

Національний університет
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»



ПРИКАРПАТСЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ВІСНИК

збірник наукових праць

науково-практичне юридичне видання

Випуск 2(23)
Том 2

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. Тищенко – д-р юрид. наук, професор

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

В.І. Фелик – канд. юрид. наук, доцент

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

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

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

Відповідальний за випуск:

О.П. Головка

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet вченою радою Національного університету «Одеська юридична академія» 22.10.2018 р. (протокол № 3)

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

Науково-практичний журнал «Прикарпатський юридичний вісник» зареєстровано Державною реєстраційною службою України (Свідectvo 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

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 352.9(477)

Т. В. Поличко*аспірант кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

СОЦІАЛЬНІСТЬ ТА СТРУКТУРИЗАЦІЯ ЯК ВЛАСТИВІСТЬ КОНСТИТУЦІЙНИХ НОРМ

Конституційно-правова норма є першочерговим складовим елементом системи конституційного права України та інститутів даної системи. Конституційно-правова норма наділена рядом ознак, які визначають її сутність, зміст і призначення в системі конституційного права України.

Багатоаспектна система конституційного права України і всі її структурні елементи складаються саме із норм конституційного права. Останні є основою інститутів конституційного права, а також інших частин системи конституційного права – природного чи позитивного, загальної й особливої частини, матеріального та процесуального, міжнародного і національного тощо. Тобто система конституційного права України не може існувати поза межами свого нормативного виміру. До того ж право, а згодом і його система, утворилися саме на основі норм права, які історично виокремилися з-поміж інших соціальних норм – релігійних, моральних, етичних, культурних тощо. При цьому норми права зберегли в собі властивості, притаманні всім соціальним нормам загалом [18, с. 128].

Конституційне право, порівняно з цивільним або кримінальним правом, є відносно молодшою галуззю права. Перші конституційні акти сформувались тоді, коли вже існувала стала система джерел інших традиційних галузей приватного і публічного права. Підіймаючи питання стосовно з'ясування ознак та властивостей конституційної норми, варто зосередити увагу на її становленні.

Суспільні відносини, з моменту їх виникнення потребували і далі потребують певного впорядкування, як історично склалося, у вигляді унормування. Роль і значення конституцій у регулюванні суспільних відносин з'явилися набагато пізніше від їх первинного соціального регулювання. Тут ми повністю поділяємо думку Є. Пенькова, що соціальне регулювання це категорія конкретно-історична. Науковець виділяє три їх типи. Перший тип - це самокерований механізм соціального регулювання поведінки у первісному суспільстві. Другий тип виникає разом з утворенням класово-антагоністичного суспільства, коли соціальне життя значно ускладнюється. Третій тип – це со-

ціальний механізм регулювання поведінки людей у суспільстві, який функціонує в рамках спільності якісних інтересів усіх його членів [16, с. 16-20].

Проаналізувавши напрацювання Є. Пенькова, Л. Заморська відзначає, що перші якісні зміни соціального регулювання відбулись значно раніше, оскільки вони зумовлені відокремленням особи, ускладненням суспільних відносин, пов'язаних насамперед із розвитком відносин обміну. Суспільні відносини виникають у процесі взаємодії людей, обміну діяльністю і її результатами. Відносно самостійні, що відокремилися від соціального цілого, індивіди вступають у взаємні відносини. Саме на цьому етапі фіксується значимість та необхідність нормативного регулювання. [7, с. 18]. Авторка узагальнила і доповнила думку вчених С. Алексеева, Є. Лукашевої, В. Нерсисянца, О. Дрогобицького та інших, що будь-якому суспільству властивий свій характер взаємообміну, який об'єктивується в стійких, повторюваних формах і суспільних взаємозв'язках [7, с. 19].

При характеристиці соціальних норм як «плодів» суспільної свідомості традиційно наголошують на об'єктивній обумовленості процесу створення норм. Однак деформації відображення в деяких випадках можуть бути настільки значні, що «суб'єктивні» характеристики ідеальної норми затьмарюють вихідну об'єктивну нормативність того або іншого припису. Якщо при загальній характеристиці соціальних норм їх об'єктивна детермінованість стає предметом досить глибокого аналізу в літературі, то при характеристиці правових норм у плані їх співвідношення з іншими соціальними нормами акцент традиційно робиться на формальних ознаках і зв'язках з особливим нормотворчим суб'єктом – державою (тобто більшою мірою на «суб'єктивні» фактори) [7, с. 30].

Свого часу дуже вдало охарактеризувала властивості соціальних норм, називаючи їх об'єктивними Є. Лукашева відзначила, що: соціальні норми виникають з об'єктивної потреби соціальних систем у саморегуляції, у підтримці стабільності та порядку; норма виникає в процесі діяльності

людей, об'єктивно обумовлена способом виробництва; норма невіддільна від відносин обміну, характер яких також детермінований способом виробництва і розподілу; матеріальні та духовні блага, що виступають об'єктом обмінних відносин, не довільні, а задані існуючими економічними та соціально-культурними умовами розвитку суспільства [11, с. 15].

Узагальнюючи вищенаведене, початком творення будь-якої норми є певного роду суспільні відносини, які з інтересами, цінностями, перевагами особи з часом все більше ускладнюються і як вважають теоретики-науковці це призводить до певної деформації об'єктивного формування норм, особливо правових.

Правові норми відносяться до світу „належного”, „того, що має бути”. Це правила, які говорять не про те, що існує насправді, а про те, як людям необхідно жити, діяти і вчиняти [8, с. 50]. При цьому норми права не лише фіксують „належне”, визначають певні абстрактні цілі, а й мають здатність „проникнення в майбутнє”, формування поведінки людей [2, с. 347-348].

Саме поняття «норма» почало вживатися ще в Античний період і має давню історію. На кожному етапі свого розвитку воно набувало різних значень. Термін «норма» (від латинського *norma* – «правило», «взірець», «керівний початок», «зразок», «міра», у свою чергу, цей термін походить від давньогрецького й означає «високий масштаб», «правило») уперше почав застосовуватися у будівельній справі як «справедливість косинця» [15].

Традиційне визначення норми права (англ. *norm of law, legal norm*), запропоноване О. Скаун вважаємо найбільш вдалим – це загальнообов'язкове правило поведінки (зразок, масштаб, еталон), що сформувалося у суспільстві відповідно до визнаної в ньому міри свободи, сформульоване (санкціоноване) і забезпечене державою як юридично значущий засіб регулювання суспільних відносин» [13, с. 442].

Варто відзначити думку М. Давидової про те, що норма права виступає як «мінімальна логічно неподільна частина права», що «правова норма демонструє на макрорівні сам механізм дії права, відображає основні властивості права як цілісності» [6, с. 77].

Конституційно-правові норми – це встановлені або санкціоновані державою загальнообов'язкові правила поведінки, що регулюють суспільні відносини і складають однорідну групу. Їм притаманні загальні ознаки юридичних приписів, тобто вони регулюють суспільні відносини, встановлюють обов'язкові правила поведінки, містяться у правових актах держави; охороняються і забезпечуються при необхідності примусовою силою держави. У порівнянні з нормами інших галузей права вони відрізняються:

а) своїм змістом, сферою суспільних відносин, на регулювання яких спрямовані;

б) джерелами, в яких вони містяться, оскільки найважливіші норми закріплені в Конституції України, що мають найвищу юридичну силу;

в) установчим характером своїх приписів, оскільки конституційно-правові норми визначають форми правових актів, порядок їх прийняття і опублікування, компетенцію державних органів;

г) особливостями внутрішньої структури [10, с. 31].

Варто також додати, що до загальних ознак конституційних норм відносяться такі як: загальнообов'язковий, формально-визначений характер, вони є регулятивними та охороняються державою від порушень.

Враховуючи напрацювання Ю. Шемшученка, норми конституційного права України, маючи визначені спільні ознаки, суттєво різняться між собою і можуть бути класифікованими за такими критеріями, як: предмет правового регулювання; метод правового регулювання; призначення у механізмі правового регулювання; юридична сила; ступінь конкретизації правового припису; характер диспозиції; характер санкції; суб'єкти нормотворення; походження (джерело) норми; дія за колом суб'єктів; територія дії; час дії; гарантованість дії [17, с. 92].

Л. Юзьков виокремлює три види конституційних норм: принципи, дефініції і конкретні регулятори [12, с. 37].

На відміну від інших галузей права в нормах конституційного права переважають норми загальнорегулюючого характеру. До таких насамперед належать норми-принципи, норми-поняття, норми-завдання, яких досить багато в першому розділі Конституції України. Чимало конституційно-правових норм у своїй реалізації пов'язані не з виникненням конкретних правовідносин, а з відносинами загального характеру або ж з правовим становищем. Саме тому норми конституційного права доцільно класифікувати за предметом правового регулювання. Відповідно до основних складових предмету конституційно-правового регулювання можна виділити групи норм конституційного права, які регулюють якісно однорідні суспільні відносини і утворюють інститути конституційного права. Тобто, класифікація норм конституційного права співпадає з класифікацією основних предметних інститутів конституційного права України [17, с. 92].

Структура конституційної норми також має свою особливість. На думку переважної більшості вітчизняних правознавців, норма конституційного права має три модифікації, зокрема: «гіпотеза-диспозиція-санкція», «гіпотеза-диспозиція», «диспозиція». Не кожна конституційно-правова норма може бути об'єктивно тричленною, а

оскільки більшість норм конституційного права мають установчий характер і не мають санкції або гіпотези. Досить часто елементи конституційно-правової норми дуже важко вичленити в конкретно об'єктивізованій нормі права, оскільки гіпотеза та диспозиція переплітаються і «зливаються» в єдине ціле. Водночас, санкціям норм конституційного права України властиве профілактичне організуюче та виховне призначення, вони застосовуються як прямі, бланкетні та солідарні санкції. Нарешті, слід мати на увазі, що нормам конституційного права не завжди тотожні статті конституційного нормативно-правового акту: одна конституційна норма може бути об'єктивізованою в кількох статтях, тоді як одна стаття може вміщувати кілька конституційно-правових норм [17, с. 94].

Підтримуємо думку Д. Белова, що пізнання структури норми, що закріплює основи конституційного ладу України є першим кроком до виявлення критеріїв її диференціації. Як відомо, з-поміж інших чинників, норми, що закріплюють основи конституційного ладу різняться між собою як за особливостями внутрішньої побудови, так і за юридичними властивостями їх структурних елементів [3, с. 133]. Науковець вважає, що не можна зайняти позицію вчених, що допускають відсутність норм права, в яких відсутній будь-який з її елементів. В даному випадку помилка виникає з отождоження норми права і статті нормативного акту [3, с. 135].

Сучасні вчені-правознавці здійснюють пошук нових методологічних підходів, які б дозволили по-новому дослідити як зміст так і структуру норми конституційного права. Зокрема, поряд з гіпотезою, диспозицією та санкцією російські правознавці Б. Габрічідзе та А. Чернявський виділяють такий структурний елемент норми конституційного права, як курація, під якою розуміють ту частину норми конституційного права, яка закріплює сукупність соціальних явищ, існування яких забезпечує та гарантує реальність реалізації відповідної норми [5, с. 52-63]. Разом з тим, як зауважують Ю.Шемшученко [17, с. 94] та О. Скрипнюк [14, с. 39], наведені концептуальні підходи Б. Габрічідзе та А. Чернявського не є загальновизнаними і вимагають додаткового юридичного обґрунтування.

Дуже цікава є думка щодо виокремлення курації як частини структури конституційно-правової норми, яка гарантуватиме реальність її реалізації. Це зокрема стосується конституційної та політичної відповідальності, що є вагомим показником верховенства права в державі.

