, положеннями ст. .ст. 261, 262 КПК України передбачений процесуальний порядок проведення однієї НСРД – накладення арешту на кореспонденцію. При цьому, її мета може бути досягнута лише у випадку послідовного провадження арешту, огляду, а в необхідних випадках і виїмки кореспонденції, що у своїй єдності складають етапи здійснення НСРД, процесуальний порядок провадження якої закріплено у декількох статтях КПК України [4, с. 70], з чим ми цілком погоджуємося. Додатковим аргументом є те, що відповідно до ч. 3 ст. 261 КПК України «накладення арешту на кореспонденцію надає право слідчому здійснювати огляд і виїмку цієї кореспонденції» [5].

Аналіз дослідження проблеми. Різноманітні теоретичні та практичні проблеми проведення негласних слідчих (розшукових) дій досліджено в наукових працях таких відомих правників, як О. М. Бандурка, В. Д. Берназ, Л. М. Лобойко, Є.Д. Лук'янчиков, В. А. Колесник Д.Й. Никифорчук, В.Т. Нор, М. А. Погорецький, В. М. Тертишник, Д. Б. Сергєєва, В. Г. Уваров, М. Є. Шумило та інші. Разом із тим, як свідчить аналіз чинного законодавства та практики його застосування, не всі проблемні питання, що стосуються накладення арешту на кореспонденцію та огляд і виїмка кореспонденції всебічно розглянуто в наукові періодиці.

Виклад основного матеріалу. Загальні положення та порядок проведення негласних слідчих (розшукових) дій, пов'язаних із втручанням у приватне спілкування, унормовано в § 2 Глави 21 КПК України. Насамперед, звернемось до поняття «втручання у приватне спілкування». Відповідно до ч. 4 ст. 258 КПК України: «Втручання у приватне спілкування це доступ до змісту спілкування за умов, якщо учасники спілкування мають достатні підстави вважати, що спілкування є приватним». До того ж законодавець роз'яснює, що: «спілкування це передання інформації у будь-якій формі від однієї особи до іншої безпосередньо або за допомогою засобів зв'язку будь-якого типу». Спілкування є приватним, якщо інформація передається та зберігається за таких фізичних чи юридичних умов, при яких учасники спілкування можуть розраховувати на захист інформації від втручання інших осіб (ч. 3 ст. 258 КПК України). Вказані положення КПК України доволі чіткі та зрозумілі, а за своєю суттю є термінами, що застосовуються при формуванні й тлумаченні інших положень глави 21 КПК України. Наведені визначення слід враховувати при здійсненні досліджуваних видів НСРД у службових, державних кабінетах, приміщеннях або стосовно службових, державних каналів зв'язку публічних осіб, державних службовців та ін. У загальному розумінні терміну «приватний» тлумачитися як такий, що належить окремій особі (особам), не державний, не суспільний [6], тому не може бути приватних розмов, дій у службових приміщеннях або із застосування службових, державних каналів зв'язку тощо. Однак, завдяки наведеним вище положенням КПК України ці розбіжності унормовуються. До того ж, ці положення КПК України цілком відповідають міжнародним правовим стандартам, що підтверджується практикою Європейського суду з прав людини. Наприклад, у рішенні ЄСПЛ у справі «Хелфорд проти Сполученого Королівства» розмови та інший обмін інформації, що здійснюються державним службовцем у службовому приміщенні навіть із застосування робочого телефону, пошти, якщо особа розраховує на невтручання в ці дії інших осіб, визнано

© Я. Ю. Конюшенко, 2018

приватними [7]. Також варто звернути увагу на положення ч. 5 ст. 258 КПК України, відповідно до якого «втручання у приватне спілкування захисника, священнослужителя з підозрюваним, обвинуваченим, засудженим, виправданим заборонене». Вказана вимога цілком відповідає міжнародним правовим стандартам.

Продовжуючи розкриємо процесуальний порядок арешту, огляду та виїмки кореспонденції (ст. ст. 261, 262 КПК України), що доцільно зробити шляхом послідовного аналізу загальних і спеціальних положень КПК України. Правовою підставою проведення арешту, огляду та виїмки кореспонденції є ухвала слідчого судді, яка постановляється за клопотанням прокурора або слідчого, погодженого з прокурором (ч. 3 ст. 246, ч. 1 ст. 258, ч. 1, 3 ст. 260 КПК України). Фактичною підставою є наявність достатніх відомостей вважати, що поштово-телеграфна кореспонденція певної особи іншим особам або інших осіб їй може містити: 1) відомості про обставини, які мають значення для досудового розслідування; 2) речі і документи, що мають значення для досудового розслідування (ч. 2 ст. 223, ч. 2 ст. 261 КПК України). Метою її проведення є отримання (збирання) доказів або перевірка вже отриманих доказів у конкретному кримінальному провадженні (ч. 1 ст. 223 КПК України).

Арешт, огляд та виїмка кореспонденції може проводитись лише у кримінальному провадженні щодо тяжких або особливо тяжких злочинів, і виключно у випадку, якщо відомості про кримінальне правопорушення та особу, яка його вчинила, неможливо отримати в інший спосіб (ч. 2 ст. 246 КПК України). Додатково необхідно враховувати, що ця НСРД застосовується лише у виняткових випадках (ч. 1 ст. 261 КПК України), які доречи законодавцем не визначені. Місцем проведення арешту, огляду та виїмки кореспонденції є установа зв'язку (ч. 1 ст. 262 КПК України). Правом проведення цієї процесуальної дії наділені слідчий, який здійснює досудове розслідування, або за його дорученням – уповноважені оперативні підрозділи відповідних правоохоронних органів. До того ж, за рішенням слідчого чи прокурора до проведення цієї НСРД можуть залучатися також й інші особи, зокрема спеціаліст, керівники, працівники, представники установ зв'язку (ч. 6 ст. 246, ч. 1, 5 ст. 262 КПК України). Хід та результати здійснення цієї процесуальної дії фіксуються в протоколі, до якого в разі необхідності долучаються додатки. Також її проведення може фіксуватися за допомогою технічних та інших засобів. Протокол і додатки до нього повинні відповідати загальним вимогам, закріплені ст.ст. 104-106 КПК України (ч. 1, 2 ст. 252 КПК України). Поряд із тим, положеннями ч. 1, 4 ст. 262 КПК України закріплено спеціальне правило стосовно кількості протоколів, що складаються за результатами проведення цієї НСРД. Так, упродовж дії однієї ухвали слідчого судді про накладення арешту складається стільки протоколів, скільки разів було проведено затримку або затримку і огляд кореспонденції з прийняттям рішення щодо неї. Слідчий у межах, визначених ухвалою слідчого судді, може прийняти декілька рішень щодо оглянутої кореспонденції, а саме: 1) здійснити її виїмку; 2) зняти з неї копій, 3) отримати з неї зразки; 4) нанести на неї спеціальні позначки; 5) обладнати її технічними засобами контролю; 6) замінити речі і речовини, що становлять загрозу для оточуючих чи заборонені у вільному обігу, на їх безпечні аналоги; 7) вручити оглянуту кореспонденцію адресату без виконання жодної з вище перелічених шести дій у разі відсутності речей чи документів, які мають значення для досудового розслідування; 8) тимчасово затримати вручення кореспонденції (ч. 2, 3, 4 ст. 262 КПК України). При цьому, зняття копій чи отримання зразків здійснюється з метою збереження конфіденційності накладення арешту на кореспонденцію (ч. 2 ст. 262 КПК України). У протоколі проведення арешту, огляду та виїмки кореспонденції окрім відомостей, передбачених ст. 104 КПК України, також обов'язково зазначається, які саме відправлення були оглянуті, і які рішення, передбачені ч. 2, 3, 4 ст. 262 КПК України, були прийняті та здійснені.

Досліджувана НСРД проводиться стосовно таких видів кореспонденції, як: листи усіх видів, бандеролі, посилки, поштові контейнери, перекази, телеграми, інші матеріальні носії передання інформації між особами (ч. 4 ст. 261 КПК України). Положення ч. 1, 5 ст. 261 КПК України зобов'язують керівників і працівників установ зв'язку сприяти проведенню цієї НСРД і не розголошувати факт її проведення чи отриману інформацію, в тому числі контролювати надходження до установи зв'язку кореспонденції на яку накладено арешт та затримувати її відправлення [5].

На наш погляд, у чинному КПК України доволі чітко визначено процесуальний порядок проведення арешту, огляду та виїмки кореспонденції. І це не є дивним, адже його запозичено з попереднього КПК України, що діяв з 1961 р. по 18.11.2012 (далі – КПК України 1960 р.), де ця слідча дія була віднесена до глави 16 «Обшук і виїмка» та закріплена положеннями ст. ст. 187, 187-1 [8]. Як свідчать законодавчі зміни, протягом дії КПК України 1960 р. процесуальна форма виїмки постійно вдосконалювалась. Слід відмітимо, що вперше таку слідчу дію як виїмка було введено до кримінального процесуального законодавство, що діяло на значній частині території сучасної України ще у 1878 році. Так, Статут кримінального судочинства було доповнено статтею 3681 про

огляд та виїмку поштово-телеграфної кореспонденції. Вказану слідчу дію було дозволено застосовувати щодо поштово-телеграфної кореспонденції, відправленої від імені або на ім'я особи, щодо якої порушено кримінальне переслідування, на підставі вмотивованої постанови суду, винесеної за клопотанням судового слідчого[9, с. 352-353].

Незважаючи на те, що процесуальний порядок досліджуваного правового інституту має понад 100 річну історію розвитку, запозичення положень його регламентації з КПК України 1960 р. має й негативні наслідки. Так, на теперішній час у законодавстві України відсутнє визначення поняття «установа зв'язку», що застосовується у ст. ст. 261, 262 КПК України при регламентації процесуального порядку арешту, огляду та виїмки кореспонденції. Натомість, у ст. 1 Закону України «Про поштовий зв'язок», який регулює надання послуг поштового зв'язку, для визначення суб'єкту надання послуг поштового зв'язку, об'єму послуг поштового зв'язку, місця надання послуг закріплена наступна термінологія: «1) оператор поштового зв'язку (оператор) – суб'єкт підприємницької діяльності, який в установленому законодавством порядку надає послуги поштового зв'язку; 2) національний оператор поштового зв'язку (національний оператор) – оператор, який в установленому законодавством порядку надає універсальні послуги поштового зв'язку на всій території України і якому надаються виключні права на провадження певних видів діяльності у сфері надання послуг поштового зв'язку; 3) послуги поштового зв'язку – продукт діяльності оператора поштового зв'язку з приймання, обробки, перевезення та доставки (вручення) поштових відправлень, виконання доручень користувачів щодо поштових переказів, банківських операцій, спрямований на задоволення потреб користувачів; 4) поштові відправлення – листи, поштові картки, бандеролі, секограми, дрібні пакети, міжнародні відправлення з оголошеною цінністю, посилки, прямі поштові контейнери, оформлені відповідно до законодавства України, 5) об'єкти поштового зв'язку – поштамти, центри обробки та перевезення пошти, зональні вузли, вузли поштового зв'язку, відділення поштового зв'язку, пункти поштового зв'язку та інші підрозділи, задіяні у єдиному виробничо-технологічному процесі з надання послуг поштового зв'язку» [10].

Висновки. Враховуючи викладене, вбачається доцільним узгодити чинне кримінальне процесуальне законодавство України, тому пропонуємо:

по-перше, досліджувані види НСРД об'єднати в одну, яку назвати «Арешт, огляд і виїмка кореспонденції», адже саме така назва більш чітко відображає комплексність цієї процесуальної дії.

по-друге, доповнити ч. 4 ст. 261 КПК України абзацом другим у такій редакції: «Установами зв'язку є оператори поштового зв'язку (оператори), в тому числі національні, а також об'єкти поштового зв'язку».

На наше переконання, внесення запропонованих змін і доповнень якнайкраще дозволить на практиці застосувати відповідні положення КПК України.

Література

1. Інструкція про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні, затв. наказом Генеральної прокуратури України, МВС України, Служби безпеки України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України від16.11.2012№114/1042/516/1199/936/1687/5.URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0114900-12.

2. Погорецький М. А. Негласні слідчі (розшукові) дії: проблеми провадження та використання результатів у доказуванні. *Юридичний часопис національної академії внутрішніх справ.* 2013. № 1. С. 270-276.

3. Колесник В. А. Негласні слідчі (розшукові) дії: кримінально-процесуальні та криміналістичні аспекти підготовки і проведення: науково-практичний посібник. *Академія адвокатури України.* К.: Прецедент, 2014. 135 с.

4. Сергєєва Д. Б. Щодо класифікації негласних слідчих (розшукових) дій. *Вісник кримінального судочинства.* 2015. № 2. С. 69-76

5. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#n2295.

6. Словник української мови. Академічний тлумачний словник: в 11 т. Т. 7. 1976. С. 568. URL: http://sum.in.ua/s/pryvatny.

7. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Хелфорд проти Сполученого Королівства»: від 25.06.1997. URL: http://khpg.org/1363591929.

8. Кримінально-процесуальний кодекс України: Закон України від 28.12.1960 № 1001-05. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-05#Text (втратив чинність).

9. Судебные уставы Императора Александра II съ законодательными мотивами и разъясненіями. Уставъ уголовнаго судопроизводства. 9-е изд. испр. и доп. по 15-ое февр. 1907 г. С. Г. Щегловитова (неоффициальное изданіе). СПб.: Тип. А. С. Суворина, 1907. 998 с.

10. Про поштовий зв'язок: Закон України від 04.10.2001№2759-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2759-14#Text.

Анотація

Конюшенко Я. Ю. **Арешт, огляд та виїмка кореспонденції як різновиди негласних слідчих (розшукових) дій, пов'язаних із втручанням у приватне спілкування.** – Стаття.

Стаття присвячена аналізу таких негласних слідчих (розшукових) дій, як накладення арешту на кореспонденція (ст. 261 КПК Україна) та огляд і виїмка кореспонденції (ст. 262 КПК України). Визначено, що вказані процесуальні дії є новим засобом пізнавальної діяльності слідчого, прокурора у кримінальному провадженні, які пов'язані з втручанням у приватне спілкування особи. Констатовано, що досліджувані види негласних слідчих (розшукових) дій доцільно роз-

глядати в єдності, з огляду на що законодавчий підхід щодо їх унормування в різних статтях КПК України є невиправданим. Це також випливає з приписів закону, де визначено, що накладення арешту на кореспонденцію надає право слідчому здійснювати огляд і виїмку цієї кореспонденції. Запропоновано вказані негласні слідчі (розшукові) дії називати «Арешт, огляд і виїмка кореспонденції». В роботі серед іншого висвітлено підстави, мету і умови застосування накладення арешту на кореспонденція та огляд і виїмка кореспонденції.

Ключові слова: негласні слідчі (розшукові) дії, втручання у приватне спілкування, накладення арешту на кореспонденцію, огляд і виїмка кореспонденції.

Аннотация

Конюшенко Я. Ю. **Арест, осмотр и выемка корреспонденции как разновидности негласных следственных (розыскных) действий, связанных с вмешательством в частное общение.** – Статья.

Статья посвящена анализу таких негласных следственных (розыскных) действий, как наложение ареста на корреспонденцию (ст. 261 УПК Украины) и осмотр и выемка корреспонденции (ст. 262 УПК Украины). Определено, что указанные процессуальные действия являются новым средством познавательной деятельности следователя, прокурора в уголовном производстве, связанные с вмешательством в частное общение человека. Констатировано, что исследуемые виды негласных следственных (розыскных) действий целесообразно рассматривать в единстве, учитывая, что законодательный подход к их нормализации в различных статьях УПК Украины является неоправданным. Это также следует из предписаний закона, где определено, что наложение ареста на корреспонденцию дает право следователю осуществлять осмотр и выемку этой корреспонденции. Предложено указаны негласные следственные (розыскные) действия называть «Арест, осмотр и выемка корреспонденции». В работе среди прочего освещены основания, цели и условия применения наложения ареста на корреспонденцию и осмотр и выемка корреспонденции.