На доповнення вищезгаданої думки та висловлення власної позиції, надзвичайно актуальною ознакою конституційних норм є їх призначення у механізмі правового регулювання, звідси і розпо-

діл на матеріальні та процесуальні конституційно-правові норми. Оскільки матеріальні норми визначають *основні правила (але не поведінкові), установи, принципи вимоги, державного устрою*. В деяких випадках матеріальними нормами закріплені також правила поведінки, які є формально-визначеними та загальнообов'язковими. Що стосується процесуальних норм, то їхня роль з кожним днем зростає. Адже процесуальними нормами якраз таки встановлене правило поведінки щодо реалізації матеріальних норм. Проте чи допускається варіант щодо видозмінення традиційного розуміння поділу норм, в тому числі конституційних, на матеріальні та процесуальні, додавши до її структури курацію, поряд з гіпотезою, диспозицією, санкцією.

Гіпотетично можна розділити думку вчених щодо можливості структурної будови норми, яка включає курацію як частини структури конституційно-правової норми, якщо та розуміється як об'єктивна соціальна виконуваність, тобто гарантії реальності конституційних засад, проте із застереженням. Нижче пояснимо свою думку проаналізувавши наукові напрацювання вчених.

Призначення курації як елемента структури конституційної норми полягає в закріпленні сукупності соціальних явищ, існування яких в суспільному житті гарантує реальність, об'єктивну соціальну виконуваність міститься в диспозиції конституційного принципу. Зокрема норма статті 1 Конституції України, яка проголошує Україну соціальною та правовою державою, має наступну структуру: 1) гіпотеза: подумки конструюється (якщо з цього приводу виникають які-небудь відносини, то сторони повинні виходити з того, що ... або якщо Верховна Рада України буде приймати закон, то він має виходити з того, що ... 2) диспозиція: «Україна - соціальна, правова держава», 3) курація: «Політика України спрямована на створення умов, що забезпечують гідне життя та вільний розвиток людини. В Україні охороняються праця, життя й здоров'я людей, встановлюється гарантований мінімальний розмір оплати праці, забезпечується державна підтримка сім'ї, материнства, батьківства та дитинства, інвалідів та громадян похилого віку, розвивається система соціальних служб, встановлюються державні пенсії, допомоги та інші гарантії соціального захисту» [3, с. 138].

С. Алексєєв відмічає, що гарантії даної правової норми встановлено багатьма законами та іншими підзаконними актами. Однак ці акти не можуть розглядатися як частина норми права, що іменуються курацією. Між гіпотезою, диспозицією та сукупністю гарантій конституційної норми, яка закріплює основи конституційного ладу, існують зв'язки, що відрізняються жорсткістю, незруйновністю. Вони об'єднані на засадах так званої синтетичної залежності [1, с. 53].

Провівши фундаментальне дослідження даного питання Д. Белов наводить ряд прикладів щодо наявності такого елементу структури саме конституційної норми, а не норми права в цілому, як курація, взявши за основу норми Конституції України. Він вважає, що в курації деяких конституційних норм, які закріплюють основи конституційного ладу, поряд з позитивними соціальними явищами, що забезпечують реальність і соціальну виконуваність конституційних принципів, формулюються певні негативні явища суспільного життя або вказується на існування відповідальності за їх вчинення. Стаття 5 Конституції України: «Право визначати та змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові та не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами» [9]. Інший приклад, стаття 37 Конституції України: «Утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, забороняються» [9] та інші приклади [3, с. 138-139].

Отже Д. Белов у своєму дослідженні, підтримуючи думку Н. Ткачевої, вважають, що заборону негативних соціальних явищ і вказівку на існування відповідальності за їх вчинення не слід розглядати як санкції конституційної норми. Вони мають теж призначення, що й позитивні явища суспільного життя, сформульовані в курації. Завдяки забороні дій, що порушують конституційні приписи, і вказівкою на існування відповідальності за їх вчинення забезпечується реальність, соціальна виконуваність норм, що закріплюють основи конституційного ладу [3, с. 139].

У такому разі у нас є певні застереження щодо виокремлення курації як складової частини структури конституційної норми. Оскільки враховуючи приклади курації з позитивними та негативними соціальними явищами на прикладі Конституції, можна припустити, що санкція таким чином буде складовою та продовжуючою частиною курації, а не окремим елементом структури правової норми. Адже структура правової норми залежить від функції, які вона виконує. Водночас конституційним нормам притаманний особливий порядок захисту на основі чітко визначеною юридичної процедури її прийняття, внесення змін, тлумачення, що є складовою конституційного процесу. Таким чином це сукупність процесуальних норм за дотримання яких слідує Конституційний Суд. Звідси впливає, що процесуальні конституційні норми так само включають кура-

цію до своєї структури.

Це питання є досить дискусійним, тому вдамося до роз'яснення, на основі тлумачення, поняття санкції. Санкція означає - схвалення, затвердження чого-небудь вищою інстанцією; визнання законності чогось; дозвіл. В юридичному значенні це - заходи впливу, покарання за порушення закону [4, с. 1103].

Сам термін «курація» згідно Словника іншомовних слів, означає в перекладі з латині «curo» означає «піклуюсь», застосовувався щодо осіб, які здійснювали опіку, піклування чи загальний нагляд за здійсненням певних робіт. Звідси термін «куратор» - «опікун». В. Федоренко стверджує, що термін «курація» доцільніше б було уживати для позначення деяких елементів конституційної правосуб'єктності учасників відповідних правовідносин, аніж для модернізації усталеної структури логічної норми права [18, с. 277].

Частково поділяємо думку В. Федоренка, адже гарантії реалізації завжди залежні від суб'єкта правореалізації та правової охорони. Тому курація, на нашу думку, можлива як елемент структури конституційної норми, в тій частині, яка визначає гаранта дотримання конституційних норм. Тобто роль куратора (гаранта) у структурі курації таким чином має бути обов'язковою.

Література

1. Алексеев С.С. Теория права. М. Издательство БЕК, 1995. С.33
2. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. М., 1999.
3. Белов Д.М. Парадигма українського конституціоналізму. РК «Євростандарт», В. Березний, 2011 р., С. 399.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Уклад. і голов. Ред. В.Т. Бусел. К. Ірпінськ: ВТФ «Перун», 2001. 1440 с.
5. Габричидзе Б.Н., Чернявський А.Г. Конституционное право России. М., 2007. С.52-63.
6. Давыдова М.Л. О юридической природе нормативно-правовых предписаний: основные научные концепции. Журнал российского права. 2003. №10. С. 77.
7. Заморська Л.І. Правова нормативність та її інституціоналізація в Україні: монографія. Одеса: Фенікс, 2013. 304 с.
8. Ильин И.А. Собрание сочинений: В 10 т. Сост. и коммент. Ю.Т. Лисицы. – М., 1994. – Т. 4
9. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Офіційний вісник України. 2010. № 72/1 Спеціальний випуск. Ст. 15.
10. Конституційне право України: підручник. Авт. Колектив. 8-е видання. Ужгород, Видавничий дім «Гельветика», 2016. 476 с.
11. Лукашева Е.А. Общая теория права и многоаспектный анализ правовых явлений. Советское государство и право. 1975 №4 с. 15
12. Селіванов А.О. Конституція. Громадянин. Суд. Професійні та суспільні погляди. К.: УАІД «Рада», 2009. 560 с.
13. Скакун О.Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс): Учеб. – Харьков, 2005.

14. Скрипнюк О.В. Курс сучасного конституційного права: академічне видання. Х. Право, 2009. 468 с.
15. Словник іншомовних слів. За ред. О. С. Мельничука. К., 1974. С. 236.
16. Пеньков Е.М. Социальные нормы – регуляторы поведения личности: некоторые вопросы методологии и теории. М. Мысль, 1972. С.16-20.
17. Проблеми теорії конституційного права України. За заг. редакцією Ю.С. Шемшученка. К.: Парламентське ви-во, 2013 р., 616 с.
18. Федоренко В.Л. теоретичні основи системи конституційного права України. Ди с. На здобуття наук. ступеня докт. юридич. наук: спеціальність 12.00.02. Х., 2010. 550 с.

Анотація

Полічко Т. В. Соціальність та структуризація як властивість конституційних норм. – Стаття.

Актуальність проблеми порушеної в статті, пов'язується з властивостями соціальності та особливості структури конституційних норм. Аналізується така складова частина структури конституційних норм як курація.

Ключові слова: соціальна норма, конституційна норма, властивості конституційних норм, структура конституційної норми, гіпотеза, диспозиція, санкція, курація, матеріальні та процесуальні конституційні норми.

Аннотация

Полочки Т. В. Социальность и структуризация как свойство конституционных норм. – Статья.

Актуальность проблемы, затронутой в статье, связана со свойствами социальности и особенности структуры конституционных норм. Анализируется такая составляющая часть структуры конституционных норм как курация.

Ключевые слова: социальная норма, конституционная норма, свойства конституционных норм, структура конституционной нормы, гипотеза, диспозиция, санкция, курация, материальные и процессуальные конституционные нормы.

Summary

Polychko T. V. Sociality and structuring as the properties of the constitutional norms. – Article.

Topicality of the problem raised in the article is related to the properties of sociality and peculiarities of the structure of constitutional norms. Such an integral part of the structure of constitutional norms as curation is analyzed.

Key words: social norm, constitutional norm, properties of constitutional norms, structure of constitutional norm, hypothesis, disposition, sanction, curation, substantive and procedural constitutional norms.

ЦИВІЛЬНЕ ТА ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

УДК 346.2:(340.132+347.447.52)

Е. Г. Бойченко

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри господарського права і процесу
Національного університету «Одеська юридична академія»*

О. Р. Гофман

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри господарського права і процесу
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКИХ САНКЦІЙ

Поняття адміністративно-господарських санкцій є новелою господарського права України, які знайшли своє законодавче відображення з прийняттям Господарського кодексу України [1, гл. 27]. Проте, де-факто ці санкції існували і до його прийняття – у вигляді заходів юридичної відповідальності, які застосовувалися до юридичних осіб за порушення правил здійснення господарської діяльності. Однак, такі санкції не мали спеціальної назви, не були встановлені основні їх види і загальний порядок застосування.

Поява цього роду санкцій як форми господарсько-правової відповідальності була зумовлена рішенням Конституційного Суду України від 30.05.2001 р. №7-рп/2001 у справі про відповідальність юридичних осіб [2], що відокремило відповідальність юридичних осіб, яка застосовується на підставі законів України, від адміністративної відповідальності громадян, що застосовується згідно з Кодексом України про адміністративні правопорушення.

У наукових працях, опублікованих після прийняття Господарського кодексу України, розглядаються такі проблеми адміністративно-господарських санкцій, як їхні поняття, правова природа, співвідношення адміністративної і господарської відповідальності, роль і місце адміністративно-господарських санкцій у системі заходів господарсько-правової відповідальності тощо. Цим питанням приділяли увагу у своїх дослідженнях О.М. Вінник, І.О. Віхрова, О.В. Денисенко, М.В. Лук'янець, В.К. Мамутов, О.П. Подцерковний, З.Ф. Татькова, В.С. Щербина, С.І. Юшина та деякі інші науковці. Однак, підстави та процедури застосування адміністративно-господарських санкцій є настільки специфічними, що на сьогоднішній день залишається значна кількість право-

вого масиву у цій сфері відносин, що підлягає поглибленому вивченню та удосконаленню.

Мета статті полягає, передусім, у підкресленні господарсько-правової природи адміністративно-господарських санкцій, а також зверненні уваги на їх багатомірність, що знайшло своє відображення у суттєвому законодавчому масиві, та тих окремих проблемах правового регулювання, що призводять чи можуть призвести до складнощів при їх правозастосуванні.

Практика правового регулювання господарської діяльності вказує на наявність достатньої кількості недоліків і проблемних питань у встановленні й застосуванні адміністративно-господарських санкцій.

Ефективність застосування адміністративно-господарських санкцій потребує їх закріплення в спеціальних законах, що регламентують окремі багаточисельні сфери господарської діяльності. В цих законах належить передбачити та узгодити (у т.ч. з Господарським кодексом України) цілу систему цих санкцій, підстави і процедури їх застосування, чітко визначити повноваження відповідних органів влади по їх застосуванню тощо.

Однак, незважаючи на достатньо тривалий період у правовому регулюванні даного комплексу правовідносин, маємо констатувати, що, подекуди спостерігається невідповідність норм окремих законів, які передбачають застосування адміністративно-господарських санкцій, основним положенням, закріпленим в Господарському кодексі України. Зокрема, на порушення ст. 239 Господарського кодексу України, відповідно до якої зазначені санкції можуть встановлюватися лише законами, продовжує діяти низка норм спеціальних законодавчих актів, що були прийняті

до введення в дію Господарського кодексу України і допускають можливість встановлення адміністративно-господарських санкцій підзаконними актами (наприклад, відповідно до п. 9 ч. 1 ст. 73 Закону України «Про банки і банківську діяльність», Національний банк України має право застосовувати до банків штрафи відповідно до положень, затверджених правлінням Національного банку України [3]).

Така тенденція інколи спостерігається й у деяких підзаконних нормативно-правових актах, прийнятих після набуття чинності Господарським кодексом України. Зокрема, має місце невідповідність вимогам ч. 2 ст. 238 Господарського кодексу України окремих положень Правил розгляду справ про порушення законодавства на ринку цінних паперів та застосування санкцій, затверджених рішенням Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 16.10.2012 р. №1470 (розділи VI, VII, XVII), щодо визначення порядку застосування адміністративно-господарських санкцій законодавчими актами [4].

Ще однією проблемою, як і в цілому господарського законодавства, є його надмірна деталізація, що не сприяє ефективності правового регулювання відносин в економічній сфері життєдіяльності суспільства. Фактично законодавець пов'язує дієвість правових норм не з якістю нормативно-правових актів, а з їх кількістю, не переймаючись як техніко-юридичною стороною законотворчості, так і комплексністю, цілісністю підходу до право-регулятивної діяльності, забезпеченням погодженості правових норм, сформульованих у різних джерелах, недопущенням виникнення суперечностей та накладок у законодавчому масиві.

Так, тільки у сфері регулювання зовнішньоекономічної діяльності існує понад 500 законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів України різної галузевої приналежності [5, с. 182]. І це не рахуючи інших кореспондуючих джерел права як-от міжнародні угоди, судова (арбітражна) практика, масив звичаїв у міжнародній торговельній, банківській діяльності тощо.

В цьому, говорячи про відповідальність у сфері господарської діяльності, слід також зазначити, що збільшення кількості законодавчих актів, їх роздрібненість на вузько спрямовані аспекти господарської діяльності почасти не створює якихось особливих правил поведінки, зокрема щодо застосування господарсько-правової відповідальності. Замість цього в таких законах міститься вказівка про те, що така відповідальність встановлюється у відповідності до законодавства, або взагалі без подібної вказівки (Закони України «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаної з реалізацією та експортом лісоматеріалів», «Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської

продукції», «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність», «Про архітектурну діяльність», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» та багато ін.). Вказане призводить до необхідності опрацювання значної кількості додаткового законодавчого масиву з метою пошуку законного і вірного рішення при застосуванні заходів впливу (санкцій), яке не завжди виявляється однозначним.

Ще одним із питань, що на наш погляд, потребують більш якісного врегулювання, є проблематика оперування на законодавчому рівні термінологією, якою позначаються санкції, вживані органами публічної влади стосовно господарюючих суб'єктів.

Так, згідно ст. 111 Податкового кодексу України, за порушення законів з питань оподаткування та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, застосовуються такі види юридичної відповідальності, як фінансова, адміністративна та кримінальна [6]. В свою чергу, фінансова відповідальність за порушення законів з питань оподаткування та іншого законодавства встановлюється та застосовується згідно з Податковим кодексом та іншими законами України. Фінансова відповідальність застосовується у вигляді штрафних (фінансових) санкцій (штрафів) та/або пені (ч. 2 ст. 111 Податкового кодексу України). Аналіз наступних статей цього кодексу (зокрема, ст.ст. 112-128¹) дозволяє дійти висновку, що в них йдеться про застосування адміністративно-господарського штрафу – адміністративно-господарської санкції, яка є складовою однієї із форм господарсько-правової відповідальності.

Отже, постає питання необхідності розрізнення адміністративно-господарських санкцій як форми господарсько-правової відповідальності та фінансових санкцій як форми фінансової відповідальності, про яку йдеться в Податковому кодексі та деяких інших законах (наприклад, Законі України «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг» [7]). Однак, якщо цілком можливо (хоча і не без чисельних застережень) провести розмежування господарських та фінансових (чи податкових) відносин, у т.ч. відносин, що формують інститути відповідальності (див.: [1, ст. 4]; [8, с. 26-29], то відшукати відмінності між адміністративно-господарським штрафом та фінансовим штрафом (фінансовою санкцією) виявляється досить проблематичним. Адже таких відмінностей, по суті, немає. Єдиним критерієм, за яким можливо провести таке розрізнення, – це застосування фінансового штрафу за порушення у сфері фінансової діяльності, а адміністративно-господарського – за порушення,

пов'язані з веденням господарської діяльності відповідними суб'єктами господарювання. Але ж фінансова діяльність суб'єктів господарювання є складовою господарської діяльності, що здійснюється з приводу використання належного суб'єктові господарювання або чужого майна, що відображає рух грошової форми вартості в товарно-грошових операціях і спрямовано на одержання певного фінансового результату [8, с. 481]. З іншого боку, фінансові санкції (штрафи), передбачені Податковим кодексом України та іншими законами, в яких використовується саме цей термін, накладаються на платників податків, зборів, інших обов'язкових платежів, більшість з яких складають суб'єкти господарської діяльності. У той же час, Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», яким визначаються правові засади у сфері надання фінансових послуг, здійснення регулятивних та наглядових функцій за діяльністю з надання фінансових послуг, при визначенні заходів впливу на тих учасників ринків фінансових послуг, що є правопорушниками, оперує поняттям «штрафні санкції» (а не фінансові санкції) [9]. При цьому, у ст.ст. 41, 42 вказаного Закону йдеться про застосування до відповідних суб'єктів господарювання штрафу саме у значенні тієї адміністративно-господарської санкції, яку регламентує ст. 240 Господарського кодексу України.

Крім зазначеного, слід звернути увагу на неврахування Податковим кодексом України безоплатного вилучення доходу (прибутку) як різновиду форм фінансової (згідно положень цього кодексу) відповідальності, крім штрафу та пені. В той же час дана санкція, яка за усіма ознаками входить до числа адміністративно-господарських санкцій, передбачена для застосування нормами цього ж самого Податкового кодексу України, зокрема п.221.5., п.228.3., абз.4 п.258.2.2., абз.20 п.197.1.15.

Таким чином, з метою пристосування змісту законодавчих актів до практичних потреб, пов'язаних з удосконаленням правового регулювання відносин з приводу застосування публічно-правових санкцій до правопорушників у сфері ведення господарської діяльності, у даному випадку слід скоріше вести мову про приведення відповідних норм законодавства України до гармонійного узгодження термінології (понять), відповідності одне одному через пошук і встановлення спільних системних положень, аніж вести дискусії (подекуди безглузді) про розділення одних відносин, врегульованих правом, від інших, у т.ч. стосовно правової природи адміністративно-господарських санкцій (див., наприклад, [10]).

Підсумовуючи викладене, підкреслимо відсутність сумнівів у господарсько-правовій при-

роді адміністративно-господарських санкцій як заходів (як форми) господарсько-правової відповідальності, спрямованих на утвердження суспільного господарського порядку в економіці, а також принципову важливість дотримання закріплених у Господарському кодексі України загальних положень їх встановлення та застосування.

Для удосконалення адміністративно-господарських санкцій необхідні повнота, несуперечливість, чіткість формулювань вимог законодавства, що забезпечуються цими санкціями, а також підстав і порядку їх застосування. Деякі з дослідників вважають доцільним встановлення одноманітної процедури застосування адміністративно-господарських санкцій [11, с. 82]. Однак, ураховуючи широке розмаїття відносин в економічній сфері, ця пропозиція представляється доволі проблематичною для застосування на практичному рівні.

Література

1. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18-22. – Ст. 144.
2. Рішення Конституційного Суду України від 30.05.2001 р. №7-рп/2001 (справа про відповідальність юридичних осіб). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-01>
3. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 07.12.2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 5-6. – Ст. 30.
4. Правила розгляду справ про порушення законодавства на ринку цінних паперів та застосування санкцій: затв. рішенням Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 16.10.2012 р. №1470 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 87. – Ст. 3558.
5. Омельченко А. Шляхи вдосконалення та розвитку законодавства України про зовнішньоекономічну діяльність / А. Омельченко // Право України. – 2011. – № 7. – С.182-187.
6. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13-17. – Ст. 112.
7. Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг: Закон України від 06.07.1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – №28. – Ст. 205.
8. Господарське право: Підручник / О.П. Подцерковний, О.О. Квасніцька, А.В. Смітюх та ін.; За ред. О.П. Подцерковного. 2-ге вид., доп. і перероб. – Х.: Одиссей, 2012. – 640 с.
9. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12.07.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – №1. – Ст. 1.
10. Войтенко І.С. Поняття, сутність та ознаки адміністративно-господарських санкцій за адміністративним законодавством України // Часопис Київського університету права. – 2014. – №1. – С.117-121.
11. Шевченко Н. Поняття адміністративно-хозяйственных санкций / Н.Шевченко // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – №7. – С.80-82.

Анотація

Бойченко Е. Г., Гофман О. Р. Окремі проблеми правового регулювання адміністративно-господарських санкцій. – Стаття.

У статті розглядається роль і місце адміністративно-господарських санкцій у системі заходів господарсько-правової відповідальності та наголошується на проблематиці правового регулювання суспільних правовідносин, пов'язаних з особливостями практичного застосування адміністративно-господарських санкцій.

Зокрема, йдеться про існування до теперішнього часу ряду адміністративно-господарських санкцій, встановлених не законами, а підзаконними нормативно-правовими актами, що суперечить приписам Господарського кодексу України. Також наголошується на занадто великій кількості регулятивної бази по кожній сфері господарювання, надмірній деталізації багатьох господарських відносин, у тому числі щодо застосування адміністративно-господарських санкцій, що неодмінно веде до виникнення суперечностей та накладок у законодавчому масиві. Звернено увагу й на окремі неузгодженості податкового та фінансового законодавства в питаннях притягнення суб'єктів господарювання до господарсько-правової відповідальності.

Ключові слова: адміністративно-господарські санкції; господарсько-правова відповідальність; господарська діяльність; суб'єкт господарювання; адміністративно-господарський штраф.

Аннотация

Бойченко Э. Г., Гофман О. Р. Отдельные проблемы правового регулирования административно-хозяйственных санкций. – Статья.

В статье рассматривается роль и место административно-хозяйственных санкций в системе мер хозяйственно-правовой ответственности и отмечается проблематика правового регулирования общественных правоотношений, связанных с особенностями практического применения административно-хозяйственных санкций.