Ключевые слова: негласные следственные (розыскные) действия, вмешательство в частную общения, наложение ареста на корреспонденцию, осмотр и выемка корреспонденции.

Summary

Koniushenko Ya. Yu. **Arrest, inspection and seizure of correspondence as a kind of covert investigative (search) actions related to interference in private communication.** – Article.

The article is devoted to the analysis of such covert investigative (search) actions as the seizure of correspondence (Article 261 of the CPC of Ukraine) and the review and seizure of correspondence (Article 262 of the CPC of Ukraine). It is determined that these procedural actions are a new means of cognitive activity of the investigator, prosecutor in criminal proceedings, which are associated with interference in the private communication of the person. It is stated that the studied types of covert investigative (search) actions should be considered in unity, given that the legislative approach to their standardization in various articles of the CPC of Ukraine is unjustified. This also follows from the provisions of the law, which stipulate that the seizure of correspondence gives the investigator the right to inspect and seize this correspondence. It is proposed to call these covert investigative (search) actions «Arrest, inspection and seizure of correspondence.» The paper highlights, among other things, the grounds, purpose and conditions of application of seizure of correspondence and review and seizure of correspondence.

Key words: covert investigative (search) actions, interference in private communication, seizure of correspondence, review and seizure of correspondence.

УДК 343.122 (477)

О. В. Мартовицька
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального процесу та організації досудового слідства
Харківського національного університету внутрішніх справ

ПРАВОВА ДОПОМОГА ТА ЇЇ ОЗНАКИ В НАЦІОНАЛЬНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

Постановка проблеми. Неможливо визначити теоретичні та прикладні проблеми інституту професійної правничої допомоги в кримінальному процесі України без з'ясування сутності та змісту такої допомоги як у науковій юридичній літературі, так і національному законодавстві. У зв'язку з чим уважаємо актуальним питання про конституційні засади права на правову допомогу в Україні.

Аналіз останніх досліджень. Інститут правової допомоги неодноразово досліджували в своїх працях такі вчені, як: О.А. Банчук, Є.Ю. Бова, Г.І. Гладун, М.С. Демкова, В.В. Заботін, В.М. Ісакова, С.С. Калинюк, М.В. Кравченко, М.І. Лахижа, В.С. Личко, М.Т. Лоджук, М.І. Рішко, М.В. Стаматіна, Н.В. Хмелевська, Ю.Т. Шрамко й інші. Разом із тим чимало питань по сьогоднішній день залишаються дискусійними. Зокрема, з урахуванням постійного оновлення вітчизняного законодавства багато наукових напрацювань про поняття та ознаки правової допомоги втратили свою актуальність. Тому метою представленої статті є визначення правової допомоги та виокремлення її ознак згідно з положеннями національного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Проаналізувавши фахову літературу, можна помітити, що для позначення професійної правничої допомоги в наукових джерелах поширеним є використання терміну «правова допомога». Це пов'язано із тим, що поняття «професійна правнича допомога» законодавець закріпив на рівні конституційних положень у 2016 році шляхом внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя), згідно з якими у статті 59 у частині першій слово «правову» замінили словами «професійну правничу» [1]. У зв'язку з чим уважаємо, що для більш повного та глибокого аналізу сутності та змісту досліджуваної категорії в представленій статті слід з'ясувати трактування як поняття «правова допомога», так і «професійна правнича допомога», а також виокремити їх ознаки з урахуванням їх нормативно-правової регламентації.

Розпочнемо вирішення поставленого наукового завдання зі встановлення семантико-етимологічного значення складових понять «правова допомога» і «професійна правнича допомога», а саме термінів «правовий», «професійний», «правничий» і «допомога», які в своєму поєднанні й визначають сутність досліджуваного інституту. Так, у сучасній українській мові під словом «допомога» прийнято розуміти сприяння, підтримка в чому-небудь; матеріальна підтримка; захист, порятунок у біді; сприяння в лікуванні, полегшення страждань; ті, хто приходить на допомогу кому-небудь [2, с. 319]. У гуманітарних науках допомогу розглядають як різновид соціальної взаємодії [3, с. 125; 4, с. 526–527; 5, с. 55]. При цьому, як зазначає В.М. Ісакова, допомога є особливою діяльністю, яка відрізняється від усіх інших видів людської діяльності специфікою суб'єктів, об'єкта, інтересів, мети, змісту, результату, інших складових діяльності [5, с. 56]. З наведеного помітно, що під допомогою варто розуміти діяльність, яка полягає у взаємодії декількох суб'єктів з метою надання одному з них підтримки, зокрема з метою забезпечення захисту його прав, свобод і законних інтересів. А от прикметники, які використовуються у словосполученні з поняттям «допомога», визначають її характер.

За допомогою слова «правовий» вказують на приналежність до права як законодавства, системи встановлених або санкціонованих державою загальнообов'язкових правил (норм) поведінки, науки, що вивчає юриспруденцію [2, с. 1101]. Тобто «правовий» по відношенню до допомоги означає, що вона здійснюється правовими засобами в правовому полі, тобто згідно та на основі нормативно-правових положень. Термін «правничий» у сучасній українській мові тлумачать як те саме, що юридичний [2, с. 1101]. Останній означає пов'язаний із законодавством, правовими нормами і практичним їх застосуванням; пов'язаний з вивченням і науковою розробкою правознавства, юриспруденції; призначений для підготовки юристів [2, с. 1644]. Тобто фактично слова «правовий» і «правничий» можна вживати як синонімічні, особливо у контексті досліджуваної проблематики.

Що ж стосується слова «професійний», то воно є прикметником до професії й означає пов'язаний з певною професією; який об'єднує людей однієї професії чи близьких професій [2, с. 1177]. Поняття ж «професія» позначає рід занять, трудової діяльності, що вимагає певних знань і навичок та є для кого-небудь джерелом існування [2, с. 1177]. Тобто професія є видом трудової діяльності, що визначається характером і метою трудових функцій [6, с. 183]. Виходячи із цього, використан-

© О. В. Мартовицька, 2018

ня прикметника «професійний» по відношенню до поняття правової допомоги означає, що така допомога надається фахівцями, а саме особами з юридичною освітою, для яких надання правових послуг є родом їх занять.

На законодавчому рівні термін «правова допомога» закріплений у законі України «Про безоплатну правову допомогу», в якому під ним пропонується розуміти «надання правових послуг, спрямованих на забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, захисту цих прав і свобод, їх відновлення у разі порушення» [7]. Більше того, в п. 3 ч. 1 ст. 1 вищезазначеного нормативно-правового акта надається трактування правових послуг як «надання правової інформації, консультацій і роз'яснень з правових питань; складення заяв, скарг, процесуальних та інших документів правового характеру; здійснення представництва інтересів особи в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами; забезпечення захисту особи від обвинувачення; надання особі допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації» [7]. В положеннях Основного Закону України, як вище зазначалося, використовується термін «професійна правнича допомога», проте без зазначення його тлумачення.

У фаховій же юридичній літературі з урахуванням регулярного оновлення вітчизняного законодавства можна зустріти дослідження, присвячені як визначенню поняття правової допомоги, так і професійної правничої, так і юридичної допомоги. Тому вважаємо за необхідне детальніше зупинитися на найбільш розповсюджених наукових підходах до трактування наведених понять.

В юридичній енциклопедії правова допомога трактується за допомогою визначення права на правову допомогу, яке покликане забезпечити правовий захист прав людини в судовому та інших процесах [6, с. 24, 36]. Також у названій енциклопедії надається визначення й поняття «правова допомога в міжнародному праві», під якою пропонується розуміти допомогу, яка надається однією державою іншій з цивільних та кримінальних справ, яка регулюється міжнародними договорами та покликана забезпечити відповідно до зобов'язань договірних держав рівний правовий захист особистих і майнових прав як своїм, так і іноземним громадянам. При цьому зазначається, що предметом такої правової допомоги є виконання процесуальних дій, передбачених законодавством договірних держав [6, с. 36]. Авторський колектив правової енциклопедії використовує термін «юридична допомога», який визначає як сукупність заходів щодо надання правових послуг юридичним та фізичним особам, яка має на меті їх правильну юридичну орієнтацію у різноманітних правових ситуаціях [8, с. 375].

В юридичній літературі правову допомогу, зазвичай, виходячи з етимологічного значення поняття «допомога», визначають як діяльність. При цьому відмінні риси такої діяльності окремі вчені визначають по-різному. Зокрема, акцент робиться на таких її складових елементах як зміст, суб'єкти надання, суб'єкти отримання, тощо. Так, розповсюдженою є думка, що правова допомога є діяльністю, якій притаманний правовий зміст і яка вчиняється визначеними в законі суб'єктами [9, с. 19]. У кримінальному процесуальному праві нерідко науковці правову допомогу зводять до діяльності захисника [10, с. 26].

На тому, що в юридичній літературі правова допомога характеризується як діяльність, послуги, правовідносини, право або можливість [5, с. 9], акцентує свою увагу й В.М. Ісакова. При цьому вченою відзначається, що потрібно відмежовувати поняття «правова допомога» від інших суміжних понять, з якими воно часто ототожнюється («правові послуги», «правозахисна діяльність», «адвокатські послуги» тощо) [5, с. 10].

С.С. Калинюк у дисертації «Інститут адвокатури в механізмі реалізації права людини і громадянина на правову допомогу: конституційно-правовий аспект» використовує термін «кваліфікована правова допомога», під якою, в свою чергу, пропонує розуміти будь-яку самостійну діяльність із надання на постійній професійній основі правових послуг на території України [11, с. 3]. При цьому правову допомогу науковець трактує як закріплену в Конституції України та деталізовану в поточному галузевому законодавстві сукупність видів юридичної допомоги, що надається адвокатами, нотаріусами, юрисконсультами громадських об'єднань та інших уповноважених на це суб'єктів, яка функціонує з метою забезпечення реалізації конституційних прав і свобод людини та громадянина, захисту цих прав, а також їх відновлення у разі порушення [11, с. 4, 7]. Тобто правова допомога не тільки визнається видом діяльності, а деталізовано її суб'єктів і мету.

На нашу думку, визначення правової допомоги як різновиду діяльності окремих суб'єктів є цілком вірним. Разом із тим поділяємо думку тих науковців, які не просто обмежуються вказівкою на діяльнісний характер правової допомоги, а деталізують у чому полягає така діяльність і визначають її природу. Зокрема, вважаємо слушною позицію, запропонованою В.С. Личко, яка визначає правову допомогу як різновид юридичної діяльності, який спрямовано на здійснення правових послуг для зацікавлених осіб публічного і приватного права. При цьому акцентується увага на тому, що сформульована дефініція правової допомоги є нічим іншим як категорією загальнотеоретичного правознавства [12, с. 4]. Дійсно, наведене трактування правової допомоги чітко визначає такі її

основні риси як віднесення її до різновиду саме юридичної діяльності, визначення змісту вказаної діяльності (здійснення правових послуг) та адресата, тобто кому надається така допомога (зацікавленим особам як публічного, так і приватного права). Проте поза увагою залишилося питання про спрямування вказаної діяльності.

Не менш розповсюдженим є трактування правової допомоги як різновиду правових послуг [13, с. 21] чи юридичної допомоги (допомоги правового характеру) [14, с. 23].

Також досить розповсюдженою є наукова позиція, згідно з якою правову допомогу визначають, передусім, як реалізацію (здійснення) дій, спрямованих на захист прав і свобод особи, або сприяння такій реалізації. Зокрема, Ю.Т. Шрамко, досліджуючи актуальні питання законодавчого регулювання конституційного права на правову допомогу в Україні, сформулювала авторську дефініцію поняття правової допомоги як гарантованого державою кваліфікованого сприяння суб'єктами, визначеними законом, людині у здійсненні нею правомірних процесуальних дій (актів), необхідних для набуття, зміни або припинення прав чи обов'язків [15, с. 3]. Тобто науковець пропонує під правовою допомогою насамперед розуміти сприяння вчиненню певних правомірних дій процесуального характеру, яке за своєю природою є кваліфікованим, тобто фаховим, та гарантується державою опосередковано через відповідні інститути. Поряд із зазначеним можна зустріти визначення правової допомоги не як сприяння, а можливості здійснювати захист прав, свобод і законних інтересів людини. Зокрема, в законодавстві та фаховій літературі, виданих під егідою Ради Європи, правову допомогу прийнято тлумачити як можливість особи використовувати або захищати свої права в будь-яких судах, право відшкодувати всі судові витрати, понесені особою, якій надається правова допомога в ході захисту своїх прав (гонорар адвоката, судовий збір, витрати на експертизу, відшкодування витрат свідків і витрати на перекладача) [9, с. 112]. На наш погляд, таке трактування правової допомоги не є вірним, оскільки можливість особи використовувати або захищати свої права є нічим іншим як вираженням права особи на такий захист. Тобто в наведеному визначенні мова йде не про правову допомогу, а про право на правову допомогу, на чому детальніше зупинимося в наступному розділі дисертації.

Раніше згадувалося про те, що правова допомога є різновидом юридичної допомоги. У зв'язку з цим деякі вчені здійснюють спроби визначити поняття правової допомоги шляхом встановлення її співвідношення з юридичною допомогою й виокремлення їх властивостей. Зокрема, Н.В. Хмелевська пропонує встановлювати природу правової допомоги через її взаємозв'язок із суттю юридичної допомоги, адже вона є видом чи сукупністю видів юридичної допомоги, спрямованих на забезпечення реалізації прав і свобод людини, особи, громадянина, захисту цих прав і свобод, їх відновлення у разі порушення. При цьому наголошується на необхідності розмежовувати терміни «правова допомога» та «юридична допомога». Зокрема, відзначається, що саме правознавчий зміст допомоги у категорії «юридична допомога» вказує на обов'язковість її правової аргументації, тобто «прив'язки» до конкретного законодавства, правових норм, наявності можливості та способу їх практичного застосування [16, с. 4–5]. На нашу думку, з урахуванням наведених вище семантико-етимологічних тлумачень термінів «правовий» і «юридичний» можна стверджувати, що, дійсно, вказані поняття за своїм смисловим навантаженням є тотожними, а значить й поняття правової й юридичної допомоги також варто вживати як синоніми.

У контексті вищезазначеного вдалою є думка, яку висловлює М.І. Пришляк, згідно з якою про те, що слова «юридична допомога», «правова допомога», «професійна правнича допомога» є різними за написанням, однак мають близьке лексичне значення, що дає підстави розглядати їх як синоніми. Різні за написанням, однак тотожні за змістом, є слова «правник» та «юрист». Проте останнє є більш давнім і поширеним у позначенні знавців права. Незважаючи на те, що це слово є запозиченим, воно не сприймається серед фахівців як чужорідне та не потребує пояснень щодо свого значення. Отож, якщо за базовий брати саме термін «юрист», то цілком виправданим буде, зважаючи на похідну, в противагу словам «правова допомога», «правнича допомога», використовувати в нормативних актах слова «юридична допомога». Адже такими же принципом під час заміни терміна «правова допомога» на «правнича допомога» керувалися розробники проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)». Українська філологія не заперечує можливості вживання українських слів як синонімів до запозичених, однак чи виправдано це тоді, коли заміна одного слова на інше спричиняє таку невизначеність, пов'язану з цим у законодавстві України [17, с. 75]. При цьому очевидно, що озвучене науковцем наприкінці питання є риторичним.

Характеристику правової допомоги можна знайти не тільки в наукових працях, а й в офіційних тлумаченнях положень ст. 59 Конституції України, зокрема в рішеннях Конституційного Суду України. Зокрема, в одному з таких рішень зазначено, що правова допомога є багатоаспектною, різною за змістом, обсягом та формами і може включати консультації, роз'яснення, складення позовів і звернень, довідок, заяв, скарг,

здійснення представництва, зокрема в судах та інших державних органах, захист від обвинувачення тощо. Вибір форми та суб'єкта надання такої допомоги залежить від волі особи, яка бажає її отримати. При цьому у передбачених законом випадках, зокрема для захисту прав і свобод дітей, неповнолітніх батьків та для захисту від обвинувачення, відповідні державні органи, їх посадові та службові особи під час здійснення своїх повноважень зобов'язані забезпечити надання зазначеним особам необхідної правової допомоги [18].

Проаналізувавши наукові підходи до трактування правової допомоги, а також його нормативне визначення, з'ясували, що основні ознаки правової допомоги, що в своїй сукупності формують її зміст, визначають характер такої діяльності, форму її реалізації, правові наслідки тощо. Зокрема, В.С. Личко, враховуючи порядок організації, надання та отримання правової допомоги, виокремлює й надає характеристику таким ознакам, як: 1) правова допомога – це різновид юридичної діяльності; 2) отримує вираження у наданні правових послуг; 3) може надаватися як на платній, так і безоплатній основі; 4) передбачає наявність професійної таємниці; 5) наслідки правової допомоги мають юридичне значення [12, с. 8]. Окремої уваги заслуговує думка про те, що зміст правової допомоги виражається в двох аспектах – з однієї сторони це «юридична діяльність кваліфікованого суб'єкта», а з іншої – «зовні має вираження у вигляді правової послуги (результату юридичної діяльності)» [12, с. 8].

На нашу думку, серед основних ознак правової допомоги, виходячи з положень національного законодавства та загальноприйнятих наукових підходів до трактування вказаного інституту, варто виокремлювати наступні: є різновидом юридичної діяльності, підстави, порядок і наслідки здійснення якої регулюються нормами права; змістом указаної діяльності є надання правових послуг; її метою є реалізація та захист прав, свобод і законних інтересів людини за допомогою правових засобів, а також їх відновлення у разі порушення; суб'єкти її надання наділяються визначеним законодавством обсягом повноважень (прав і обов'язків); гарантується державою, що виражається у наявності механізму забезпечення надання правової допомоги, що передбачає можливість оскарження дій та бездіяльності посадових осіб, які порушують порядок надання правової допомоги, а також наявності відповідальності за порушення законодавства про правову допомогу.

Разом із тим слід зосередити увагу на тому, що станом на сьогодні існує невідповідність положень законодавства, що регламентує діяльність з надання правової допомоги, окремим конституційним положенням. А саме, мова йде про те, що на рівні Основного Закону закріплюється право на професійну правничу допомогу, а значить робиться наголос на тому, що допомога повинна бути не тільки правовою, а й надаватися виключно фахівцями – особами з юридичною освітою, для яких надання правових послуг є родом їх занять. Так, ст. 16 Господарського процесуального кодексу України та ст. 15 Цивільного процесуального кодексу України йменуються «Правнича допомога» [20; 21], а ст. 16 Кодексу адміністративного судочинства України – «Правнича допомога при вирішенні справ в адміністративному суді» [19]. При цьому в ч. 2 цих статей зазначається, що «представництво в суді, як вид правничої допомоги, здійснюється виключно адвокатом (професійна правнича допомога), крім випадків, встановлених законом» [19; 20; 21]. Також у вказаних нормативно-правових актах поняття «професійна правова допомога» вживається під час визначення осіб, які «за законом зобов'язані зберігати в таємниці відомості, що були довірені їм у зв'язку з надання професійної правничої допомоги …», а значить не можуть бути допитані як свідки, а також у контексті визначення витрат на професійну правничу допомогу [19; 20; 21]. У той же час ані в законі «Про безоплатну правову допомогу», ані в КПК України термін «професійна» по відношенню до правової (правничої) допомоги не застосовується. Зокрема, в КПК України зустрічаються терміни «правова допомога», «правова допомога захисника», «кваліфікована правова допомога» тощо, але не «професійна». У зв'язку з цим не вважаємо доречним і обґрунтованим виокремлення вказаної властивості як ознаки правової допомоги, оскільки вона не визначена в національному законодавстві України як обов'язкова для всіх галузей процесуального права.

Висновки. Отже, під правовою допомогою пропонуємо розуміти різновид юридичної діяльності, який полягає в здійсненні уповноваженими законодавством України суб'єктами своїх повноважень з надання правових послуг з метою забезпечення гарантованих державою реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів людини за допомогою правових засобів, а також їх відновлення у разі порушення.

Література

1. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): закон України від 02.06.2016 № 1401–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 28. Стор. 7. Стаття 532.

2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. К., Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.

3. Козырев Г.И. Социальное действие, взаимодействие, поведение и сициальный контроль. *Социологические исследования*. 2005. № 8. С. 124–129.

4. Сорокин П.А. Человек. Цивилизация. Общество / Общ. ред., сост. и предисл. А.Ю. Согомонов: пер. с англ. М.: Политиздат, 1992. 543 с.

5. Ісакова В.М. Право на правову допомогу: поняття, особливості, гарантії: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01.Харків, 2013. 207 с.

6. Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 5: П–С. 2003. 736 с.

7. Про безоплатну правову допомогу: закон України від 02.06.2011 № 3460–VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 51. Ст. 577.

8. Сучасна правова енциклопедія / за заг. ред. О.В. Зайчука; Ін-т законодавства Верховної Ради України. 2-ге вид., перероб. і допов. К.: Юрінком Інтер, 2013. 408 с.

9. Банчук О.А., Демкова М.С. Правова допомога: зарубіжний досвід та пропозиції для України. К.: Факт, 2004. 504 с.

10. Тарло Е.Г. Роль адвокатуры в системе обеспечения конституционного права на юридическую помощь: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.11. М, 2001. 221 с.

11. Калинюк С.С. Інститут адвокатури в механізмі реалізації права людини і громадянина на правову допомогу: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Ужгород, 2015.14 с.

12. Личко В.С. Поняття та види правової допомоги в Україні: загальнотеоретичне дослідження: автореф. дис.…канд.юрид.наук:спец.12.00.01.Одеса,2013.24с.

13. Бірюкова А.М., Гончаренко С.В. Щодо проекту Закону України «Про правову допомогу», розробленого Міністерством юстиції України. Адвокат. 2004. № 1. С. 20–23.

14. Волков А., Гаврушко А. Бесплатная юридическая помощь. Юридическая практика. 2003. 12 авг. (№ 32). С. 23.

15. Шрамко Ю.Т. Конституційне право на правову допомогу в Україні: актуальні питання законодавчого регулювання: автореф. дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Київ, 2016. 18 с.

16. Хмелевська Н.В. Теоретичні й нормативно-прикладні основи забезпечення правової допомоги адвокатом в Україні: автореф. дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.10. Київ, 2013. 17 с.

17. Пришляк М.І. Про співвідношення понять «правова допомога», «юридична допомога», «професійна правнича допомога». *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Випуск 4 (25). Том 1. С. 72–76.

18. У справі за конституційним зверненням громадянина Голованя Ігоря Володимировича щодо офіційного тлумачення положень статті 59 Конституції України (справа про право на правову допомогу): рішення Конституційного Суду України від 30.09.2009 № 23–рп/2009. Офіційний вісник України. 2009. № 79. Стор. 62. Стаття 2694. Код акта 48122/2009.

19. Кодекс адміністративного судочинства України: закон України від 06.07.2005 № 2747–IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.

20. Цивільний процесуальний кодекс України: закон України від 18.03.2004 № 1618–IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 40–41, № 42. Ст. 492.

21. Господарський процесуальний кодекс України: закон України від 06.11.1991 № 1798–XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 6. Ст. 56.

Анотація

Мартовицька О. В. **Правова допомога та її ознаки в національному законодавстві.** – Стаття.

У статті наголошено на необхідності з'ясування сутності та змісту правової допомоги як у науковій юридичній літературі, так і національному законодавстві з метою визначити теоретичні та прикладні проблеми інституту професійної правничої допомоги в кримінальному процесі України. З'ясовано трактування понять «правова допомога», «професійна правнича допомога», «юридична допомога» та їх співвідношення. Зазначено, що на законодавчому рівні термін «правова допомога» та його тлумачення закріплені у законі України «Про безоплатну правову допомогу». Проаналізовано наукові підходи до трактування правової допомоги, а також його нормативне визначення. Встановлено, що основні ознаки правової допомоги, що в своїй сукупності формують її зміст, визначають характер такої діяльності, форму її реалізації, правові наслідки тощо. Запропоновано під правовою допомогою розуміти різновид юридичної діяльності, який полягає в здійсненні уповноваженими законодавством України суб'єктами своїх повноважень з надання правових послуг з метою забезпечення гарантованих державою реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів людини за допомогою правових засобів, а також їх відновлення у разі порушення.

Ключові слова: правова допомога, поняття, ознаки, національне законодавство, професійна правнича допомога, юридична допомога.

Аннотация

Мартовицкая Е. В. **Правовая помощь и ее признаки в национальном законодательстве.** – Статья.

В статье отмечена необходимость выяснения сущности и содержания правовой помощи как в научной юридической литературе, так и национальном законодательстве с целью определить теоретические и прикладные проблемы института профессиональной юридической помощи в уголовном процессе Украины. Выяснено трактовки понятий «правовая помощь», «профессиональная юридическая помощь», «юридическая помощь» и их соотношение. Отмечено, что на законодательном уровне термин «правовая помощь» и его толкование закреплены в Законе Украины «О бесплатной правовой помощи». Проанализированы научные подходы к трактовке правовой помощи, а также его нормативное определение. Установлено, что основные признаки правовой помощи, в своей совокупности формируют ее содержание, определяют характер такой деятельности, форму ее реализации, правовые последствия и тому подобное. Предложено под правовой помощью понимать разновидность юридической деятельности, которая заключается в осуществлении уполномоченными законодательством Украины субъектами своих полномочий по предоставлению правовых услуг с целью обеспечения гарантированных государством реализации и защиты прав, свобод и законных интересов человека с помощью правовых средств, а также их восстановление при нарушении.

Ключевые слова: правовая помощь, понятие, признаки, национальное законодательство, профессиональная юридическая помощь, юридическая помощь.

Summary

Martovytska O. V. **Legal aid and its features in national legislation.** – Article.

In the article, it has been emphasized the need to clarify the essence and content of legal aid in both the scientific legal literature and national legislation in order to identify theoretical and applied problems of the institute of professional legal assistance in the criminal process of Ukraine. The interpretation of the concepts "legal aid", "professional legal aid", "legal aid" and their relationship have been clarified. It has been noted that at the legislative level the term "legal aid" and its interpretation are enshrined in the law of Ukraine "On free legal aid". Scientific approaches to the interpretation of legal aid, as well as its normative definition have been analyzed. It has been established that the main features of legal aid, which together form its content, determine the nature of such activities, the form of its implementation, legal consequences and so on. It has been proposed to understand legal aid as a type of legal activity, which consists in the exercise by authorized entities of Ukraine of their powers to provide legal services to ensure state-guaranteed implementation and protection of human rights, freedoms and legitimate interests through legal means and their restoration in in case of violation.

Key words: legal aid, concepts, features, national legislation, professional legal aid.

УДК 343

С. С. Мірошниченко
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри кримінального права та кримінології
Університету державної фіскальної служби України

КРИМІНОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ СТАНУ ВЧИНЕННЯ КРАДІЖОК НЕПОВНОЛІТНІМИ

Злочинність неповнолітніх є самостійною кримінологічною проблемою, оскільки відрізняється від злочинності дорослих, що зумовлено соціально-психологічними особливостями, віком правопорушників і статусом у суспільстві. Крадіжка – найпоширеніший злочин серед неповнолітніх. Кримінологічний аналіз крадіжок, вчинених неповнолітніми є, з одного боку, інструментом виявлення криміногенних факторів у соціумі, а з іншого – базою для прогнозування злочинності в цілому та вироблення запобіжних заходів на майбутнє. Тому, пізнання особливостей, сучасних тенденцій і закономірностей цього різновиду злочинності дозволить віднайти новітні підходи до зменшення рівня криміналізації та віктимізації середовища неповнолітніх, розробити заходи запобігання, які в найбільшій мірі сприятимуть подальшій соціальній адаптації молодого покоління.

Різні аспекти проблеми кримінологічної характеристики крадіжок досліджували такі вчені як: Г.М. Борзенков, В.В. Голіна, А.І. Гуров, О.М. Джужа, Т.С. Жукова, Г.Г. Євангулов, К.Є. Ігошев, М.Г. Колодяжний, М.Й. Коржанський, О.М. Литвинов, П.П. Михайленко, Ю.В. Нікітін, М.Г. Міненок, Н.С. Скриннікова, О.В. Смаглюк, Є.Г. Філатова, В.І. Шакун, С.М. Шиверський, О.Ю. Юрченко та інші.

При цьому одним із перших, у вітчизняній кримінологічній науці, було комплексне дослідження крадіжок, що вчиняються неповнолітніми, К.О. Павлишин у монографії «Крадіжки, вчинені неповнолітніми: кримінологічний аналіз» (2019 р.).

Відповідно до частини 1 статті 185 Кримінального кодексу України крадіжка – це злочин, що полягає у таємному викраденні чужого майна [1].

Ступінь суспільної небезпеки цих злочинів значно підвищується, коли вони вчиняються неповнолітніми. А, як свідчать статистичні дані, крадіжки залишаються найпоширенішими видами в структурі злочинності неповнолітніх. Їхня питома вага щорічно коливається у межах від 40% до 67% [2, с. 206].

Неповнолітні злочинці – це особи віком від 14 (вік, з якого починається кримінальна відповідальність практично за всі діяння, які реально вчиняють неповнолітні) до 18 років (вік юридичного повноліття) [3, с. 106]. Так, у кримінології злочинність неповнолітніх розглядається як негативне явище, що проявляється у сукупності злочинів, вчинених особами у віці від 14 до 18 років.

К. О. Павлишин визначає злочинність неповнолітніх як відносно масове, історично мінливе негативне соціальне явище, яке охоплює певну територію, певний період часу та демонструє систему заборонених кримінальним законом суспільно небезпечних діянь, що вчиняються особами віком від 14 до 18 років [4, с. 12].

Таким чином, у кримінології злочинність неповнолітніх вважається окремим видом і розглядається як відносно самостійний феномен.

Як свідчить наше дослідження, особи, які вчиняють крадіжку розуміють, що це – незаконне збагачення, паразитизм. Отримання певних матеріальних благ без відповідних затрат праці й часу. Вона певною мірою нейтралізує ризик викриття й покарання за крадіжку, що приваблює окремих осіб як спосіб наживи. Нерідко підґрунтям крадіжки є заздрість, гонитва за престижем чи буденне паразитичне споживання матеріальних благ. Основою крадіжки є «таємничість дійства», на яке так розраховує крадій. Для неповнолітніх крадіїв це ще й привабливий елемент гри, пов'язаний з необхідністю ризику й переховування, що створює такий жаданий присмак «романтики» [5, с. 18].

Аналіз досліджень європейських правників свідчить про те, що походження злочинності неповнолітніх майнового характеру обумовлюється поєднанням різних чинників – соціальних, генетичних та біопсихологічних. Зокрема, у Франції та Італії керуються переважно біопсихологічними теоріями пояснення причин вчинення правопорушень майнового характеру неповнолітніми особами, а у Великій Британії, ФРН – соціологічними [6, с. 30-31].

У зв'язку з неоднорідністю крадіжок за місцем їх учинення, вартості предметів посягання та сумами спричинених збитків Б.М. Головкін виокремлює такі види крадіжок, учинених неповнолітніми: з квартир та інших помешкань; із кіосків (магазинів); у натовпі; із салонів автотранспорту. В останні часи окремо слід вирізняти крадіжки кольорових (чорних) металів та виробів із них, які теж відповідають названому класифікаційному критерію (місце вчинення злочину) [7, с. 83].