В частности, речь идет о существовании до настоящего времени ряда административно-хозяйственных

санкций, установленных не законами, а подзаконными нормативно-правовыми актами, что противоречит предписаниям Хозяйственного кодекса Украины. Также отмечается слишком большое количество регулятивной базы по каждой сфере хозяйствования, чрезмерной детализации многих хозяйственных отношений, в том числе по применению административно-хозяйственных санкций, что непременно ведет к возникновению противоречий и накладок в законодательном массиве. Обращено внимание и на отдельные несогласованности налогового и финансового законодательства в вопросах привлечения субъектов хозяйствования к хозяйственно-правовой ответственности.

Ключевые слова: административно-хозяйственные санкции; хозяйственно-правовая ответственность; хозяйственная деятельность; субъект хозяйствования; административно-хозяйственный штраф.

Summary

Boichenko E. G., Gofman O. R. Some problems of legal regulation of administrative and economic sanctions. – Article.

The article examines the role and place of administrative and economic sanctions in the system of measures of economic and legal responsibility, and emphasizes the problems of legal regulation of social relationships related to the peculiarities of practical application of administrative and economic sanctions.

In particular, it refers to the existence to date of a number of administrative and economic sanctions, established not by laws but by sub-legislative acts, contrary to the provisions of the Economic Code of Ukraine. It also emphasizes the excessive amount of regulatory basis in each sector of economy, the excessive detailing of many economic relationships, including the application of administrative and economic sanctions, which inevitably leads to contradictions and overlaps in the legislative array. Partitive inconsistencies of tax and financial legislation are also pointed out in the matter of holding economic entities to economic responsibility.

Key words: administrative and economic sanctions; economic and legal responsibility; economic activity; economic entity; administrative and economic fine.

УДК 340.134(477)

Н. С. Пінкевич

здобувач

Державного науково-дослідного інституту
Міністерства внутрішніх справ України**ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОВОДЖЕННЯ З ВІДХОДАМИ В УКРАЇНІ
ТА ШЛЯХИ ЇХ УСУНЕННЯ**

Поводження з відходами на сучасному етапі є одним з основних питань екологічної безпеки світу. За підрахунками аналітиків до 2050 року кількість відходів на Землі зросте до 70% і складе 3,4 млрд. тон [1]. Саме тому розроблення правового регулювання поведінки з відходами, яке б забезпечило ефективний механізм їх утилізації та захоронення, набуває особливої актуальності для кожної країни світу.

В Україні основні організаційні та економічні засади діяльності, пов'язаної із запобіганням або зменшенням обсягів утворення відходів, їх збиранням, перевезенням, зберіганням, сортуванням, обробленням, утилізацією та видаленням, знешкодженням та захороненням, а також з відверненням негативного впливу відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини на території України визначаються Законом України від 5 березня 1998 року № 187/98-ВР «Про відходи» (надалі – Закон про відходи) та рядом нормативних актів, розроблених для реалізації норм Закону про відходи: постановою Кабінету Міністрів України від 13 липня 2000 року № 1120 «Про затвердження Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням і Жовтого та Зеленого переліків відходів» [2], Порядком ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 31 серпня 1998 року № 1360 [3], Методикою визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства, затвердженою наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 27 жовтня 1997 року № 171 [4] та рядом інших.

Водночас, правове регулювання у сфері поведінки з відходами в Україні має ряд недоліків, на які звертали увагу в своїх роботах Н. О. Корнякова [5], В. В. Пікінер [6], В. Д. Кулакова [7], Б. О. Горицький [8], Л. Я. Шубов, І. Г. Доронкіна, О. М. Борисова [9], З. В. Гуцайлюк [10], Т. Л. Антонова [11] та інші, проте деякі проблеми правового регулювання, притаманні правовій системі України, освітлені недостатньо повно. До однієї з таких проблем відноситься проблема визначення поняття «відходи» в українському законодавстві.

Отже, метою нашої статті є аналіз визначення поняття «відходи», закріпленого у національному законодавстві та розроблення пропозицій з його удосконалення.

Поняття «відходи» закріплюється у статті 1 Закону про відходи, де до відходів відносяться як будь-які речовини, матеріали і предмети, що утворилися у процесі виробництва чи споживання, так і товари (продукція), що повністю або частково втратили свої споживчі властивості і не мають подальшого використання за місцем їх утворення чи виявлення і від яких їх власник позбувається, має намір або повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення [12].

Необхідно підкреслити, що у визначенні, в якому поняття відходів закріплюється у чинній нормі Закону про відходи, закріплене у редакції Закону України від 21 січня 2010 року № 1825-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері поведінки з відходами» [13], а до того ст. 1 Закону про відходи визначалася в редакції Закону України від 7 березня 2002 року № 3073-III «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відходів» як «...будь-які речовини, матеріали і предмети, що утворюються у процесі людської діяльності і не мають подальшого використання за місцем утворення чи виявлення та яких їх власник повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення» [14]. Передувала зазначеним визначенням поняття «відходи», його первісне визначення в редакції 1998 року.

Отже, визначення поняття «відходи» у Законі про відходи зазнало значної трансформації, що було пов'язано, насамперед, зі змінами у європейському законодавстві щодо цього питання.

Так, до 2008 року правовий режим поведінки з відходами (і, відповідно, їх визначення) в ЄС закріплювався рядом Директив: 1) Директивою 75/439/ЕЕС про утилізацію відпрацьованих масел, яка прийнята 16 червня 1975 року [15], 2) Директивою 91/689/ЕЕС про небезпечні відходи, прийнятою 12 грудня 1991 року [16], Директивою 94/62/ЕС про упаковку та відходи з упаковки, прийнятою 20 грудня 1994 року [17], Директивою 96/61/ЕС щодо всеосяжного запобігання і контролю забруднень, прийнятою 24 вересня 1996 року [18], Директивою 2006/12/ЕС про відходи, прийнятою 5 квітня 2006 року [19]. На той час в

Європі використовувалася «податкова модель» поводження з відходами, за сприяння якої з виробників і імпортерів упаковки справлявся податок, кошти від якого використовувалися для організації збору та переробки відходів.

Проте наприкінці першого десятиріччя XXI сторіччя в ЄС змінилася парадигма визначення самого поняття відходів, що обумовлювалося дефіцитом первинних матеріальних ресурсів, екологічними загрозами, активним впровадженням вторинного ресурсокористування, змінами у культурі виробництва та споживання – на зміну домінуючій у другій половині XX ст. концепції «все є відходами» (англ. «everything is waste») прийшла протилежна – «ніщо не є відходами» (англ. «nothing is waste»)[20].

На підтвердження нової парадигми 19 листопада 2008 року в Брюсселі прийнята нова Директива Європейського Парламенту та Ради Європейського Співтовариства 2008/98/EC (англ. Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives) (надалі – Директива 2008/98/EC), якою встановлено, що відходи – це речовина чи предмети, яких власник позбувається, має намір чи зобов'язаний позбутися [21].

Парадигма «nothing is waste» передбачає:

- звуження меж поняття відходів – з їх складу видалено речовини та предмети, які об'єднуються поняттям «побічні продукти»;

- відокремлення відходів від кінцевого використання речовин, матеріалів і предметів, одержаних з відходів при здійсненні щодо них операцій з утилізації (при переробці відходи перетворюються у продукти, матеріали або речовини (у тому числі ті, що складають вторинну сировину)), які можуть бути використані для первинної чи іншої мети [22];

- запровадження такого режиму кінця відходів, за якого вторинна сировина (англ. secondary raw materials), що раніше вважалася відходами, складає відособлену категорію матеріалів, яка починає своє існування із завершенням режиму відходів (англ. end-of-waste materials);

- по завершенню переробки продукти, матеріали та речовини назавжди перестають бути відходами, оскільки вони наділяються новими споживчими властивостями і відповідають усім законодавчим вимогам до відповідної продукції;

- підготовка до повторного використання передбачає перевірку, очистку чи відновлення продуктів, що стали відхідними, або їх компонентів до стану, придатного для використання із первісною метою, при цьому повторно використовуватися можуть лише продукти та їх компоненти, які вже не є відходами і мають споживчі властивості, аналогічні тим, які були в них до потрапляння у категорію відходів [23].

Для реалізації зазначеної вище парадигми у нормах статті 6 Директиви 2008/98/EC закріплено, що окремі відходи перестають бути такими, якщо вони пройшли переробку та відповідають певним критеріям (критеріям кінця режиму відходів) та узгоджуються із загальними умовами виходу речовин, матеріалів і предметів з-під режиму відходів і переходу до категорії вторинної сировини [21].

Критерії кінця режиму відходів розробляються відносно кожного виду відходів окремо. Наприклад, критеріями кінця режиму відходів для мідного лому, який пройшов утилізацію, є ранжування відповідно до технічних умов (замовника чи виробництва) або стандарту для безпосереднього використання у виробництві металічних речовин чи предметів; загальна кількість (вага) домішок (інших металів, землі, пилу та ін.) не може перевищувати 2% від загальної кількості (ваги) мідного лому; відсутність небезпечних властивостей, зазначених у Додатку III до Директиви про відходи та інші [24].

Відповідно до Директиви 2008/98/EC режим кінця відходів повинен бути обов'язково розроблений стосовно найбільш поширених і затребуваних у виробництві видів вторинної сировини (пластик, папір, скло, метал, шини, текстиль тощо).

До загальних умов виходу речовин, матеріалів і предметів з-під режиму відходів і переходу до категорії вторинної сировини в Директиві 2008/98/EC відносять:

- широке вживання для певних цілей речовини або предмета;

- існування ринку або потреби у такій речовині або такому предметі;

- відповідність речовини або предмета технічним вимогам для певних цілей, що не суперечить чинному законодавству та стандартам, які застосовуються до продуктів;

- умову, що використання речовини або предмету не призведе до загального погіршення довкілля чи здоров'я людини [21].

Результатом впровадження рекомендацій Директиви 2008/98/EC в національне законодавство європейських країн має стати збільшення утилізації відходів до 65% і зменшення захоронення відходів на території ЄС до 10%, а до 2030 року показник утилізації відходів повинен збільшитися до 70% (при цьому для утилізації пакувальних матеріалів – до 80%), а обмеження щодо захоронення відходів зменшитися до 5% [25].

Отже, парадигма «nothing is waste», сформована та закріплена у Директиві 2008/98/EC, змінила підходи до поняття «відходи» та його співвідношення з поняттям «вторинна сировина». Вторинна сировина стала самостійним поняттям, яке охопило новий продукт, придатний до використання, який широко вживається, має ринок

збуту або споживачів, відповідає технічним вимогам для певних цілей, не суперечить чинному законодавству та стандартам, що гарантувало б його безпечність для екології та здоров'я людини. Правовий статус вторинної сировини як самостійного продукту забезпечувався встановленням такого режиму кінця відходів, за якого вторинна сировина, що раніше вважалася відходами, складала б відособлену категорію матеріалів, яка починає своє існування із завершенням режиму відходів.