Як свідчать результати нашого дослідження, сучасні тенденції вчинення крадіжок неповно-

© С. С. Мірошниченко, 2018

літніми в Україні мають певні особливості. Так, на відміну від злочинності дорослих, злочинність неповнолітніх вирізняється більш груповим характером. Наприклад, заздалегідь сплановані крадіжки з квартир, сховищ, баз, складів вчиняються переважно групами неповнолітніх до трьох осіб, що зорганізовані та діяли більш-менш тривалий період. Причинами об'єднання неповнолітніх в антисоціальні групи є бажання убезпечити себе від насильства з боку старших та сильніших однолітків, прагнення до незалежності від батьків в матеріальному плані, які контролюють видатки, бажання «по-дорослому» проводити дозвілля, мати «кишенькові» гроші на особисті потреби, пов'язані з носінням престижних речей, відвідуванням розважальних закладів для молоді, а також почуття неповноцінності, самотності, непорозуміння з боку сім'ї. Ще однією особливістю кримінологічної характеристики злочинності неповнолітніх є порівняно більша частка злочинів, вчинених у стані сп'яніння (алкогольного або токсичного). На це також звертає увагу і О. С. Стеблинська, зокрема, за результатами її дослідження у структурі злочинів, вчинених неповнолітніми у стані сп'яніння, переважали злочини проти власності [8, с. 296].

Крадіжки залишаються найпоширенішими видами в структурі злочинності неповнолітніх. Починаючи з 2010 року (11 546 злочинів) і аж до 2016 року (3286 злочинів) рівень крадіжок, що вчиняються неповнолітніми, в Україні поступово зменшується, однак проблема злочинності неповнолітніх залишається, що наглядно простежується в 2017 році (3427 злочинів) [4, с. 7-8]. У відповідності до офіційної статистики Генеральної прокуратури України, у Таблиці 1 наведені кількісні відомості про зареєстровані кримінальні правопорушення за статтею 185 Кримінального кодексу України протягом 2019 року.

Таблиця 1

Місяць	**Зареєстровано кримінальних проваджень**
Січень 2019	101
Лютий 2019	115
Березень 2019	188
Квітень 2019	217
Травень 2019	238
Червень 2019	206
Липень 2019	212
Серпень 2019	226
Вересень 2019	188
Жовтень 2019	253
Листопад 2019	263
Грудень 2019	260
Всього	**2467**

Дослідження статистичних даних Генеральної прокуратури України показує, що за 2019 рік було обліковано 2467 кримінальних проваджень щодо вчинення крадіжок неповнолітніми або за їх участю, а кількість таких крадіжок в окремі пори року майже однакова. Якщо восени зафіксовано 28,54% злочинів, то влітку 26,10%, а весною 26,06% і лише взимку встановлене певне зниження – 19,30%. На початку 2020 року у січні (58 злочинів) спостерігається зниження зареєстрованих крадіжок, вчинених неповнолітніми, тоді як у лютому (122 злочини) та березні (195 злочинів) даний показник збільшився в порівнянні з 2019 роком [9].

За кількістю підліткових злочинів у 2019 році перше місце посідають крадіжки із складів, баз, магазинів та інших торгівельних точок (589), друге місце займають крадіжки з квартир (88), третє – з автомобілів (64), четверте – кишенькові крадіжки (58). Як правило, неповнолітні вчиняють крадіжки раптово, об'єкт злочинного посягання завчасно не обирають, діють без попереднього плану злочинних дій, розподілу ролей; якщо це приміщення, то використовують свої фізичні, інтелектуальні можливості, звички та підручні засоби для проникнення в середину. Діють хаотично, не узгоджено, залишають за собою велику кількість слідів. Відповідно, діючи без попереднього умислу на вчинення крадіжки, не мають спеціально відведених місць для переховування викрадених предметів, зберігають при собі, рідко одразу їх реалізують. Тому не дивно, що найпоширенішим місцем викрадень є магазини, кіоски (особливо в невеликих містах), оскільки вони, як правило, одноповерхові або знаходяться на першому поверсі, мають просту конструкцію будівлі, переважно без охорони нічний час, лише сигналізація, особливо це стосується сільської місцевості, де старі вагони потягів перебудовані під магазини, злочинці неодноразово буваючи там, знають перелік предметів і місце їх розташування. Зазначені умови полегшують проникнення в такі місця завдяки застосуванню металевого прута, лому, сокири. Викрадають предмети, які легше винести з собою та зникнути з місця події [10, с. 266].

Переважну більшість квартирних крадіжок вчиняють за так званою «наводкою» близьких друзів потерпілих, родичів або неповнолітніх товаришів. Так, крадіжки неповнолітніми у 10% випадків вчиняються у батьків і родичів, у 15% – у сусідів і знайомих. До вчинення крадіжки злочинець і жертва у 28% випадків були не знайомі, у 8% – приятелі. У 20% випадків між злочинцем і жертвою були неприязні стосунки, і у 19% – нейтральні. Для цього виду злочину характерним є пошук жертви заздалегідь [11, с. 159].

Розглядаючи проблему вчинення крадіжок неповнолітніми, нами виділено обставини та фактори, що сприяють підвищенню їх рівня, а саме:

1. Об'єднання неповнолітніх в антисоціальні групи, рівняння на співучасників, небажання зганьбитися перед однолітками;

2. Відсутність контролю з боку суспільства (серед неповнолітніх спостерігається незайнятість, відсутність профілактичної та попереджувальної роботи);

3. Регулярне вживання спиртних напоїв, наркотиків, психотропних речовин, що призводить до порушення процесів мотивації, інтелектуально-вольового контролю, що впливають на прийняття рішення про вчинення грабежу;

4. Низький рівень освіченості, її відставання від вікових можливостей, що свідчить про невисокі інтелектуальні здібності, обмежені знання й кругозір, невисокий культурний рівень, відмінні від загальновизнаних життєві цінності й пріоритети;

5. Намагання самоствердитися в оточуючому середовищі, показати самостійність, дорослість (звідси страх здатися боягузом);

6. Неблагополучна моральна атмосфера сім'ї, неправильна педагогічна позиція батьків, відсутність їх впливу і контролю за поведінкою дітей, а також можливості мінімально забезпечувати їх необхідні потреби;

7. Бажання жити «по-дорослому», отримати задоволення від розваг і беззмістовного дозвілля, володіти престижними речами, мати свої «кишенькові» гроші;

8. Фізична та психічна незрілість неповнолітнього, обмеженість життєвого досвіду, призводять до викривленого сприйняття фактів, що, у свою чергу, безпосередньо впливає на загальну спрямованість особистості;

9. Необхідність здобування коштів на придбання спиртних напоїв, наркотиків, психотропних речовин;

10. Негативний вплив засобів масової інформації на формування правосвідомості неповнолітніх. Так, за інформацією Американської медичної асоціації, за роки, проведені в школі, середньостатистична дитина бачить на телеекрані 8 тис. вбивств і 100 тис. актів насилля. Як результат кожні 24 хвилини в Америці здійснюється вбивство, а кожні 10 секунд – крадіжка [12].

Підсумовуючи вище зазначене можна зробити **висновки**, що крадіжки – найпоширеніші злочини серед неповнолітніх, що посягають на державне, комунальне та приватне майно громадян. Цей вид злочинності досить своєрідний: з одного боку, він межує з неосяжним полем дитячої делінквентності, а з другого – переростає у злочинність молоді і загальнокримінальну злочинність. Аналіз статистичних даних вказує, що кількість злочинів скоєних неповнолітніми поступово зменшується, проте вона була і залишається гострою актуальною правовою та суспільною проблемою. Сучасними тенденціями вчинення крадіжок неповнолітніми в Україні є їх груповий характер з елементами організованості та злочинного професіоналізму. Все вище зазначене сприятиме у подальшому розробити та впровадити у життя необхідні сучасні заходи запобігання цьому правопорушенню.

Література

1. Кримінальний кодекс: Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. Дата оновлення: 23.07.2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14.

2. Якимова С.В. Кримінологія: Загальна та Особлива частини: підручник. Хмельницький: Хмельницький унт управління та права, 2014. 442 с.

3. Нікітін Ю.В., Нікітіна І.В. Кримінологічний менеджмент як соціальна складова модернізації кримінального кодексу України. *Конституційні засади нової редакції Кримінального кодексу України* : матеріали міжнар. наук. конф., м. Харків, 17 – 19 жовт. 2019 р. / редкол.: В.Я. Тацій, (голов. ред.), А.П. Гетьман, Ю.В. Баулін та ін. Харків : Право, 2018. С. 104 – 108.

4. Павлишин К.О. Крадіжки, вчинені неповнолітніми: кримінологічний аналіз: монографія. Харків: Право, 2018. 272 с.

5. Нікітін Ю.В., Нікітіна І.В. Методологія наукових досліджень та її значення для кримінології та запобігання злочинності. *Юридична Україна*. Київ, 2018. № 6. С. 16-20.

6. Washington ProFile – Weekly Digest; 11 ноября 2004 г. № 103 (503).

7. Головкін Б.М. Крадіжка, як найтиповіший злочин неповнолітніх. Часопис Київського університету права. 2004. № 1. С. 82–88.

8. Якимова С.В. Особливості криміналістичної характеристики злочинів неповнолітніх. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки.* 2015. № 827. С. 292-299.

9. Статистичні дані Генеральної прокуратури України. URL: https://old.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=113897&libid=100820#.

10. Рудницька Ю.В. Характеристика обстановки вчинення крадіжок неповнолітніми. *Порявняльно-аналітичне право* : електрон наук. вид. 2015. Вип. 2. URL: http://www.pap.in.ua/2_2015/80.pdf.

11. Сіренко О.В. Потерпілий у криміналістичній характеристиці крадіжок, грабежів та розбійних нападів, вчинених неповнолітніми. *Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право).* 2014. № 2 (65). С. 156-161.

12. Western Journal of Medicine. URL: http://www.utro.ru.

Анотація

Мірошниченко С. С. **Кримінологічний аналіз стану вчинення крадіжок неповнолітніми.** – Стаття.

Стаття присвячена кримінологічному аналізу стану вчинення крадіжок неповнолітніми. Зазначено, що неповнолітні злочинці – це особи віком від 14 (вік, з якого починається кримінальна відповідальність практично за всі діяння, які реально вчиняють неповнолітні) до 18 років (вік юридичного повноліття). Так, у кримінології злочинність неповнолітніх розглядається як негативне явище, що проявляється у сукупності злочинів, вчинених особами у віці від 14 до 18 років.

Ключові слова: неповнолітні, злочинність, крадіжка, кримінологічний аналіз.

Аннотация

Мирошниченко С. С. **Криминологический анализ совершения краж несовершеннолетними.** – Статья.

Статья посвящена криминологическому анализу состояния совершения краж несовершеннолетними. Отмечено, что несовершеннолетние преступники – это лица в возрасте от 14 (возраст, с которого начинается уголовная ответственность практически за все деяния, которые реально совершают несовершеннолетние) до 18 лет (возраст юридического совершеннолетия). Так, в криминологии преступность несовершеннолетних рассматривается как негативное явление, проявляющееся в совокупности преступлений, совершенных лицами в возрасте от 14 до 18 лет.

Ключевые слова: несовершеннолетние, преступность, воровство, криминологический анализ.

Summary

Miroshnychenko S. S. **Criminological analysis of the state of committing theft by minors.** – Article.

The article is devoted to criminological analysis of the state of theft by minors. It is stated that juvenile offenders are persons aged 14 (the age at which criminal liability begins for almost all acts that minors actually commit) to 18 years (the age of legal majority). In criminology, for example, juvenile delinquency is regarded as a negative phenomenon manifested in the totality of crimes committed by persons between the ages of 14 and 18.

Key words: minors, crime, theft, criminological analysis.

УДК 340.1

І. М. Мусіловський
здобувач
ПВНЗ «Університет Короля Данила»

ТРАКТУВАННЯ СУТНОСТІ ПРАВА З ПОЗИЦІЙ ТЕОЛОГІЧНОЇ ТЕОРІЇ Ф. АКВІНСЬКОГО

Вступ. Сутність права з позицій теологічної теорії Ф. Аквінського є невід'ємним елементом теорії праворозуміння і може функціонувати як у поєднанні з філософським і природно-правовим типом, так і існувати як окремий незалежний підхід до інтерпретації права.

Аналіз досліджень і публікацій. Деякі питання щодо теологічних засад права висвітлювали в своїх працях такі вітчизняні та зарубіжні вчені як М. Абрамов, Є. Аннерс, С. Бостан, Н. Варламова, Йозеф Гьофнер, М. Козюбра, С. Франк, В. Червонюк та інші, проте сучасні концепції праворозуміння вимагають подальшого вивчення та вирішення даної проблематики, зокрема в аспекті вчення Ф. Аквінського.

Постановка завдання. Метою даної статті є визначення особливостей трактування сутності права в контексті теологічної теорії Фоми Аквінського.

Результати дослідження. Основна ідея теологічної теорії – Боже першоджерело походження та сутності держави: уся влада від бога і є безумовною, обов'язковою та святою. Держава – це результат «божого промислу»; вона вічна, як і сам Бог; правитель наділяється церквою правом керувати людьми та покликаний реалізовувати волю Божу на землі; люди повинні, безумовно, підкорятись волі правителя. Саме ця ідея міститься у вченнях релігійних діячів (католицьких, православних, мусульманських та інших). Теологічна теорія справедливо відображає той факт, що держава з'являється одночасно з монотеїстичною релігією, що мала велике позитивне значення: дозволяла встановлювати в суспільстві порядок; відображає об'єктивні реалії певного часу, а саме те, що перші держави були теократичними, вступ правителя на царювання освячувався, що надавало його владі особливий авторитет та безумовну обов'язковість [2, с. 125].

У більш пізній час цю теорію стали використовувати під час виправдання необмеженої влади монарха [11, с. 361]. Завдяки теологічній теорії вперше жорстко пов'язано разом такі поняття, як право та справедливість.

У звичайних умовах відправлення влади здійснюється людьми від Бога, від його імені, але у екстраординарних умовах він діє і безпосередньо (через одкровення, чудеса). Право створене Богом для регулювання життя людей та дарується людині через посередництво пророка чи правителя. Ф. Аквінський цю ідею розвив у вченні, за яким світ збудований на ієрархії релігійних форм (божої, духовної та матеріальної). Очолює ієрархію Бог. Духовний світ очолює папа як намісник Бога на землі. За цим же ієрархічним принципом організовано і суспільство: піддані підкорюються царям та світській владі, раби повинні підкорюватися володарям. Відповідно підкорення є і в системі законів [4, с. 70–71].

Ф. Аквінський поділяв закони на чотири види: 1) вічній закон – це сам божий розум, що керує світом; 2) природний закон – це відображення вічного закону людським розумом. До нього відносять закони загального життя, бажання та потяг до самозбереження та продовження роду; 3) людський закон – це позитивне право або діюче феодальне право, що виражає вимоги природного закону, яке підкріплене санкціями. Цей закон необхідний для того, аби люди внаслідок гріховності не спотворювали природний закон; 4) божий закон – це Біблія. Цей закон необхідний людям з двох причин. По-перше, в силу недосконалості людського розуму, що не дає можливості людям самим прийти до єдиного уявлення про правду; по-друге, Біблія повинна допомогти їм в цьому. Мова йде про правду-справедливість, яка у наступних природно-правових концепціях праворозуміння стала визначатись як природне (або природно-боже) право [3, с. 831].

Таку точку зору підтримував і православний богослов Іоанн Златоуст – із знищенням влади зникне увесь порядок і життя стане нестерпним, адже царська влада є схожою до влади Бога, тому особа монарха набуває великого значення як справжній цар, що все підпорядковує законам Божим [7, с. 129].

Сьогодні богослови вимушені пристосовувати та узгоджувати теологічну теорію з новими знаннями про суспільство та закономірності його розвитку, використовуючи її положення у розвитку природно-правової теорії. Саме через призму Бога люди вбачали пояснення багатьох соціальних явищ, зокрема, права [2, с. 89].

На сучасному етапі послідовним томістом через застосування відповідної методології та понятійно-категоріального апарату слід вважати Й. Гьофнера, розробника суспільного вчення християнства. В основу свого вчення, наслідуючи Аквіната цей релігійний мислитель також поклав принцип реалізації суспільного блага.

© І. М. Мусіловський, 2018

Про принцип спільного блага згадує також і релігійний мислитель Й. Гьофнер. З одного боку, він також проводить аналогію із функціонуванням організму, але не забуває наголосити і на специфічних рисах спільного блага стосовно людського суспільства. Під спільним благом розуміється нова цінність, яка відрізняється і від блага окремого індивіда, і від загальної суми окремих благ. Що більше, будь-який інститут чи навіть місто мають своє особливе спільне благо. Проте під спільним благом у широкому сенсі слова розуміють власне спільне благо, яке належить досконалому суспільству в державі, – «сукупність закладів і умов, які дають окремим людям та малим життєвим спільнотам можливість шляхом упорядкованої співдії досягти сповнення визначеної Богом мети (розвитку особистості та розбудови культурної сфери)» [6, с. 56].

Отож, спільне благо в такій інтерпретації першочергово існує для того, щоб створювати умови для повного розкриття буттєвого потенціалу кожного з членів соціуму, за якими визнається онтологічно-метафізична цінність та гідність, що властива персоналістичному буттю. Вирішення питання співвідношення спільного блага й особистісного блага ґрунтується на розумінні складеності онтологічної структури людського індивіда. Так, член колективу, наприклад працівник на заводі, зобов'язаний дотримуватися тих правил, які існують в колективі. У цьому випадку спільне благо ставиться на перше місце перед особистісним. Проте у випадку, коли спільному благу будь-якого суспільного утворення протистоїть, для прикладу, моральне благо окремого індивіда, першість має саме особистісне моральне благо, оскільки воно належить до цінностей вищого порядку, ніж, скажімо, матеріальні цінності [5, с.7]

Вони належать до метафізичного трансцендентного виміру, який у системі координат віруючої людини асоціюється з надприродним світом, у якому й містяться вищі цінності. Зрештою, навіть для людини, яка не визнає себе релігійною, з огляду на саму онтологічну будову людської особистості, це благо вищого порядку все одно буде на першому місці. Адже, з одного боку, у глибині кожного людського єства вписане прагнення бути щасливим, солідарним, добрим, з іншого боку, коли людина йде проти цих та подібних до них аксіологічних сутностей, вона приречена на деградацію, страждання і – відхід із буття [9, с. 418–433]. Зрештою, очевидною тут постає вимога для дослідника визнати неоднорідність самої структури поняття спільного блага і визнання присутності в ньому ієрархічності, де на першому місці будуть блага, які належать до трансцендентно-метафізичної сфери.

Суспільне життя завжди дуже тісно пов'язане з особистістю. Воно є своєрідною реалізацією духовного життя його індивідів. Інституція держави появилася пізніше від існування суспільного життя як такого. Так, С. Франк [9, с. 418–433] висвітлює процес розвитку держави – на початку свого існування суспільство функціонувало на основі правил, яких ніхто свідомо не вводив, але які утворилися внаслідок самого життя, були вираженням самоочевидних істин у світі суспільного існування, при цьому ці правила діставали релігійну санкцію.

На цьому етапі таке суспільство ще не знає історії, просто перебуває в бутті, спеціально ніким, окрім умов зовнішнього середовища, не кероване. Лише під впливом якоїсь значної зовнішньої небезпеки суспільство покидає цей некерований ніким стан, і під впливом інстинкту самозбереження представники такого суспільства починають усвідомлювати потребу в існуванні своєрідного органу захисту всього суспільства від зовнішніх чи внутрішніх небезпек, виявом якого буде свідома організація дисципліни та відповідного напрямку розвитку. На цьому етапі функції держави зводяться лише до тимчасового воєнно-адміністративного керування, яке лише пізніше починає розширювати свої межі [6, с. 56].

Одним з напрямків розширення є вектор часу, бо стає не просто тимчасовим органом керування під час війни, але виконує свою функцію керування та планування і в мирний час, переходячи при цьому із тимчасового статусу в постійний. Іншим вектором розширення є глибина суспільного впливу, оскільки перетворюється із військово-організаційного органу часу війни на адміністративно-впорядковувальну структуру мирного часу, проникаючи щораз у нові сфери існування людини. Більш розвинуті члени суспільства стають на його чолі, захищаючи суспільство від зовнішніх ворогів, і завдяки своїм заслугам стають носіями державної влади.

Щодо інтерпретації самої влади, то можна виділити два діаметрально протилежні підходи. З одного боку, під владою розуміють той інструмент, який покликаний обмежувати людський егоїзм, який за відсутності зовнішніх чинників стримування переходить у свавільні вчинки, які тією чи іншою мірою загрожують безпеці чи нормальному існуванню інших членів суспільства. У цій інтерпретації є раціональне зерно, оскільки,справді, функція недопущення злочинного свавілля одних громадян над іншими є однією з найважливіших функцій держави, але не головною. Річ у тому, що така інтерпретація держави зводить її лише до однієї з виконуваних нею функцій, залишаючи поза увагою трансцендентно-метафізичні її коріння. Тому, на нашу думку, більш наближеною до правдивого стану речей є так звана «позитивна» інтерпретація держави, яка ґрунтується на глибокому розумінні онтологічної структури людини і суспільства, з одного боку, та держави як інституції, яка є надбудовою над останніми – з

іншого. Справді, держава не є чимось механістично-зовнішнім, накинутим спільноті ззовні, вона є результатом вияву внутрішньої структури людського суспільства, яка, своєю чергою, актуалізується внаслідок змін середовища існування людини. Іншими словами, інститут держави немовби виростає із самої суті суспільного буття людини, еволюційно активізуючи все те, що уже закладене, і гармонійно виростаючи із цієї основи. Із цим фактом деякою мірою пов'язане і те, що, окрім стримувальної функції, держава виконує також і будівничу функцію, яка полягає в забезпеченні матеріального добробуту та створенні умов для реалізації кожного з членів соціуму [6, с. 84].

З метою виявлення ідей Фоми Аквінського, які можна вважати такими, що вплинули на формування доктрини верховенства права, та оцінки ступеню такого впливу, перш за все, необхідно уточнити саме поняття «верховенство права». Складність опису цього феномену поясню-ється, у першу чергу, відсутністю єдиного підходу до визначення поняття «право». Знаний російський тео¬ретик права Н. Алексеев слушно зазначав: «Юристи ніколи не знайдуть визначення права, як природо¬знавці ніколи не зможуть відповісти на питання, що таке природа в загальному сенсі» [10, с. 220]. Навіть серед теоретиків права та практикуючих юрис¬тів західних країн, для яких принцип верховенства права є традиційним і невід'ємним елементом пра¬восвідомості, немає цілковитої єдності у питанні його розуміння.

Як зазначив відомий український дослідник про¬блеми М. Козюбра, незважаючи на здобуття верхо¬венством права характеру глобального ідеалу, його поняття, на думку багатьох західних правознавців, досі залишається «сутнісно спірним» [8, с. 30]. Сприйняття понять «право» та «верховенство права» залежить як від національної юридичної традиції, так і від наукової школи, до якої належить дослідник.

Разом із тим простежуються і загальні характе¬ристики, які є спільними для переважної більшості наукових шкіл. Проаналізуємо основні підходи до визначення даного інституту.

У контексті сучасних форм імплементації у суспільно-правове буття методологічних принципів теологічної теорії Ф. Аквінського слід розглянути питання про передумови протидії несправедливій владі. Щодо активного опору, то католицький мислитель Й. Гьофнер виокремив дві його форми. Перша – це відкритий громадянський протест. Прикладом застосування його може бути вчинок німецьких єпископів, які в жовтні 1943 р. видали душпастирське послання, де, покликаючись на Десять Божих Заповідей, висловили докір панівній владі. У такий небезпечний час вони виявили сміливість прямо дорікнути злочинній владі: «Жодна земна влада не має права святотатствувати, нищачи і калічачи життя невинних людей... Умертвіння невинних само по собі є неприйнятним, навіть якщо воно нібито служить інтересам спільного блага. Мається на увазі позбавлення життя невинних і беззахисних божевільних та психічнохворих, невиліковно хворих і смертельно поранених... невинних заручників та беззбройних військовополонених, в'язнів, людей іншої раси та походження» [6, с. 76].

Люди, які в такій драматичній ситуації висловлювали такі слова, створювали велику ймовірність ситуації самим опинитися на місці тих, кого захищали. Тому така форма активного протесту, хоч і менш ризикована порівняно з другою формою, а саме усунення злочинного уряду, та все одно несе в собі значні ризики для того, хто спробує її використати в політичній боротьбі. Оскільки спільне благо є найвищою нормою і для держави, і для уряду, водночас воно є моральною і правовою категорією, тому коли внаслідок злочинної дії уряду існує небезпека проти спільного блага, тоді не той, хто хоче скинути такий уряд, є бунтівником, а згідно з Ф. Аквінським – сам такий тиранічний уряд є бунтівником проти спільного блага [6, с. 76].

Зрештою, навіть скинення тиранічного уряду не гарантує того, що на його місце прийде уряд, який буде захисником спільного блага. Навіть якщо він і буде зовнішньо демократичним, часто за обгорткою демократії є захований подібний, тільки завуальований експлуататорський уряд, де існує формальне визнання прав та свободи людини, а реальне суспільно-економічне становище населення все одно залишається критичним.

При цьому інтегрована юриспруденція може бути одним із способів подолання кризи у сучасному право розумінні. Використання специфіки релігійних концепцій походження держави та права, державотворення та правотворення у розробці інтегративної юриспруденції забезпечить теорії права соціальне спрямування і дозволить подолати, обмежене західною правовою традицією, існуюче сьогодні право розуміння; визначить можливість утвердження нового праворозуміння на основі прагматичного підходу, практичною доцільністю, в якому має враховуватись уся система соціальних факторів, що визначає право, у тому числі, релігійно-правові традиції.

Висновки. Таким чином, трактування сутності права з позицій теологічної теорії Ф. Аквінського можливо шляхом об'єднання різних уявлень про право, що виражені у традиційних підходах теорій: природного права, нормативізму (позитивізму, юридично-догматичного позитивізму), ліберальній, соціологічній, морально-релігійній, інтегративній, комунікативній, реалістичного позитивізму та засновані на релігійних принципах та ідеях, тобто містять в своїй основі релігійні витоки права.

Література

1. Абрамов М. А. Ред. Федорова М. М. М.: Прогресс-Традиция, 2000. 890 с
2. Аннерс Е. История европейского права [пер. со швед. Р. Л. Валинский]. М.: Наука, 1999. 395 с
3. Антология мировой философии [сост. Абрамов М. А.; ред. Федорова М. М]. М.: Прогресс-Традиция, 2000. 890 с.
4. Бостан С. К. Проблеми пізнання причин і умов виникнення держави, її поняття та типології. *Актуальні проблеми теорії держави та права*. Ч. 1 / [С. М. Тимченко, С. К. Бостан, Н. М. Пархоменко та ін]. К.: КНТ, 2007. Розд. 3. С. 70–111.
5. Варламова Н. В. Право и мораль в системе социального регулирования. *Государство и право.* 2003. № 9. С. 5–10.
6. Гьофнер Йозеф, Кардинал. Християнське суспільне вчення. Львів : Свічадо, 2002. 252 с.
7. Златоуст Иоанн. Беседы на Псалмы: в 12 т. / Творения св. о. Иоанна Златоуста. М.: Наука, 1989–1990. Т. 5. 1989. 551 с.
8. Козюбра М. Верховенство права і Україна. *Право України*. 2012. № 1–2. С. 30–63.
9. Франк С. Л. Духовные основы общества: введение в социальную философию. *Русское зарубежье: из истории социальной и правовой мысли.* М., 1991. С. 418–433.
10. Червонюк В. Теория государства и права. М.: ИНФРА-М, 2009. 704 с.
11. Элон М. Еврейское право. Источники, понятие, принципы [пер. с иврита А. Белов]. Иерусалим, 1989. 404 с.

Анотація

Мусіловський І. М. **Трактування сутності права з позицій теологічної теорії Ф. Аквінського.** – Стаття.

В статті розглянуто основні питання, що стосується теологічних інтерпретацій права Ф. Аквінського. Визначено, що Ф. Аквінський визнав за розумом визначальну роль в розумінні суті природного права. Визначено та обґрунтовано динамічний зв'язок релігії та права у процесі переходу до нового праворозуміння і розробки сучасної правової парадигми у вітчизняній юриспруденції, яка полягає у тому, що у праві зберігають не тільки традиції, але й віра у всевишнього, який освячує шлях праву у соціальному світі і кожний раз, коли суспільство перебуває у кризі, воно інстинктивно звертає увагу до джерел і відшукує там «знамення».

Ключові слова: право, сутність права, праворозуміння, концепції праворозуміння, теологічна теорія Ф. Аквінського.

Аннотация

Мусиловський И. М. **Трактовка сущности права с позиций теологической теории Ф. Аквинского.** – Статья.

В статье рассмотрены основные вопросы, касается теологических интерпретаций права Ф. Аквинского. Определено, что Ф. Аквинский счел умом определяющую роль в понимании сущности естественного права. Определены и обоснованы динамическую связь религии и права в процессе перехода к новому правопонимания и разработки современной правовой парадигмы в отечественной юриспруденции, которая заключается в том, что в праве сохраняют не только традиции, но и вера во всевышнего, который освящает путь праву в социальном мире и каждый раз, когда общество находится в кризисе, оно инстинктивно обращает внимание к источникам и ищет там «знамение».

Ключевые слова: право, сущность права, правопонимания, концепции правопонимания, теологическая теория Ф. Аквинского.

Summary

Musilovsky I. M. **Interpretation of the essence of law from the standpoint of the theological theory of F. Aquinas.** – Article.

The article considers the main issues concerning theological interpretations of Aquinas' law. It is determined that F. Aquinas recognized the mind's decisive role in understanding the essence of natural law. The dynamic connection of religion and law in the process of transition to a new legal understanding and development of a modern legal paradigm in domestic jurisprudence is defined and substantiated, which consists in the fact that law preserves not only traditions but also faith in the Almighty. world and every time society is in crisis, it instinctively pays attention to the sources and finds there «signs».

Key words: law, essence of law, legal understanding, concepts of legal understanding, theological theory of F. Aquinas.

УДК 342.9

С. Є. Петров
кандидат юридичних наук,
докторант
Науково-дослідного інституту публічного права

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЯК ЕЛЕМЕНТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ГОЛОВНОГО СЕРВІСНОГО ЦЕНТРУ МВС УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Положення про Головний сервісний центр, затвердженому Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 07.11.2015 р. № 1393 [1], яке б, за логікою повинно було б визначати всі елементи адміністративно-правового статусу цього державного органу, на жаль, не містить положень щодо особливостей його відповідальності, що ускладнює вирішення питань притягнення до юридичної відповідальності Головного сервісного центру МВС та його працівників, службових та посадових осіб в процесі правозастосування. Звернення до загальних норм, зокрема, до ЦК України, який в ст. 1173-1175 визначає особливості відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, вирішує лише питання щодо відшкодування такої шкоди, не визначаючи чітко підстав та умов притягнення до неї. Вирішення питання щодо відповідальності Головного сервісного центру МВС слугує одночасно і інтересам цього органу, оскільки запобігає від невиправданих та безпідставних спроб притягнення до юридичної відповідальності, і суб'єктів звернення, що є гарантією забезпечення законності, правопорядку та забезпечення прав, свобод та інтересів людини.