Український законодавець, в якого вже були зобов'язання по наближенню до законодавства ЄС у сфері управління відходами та ресурсами, вніс відповідні зміни у Закон про відходи, прийнявши Закон України від 21 січня 2010 року № 1825-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері поводження з відходами» [13], в якому визначення відходів було доповнено новими обов'язками для платника відходів – закріпленням норми, що власник «позбувається, має намір чи зобов'язаний позбутися» речовин, матеріалів і предметів, що утворилися у процесі виробництва чи споживання, а також товарів (продукції), що повністю або частково втратили свої споживчі властивості і не мають подальшого використання за місцем їх утворення чи виявлення. Необхідно відмітити, що український законодавець не відтворив норми Директиви 2008/98/ЄС, в якій передбачається, що відходами можуть бути будь-які речовини чи предмети, яких власник позбувається (тобто норма встановлює, що власник на свій розсуд визначає чи є зазначені речі відходами), а вдався до половинчастих заходів – закріпивши, що предмети та речі повинні повністю або частково втратити свої споживчі властивості і не мати подальшого використання за місцем їх утворення чи виявлення. На наш погляд, подібний підхід українського законодавця створює певний дисонанс. Визначення втрати споживчих властивостей річчю або предметом є певною мірою суб'єктивним процесом, який здійснює власник, так як в певних випадках саме власник вирішує, чи стала річ відходами, чи ні. Отже в законодавчому визначенні такої узагальнюючої категорії у сфері поводження з відходами як «відходи» не має необхідності уточнювати, що предмети та речі повинні повністю або частково втратити свої споживчі властивості і не мати подальшого використання за місцем їх утворення чи виявлення. Вважаємо, що внесення вищезазначеного уточнення до статті 1 Закону про відходи є зайвим. До того ж, відповідно до статей 339, 342, 361, 365 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, укладеною 27 червня 2014 року [26], одним з напрямів розвитку України повинно стати узгодження національного законодавства з європейським.

Виходячи із зазначеного вище, резюмуємо, що доцільно внести зміни до статті 1 Закону про відходи, закріпивши визначення поняття «відходів» як будь-яких речовин чи предметів, яких власник позбувається, має намір чи зобов'язаний позбутися.

Проте закріплення визначення поняття «відходи» у такій редакції поглибить правову колізію, яка на сучасному етапі існує в правовому регулюванні сфери поводження з відходами.

Аналіз розвитку правового регулювання у сфері поводження з відходами в Україні дозволяє констатувати, що після прийняття Закону про відходи в 1998 році був розроблений блок підзаконних актів, спрямованих на його реалізацію, який ґрунтувався на положеннях та визначеннях цього закону. На час прийняття підзаконних актів, норми національного законодавства колізій не мали. Юридична конструкція норм закону і підзаконних актів одноманітно передбачала визначення поняття «відходи» та встановлювала правовий режим для їх власників.

Проте внесення подальших змін до Закону про відходи, ніяк не позначилося на підзаконних актах, які були розроблені на його виконання, а саме постанови Кабінету Міністрів України від 13 липня 2000 року № 1120 «Про затвердження Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням і Жовтого та Зеленого переліків відходів», Порядку ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31 серпня 1998 року № 1360, Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства, затвердженої наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 27 жовтня 1997 року № 171 та інших нормативних актів. Відповідні зміни, які б уніфікували визначення відходів, внесено не було і до сьогодні це визначення у національному законодавстві не уніфіковане [27].

Необхідно констатувати, що у постанові Кабінету Міністрів України від 13 липня 2000 року № 1120 «Про затвердження Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням і Жовтого та Зеленого переліків відходів», відходи визначаються як будь-які речовини, матеріали і предмети, що утворюються у процесі людської діяльності і не мають подальшого використання за місцем утворення чи виявлення та яких їх власник повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення [2]. Як бачимо, у зазначеній постанові не враховується, що речовини, предмети та матеріали утворилися у процесі виробництва чи споживання (як в Законі про відходи), а визначається,

що це речовини, матеріали і предмети, що утворюються у процесі людської діяльності; у постанові не враховано, що зазначені речовини, матеріали і предмети повинні бути такими, що повністю або частково втратили свої споживчі властивості і не мають подальшого використання за місцем їх утворення чи виявлення і однозначно визначають обов'язки їх власника – повинен позбутися, в той час як норми Закону про відходи передбачають, що власник може та повинен позбутися відходів, а також мати намір такого позбавлення.

Такі ж проблеми притаманні визначенню поняття «відходів», закріпленому у Порядку ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 31 серпня 1998 року № 1360, де вони визначаються як будь-які речовини, матеріали і предмети, що утворюються у процесі людської діяльності і не мають подальшого використання за місцем утворення чи виявлення та яких їх власник повинен позбутися шляхом утилізації чи видалення [3] та Методиці визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства, затвердженій наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 27 жовтня 1997 року № 171 [4].

Отже, на сучасному етапі в національному праві утворилася правова колізія між Законом про відходи та підзаконними актами, спрямованими на врегулювання відносин у сфері поводження з відходами у визначенні основного поняття – поняття «відходів». Зазначена колізія негативно впливає на судову практику: в одних випадках суд приймає за основу визначення поняття «відходів» закріплених у Законі про відходи, а в інших – визначення закріплені у підзаконних актах. Наприклад, Господарський суд Львівської області, вирішуючи спір по справі № 914/571/14 про відшкодування збитків, завданих державі внаслідок порушення вимог природоохоронного законодавства, прийняв за основу визначення відходів, закріплене у Методиці визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства, затвердженій наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 27 жовтня 1997 року № 171; Господарський суд Сумської області вирішуючи спір по справі № 920/1920/13, прийняв за основу перелік відходів за Державним класифікатором ДК 005-96, проігнорувавши, що визначення не підпадає під визначення, закріплених у Законі про відходи.

Виходячи з вищевказаного, зазначаємо, що колізію між визначенням поняття «відходи» у цьому законі та нормативно-правових актах, при-

йнятих на розвиток його положень, необхідно якнайшвидше усунути шляхом уніфікації визначення поняття «відходи» у відповідних нормативно-правових актах відповідно до положень Закону про відходи.

Таким чином, для удосконалення національного законодавства України у сфері поводження з відходами необхідно:

– внести зміни до ст. 1 Закону про відходи, закріпивши визначення поняття відходів як будь-яких речовин чи предметів, яких власник позбувається, має намір чи зобов'язаний позбутися.

– внести зміни до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням і Жовтого та Зеленого переліків відходів» від 13.07.2000, Порядку ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31.08.1998 № 1360, Методики визначення розмірів шкоди, зумовленої забрудненням і засміченням земельних ресурсів через порушення природоохоронного законодавства, затвердженій Наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 27.10.1997 № 171, закріпивши в них визначення відходів у такому ж визначенні, як і в ст. 1 Закону про відходи.

Література

1. *Zemlya utopaet v musore*. [The earth is drowning in debris] URL: <https://www.segodnya.ua/world/wnews/zemlya-utopaet-v-musore-eksperty-podschitali-skolkotonn-othodov-budet-na-planete-k-2050-godu-1173078.html> (in Russian).
2. *Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro zatverdzhennia Polozhennia pro kontrol za transkordonnymy perevezenniamy nebezpechnykh vidkhodiv ta yikh utylizatsiieiu/vydalenniam i Zhovtoho ta Zelenoho perelikiv vidkhodiv»*. [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the Regulation on the control of transboundary movements of hazardous wastes and their disposal / disposal and the Yellow and Green lists of wastes" of 13.07.2000 № 1120]. (in Ukrainian).
3. *Poriadok vedennya reiestru obektiv utvorennia, obrobлення ta utylizatsii vidkhodiv, zatverdzhenomu postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 31.08.1998 № 1360*. [The order of maintenance of the register of objects of formation, processing and recycling of the waste, confirmed by the decision of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 31.08.1998 No. 1360]. Official Bulletin of Ukraine, 1998, No. 35, art. 1307. (in Ukrainian).
4. *Pro zatverdzhennia Metodyky vyznachennia rozmiriv shkody, zumovlenoi zabrudnenniam i zasmichenniam zemelnykh resursiv cherez porushennia pryrodookhoronnoho zakonodavstva: Nakaz Ministerstva okhorony navkolyshnoho pryrodnoho seredovyshcha ta yadernoi bezpeky Ukrainy vid 27 zhovtnia 1997 r. № 171*. [On approval of the Methodology for determination of damage caused by pollution and contamination of land

resources through violation of environmental legislation: Order of the Ministry of Environmental Protection and Nuclear Safety of Ukraine dated October 27, 1997 No. 171] // Official Gazette of Ukraine. 1998. No. 18. Art. 664. (in Ukrainian).

5. Korniakova N.O. (2004). *Poniattia vidkhodiv za zakonodavstvom Ukrainy ta Yevropeiskoho Soiuzu: porivnialno-pravovyi analiz*. [The concept of waste according to the legislation of Ukraine and the European Union: a comparative legal analysis]. Law of Ukraine. No. 5. P. 149-153. (in Ukrainian).

6. Pikiner V.V. (2012). *Poniattia «vidkhody»: pravovyi, ekonomichni ta oblikovyi pidkhody*. [The concept of "waste": legal, economic and accounting approaches]. Problems of theory and methodology of accounting, control and analysis. No. 3. P. 418 – 423. (in Ukrainian).

7. Kulakova V.D. (2018). *Pravovi problemy utylizatsii vidkhodiv*. [Legal problems of waste disposal]. Young scientist. No. 11. P. 117–121. (in Ukrainian).

8. Horlytskyi B.O. (2000). *Deiaki problemni pytannia povodzhennia z nebezpechnymy vidkhodamy: «Problemy utylizatsii vidkhodiv»*. [Some problematic issues of hazardous waste management: "Problems of waste management": materials of a scientific seminar]. K. 22p. (in Ukrainian).

9. Shubov L.Ya., Doronkina I.G., Borisova O.N. (2010). *Tekhnologii stochnikh vod (inzhenernaya zashchita gidrosfery)*. [Wastewater technologies (engineering protection of the hydrosphere). Scientific and technical aspects of environmental protection. M., VINITI. No. 6. P. 128. (in Russian).

10. Hutsailiuk Z.V. (2004). *Oblik vyrobnychkykh vidkhodiv: problemy metodyky ta orhanizatsii*. [Production waste accounting: problems of methodology and organization. Accounting and auditing. No. 3. 9-12p. (in Ukrainian).

11. Antonova T.L. (2017). *Zahalna kharakterystyka operatsii povodzhennia z vidkhodamy v Ukraini*. [General characteristics of waste management operations in Ukraine]. Scientific Bulletin of the International Humanities University. No. 5. P. 79 – 83. (in Ukrainian).

12. *Zakon Ukrainy «Pro vidkhody» vid 05.03.1998 № 187/98-VR*. [Law of Ukraine "On Waste" of 05.03.1998 № 187/98-BP. Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine (BVR), 1998, No. 36-37, p.242. (in Ukrainian).

13. *Zakon Ukrainy «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy u sferi povodzhennia z vidkhodamy»*. [Law of Ukraine "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine in the Field of Waste Management" No. 1825-VI of 21.01.2010]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1825-17> (in Ukrainian).

14. *Zakonu Ukrainy № 3073-III vid 07.03.2002 «Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo vidkhodiv»*. [Law of Ukraine No. 3073-III of March 7, 2002 "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Waste"]. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T023073.html (in Ukrainian).

15. *Dyrektyva Rady YES 75/442/EYES the disposal of waste oils has been accepted 16.06.1975* [Council Directive 75/442 / EEC]. URL: <http://www.serti.ru/pages.php?id=497&page=1> (in Ukrainian).

16. *Dyrektyva 91/689/EEC on hazardous waste accepted 12.12.1991* URL: <http://www.serti.ru>. (in Ukrainian).

17. *Dyrektyva 94/62/EC about packaging and packaging waste from 20.12.1994*. URL: <http://www.serti.ru>. (in Ukrainian).

18. *Dyrektyva 96/61/EC on comprehensive pollution prevention and control by 24.09.1996*. URL: <http://www.serti.ru>. (in Ukrainian).

19. *Ramkova dyrektyva YES pro vidkhody 2006/12/YES vid 05.04.2012* [EU Waste Framework Directive 2006/12 / EC of 5 April 2012]. URL: <http://www.serti.ru> (in Ukrainian).

20. Trehub O.A. (2014). *Shchodo yurydychnoho poniattia vidkhodiv: zakonodavche vyznachennia i rozmezhuвання z sumizhnymy poniattiamy*. [Concerning the legal concept of waste: legislative definition and delimitation of related concepts]. Bulletin of Donetsk National University. Avg. Economics and Law. Vol. 2. P. 122–126. (in Ukrainian).

21. Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on waste and repealing certain Directives. OJ L 312, 22.11.2008. P. 3–30

22. Guidance on the legal definition of waste and its application / Department for Environment, Food and Rural Affairs, August 2012. – 69 p

23. Francesco de Leonardis. The Legal Provisions Governing Waste in the Italian Legal System: Annual Report, May 2011. 13 p.

24. Commission Regulation (EU) № 715/2013 of 25 July 2013 establishing criteria determining when copper scrap ceases to be waste under Directive 2008/98/EC of the European Parliament and of the Council. – OJ L 201, 26.7.2013. – P. 14-20

25. European Parliament Backs 70 Percent Waste Recycling by 2030. URL: <https://web.archive.org/web/20170611234835/https://www.bna.com/european-parliament-backs-n57982085187/>

26. Association Agreement between Ukraine, of the one part, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, of the other part, concluded 27.06.2014. URL: https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011. (in Ukrainian).

27. Natalia S. Pinkevych. The Definition of "Waste" in the Legislation of Ukraine: Legal Collisions. *European Reforms Bulletin*. 2018. № 3.

28. *Rishennia Hospodarskoho sudu Lvivskoi oblasti vid 6 travnia 2014 r. u spravi № 914/571/14*. [Judgment of the Commercial Court of the Lviv region of 6 May 2014 in case No. 914/571/14]. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38569773> (in Ukrainian).

29. *Rishennia Hospodarskoho sudu Sumskoi oblasti vid 13 sichnia 2014 r. u spravi № 920/1920/13*. [Judgment of the Commercial Court of Sumy Region of January 13, 2014 in Case No. 920/1920/13]. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/36681314>. (in Ukrainian).

Анотація

Пінкевич Н. С. Проблеми правового регулювання поводження з відходами в Україні та шляхи їх усунення. – Стаття.

У статті розглянуті проблеми правового регулювання поводження з відходами в Україні. Досліджено генезис та підходи до визначення поняття «відходи», закріпленого у законодавстві України. На підставі правового аналізу встановлено, що не повна (часткова) імплементація європейського законодавства в національне призвела до утворення правових колізій між законодавчими та підзаконними актами. Запропоновано шляхи усунення цих колізій, вказано на необхідність приведення у відповідність до вимог європейського та національного законодавства підзаконних актів, спрямованих на регулювання відносин у сфері поводження з відходами.

Ключові слова: відходи, законодавство, суди, права, колізія, правове регулювання, вторинна сировина, класифікатор відходів.

Аннотация

Пинкевич Н. С. Проблемы правового регулирования обращения с отходами в Украине и пути их устранения. – Статья.

В статье рассмотрены проблемы правового регулирования обращения с отходами в Украине. Исследован генезис и подходы к определению понятия «отходы», закрепленного в законодательстве Украины. На основании правового анализа установлено, не полная (частичная) имплементация европейского законодательства в национальное привела к образованию правовых коллизий между законодательными и подзаконными актами. Предложены пути устранения этих коллизий, указано на необходимость приведения в соответствие с требованиями европейского и национального законодательства подзаконных актов, направленных на регулирование отношений в сфере обращения с отходами.

Ключевые слова: отходы, законодательство, суды, правовая коллизия, правовое регулирование, вторичное сырье, классификатор отходов.

Summary

Pynkevych N. S. Problems of legal regulation waste management in Ukraine and ways their removal. – Article.

The article deals with the problems of legal regulation of waste management in Ukraine. The genesis of the definition of the concept of "waste" is investigated and the approaches to the definition of this concept, enshrined in various legislative and by-laws of Ukraine are analysed, the correlation of the given concepts is established. It is substantiated that due to the scarcity of primary material resources, environmental threats, active introduction of secondary resource use, changes in the culture of production and consumption at the end

of the first decade of the 21st century, the paradigm of determining waste changed, leading to the replacement of the "dominant" concept. "Everything is waste") to another – "nothing is waste." The implementation of this approach was to consolidate this paradigm in the norms of Directive 2008/98 / EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on was where Article 6 has determined that individual income ceases to be such if it has undergone a re-design and meets certain criteria (end-of-waste criteria) and are consistent with the general conditions for the release of substances, materials and articles from the waste regime and the transition to the category of recyclables. It has been established that recyclable material has since become an independent concept that covers a new, usable product that has a market or consumer market, meets technical requirements for specific purposes, does not contradict current legislation and standards, which guarantees its safety for ecology and human health. On the basis of the analysis of the legislation of Ukraine in the field of waste management it is established that the incomplete (partial) implementation of the European legislation in the national one has led to the formation of legal conflicts between legislative and by-laws acts aimed at regulating relations in the field of waste management in the definition of "concepts" which has a negative impact on the jurisprudence: in some cases, the court takes as a basis the definition of waste enshrined in the law, and in others, what is enshrined in the by-laws. Ways of elimination of legal conflicts are suggested, it is necessary to bring in compliance with the requirements of European and national legislation the legal norms aimed at regulating relations in the sphere of waste management contained in the by-laws.

Key words: waste, legislation, courts, legal collision, legal regulation, recyclables, waste classifier.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.951

М. В. Коваль*здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету*

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ

Налагодження ефективного механізму реалізації державної митної політики та здійснення митної справи в Україні, зважаючи на досить швидко трансформаційну динаміку вказаної сфери та інтеграційні прагнення України, є складним, але напрочуд важливим завданням. Разом із тим, непослідовність та безсистемність здійснюваних перетворень у сфері митної справи України, реалізованих у період 2013–2018 рр., призвели не тільки до розбалансування організаційної структури митниць як безпосередніх суб'єктів здійснення митної справи, а й суттєво ускладнили та деякою мірою обмежили реалізацію очевидних пріоритетів у функціональних повноваженнях національної митної системи. Що в контексті активного інтегрування України в глобальний торговельний простір породжує високі ризики структурної та функціональної стійкості митних органів до сучасних, насамперед, зовнішніх викликів та загроз. Серед факторів, які стали перешкодою на шляху модернізації національної митної сфери – відсутність єдиного комплексного підходу та цілісного бачення напрямків реформування та його кінцевих результатів, механічне перенесення, хаотичне та фрагментоване запозичення кращих світових апробованих практик, відсутність ґрунтового аналізу проведених перетворень та їх наслідків. Сказане свідчить про нагальність раціоналізації новаторських ініціатив, спрямованих на адаптацію національної митної системи до європейських вимог, а також об'єктивну необхідність адекватного підвищення вимог до якості розбудови такої моделі організації діяльності митних органів, яка, з одного боку, відповідатиме міжнародним зобов'язанням України, а з іншого – буде побудованою з урахуванням особливостей історичного розвитку та національної системи державотворення, пріоритетів державної митної політики та митних інтересів України.

Видається, здійснення компоративного аналізу функціональних моделей митних адміністра-

цій країн ЄС, з метою визначення їх особливостей та переваг, а також можливостей їх адаптованого використання відкриває широкі можливості для законотворця відносно запозичення апробованого досвіду. У зв'язку із чим вчені та практики повсякчас звертаються до європейського досвіду організації діяльності митних адміністрацій, аналізують моделі організації та управління митними адміністраціями в країнах-учасниках ЄС, що має принципове значення для модернізації концепції удосконалення національної моделі організації митної служби та законодавства України з питань митної справи. Разом із тим, ознайомлення з результатами наукових доробок, яких пов'язано із вивченням європейського досвіду організації та управління митними адміністраціями, засвідчує актуальність, теоретичну та практичну значимість проведеного дослідження.

Ступінь розробленості проблеми. Дослідженню окремих аспектів функціонування митних адміністрацій країн ЄС у різні часи приділяли увагу у своїх наукових пошуках такі вчені: Є.В. Додін, С.І. Доротич, Л.М. Дорофєєва, В.Т. Комзюк, Ю.Д. Кунєв, Д.В. Приймаченко, В.В. Ченцов, О.П. Федотов та інші. Разом із тим, в умовах модернізації правової системи ЄС та її елементів, дослідження, спрямовані на виявлення та аналіз основних тенденцій організації діяльності митних адміністрацій країн ЄС, а також співставлення їх із тенденціями формування функціональної моделі національної системи митних органів мають високий рівень наукової новизни, є надзвичайно своєчасними та актуальними.

Мета дослідження полягає у вивченні позитивного європейського досвіду організації діяльності митних адміністрацій, визначенні можливості його імплементації з метою удосконалення вітчизняної організаційної структури та системи митних органів.

Виклад основного матеріалу. Сутнісна характеристика організаційної структури національної

митної системи та визначальних засад здійснення митної справи в Україні, ідентифікація системних проблемних аспектів, які на сучасному етапі впливають на ефективність заходів, спрямованих на реалізацію державної митної політики, дозволяють зробити висновок, що зазнавши докорінних змін, митна справа України потрапила у стан глибокої стагнації. Вказане досить негативно впливає не тільки на ефективність забезпечення та реалізації митних інтересів, забезпечення митної безпеки України, захисту внутрішнього ринку та розвитку економіки України, а й на утвердження України у сучасному глобалізаційному світі як надійного та передбачуваного партнера. Очевидно, що тільки якісне удосконалення доктринальних положень та їх урахування в процесі чергових трансформаційних змін (нагальність яких продиктована реаліями сьогодення), а також відхід від контексту «прилаштування» національної митної системи під задалегідь «зарезервований» формат сприятиме побудові найбільш досконалої моделі національної системи митних органів та ефективної функціональної структури митниць, реально орієнтованої на вимоги міжнародно-правових стандартів.

Разом із тим, в контексті пошуку раціональної моделі організації діяльності митної системи України досить корисним може бути ознайомлення із європейським досвідом організації діяльності митних адміністрацій, поглиблене вивчення якого дасть змогу констатувати наявні проблеми національної митної системи, сформулювати межі запозичення та використання такого досвіду в сучасних умовах міжнародних інтеграційних процесів, високої динаміки розвитку внутрішнього і зовнішнього оточень Української держави, а також адаптації законодавства України до вимог Європейського Союзу (далі – ЄС).

Передусім необхідно зазначити, що відповідно до положень Єдиного Митного кодексу ЄС, якого було прийнято у жовтні 2013 року, «митні органи» – це митні адміністрації держав-членів, відповідальні за застосування митного законодавства, та будь-які інші органи, уповноважені відповідно до національного законодавства застосовувати визначене митне законодавство. Таке визначення вказаного поняття зумовлено різноманітністю організаційних форм та внутрішньої структури національних органів, уповноважених на застосування митного законодавства.

При цьому митні органи, передусім, несуть відповідальність за нагляд за міжнародною торгівлею ЄС, таким чином сприяючи добросовісній і відкритій торгівлі, виконанню зовнішніх аспектів внутрішнього ринку, спільної торговельної політики та інших спільних політик ЄС, що мають вплив на торгівлю, а також загальній безпеці ланцюга постачання. Крім того, митні органи повинні вжи-

вати заходів, спрямованих, зокрема, на: захист фінансових інтересів ЄС та його держав-членів; захист ЄС від недобросовісної та незаконної торгівлі і, водночас, підтримку законної комерційної діяльності; забезпечення захисту та безпеки ЄС та його резидентів, а також охорону довкілля, якщо необхідно – у тісній співпраці з іншими органами; та підтримання належного балансу між митним контролем і сприянням законній торгівлі [9]. Вбачається, за наявності загальних положень щодо завдань митних органів та процедур, застосованих до товарів, переміщуваних на митну територію ЄС або за її межі, Митний кодекс ЄС питання інституційної організації та функціонування митних адміністрацій залишає на розсуд національного законодавця. Як вказує Л.М. Дорофєєва, пов'язано це, насамперед, із специфікою інституційної організації митної справи країн-членів ЄС [10, с. 48], зумовленою національними історичними, культурними, соціальними особливостями та особливостями економічного розвитку, які впливали на характер та темпи еволюції державних механізмів публічного адміністрування.