Стан дослідження. Юридична відповідальність Головного сервісного центру МВС не була предметом дослідження жодним з науковців, попри важливість вирішення цього питання. Водночас, не можна применшувати роль та значення тих наукових праць, які були присвячені дослідженню загальних положень щодо поняття та ознак відповідальності, підстав та умов притягнення до неї окремих публічних адміністрацій як органів державної виконавчої влади, особливо коли йдеться про випадки завдання шкоди незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних органів. Серед таких варто назвати праці Ніжинської І.С. «Відшкодування шкоди, завданої незаконними діями службових осіб дізнання і досудового слідства в системі внутрішніх справ України» (2003 р.), Жила О.В. «Відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями, чи бездіяльністю службових осіб органів державної податкової служби України» (2009), Онищенко О.О. «Відшкодування моральної шкоди у деліктних зобов'язаннях» (2017), Боярський О.О. « Відшкодування шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю суду» (2008), Янчук А.В. «Відшкодування збитків як спосіб захисту цивільних прав та інтересів» (2011), Каменська Н.П. «Інститут звернень до публічної адміністрації: теорія та практика» (2018) та ін.

Принагідно зазначимо, що в дослідженнях, які безпосередньо стосуються адміністративно-правового статусу та правового регулювання забезпечення діяльності органів внутрішніх справ з надання сервісних послуг питання юридичної відповідальності Головного сервісного центру не було предметом наукових розвідок. Йдеться про праці І.В. Дроздової «Міністерство внутрішніх справ України як суб'єкт надання адміністративних послуг» (2009 р.), Рибінської А.П. «Адміністративно-правове забезпечення діяльності з надання сервісних послуг МВС України» (2019), Мозгового О.О. «Адміністративно-правові засади діяльності сервісних центрів МВС України» (2019).

Дослідженню загальних питань щодо юридичної відповідальності суб'єктів адміністративного права присвятили праці О.В. Дзера, В.К. Колпаков, Т.О. Коломоєць, Р.С. Мельник, В.Б. Авер'янов, О. В. Кузьменко, І.Д. Пастух, Н.В. Васильєва, О.М. Бандурка, Р.Б. Шишка, А.Т. Комзюк, М.В. Джафарова, С.В. Ківалов, В.І. Горбатюка, І.С. Сорокіна, А.В. Міськевич, Т.О. Булковського, Р.О. Стефанчук, В.В. Коваленка, В.М. Бевзенко, Н.С. Кузнєцова, В.Д. Сущенко та ін.

Мета статті. Визначити особливості юридичної відповідальності Головного сервісного центру МВС, зокрема, види, ознаки, передумови та підстави притягнення до неї та стан нормативного регулювання юридичної відповідальності цього державного органу як елементу його адміністративно-правового статусу.

Виклад основного матеріалу. За визначенням Я.П. Козельського (1728–1764) природні права людини і суспільний договір є взаємопов'язаними: природній стан людей є не ідеальним, тому перевага повинна надаватися державно-правовому етапу розвитку людей; позитивні закони повинні ґрунтуватися на природному праві, інакше їх вважати справедливими; всі люди повинні бути формально рівними перед законом, влада й індивід повинні нести спільну відповідальність; зміна суспільних порядків бачиться у реформах,

© С. Є. Петров, 2018

просвіті людей, вихованні вміння застосовувати справедливі закони з метою мирного їх існування і розвитку [2, с. 33].

Віхою в історії українського адміністративного права, яка знаменувала якісний перехід до нового підходу до функцій та завдань, принципів та підходів державного управління став Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» [3]. Основними напрямками адміністративної реформи було визначено: 1) формування нормативної основи; 2) формування нових інститутів та запровадження нових інструментів управління; 3) кадрове забезпечення; 4) формування нових фінансово-економічних підходів державного управління; 5) науково-інформаційне забезпечення цих процесів; 6) формування ефективного механізму відповідальності органів державного управління за свою діяльність через запровадження механізму контролю за функціонуванням органів виконавчої влади з боку суспільства через різноманітні інститути; 7) запровадження принципів ефективності, відкритості та доброчесності в роботі уряду та інших органів виконавчої влади.

Погодимося, що про відповідальність йдеться у випадку, коли певний суб'єкт відступає від приписів правових норм чи порушує права і свободи іншої особи. Тому у разі правомірної поведінки суб'єктів правове регулювання вичерпує себе механізмом реалізації норм права. Третя стадія механізму правового регулювання (застосування санкцій правової норми) виникає у випадках неправомірної поведінки суб'єкта. Правовою підставою цієї стадії є правопорушення, а також норми права, що встановлюють санкції за вчинені правопорушення і визначають порядок застосування відповідальності. Державні органи і посадові особи реалізують свою компетенцію через розслідування обставин вчинення правопорушення, встановлення і покарання винних, а інша сторона – правопорушник – зазнає втрат за вчинені правопорушення, в т.ч. внаслідок застосування примусу державно-владного характеру (вступає в дію механізм покладання юридичної відповідальності) [4, с. 503-504]. На жаль, у цьому визначенні відсутнє визначення ситуації порушення норм закону самими державними органами.

На сьогоднішній день поняття відповідальності визначається саме в такому контексті. Проте, більшість науковців останнім часом сходяться в думці, що відповідальність особи закладена в її правосуб'єктності та визначає її правовий статус. А.М. Костюков до нього відносить: правосуб'єктність, завдання за посадою, основні функції, права та обов'язки, гарантії, правові форми діяльності, порядок взаємовідносин за посадою, відповідальність [5, с. 21].

В. Тимощук висловив точку зору, що категорію, яка б найбільшим чином відповідала сучасним запитам врегулювання відносин між приватними особами та органами публічної влади, – є категорія «публічні послуги» як ідентифікація всіх послуг, які надаються публічним сектором і за надання яких відповідальність несе публічна влада [6, с. 117]. Наразі в ЄС використовується термін «Європейський адміністративний простір». За визначенням Я. Гонціяж, його основними засадами є: надійність та можливість прогнозуван¬ня (правова впевненість); відкритість та прозорість; відповідальність; ефективність та результативність. Притому, принцип відповідальності розглядається дещо ширше та інакше, ніж традиційне уявлення про юридичну відповідальність нести тягар несприятливих наслідків своєї неправомірної поведінки. В контексті публічної служби, яка здійснюється в межах адміністративного простору, це здатність пояснити та обґрунтувати свої дії перед перевіряючими чи контролюючими особами. Оскільки такими є як споживачі адміністративних послуг, так і будь-який член суспільства, то йдеться про підзвітність органів державної влади служити інтересам членів суспільства таким членам. Важливою гарантією такого принципу є неможливість звільнення від контролю, перевірок та відповідальності (в судовому чи адміністративному порядках, в тому числі на звернення громадян) та можливість оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної (публічної) влади [7, с. 13-15].

Та одних лише приписів закону недостатньо для отримання очікуваного від правового регулювання результату. Можливість притягнення порушника до юридичної відповідальності, яка передбачена правовою нормою, є лише передумовою для неї. Звичайно, що підставою є акт неправомірної поведінки, яка порушує приписи правової норми. Для притягнення суб'єкта до відповідальності необхідна єдність умов: наявність правової норми, яка передбачає ідеальну модель поведінки та санкції за відхилення від неї; факт порушення права; дії постраждалої особи, спрямовані на захист свого порушеного права; акт органу правозастосування про застосування до правопорушника засобів примусу [8, с. 72]. Тож виникає закономірне питання, – яким чином впливати на поведінку учасників правовідносин, аби фактичне правовідношення відповідало ідеальній моделі, закріпленій в правовій формі? Алексєєв С.С. висловлював позицію, що за своїм змістом юридична відповідальність є застосуванням до особи заходів державно-примусового впливу санкцій, здебільшого, штрафного характеру [9, с. 365]. О.О. Красавчиков під юридичною відповідальністю розумів санкцію, як установлену законом міру майнових або інших правових невигідних для особи наслід-

ків, які застосовуються у випадку недотримання закону, невиконання прийнятих на себе зобов'язань, заподіяння шкоди або з інших передбачених законом підстав [10, с. 13].

Дискусія щодо співвідношення «санкції» та «відповідальності» виявила кілька наукових підходів. Так, О.С. Йоффе вважав, що санкція є категорією «загальною», а відповідальність – «особливою» [11, с. 7–8]. Такий підхід не може бути однозначно прийнятий, оскільки відповідальність не є елементом санкціх. Адже санкція є структурним елементом правової норми, яка передбачає негативні наслідки для порушника. Несення такого тягаря негативних наслідків майнового характеру порушником і є відповідальністю. Тож скоріше «відповідальність» є реалізацією «санкції», передбаченої правовою нормою.

М.К. Сулейменов з приводу співвідношення категорій «санкція» і «відповідальність» зазначив, що до складу захисту цивільних прав входять цивільно-правові санкції, які включають в себе наслідки порушення цивільних прав; включають в себе заходи майнової відповідальності та оперативні санкції; санкцію варто розуміти в сенсі елемента норми права, яка містить вказівку на правові наслідки її порушення і для ідентифікації самих наслідків (санкція – це наслідок); цивільно-правову «відповідальність» варто розуміти як вид санкцій; видом санкцій, які не є «цивільно-правовою відповідальністю» є оперативні санкції [12, с. 224–225].

Більшістю науковців тривалий час визнавалося, що цивільно-правова відповідальність є одним із видів юридичної відповідальності, а тому їй повинні бути властиві всі її ознаки. Тому основними ознаками визначались: державний примус, суспільний осуд протиправної поведінки правопорушника та обов'язок понесення негативних наслідків правопорушення. Такого підходу тримався і М.С. Малеїн, який на основі цих ознак визначав функції цивільної відповідальності: каральну, виховну, попереджувальну та компенсаційну [13, с. 8]. Перший, хто висловився про особливість юридичної відповідальності в приватній сфері був А.А. Собчак, який вважав, що для приватної сфери визначальними є лише попереджувальна та компенсаційна функції. Каральна ж функція на його думку є не головною для цивільного права, що давало йому підстави для віднесення каральної функції до складу компенсаційної [14, с. 50].

Висловлюємо позицію, що все ж таки, ознаки та функції юридичної відповідальності є універсальними для всіх видів відповідальності, за яку порушник притягується до відповідальності в різних сферах: кримінальній, адміністративній, цивільній, трудовій та ін.

Звичайно, захист порушеного права суб'єкта звернення і юридична відповідальність суб'єкта надання адміністративних послуг чи його посадових осіб – то дві різних сфери. Дійсно, інколи захист прав постраждалої внаслідок порушення її прав особи досягається вирішенням питань захисту та застосування способів захисту в процесі притягнення порушника до відповідальності і застосування до нього засобів примусу. Проте, визначаємо, що скасування нормативного чи індивідуального акту може бути і не тим, і не іншим. Навіть навпаки, внаслідок скасування акту особа може втратити набуті внаслідок реалізації індивідуального акту права та спеціальну правосуб'єктність. Та все ж, якщо акт скасовується на звернення суб'єкта звернення, йдеться про те, що таке скасування є способом захисту прав такого суб'єкта. Наслідком встановлення факту порушення таким актом прав особи може бути встановлення протиправності в діях суб'єкта владних повноважень та вирішення питання притягнення порушника (юридичну особу публічного права – носія публічних повноважень) чи його посадових осіб чи працівників до кримінальної, адміністративної, дисциплінарної чи цивільної відповідальності.

В працях науковців, які досліджували поняття адміністративної відповідальності, її ознак, функцій та особливостей застосування, здебільшого, увага приділялася фізичній особі-порушнику норм адміністративного законодавства. Так, автори підручника «Адміністративне право України. Повний курс» за редакцією В. Галунька [15] розглядають її в контексті дисциплінарної та матеріальної відповідальності державного службовця в межах інституту службового права та адміністративної відповідальності фізичних та юридичних осіб в межах інституту адміністративно-деліктного права.

В. Авер'янов визначив адміністративну відповідальність як різновид юридичної відповідальності, що є адміністративним правовідношенням, яке виникає у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністра¬тивних стягнень [16, с. 430–431].

Г. Бондаренко запропонував авторське визначення адміністративної відповідальності як форми реагування держави на правопорушення, що виражається в застосуванні державою санкцій по відношенню до винної особи в порядку і межах, визначених законодавством; як обов'язок правопорушника відповідати за свою протиправну поведінку та зазнавати несприят¬ливих наслідків, передбачених санкцією правової норми [17, с. 84].

Т.О. Коломоєць надала визначення адміністративної відповідальності, яке претендує на звання доктринального. Визначена як вид юридичної відповідальності, така відповідальність є реакцією держави в особі уповноважених орга-

нів на відповідну категорію протиправних діянь (адміністра¬тивних проступків), відповідно, на правопорушника покладається обов'язок відповідати у зв'язку з вчиненням правопорушення перед уповноваженим державним органом за свої неправомірні дії та понести адміністративне стягнення в установле¬них законом порядку та формі [18, с. 10]. І. Галаган розуміє адміністративну відпові¬дальність як результат застосування у встановленому законом порядку уповноваженими на те державними органами та службовими особами адміністративних стягнень, які визначені санкціями адміністративно-правових норм стосовно винного вчинення адміністративних проступків, щодо яких має місце державний і публічний осуд, яким осуджується особа та її протиправна поведінка. Такі стягнення мають на меті їх покарання, ви¬правлення і перевиховання тощо [19, с. 41]. А. Комзюк визначає поняття адміністративної відповідальності через адміністративні стягнення, які застосовуються до правопорушників, які вчинили адміністративні проступки, що має наслідком для таких осіб обтяжливих наслідків майно¬вого, морального, особистісного чи іншого характеру. Такі стягнення накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах та в порядку, встановленому нормами адміністративного права [20, с. 84]. На думку С. Гончарука адміністративна відпо¬відальність є різновидом правової відповідальності. Вона є специфічною формою реакції держави в особі її компетентних органів на відповід¬ну категорію протиправних проявів (передусім адмі¬ністративних проступків), згідно з якою особи, які скоїли правопорушення, повинні відповісти пе¬ред повноважними державними органами за свої не¬правомірні дії та понести за це адміністративні стяг¬нення у встановленому законом порядку [20, с. 19].

Більшість науковців, які робили визначення адміністративної відповідальності, сходяться в думці, що найбільш вдалою є дефініція, запропонована В. Колпаковим. За його визначенням адміністративна відповідальність – це примусове, з додержанням встановленої процедури, застосування правомочним суб'єктом передбачених законодавством за вчинення адміністра¬тивного проступку заходів впливу до правопорушника за вчинене ним правопорушення [21].

О.М. Мельник, досліджуючи адміністративно-правовий статус працівника митної служби, визначила одним з важливих його елементів відповідальність, яку вона визначила як нормативно передбачені державно-владні заходи примусового характеру, що настають як реакція уповноважених державою органів або посадових осіб за вчинення працівником митної служби правопорушення, пов'язаного з виконанням останнім обов'язків у митній справі [22, с. 12]. Вона визначила, що залежно від характеру протиправних дій і ступеня їх громадської безпеки працівники митної служби можуть нести кримінальну, матеріальну, адміністративну або дисциплінарну відповідальність. Нею також запропоноване авторське визначення поняття дисциплінарної відповідальності працівника митної служби як усвідомлення працівником необхідності добровільно та належним чином виконувати свої обов'язки та використовувати права в межах наданої компетенції, а у разі вчинення дисциплінарного проступку внаслідок недодержання вказаних вимог – зазнати дисциплінарного стягнення у порядку, передбаченому законодавством [22, с. 12]. Водночас, маємо сумнів щодо достатності підстав для визначення відповідальності через категорію «усвідомлення». Адже ми схиляємося до висновку щодо достатності аргументів тих науковців, які визначали «відповідальність» через перетерпівання негативних наслідків особою своєї неправомірної поведінки у формі стягнень, визначених законом, які застосовуються до порушника в установленому законом порядку.