При цьому, в країнах ЄС спостерігається чимало особливостей та варіацій побудови і функціонування митних служб: від достатньої автономності до повного включення до складу фінансових (фіскальних) відомств. Однак вказане жодною мірою не впливає на якість та ефективність застосування митного законодавства, а також процедур, застосованих до товарів, переміщуваних на митну територію ЄС або за її межі.

Так, значимим для вітчизняного законодавця може стати досвід інституційної організації митної справи Федеративної Республіки Німеччина, де діяльність митної адміністрації координується Федеральним міністерством фінансів. Поряд із цим, Генеральне митне управління (Generalzolldirektion), що знаходиться в м. Бонна, відповідає за оперативне управління митними адміністраціями та у своїй структурі має дев'ять національних дирекцій (дві центральні та сім спеціалізованих), які координують роботу митниць та здійснюють правовий та технічний нагляд за діяльністю митних органів на місцевому рівні, оперативний штаб, уповноваженого з питань служби та уповноваженого з питань захисту інформації.

Досліджуючи функціональні повноваження центральних національних дирекцій Генерального митного управління, необхідно вказати, що:

І дирекція відповідає за: контроль кадрової сфери Генерального митного управління (заходи з підбору персоналу, процедури підбору персоналу, питання розвитку персоналу, розроблення законодавства про кар'єру, просування по службі, питання закону про рівність та інші загальні завдання, такі як аудит роботи та сім'ї, а також справи інвалідів та управління здоров'ям) та підтримку

місцевих митних адміністрацій у кадрових питаннях; управління організаційними питаннями Генерального митного управління (управління роботою, а також питання оцінки персоналу, контролю, планування ресурсів, управління інформацією та знаннями, структурний розвиток тощо) та підтримку місцевих митних адміністрацій в організаційних питаннях; правовий та технічний нагляд щодо кадрового та організаційного забезпечення місцевих митних адміністрацій; забезпечення безпеки митних морських складів на федеральному рівні;

II дирекція контролює бюджетні питання, виконує завдання щодо IT-забезпечення, технічного обслуговування, охорони праці, охорони здоров'я, а також захисту від радіації.

Дирекції III–IX Генерального митного управління є спеціалізованими та відповідають за централізоване управління ввіреними напрямками митної діяльності: III дирекція – забезпечення виконання митного контролю та оформлення; IV дирекція – питання адміністрування митних платежів; V дирекція – забезпечення дотримання умов митних режимів суб'єктами та провадження у разі їх порушення; VI дирекція – контроль дотримання суб'єктами, які здійснюють зовнішньоекономічну діяльність, норм особливої частини європейського митного права щодо переміщення товарів, обмежень і заборон такого переміщення; VII дирекція – контроль за нелегальною трудовою діяльністю, а також управління ризиками у вказаній сфері; VIII дирекція є кримінальною митною службою, діяльність якої спрямовано на розслідування злочинів у митній сфері, їх протидію, координацію діяльності оперативно-розшукових митних управлінь та контроль за розслідуваннями злочинів, що їм підслідні, управління ризиками з метою визначення форм та обсягів митного контролю, проведення аналізу та оцінки митних ризиків тощо; дирекція IX є центральним освітньо-науковим центром, по всій країні має понад 20 офісів та навчальних центрів, діяльність яких спрямовано на підготовку фахівців митної справи, підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації працівників митної служби, навчання для кінологів та собак, науково-дослідну роботу тощо [8].

На місцевому рівні оперативні обов'язки виконують 41 митна адміністрація (Hauptzollämter) з підпорядкованими 252 митницями (Zollämtern), а також 8 відділів митного розслідування (Zollfahndungsämter).

Слід зазначити, що відділи митного розслідування знаходяться в Берліні, Дрездені, Ессені, Франкфурті-на-Майні, Гамбурзі, Ганновері, Мюнхені та Штутгарті, є місцевими митними адміністраціями та несуть відповідальність за розслідування кримінальних й адміністративних

правопорушень з метою притягнення винних осіб до відповідальності. Основними напрямками їх слідчої діяльності є незаконне переміщення сигарет та наркотиків, піратство товарів, а також правопорушення у сфері митного та зовнішньоторгівельного законодавства [7].

Видається, митна система, яка функціонує на теперішній час у Федеративній Республіці Німеччина, дає змогу не тільки забезпечити національні митні інтереси та національну безпеку, а й ефективно сприяє захисту зовнішньоекономічних інтересів ЄС.

Особливості організаційно-функціонального устрою митної адміністрації Великобританії полягають у тому, що самостійної та єдиної митної служби у цій країні немає, а функції митних адміністрацій виконують дві інституції, діяльність яких спрямовано у двох різних напрямках: фінансовому та правоохоронному [14, с. 93]. Разом із тим, інтеграція податкової та митної служб в Об'єднаному Королівстві вважається однією з найуспішніших фінансових реформ у світовій практиці [11, с. 5; 12].

Так, Департамент митниць та акцизів Великобританії створено Актом парламенту у 2005 році як «німіністерський» департамент британського уряду, що акумулював фінансову, правоохоронну, контрольно-організаційну та міжнародно-комунікативну функції. Безпосереднє керівництво Департаментом митниць та акцизів Великобританії здійснює голова, якого призначає Королева Великобританії [10, с. 164]. Основними керівними органами, які відповідають за переміщення товарів та транспортних засобів, а також громадян через державний кордон Великої Британії, є Управління митних та акцизних зборів Її Величності та Прикордонне агентство. При цьому, як вказує В.В. Ченцов, вони є неурядовими установами (центральними відомствами), їх глави не належать до складу уряду, а є професійними урядовцями вищого рангу [14, с. 91].

Необхідно зазначити, що у 2008 р. Управління митних та акцизних зборів Її Величності запровадило нову структуру адміністрування: за ефективного управління відповідає Рада директорів, а за реалізацію віддаленої стратегії – комітет на чолі з головним виконавчим директором.

Управління митних та акцизних зборів Її Величності має у своєму складі декілька оперативних груп, яких очолює генеральний директор [3], та які приймають рішення в межах діяльності Ради та виконавчого комітету.

Як показує практика, організаційно-функціональний устрій митної адміністрації Великобританії в якості інтегрованого податково-митного відомства сприяв досягненню балансу вимог повноти збору платежів, захисту суспільства, співробітництва в країні та на міжнародному рівні.

Однак організаційно-технічні перетворення, спрямовані на його модернізацію, тривають і досі. Відтак, вказаний досвід повинен бути опрацьованим у процесі подальшої трансформації національної митної адміністрації з метою взяття за основу кращих світових практик і застосування їх у вітчизняних реаліях. Адже необґрунтоване запровадження та копіювання Британської моделі податково-митної інтеграції, без врахування національних особливостей та специфіки національної системи державотворення, а також пріоритетів державної митної політики та митних інтересів України, вже призвело на теперішній час до потенційних конфліктів та втрат у сфері митної справи України.

Говорячи про досвід діяльності митної адміністрації Люксембургу, необхідно сказати, Агентство митного та акцизного зборів є одним із трьох податкових адміністрацій Люксембургу [4] та перебуває у віданні Міністерства фінансів [6]. Разом із тим, структура Агентства митного та акцизного зборів Люксембургу представлена дворівневою організацією: Центральне управління та митні установи (які мають територіальну юрисдикцію). При цьому, в структурі Центрального управління утворено департамент митної справи та акцизів, відділ загальних питань, відділ національного та міжнародного співробітництва, відділ податків та мит ЄС, технічний відділ інформації та комунікацій. Крім того, функціонує ряд профільних інспекцій: аудиту та бухгалтерського обліку, контролю за наркотичними та психотропними речовинами, IT-підтримки, операції з безпеки тощо [2].

Територіальні підрозділи (митні установи) Агентства митного та акцизного зборів Люксембургу включають: офіс митних та акцизних зборів «Люксембург-аеропорт», офіс митних та акцизних зборів «Беттембург», митний офіс «Люксембург-Хауальд», митний офіс «Ест Гревенмахер», митний офіс «Норд Дікірх», Центральне бюро [5].

Видається, митна адміністрація Люксембургу як елемент системи митних адміністрацій країн ЄС, з урахуванням специфіки організації її діяльності, ефективно забезпечує контроль за переміщенням товарів та транспортних засобів, а також громадян на митну територію ЄС та за її межі, виступає гарантом відповідності споживчих товарів загальноприйнятим вимогам країн-членів ЄС.

У Бельгії безпосереднє здійснення митної справи покладається на Головне управління митниць та акцизів. Сучасна місія митної служба Бельгії, передусім, полягає у захисті суспільства, сприянні розвитку міжнародної торгівлі через управління зовнішніми кордонами та забезпечення безпеки ланцюга постачання товарів. Серед основних завдань митних органів Бельгії: забезпечення безпеки громадян; захист фінансових інтересів ЄС та держав-членів у ході здійснення контролю за на-

рахуванням та сплатою імпорتنих мит, акцизів та ПДВ на продукцію, що ввозиться; захист суспільства від неякісної продукції, недобросовісної торгівлі та сприяти законній економічній діяльності; підвищення конкурентоздатності європейського бізнесу із використанням сучасних методів, заснованих на інформаційних технологіях. Виконання ж вказаних завдань вимагає від митних органів налагодження взаємодії з національними та міжнародними митними адміністраціями та правоохоронними органами, насамперед, щодо протидії шахрайству, організованого злочинності і тероризмом. Проте Митна адміністрація Бельгії покликана не тільки виконувати фіскальну функцію, а й бере участь у здійсненні митної політики, економічної політики економічного союзу Бенілюкс та ЄС.

Слід також вказати, що на території країни митні органи Бельгії виконують функції податкових служб щодо контролю за переміщенням товарів і транспортних засобів (у частині сплати ПДВ).

Як зазначають дослідники, як і більшість країн ЄС, структура митного регулювання в Бельгії має два рівні: загальноєвропейський та державний. На загальноєвропейському рівні на Бельгію, як і на інших членів Ц, поширюється європейське законодавство, у тому числі Митний кодекс ЄС та інші нормативно-правові акти Європейського Співтовариства.

Разом із тим, у структурі Головного управління митниць та акцизів функціонує ряд міжнародних митних аташе, акредитованих при посольствах Бельгії в п'яти країнах БРИКС: Бразилії, Російської Федерації, Китаю та Південноафриканської республіки. Митні аташе володіють всією інформацією щодо діяльності уповноважених економічних операторів, митних органів, перевізників та власників суден, професійних об'єднань, надання адміністративних послуг [10, с. 154–155].

У ході реалізації основних завдань щодо виконання фіскальних зобов'язань, митні органи забезпечують дотримання балансу законних прав і свобод осіб та покладених на них обов'язків. Разом із тим, цікавими є результати дослідження Л.М. Дорофєєвої, яка стверджує, що досить корисним може стати досвід Бельгії щодо інформування громадян, забезпечення прозорості діяльності та належного консультування з митних питань. Адже Головне управління митниць та акцизів розробило та систематично оновлює програмне забезпечення «Бельгійська митниця» для мобільних телефонів, яке пропонує всім охочим завантажити його безкоштовно. Завдяки сучасним інформаційним технологіям можна знайти відповіді практично на всі питання, що виникають у подорожуючих громадян при переміщенні через кордон товарів, подарунків, валюти, культурних цінностей, живих тварин тощо. Тут же міститься

довідкова інформація щодо контролюючих служб [10, с. 155].