Наразі відповідальність як елемент Головного сервісного центру МВС не є визначеною. Це є істотним недоліком, адже несення відповідальності, особливості притягнення суб'єкта адміністративного права до юридичної відповідальності є невід'ємним елементом структури його адміністративно-правового статусу. Так, приміром, Законом України «Про Національну поліцію» врегульовано підстави та порядок, визначено види юридичної відповідальності поліцейських. Статтею 19 Закону України «Про Національну поліцію» закріплено, що у разі вчинення протиправних діянь поліцейські несуть кримінальну, адміністративну, цивільно-правову, матеріальну та дисциплінарну відповідальність відповідно до закону. Підстави та порядок притягнення поліцейських до дисциплінарної відповідальності, а також застосування до поліцейських заохочень визначаються Дисциплінарним статутом Національної поліції України, що затверджується законом.

Важливою гарантією прав осіб приватного права є положення, що держава відповідно до закону відшкодовує шкоду, завдану фізичній або юридичній особі рішеннями, дією чи бездіяльністю органу або підрозділу поліції, поліцейським під час здійснення ними своїх повноважень [23].

Звичайно, відсутність подібних норм в Положенні про Головний сервісний центр МВС не означає відсутність підстав для притягнення Головного сервісного центру, його начальника та службовців та співробітників до різних видів юридичної відповідальності, адже ці питання врегульовано галузевим законодавством – кримінальним, адміністративним, цивільним, трудовим, яким визначено підстави та порядок притягнення до юридичної відповідальності: кримінальної, ма-

теріальної, дисциплінарної та ін. Так, цивільне законодавство надає постраждалій особі від незаконних рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади право на захист та відшкодування майнової та немайнової (моральної) шкоди. Так, ст. 1175 ЦК України прямо закріплює, що шкода, завдана фізичній або юридичній особі в результаті прийняття органом державної влади, органом влади Автономної Республіки Крим або органом місцевого самоврядування нормативно-правового акта, що був визнаний незаконним і скасований, відшкодовується державою, Автономною Республікою Крим або органом місцевого самоврядування незалежно від вини посадових і службових осіб цих органів [24].

Водночас, закріплення в акті, яким визначається адміністративно-правовий статус Головного сервісного центру МВС положення, що держава відповідно до закону відшкодовує шкоду, завдану фізичній або юридичній особі рішеннями, дією чи бездіяльністю органу або підрозділу сервісної служби МВС під час здійснення ними своїх повноважень усуває двозначні тлумачення норм цього положення та актів національного законодавства та слугує забезпеченню прав суб'єктів звернення за такою адміністративною (сервісною) послугою.

Висновки. Фрагментарність та вибірковість питань, які вирішуються та регулюються Положенням про Головний сервісний центр МВС, в т.ч. і в питаннях відповідальності Головного сервісного центру як юридичної особи публічного права, його начальника, заступників, службовців та співробітників перед державою, центральними органами державної виконавчої влади, суб'єктами звернення за адміністративними (сервісними) послугами не слугує: визначеності адміністративно-правового статусу Головного сервісного центру МВС, забезпеченості публічних інтересів у сфері безпеки дорожнього руху та експлуатації автомобільного транспорту (шляхом вчинення правоохоронних заходів при наданні реєстраційних, дозвільних та преюдиційних сервісних послуг), забезпеченню прав, свобод та законних інтересів осіб приватного права, які звертаються за наданням сервісних послуг МВС, а також інших учасників суспільних відносин, які не є суб'єктами звернення. Відповідно, юридична відповідальність, її підстави та особливості притягнення до неї Головного сервісного центру МВС як елемент його адміністративно-правового статусу мають бути визначені в Положенні про Головний сервісний центр МВС.

Література

1. Про затвердження Положення про Головний сервісний центр МВС: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 07.11.2015 № 1393 (у редакції наказу Міністерства внутрішніх справ України від 26 листопада 2018 року № 955). URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MVS889.html.

2. Горленко В.В. Історія філософсько-правових вчень про громадянське суспільство. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право.* 2014. Вип. 7. С. 26–37.

3. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. С. 32.

4. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: Підручник / пер. з рос. Харків : Консум, 2001. 656 с.

5. Костюков А.Н. Правовой статус должностного лица (административно-правовой аспект): автореферат дис. … к.ю.н. 12.00.07. Ленинград, 1988. 20 с.

6. Тимощук В. Адміністративні послуги : посібник. Київ : ТОВ «Софія-А». 2012. 104 с.

7. Гонціяж Я. Державне управління в контексті європейської інтеграції. Київ: ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив», 2015. 15 с.

8. Самойленко Г.В. Договір перевезення пасажира: теорія і практика забезпечення прав пасажира: монографія. Запоріжжя: Статус, 2019. 584 с.

9. Алексеев С.С. Собрание сочинений. В 10 т. [+ Справоч. том]. Том 3: проблемы теории права: Курс лекций. Москва: Статут, 2010. 781 с.

10. Красавчиков О.А. Ответственность, меры защиты и санкции в советском гражданском праве. *Проблемы гражданско-правовой ответственности и защиты гражданских прав*. Выпуск 27. Свердловск, 1973. С. 5–14.

11. Иоффе О.С. Ответственность по советскому гражданскому праву. Ленинград : ЛГУ, 1955. 311 с.

12. Сулейменов М. К. Понятие и способы защиты гражданских прав. URL : http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/109503/1/%D0%A1%D1%83%D0%BB%D0%B5%D0%B9%D0%BC%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%20%D0%9C.%D0%9A..pdf С. 222–226.

13. Малеин Н.С. Вина и гражданско-правовая ответственность. *Советская юстиция*. 1968. № 2. С. 28–35.

14. Собчак А.А. О некоторых спорных вопросах общей теории правовой ответственности. Правоведение. 1968. № 1. С. 49–57.

15. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 584 с.

16. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.

17. Бондаренко Г.П. Адміністративна відповідальність в СРСР. Львів : ЛДУ, 1975. 176 с.

18. Коломоєць Т. Адміністративна відповідальність : навч. посіб. Київ: Істина, 2011. 184 с.

19. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. Изд. Воронежского ун-та. 1970. 251 с.

20. Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України : навчальний посібник. Київ, 1995. 78 с.

21. Колпаков В. Деліктний феномен в адміністративному праві України : дис. … докт. юрид. наук: 12.00.07 Київ : Національна академія внутрішніх прав, 2005. 454 с.

22. Мельник О.М. Адміністративно-правовий статус працівника митної служби паореф дис. к.ю.н. 12.00.07. Київ, 2011 18 с.

23. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 40–41. Ст. 379.

24. Цивільний кодекс: Закон України, Кодекс від 16.01.2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40. Ст. 356.

Анотація

Петров С. Є. **Відповідальність як елемент адміністративно-правового статусу Головного сервісного центру МВС.** – Стаття.

У статті проаналізовано відповідальність Головного сервісного центру МВС як елементу його адміністративно-правового статусу. Визначено поняття його адміністративно-правової відповідальності та ознаки. Надано правову характеристику відповідальності в контексті євроінтеграційних процесів. Визначено особливості притягнення до дисциплінарної відповідності його посадових, службових осіб та працівників.

Ключові слова: Головний сервісний центр МВС, посадова особа, адміністративна послуга, сервісна послуга, шкода, протиправна поведінка, незаконне рішення, незаконна дія, незаконна бездіяльність, дисциплінарна відповідальність, матеріальна відповідальність, кримінальна відповідальність, суб'єкт адміністративного права, юридична відповідальність, осуд.

Аннотация

Петров С. Е. **Ответственность как элемент административно-правового статуса Главного сервисного центра МВД.** – Статья.

В статье проанализировано ответственность Главного сервисного центра МВД как элемента его административно-правового статуса. Определено понятие его административно-правовой ответственности и признаки. Дана правовая характеристика ответственности в контексте евроинтеграционных процессов. Определены особенности привлечения к дисциплинарной соответствия его должностных, служебных лиц и работников.

Ключевые слова: Главный сервисный центр МВД, должностное лицо, административная услуга, сервисная услуга, жаль, противоправное поведение, незаконное решение, незаконное действие, незаконная бездеятельность, дисциплинарная ответственность, материальная ответственность, уголовная ответственность, субъект административного права, юридическая ответственность, осуждение.

Summary

Petrov S. E. **Responsibility as an element of the administrative and legal status of the Main Service Center of the Ministry of Internal Affairs.** – Article.

The article analyzes the responsibility of the Main Service Center of the Ministry of Internal Affairs as an element of its administrative and legal status. The concept of its administrative and legal responsibility and features are defined. The legal characteristic of responsibility in the context of European integration processes is given. Peculiarities of bringing its officials, officials and employees to disciplinary responsibility have been determined.

Key words: Main Service Center of the Ministry of Internal Affairs, official, administrative service, service, damage, illegal behavior, illegal decision, illegal action, illegal inaction, disciplinary liability, material liability, criminal liability, subject of administrative law, legal liability, conviction.

УДК: 342.97

І. В. Серединський
здобувач

УЧАСНИКИ ОСВІТНЬОГО ПРОЦЕСУ З ПІДГОТОВКИ ПЕРСОНАЛУ ПОЛІЦІЇ В УКРАЇНІ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Постановка проблеми. Аналіз адміністративно-правового статусу учасників процесу підготовки поліцейських в Україні є запорукою належного організаційного та правового забезпечення реалізації кадрової політики в системі МВС України в цілому, а також створення її наукових підвалин.

Стан опрацювання. До наукового доробку з проблематики розробки та висвітлення ідей щодо питання підготовки поліцейських кадрів, здійснили внесок такі українські та зарубіжні дослідники: О.М. Бандурка, О.І. Беспалова, Ю.П. Битяк, О.В. Джафарова, О.Ю. Дрозд, І.В. Зозуля, М.І. Іншин, А.М. Клочко, О.Ф. Кобзар, Т.О. Коломоєць, М.Ф. Криштанович, М.В. Лошицький, Р.А. Сербін, Є.Ю. Соболь, В.В. Сокуренко, В.М. Співак, С.І. Шевченко, О.С. Юнін, А.Г. Чубенко, Ю.Є. Ярумчук та ін..

Метою статті є аналіз адміністративно-правового статусу учасників процесу підготовки поліцейських кадрів в Україні.

Виклад основного матеріалу. Здобуття працівниками поліції вищої освіти є вимогою під час призначення на низку посад, особливо керівних, а також слідчих, працівників оперативних підрозділів та ін. Для того, щоб визначитись зі специфікою поліцейської освіти в Україні, необхідно, на наш погляд, піддати науковому аналізу діяльність суб'єктів, які забезпечують освітню функцію та визначити їх правовий статус, функції і завдання.

На наш погляд, до кола суб'єктів, відповідальних за реалізацію функції поліцейської освіти в Україні, слід віднести Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство освіти та науки України, Національну поліцію України, вищі навчальні заклади зі специфічними умовами навчання, державні установи та центри первинної професійної підготовки «Академія поліції».

Проаналізуємо адміністративно-правовий статус кожного із перелічених суб'єктів, відповідальних за реалізацію функції поліцейської освіти в Україні. Розпочнемо із Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС).

Відповідно до Положення про МВС, цей орган є головним у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики, зокрема і з питань підготовки кадрів для Національної поліції України. [1]. Окрім того, Закон України «Про Національну поліцію» також відносить до повноважень МВС з питання підготовки кадрів такі завдання: відповідно до ст. 73 – затвердження навчальних програм (планів) первинної професійної підготовки поліцейських, вперше прийнятих на службу в поліцію; ст. 72 – затвердження порядку, організації та термінів проведення професійного навчання поліцейських; ст. 73 – порядку та умов проходження первинної професійної підготовки; ст. 75 – встановлення порядку організації післядипломної освіти поліцейських тощо [2].

Нормативним підґрунтям виконання завдань МВС України з підготовки кадрів для Національної поліції є прийняті відомчі акти, якими детально регламентовано зазначений процес.

Таким чином, як проміжний висновок, слід зазначити, що діяльність МВС у забезпеченні функції поліцейської освіти є ключовою та вагомою. Низка нормативно-правових актів врегульовує різноманітні питання, пов'язані зі здобуттям освітніх рівнів і кваліфікацій поліцейськими, а також спрямовані на унормування діяльності щодо відбору на навчання, проходження підготовки, підвищення кваліфікації, службової підготовки тощо.

Наступним суб'єктом реалізації функції поліцейської освіти в Україні є Національна поліція.

Адміністративно-правовий статус Національної поліції як спеціального суб'єкта підготовки кадрів для Національної поліції визначається тим, що цей орган як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ, забезпечує організацію роботи з добору, вивчення та комплектування органів Національної поліції кваліфікованими кадрами; бере участь у визначенні основних напрямів розвитку науки і освіти з питань діяльності Національної поліції, в організації та проведенні відповідних науково-дослідних, дослідно-конструкторських, кримінологічних і соціологічних досліджень, а також у впровадженні їх результатів в освітній процес та практичну діяльність; бере участь у визначенні основних напрямів розвитку науки і освіти з питань діяльності Національної поліції, в організації та проведенні відповідних науково-дослідних, дослідно-конструкторських, кримінологічних і соціологічних досліджень, а також у впровадженні їх результатів в освітній процес та практичну діяльність [3].

На сьогодні Національна поліція у своїй системі має чотири навчальні заклади – Державні установи «Житомирський навчальний центр під-

© І. В. Серединський, 2018

готовки поліцейських», «Академії патрульної поліції» у містах Києві, Кривому Розі та Рівному – навчальні центри в системі Національної поліції України, які здійснюють первинну професійну підготовку поліцейських, вперше прийнятих на службу в поліції.

Таким чином, незважаючи на закріплення досить широкого кола повноважень у нормативно-правових актах, діяльність Національної поліції у питанні реалізації функції поліцейської освіти є менш різноманітною у порівнянні з МВС. Однією з причин є те, що Національна поліція входить в структуру МВС, підконтрольна їй і тому ряд положень корелюються із повноваженнями МВС у цій сфері діяльності.

Ще одним важливим суб'єктом реалізації функції поліцейської освіти в Україні є Міністерство освіти і науки України (далі – МОН України).

Відповідно до Положення про МОН, затвердженого Постановою КМУ від 16.10.2014 № 630, МОН є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю навчальних закладів, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування і форми власності [4].

Таким чином, діяльність МОН щодо реалізації функції поліцейської освіти в Україні також є ключовою. Адже, навіть МВС будь-які питання стосовно здійснення освітньої діяльності підконтрольними підрозділами повинна погоджувати профільними департаментами та підрозділами МОН та реалізовувати у відповідності до нормативно-правових актів МОН.

Значну роль у формуванні та реалізації поліцейської освіти в Україні відіграють вищі навчальні заклади (далі – ВНЗ) із специфічними умовами навчання.

Правовий статус ВНЗ із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку кадрів для системи МВС України, їх завдання, функції та інші питання організації їх діяльності на сьогодні визначаються Положенням про вищі навчальні заклади МВС [5].

ВНЗ МВС України є державними навчальними закладами, які підпорядковані МВС, засновані і діють згідно із законодавством України, реалізовують відповідно до наданої ліцензії (ліцензій) освітньо професійні програми підготовки фахівців за певними освітніми рівнями, забезпечують навчання, виховання та професійну підготовку осіб з урахуванням нормативних вимог у галузі вищої освіти з метою задоволення освітніх потреб особи, суспільства і держави, а також здійснюють наукову і науково-технічну діяльність. Основною метою їх діяльності є забезпечення умов, необхідних для отримання особою вищої освіти, підготовка фахівців для органів і підрозділів МВС [6, с. 65].

Основними завданнями ВНЗ із специфічними умовами навчання є: 1) освітня діяльність з підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації та спеціалізації фахівців відповідних освітньо-кваліфікаційних рівнів згідно зі стандартами вищої освіти; 2) виконання державного замовлення та угод на підготовку фахівців з вищою освітою; 3) наукова, науково-педагогічна, науково-практична, науково-технічна і культурно-виховна діяльність; 4) підготовка наукових та науково-педагогічних кадрів для МВС та їх атестація; 5) спеціальна курсова підготовка; 6) довузівська профорієнтаційна підготовка учнів шкіл, ліцеїв, гімназій та інших загальноосвітніх навчальних закладів, а також інших осіб, які мають право вступу до ВНЗ [5].

Слід зазначити, що на сьогодні підготовку кадрів для Національної поліції здійснюють Національна академія внутрішніх справ; Харківський національний університет внутрішніх справ; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ; Львівський державний університет внутрішніх справ; Одеський державний університет внутрішніх справ; Луганський державний університет внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка; Донецький юридичний інститут МВС України. Зараз ми не ведемо мову про первинну професійну підготовку поліцейських та підвищення кваліфікації, а зосереджуємось на аналізі здобуття вищої освіти працівниками поліції.

Згідно з Концепцією запровадження трирівневої моделі підготовки поліцейських, після отримання освітньо-професійного ступеня молодшого бакалавра та відпрацювання на відповідних посадах не менше двох років поліцейські з метою подальшого просування по службі можуть бути рекомендовані для підготовки у ВНЗ МВС для здобуття освітнього ступеня бакалавра. Третім рівнем вищої освіти є магістерський, який здобувається особами, що мають освітній ступінь бакалавра і відпрацювали на відповідних посадах не менше двох років [7].

Таким чином, аналіз зазначених вище нормативно-правових актів стосовно діяльності ВНЗ із специфічними умовами навчання дає підстави стверджувати, що у вітчизняній системі відомчої освіти сьогодні, на відміну від європейської, вони є основною ланкою підготовки поліцейських кадрів та реалізації функції поліцейської освіти в Україні.

В умовах реформування освіти в МВС, практико-орієнтована складова навчання, на перший план виступає первинна професійна підготовка по-

ліцейських, яка відіграє ключову роль з точки зору відразу декількох аспектів: 1) строків підготовки «готового» до виконання обов'язків поліцейського; 2) фінансового забезпечення процесу навчання.

Зауважимо, що первинна підготовка відіграє важливу роль у професійній освіті поліцейських, оскільки закладає підвалини розвитку їх професійних знань та навичок. На сьогодні первинну професійну підготовку поліцейських здійснюють Державні установи «Житомирський навчальний центр підготовки поліцейських», «Академії патрульної поліції» у містах Києві, Кривому Розі та Рівному, що підпорядковується Національній поліції, Запорізький центр первинної професійної підготовки Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ (далі – ДДУВС), Маріупольський центр первинної професійної підготовки Донецького юридичного інституту, Київський центр первинної професійної підготовки Національної академії внутрішніх справ, Сумський центр первинної професійної підготовки Харківського національного університету внутрішніх справ (далі – ХНУВС), Західноукраїнський центр первинної професійної підготовки Львівського державного університету внутрішніх справ, Одеський центр первинної професійної підготовки та центр первинної професійної підготовки Херсонського факультету Одеського державного університету внутрішніх справ. Окрім того, у структурі ХНУВС створено Інститут післядипломної освіти, який провадить діяльність за двома напрямами: післядипломна освіта і первинна професійна підготовка поліцейських, яких уперше прийнято на службу в поліції; та на базі Навчально-наукового інституту заочного навчання та підвищення кваліфікації ДДУВС створено відділення первинної професійної підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації поліцейських.

Первинна підготовка кадрів для Національної поліції України, як наголошує Д.В. Швець, являє собою професійну діяльність уповноважених державних органів і служб щодо надання освітніх послуг та прищеплення практичних навичок, які будуть використовуватись правоохоронцем-поліцейським на практиці [8, с. 104].

Первинна професійна підготовка поліцейських, яких уперше прийнято на службу в поліції, здійснюється відповідно до Положення про організацію первинної професійної підготовки поліцейських, яких уперше прийнято на службу в поліції, затвердженого наказом МВС України від 16.02.2016 № 105, її метою є набуття ними спеціальних навичок, необхідних для виконання повноважень поліції, у тому числі відповідну спеціальну підготовку щодо зберігання, носіння, застосування і використання вогнепальної зброї [9]. Після закінчення первинної професійної підготовки поліцейським присвоюється кваліфікація «кваліфікований робітник».

На сьогодні, окрім первинної професійної підготовки поліцейських, яких уперше прийнято на службу в поліції, здійснюється підвищення кваліфікації молодшого складу поліції, які за класифікацією професій належать до категорії робітничих кадрів.

Відповідно до Положення про організацію післядипломної освіти працівників Національної поліції, затвердженого наказом МВС України від 24.12.2015 № 1625, підвищення кваліфікації – підвищення рівня готовності працівника поліції до виконання її професійних завдань та обов'язків або набуття особою здатності виконувати додаткові завдання та обов'язки шляхом набуття нових знань і вмінь у межах професійної діяльності або галузі знань [10].

Слід наголосити, що діяльність пов'язану із підвищенням кваліфікації працівників поліції здійснюють виключно ВНЗ із специфічними умовами навчання, зокрема: Інститут післядипломної освіти Національної академії внутрішніх справ, відділення первинної професійної підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації Навчально-наукового інституту заочного навчання та підвищення кваліфікації ДДУВС, Інститут післядипломної освіти ХНУВС, ОДУВС та ЛьвДУВС.

Після закінчення успішного навчання працівники поліції отримують свідоцтво про підвищення кваліфікації. Положення про організацію післядипломної освіти працівників Національної поліції визначає термін направлення на підвищення кваліфікації – за потребою, але не рідше одного разу на 3 роки, а також перед призначенням на керівну посаду, у тому числі вищу керівну посаду, ніж займана [10].

Висновки. До суб'єктів підготовки кадрів для Національної поліції України слід віднести Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство освіти та науки України, Національну поліцію України, ВНЗ із специфічними умовами навчання, державні установи «Академія патрульної поліції», які підпорядковуються Національній поліції. Адміністративно-правовий статус суб'єктів підготовки кадрів для Національної поліції України – це регламентоване нормами адміністративного права юридичне становище повноважних органів та посадових осіб – суб'єктів адміністративно-правових відносин, що виникають з приводу підготовки кадрів для Національної поліції України та характеризуються наявністю відповідних прав і обов'язків, визначених адміністративно-правовими нормами.

Література

1. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878. *Урядовий кур'єр*. 2015. № 207.
2. Про Національну поліцію : Закон України від 2 лип. 2015 р. *Офіційний вісник України*. 2015. № 63. Ст. 2075.
3. Про затвердження Положення про Національну поліцію : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 877. *Урядовий кур'єр*. 2015. № 207.
4. Про затвердження Положення про МОН України: Постанова КМУ від 16.10.2014 № 630. URL: https://zakon.rada.gov.ua/.
5. Положення про вищі навчальні заклади МВС [Електронний ресурс] : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 14 серп. 2008 р. № 62. Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0193-08.
6. Дрозд О.Ю. Деякі питання адміністративно-правового регулювання підготовки поліцейських у вищих навчальних закладах системи МВС України. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2016. Випуск № 2. С. 62–74.
7. Про затвердження Концепції запровадження трирівневої моделі підготовки поліцейських: Наказ МВС України від 29.01.2018 № 51. URL: http://document.ua/pro-zatverdzhennja-koncepciyi-zaprovadzhennja-tririvnevoyim-doc337366.html.
8. Швець Д.В. Первинна професійна підготовка як необхідна правова вимога до підготовки поліцейських. *Право і безпека*. 2017. № 3 (66). С. 103–112.
9. Про організацію первинної професійної підготовки поліцейських, яких вперше прийнято на службу в поліції: наказ МСВ України від 219 16.02.2016 № 105. URL: https://zakon.rada.gov.ua/.
10. Про затвердження Положення про організацію післядипломної освіти працівників Національної поліції: Наказ МСВ України від 24.12.2015 № 1625. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0076-16/paran14#n14.

Анотація

Серединський І. В. **Учасники освітнього процесу з підготовки персоналу поліції в Україні: адміністративно-правовий аспект.** – Стаття.

У науковій статті визначається питання адміністративно-правового статусу учасників процесу підготовки поліцейських кадрів в Україні. Автором зазначено, що за нових історичних умов важливою умовою виконання поліцією своїх функцій щодо забезпечення правопорядку та громадської безпеки у державі стало реформування нової системи підготовки кадрів. Також визначено, що стратегічним напрямком став курс на формування нової психології працівників поліції, як виконавців, так і керівного складу. Наголошено, що адміністративно-правовий статус суб'єктів підготовки кадрів для Національної поліції України – це регламентоване нормами адміністративного права юридичне становище повноважних органів та посадових осіб – суб'єктів адміністративно-правових відносин, що виникають з приводу підготовки кадрів для Національної поліції України та характеризуються наявністю відповідних прав і обов'язків, визначених адміністративно-правовими нормами.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, професійна підготовка, учасники освітньої діяльності, персонал поліції, кадрова політика.

Аннотация

Серединский И. В. **Участники образовательного процесса по подготовке персонала полиции в Украине: административно-правовой аспект .** – Статья.

В научной статье определяется вопросы административно-правового статуса участников процесса подготовки полицейских кадров в Украине. Автором отмечено, что в новых исторических условиях важным условием выполнения полицией своих функций по обеспечению правопорядка и общественной безопасности в государстве стало реформирование новой системы подготовки кадров. Также определено, что стратегическим направлением стал курс на формирование новой психологии работников полиции, как исполнителей, так и руководящего состава. Отмечено, что административно-правовой статус субъектов подготовки кадров для Национальной полиции Украины – это регламентировано нормами административного права юридическое положение полномочных органов и должностных лиц – субъектов административно-правовых отношений, возникающих по поводу подготовки кадров для Национальной полиции Украины и характеризуются наличием соответствующих прав и обязанностей, определенных административно-правовыми нормами.

Ключевые слова: административно-правовой статус, профессиональная подготовка, участники образовательной деятельности, персонал полиции, кадровая политика.

Summary

Seredynskyi I. V. **Participants in the educational process for the training of police staff in ukraine: administrative and legal aspect.** – Article.

The scientific article identifies the issue of administrative and legal status of participants in the process of police training in Ukraine. The author notes that under the new historical conditions, an important condition for the police to perform their functions to ensure law and order and public safety in the country was to reform the new training system. It was also determined that the strategic direction was the course of forming a new psychology of police officers, both executors and management. It is emphasized that the administrative and legal status of training subjects for the National Police of Ukraine is a legal position of authorized bodies and officials – subjects of administrative and legal relations, arising from training for the National Police of Ukraine and characterized by administrative law. the presence of relevant rights and responsibilities defined by administrative law.

Key words: administrative and legal status, professional training, participants in educational activities, police personnel, personnel policy.

ЗМІСТ

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

О. Г. Курчин
Просторове планування, як основний напрям взаємодії органів місцевого самоврядування та суб'єктів містобудівної діяльності в умовах децентралізації 3

ЕКОЛОГІЧНЕ І ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

О. О. Воронятніков
Поняття, особливості застосування та види заходів публічного адміністрування у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, які мають сервісну природу 8

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

Я. В. Артеменко
Місце та роль норм адміністративного законодавства України у нормативному забезпеченні національної системи кібербезпеки 12

О. М. Бондаренко
Стан дослідження проблеми правового регулювання вирішення податкових спорів в Україні 17

К. Л. Бугайчук
Зміст та значення мотивації в процесі публічного адміністрування в органах Національної поліції 22

І. С. Бурлака
Шляхи удосконалення організаційних засад взаємодії Державної міграційної служби України з правоохоронними органами у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції 28

П. В. Вовк
Сутність дифамації як прийому незаконного впливу на незалежність суддів адміністративних судів в Україні 32

А. В. Галюк
Правові засади діяльності Національної поліції України щодо запобігання та протидії наркоманії на регіональному рівні 35

М. А. Данилевський
Суддівська незалежність як об'єкт адміністративно-правового регулювання 41

С. В. Дегтярьова
До характеристики сфери предмету адміністративно правового регулювання АПК 44

В. М. Єднак
До проблеми визначення поняття та ознак правоохоронних органів 49

Я. В. Журавель
Система органів виконавчої влади в Україні: організаційно-правовий аспект 54

Б. О. Зирін
Особливості національних стратегій у сфері фізкультурно-оздоровчої діяльності країн-учасниць ЄС 58

О. В. Карпушова
Актуальні питання вдосконалення функціонування судів та суддів у контексті євроінтеграційних завдань України 62

В. І. Келеберда
Значення підготовчого провадження як стадії адміністративного судочинства України 66

І. С. Кирик
Принципи взаємодії органів Національної поліції України
та Державної міграційної служби України 70

В. Л. Кішлян
Адміністративна відповідальність капітана морського судна 74

П. О. Комірчий
Адміністративно-правовий статус персоналу органу публічної служби
у правоохоронній сфері України 78

М. В. Кочеров
Поняття компетенції Національної поліції як суб'єкта забезпечення реформ
у сфері публічного порядку та безпеки 83

Д. О. Кошиков
Роль інституцій громадянського суспільства в механізмі реалізації
державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави 87

В. В. Крикун
Принципи захисту об'єктів критичної інфраструктури в Україні 94

О. С. Лавренікова
Форми реалізації публічного адміністрування будівництва в Україні 100

Л. О. Маруліна
Поняття та особливості розгляду адміністративних справ в судах першої інстанції в Україні 104

О. А. Моргунов
Забезпечення прозорості та відкритості діяльності суб'єктів
публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту 107

В. В. Нікітін
До проблеми установлення резидентства фізичної особи
з метою уникнення подвійного оподаткування 112

Н. П. Новак
Принципи у сфері виробництва та обігу органічної продукції 116

В. В. Пацкан
Принцип гласності у роботі Рахункової палати 119

В. В. Рева
Поняття і сутність митного спору як виду публічно-правового спору 124

О. І. Романовська
Формування чинників ефективності адміністративно-правового забезпечення
діяльності органів державної виконавчої служби України 128

С. В. Семіног
Адміністративно-правовий захист прав дітей в Україні:
дефініювання терміну та зміст концепту 132

О. С. Ховпун
Адміністративна відповідальність у фармацевтичній сфері:
поняття, види та проблеми правової регламентації 137

С. В. Циганок
Проблемні питання реформування прокуратури на сучасному етапі:
адміністративно-правовий аспект 142

Н. Б. Чекомасова
Адміністративні процедури здійснення дозвільної та реєстраційної діяльності:
поняття, етапи та проблемні аспекти 146

Р. В. Щупаківський
Поняття та основні складові елементи системи адміністративно-телекомунікаційного права 152

В. М. Юрах
Бар'єри в підвищенні ефективності функціонування органів виконавчої влади в Україні 157

МЕТОДОЛОГІЯ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ

В. П. Босий
Зміст основних обов'язків біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту 162

Я. Ю. Конюшенко
Арешт, огляд та виїмка кореспонденції як різновиди негласних слідчих (розшукових) дій, пов'язаних із втручанням у приватне спілкування 166

О. В. Мартовицька
Правова допомога та її ознаки в національному законодавстві 170

С. С. Мірошниченко
Кримінологічний аналіз стану вчинення крадіжок неповнолітніми 176

І. М. Мусіловський
Трактування сутності права з позицій теологічної теорії Ф. Аквінського 180

С. Є. Петров
Відповідальність як елемент адміністративно-правового статусу головного сервісного центру МВС України 184

І. В. Серединський
Учасники освітнього процесу з підготовки персоналу поліції в Україні: адміністративно-правовий аспект 190

НОТАТКИ

Науково-практичне юридичне видання

ПРИКАРПАТСЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ВІСНИК

Науково-практичний журнал

Випуск 1(22)
Том 5
Частина 1

Виходить шість разів на рік

Українською, російською та англійською мовами

Коректор – Я. Вишнякова
Комп'ютерна верстка – С. Калабухова

Підписано до друку 23.02.2018 р. Формат 60х84/8. Обл.-вид. арк. 23,02, ум.-друк. арк. 23,01.
Папір офсетний. Цифровий друк. Наклад 100 примірників. Замовлення № 0119/13.

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