Цікавим для вітчизняного правового простору може стати досвід Болгарії, в якій структуру митної адміністрації, чисельність її персоналу в цілому та в Центральному митному управлінні, яке є керівною ланкою системи митних органів, за пропозицією Міністра фінансів встановлює Уряд Болгарії. Загальне керівництво і контроль за митними органами здійснює Міністерство фінансів.

Отже, Митне агентство Болгарії є централізованою адміністративною структурою Міністерства фінансів, функціонує як юридична особа та утримується за рахунок бюджетних коштів та надходжень. Митне агентство структуровано як Центральне митне управління та територіальні управління (ТД Тракийська, ТД Югозападна, ТД Дунавська, ТД Северна морська, ТД Южна морська).

Адміністрація Центрального митного управління Агентства є організованою у 5 головних управліннях, Генеральному управлінні з питань митної розвідки та розслідувань, Генеральному управлінні інформаційних систем та аналітичної діяльності та 3 дирекціях, Спеціалізованому управлінні, Інспекторії та підрозділі внутрішнього аудиту.

Загальна чисельність персоналу Агентства – 3362, з яких 1304 призначені в Центральне митне управління (включаючи регіональні підрозділи Генеральних директоратів).

Генеральні дирекції та управління Центрального митного управління в межах своєї компетенції аналізують, прогнозують та пропонують рішення та заходи щодо рівного застосування законодавства ЄС та національного законодавства з метою збільшення бюджетних надходжень, гарантування безпеки та безпеки громадян, захисту фінансових інтересів ЄС та національних фінансових інтересів, захисту від недобросовісної та незаконної торгівлі та полегшення законної торгівлі.

Генеральні дирекції, центральні митні управління та територіальні управління в межах своєї компетенції: аналізують дані, умови, фактори та механізми, що визначають успішне здійснення політики Агентства, та рекомендують заходи щодо її ефективної реалізації; аналізують отриману інформацію у відповідній структурі, формулюючи ризики, встановлюючи правила та пропонуючи рішення для ефективної реалізації політики Агентства.

Генеральні дирекції та управління спеціалізованої адміністрації Центрального митного управління в межах своєї компетенції беруть участь в обміні даними та інформацією шляхом адміністративного співробітництва на національному та міжнародному рівні.

Митні дирекції та центральні митні дирекції в межах своєї компетенції беруть участь у розроб-

ці бізнес-моделей інформаційних систем митного управління [13].

Однією із репрезентативних європейських держав є Франція, в якій митною адміністрацією є Генеральна дирекція з митних питань та непрямого оподаткування, очолювана Генеральним директором. Слід вказати, що за типом митна адміністрація Франції є саме митним органом, який засвідчує домінування митних функцій. Організаційно митну адміністрацію Франції сформовано із Генеральної адміністрації, якій підпорядковуються 12 міжрегіональних управлінь та 7 національних департаментів. Генеральна адміністрація, яка розташована у м. Монтрей, складається із 6 управлінь та статистичного відділу, а також відділів міжнародних відносин, комунікацій та управлінського контролю [1]. За функціональним же принципом митна адміністрація Франції складається із 7 національних департаментів: управління національного митного судового обслуговування; національного управління митних інвестицій та інформації; національного управління набору персоналу та професійного навчання; національного управління статистики та міжнародної торгівлі; митного інформаційно-технологічного центру; відділу спільних лабораторій та національного митного музею [1].

Слід вказати, що територіально митна адміністрація Франції є утвореною із 12 міжрегіональних управлінь, яким підпорядковано 42 регіональні управління та 4 регіональних управління берегової охорони. Разом із тим, до кожного міжрегіонального управління входить від 2 до 6 регіональних управлінь. При цьому кожне регіональне управління складається у середньому із 3 підрозділів. Над виконанням покладених на митну адміністрацію Франції завдань працюють близько 17 тисяч працівників. Загалом, митна адміністрація Франції складається із приблизно 200 митних постів та 270 пунктів спостереження у повітрі, на землі та на морі [1].

У Франції митна адміністрація позиціонується як орган, який регулює міжнародну торгівлю, сприяє збільшенню обсягів зовнішньоторговельних операцій, спрощенню процедур їх оформлення та забезпечує національну безпеку. Ключовою місією функціонування французької митниці є сприяння безпечній торгівлі на міжнародному рівні, всередині держави та в межах ЄС. Для втілення ж місії встановлено ключові напрями роботи митниці Франції, які передбачають реалізацію таких комплексних завдань: 1) забезпечення економічної конкурентоспроможності суб'єктів господарювання шляхом сприяння зовнішньоторговельним операціям, які реалізуються законними шляхами; 2) боротьба із шахрайством та захист держави та її громадян від торгівлі забороненими і небезпечними товарами; 3) забезпечен-

ня справедливого та об'єктивного оподаткування зовнішньоекономічних операцій з урахуванням європейських норм; 4) розвиток кадрового забезпечення; 5) розвиток матеріального забезпечення.

Показово, що весь персонал митної адміністрації Франції узагальнено поділяється на дві категорії: «працівники, які реалізують комерційні операції, та загальна адміністрація» (складає близько 50 % усього персоналу) та «інспектори» (приблизно 45 % усього персоналу).

Що стосується матеріального забезпечення, то слід вказати: митницю Франції оснащено прогресивними основними засобами. Так, на сухопутній частині митники мають у розпорядженні власний автопарк, який складається із автомобілів, мотоциклів та мобільних сканерів-вантажівок; для морської частини митники використовують флоти суден у всіх прибережних водах; для повітряної частини застосовуються двохмоторні літаки та гелікоптери прогресивного типу [1].

Не можна не відзначити і те, що відповідно до міжнародного рейтингу «Doing Business 2017» за параметром «Міжнародна торгівля» Франція посіла 1 місце. Разом із тим, майже 90 % користувачів задоволені послугами французької митниці, що дозволяє з упевненістю констатувати той факт, що митна система Франції, передусім, функціонує для задоволення потреб суб'єктів господарювання та підтримання бізнесу в державі, сприяння зовнішньоекономічній діяльності французьких підприємств, спрощення процедур міжнародної торгівлі та є однією із найефективніших моделей організації й управління митними адміністраціями у світі. А тому саме досвід Франції може послужити ефективним та перспективним орієнтиром запланованих трансформаційних процесів інституційної структури митної системи України.

Висновки. Отже, проведений аналіз свідчить про відносно розрізнений підхід щодо побудови системи митних адміністрацій країн-членів ЄС. Разом із тим, вказане жодним чином не впливає на ефективність гармонізації та спрощення митних процедур, уніфікацію принципів і методів регулювання зовнішньої торгівлі, у тому числі, інструментально-технологічних характеристик діяльності митних адміністрацій як структур, що безпосередньо реалізують митну політику своїх держав. Разом із тим, вивчення досвіду організації митних адміністрацій країн ЄС надає Україні, зважаючи на її прагнення та ініціативи, можливості інтегрування їх позитивних напрацювань у вітчизняну практику організації митної сфери, яка вимагає не ситуативних або політичних рішень, а виважених і науково обґрунтованих підходів. У зв'язку із чим удосконалення інституційної системи та структури національних митних органів повинно відбуватися шляхом подальшого запозичення відповідних положень із законодавства ін-

ших країн та впровадження найкращих світових апробованих практик, однак виключно з урахуванням сильних і слабких сторін кожної із моделей організації митних адміністрацій країн ЄС, диференційовано і конкретно, а також зважаючи на здобутки юридичної науки та, зокрема, адміністративного права, які стосуються ідентифікації ключових проблеми та переваг національної митної системи, аналізу фундаментальних факторів впливу, а також науково-обґрунтованих та системних пропозицій щодо здійснюваного реформування.

Література

1. A brief introduction to French Customs / Infos Douane Service. URL: [http://www.douane.gouv.fr/Portals/0/fichiers/information/publication-douane/langues-etranangeres/french-customs-\(en\).pdf](http://www.douane.gouv.fr/Portals/0/fichiers/information/publication-douane/langues-etranangeres/french-customs-(en).pdf)
2. Bureaux. URL : <https://douanes.public.lu/fr/acteur/bureaux.html>
3. Commisioners. URL : <http://www.hmrc.gov.uk/governance/commissioners.htm>
4. Customs and Excise Agency. URL : <https://do.gouvernement.lu/en.html>
5. Customs and Excise Agency. URL : <https://do.gouvernement.lu/en/annuaire.html>
6. Customs and Excise Agency. URL : <https://logistics.public.lu/en/formalities-procedures/agencies/customs-excise-ad.html>
7. Örtliche Behörden. URL: https://www.zoll.de/DE/Der-Zoll/Struktur/Oertliche-Behoerden/oertliche_behoerden_node.html
8. Struktur der Zollverwaltung. URL: https://www.zoll.de/DE/Der-Zoll/Struktur/struktur_node.html
9. Verordnung (EU) Nr. 952/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Oktober 2013 zur Festlegung des Zollkodex der Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1575250332204&uri=CELEX:32013R0952>
10. Дорофеева Л.М. Реформування митних органів України в умовах євроінтеграції : монографія. Ужгород : Гельветика, 2017. 443 с.
11. Козырин А.Н. Интеграционные процессы в ЕВРАЗЭС: новое в правовом регулировании публичных финансов. *Финансовое право*. 2013. № 10. С. 2–7.
12. Кушнарев І. Британський «сценарій» модернізації податкової та митної служб в Україні. URL : <http://blogs.korrespondent.net/blog/users/3220509-brytanskyi-stsenarii-modernizatsii-podatkovoi-ta-mytnoi-sluzhb-v-ukraini>
13. Митне агентство URL : <https://customs.bg/wps/portal/agency/about-us>
14. Ченцов В.В. Митні адміністрації (служби) в системі державного управління Європейського союзу. Досвід Великобританії. *Вісник Академії митної служби України*. Серія: «Державне управління». 2015 № 1. С. 89–95.

Анотація

Коваль М. В. Європейський досвід організації діяльності митних адміністрацій та можливості його застосування в Україні. – Стаття.

Статтю присвячено дослідженню європейського досвіду організації діяльності митних адміністрацій. На основі теоретичних та практичних досліджень нормативно-правової бази, наукових доробок вітчизняних

вчених зроблено висновок про те, що за наявності загальних положень щодо завдань митних органів та процедур, застосованих до товарів, переміщуваних на митну територію ЄС або за її межі, питання інституційної організації та функціонування митних адміністрацій Митний кодекс ЄС залишає на розсуд національного законодавця. Встановлено, що відносно розрізнений підхід щодо побудови системи митних адміністрацій жодним чином не впливає на ефективність гармонізації та спрощення митних процедур, уніфікацію принципів і методів регулювання зовнішньої торгівлі, у тому числі, інструментально-технологічних характеристик діяльності митних адміністрацій як структур, що безпосередньо реалізують митну політику своїх держав.

Обґрунтовано необхідність удосконалення національної митної системи шляхом подальшого впровадження найкращих світових практик, апробованих на теперішній час, однак виключно на підставі виважених та науково обґрунтованих підходів.

Ключові слова: Європейський Союз, інституційна організація, митна адміністрація, митна справа, митниця, митні органи, функціонування митних органів.

Аннотация

Коваль Н. В. Европейский опыт организации деятельности таможенных администраций и возможности его применения в Украине. – Статья.

Статья посвящена исследованию европейского опыта организации деятельности таможенных администраций. На основе теоретических и практических исследований нормативно-правовой базы, научных разработок отечественных ученых сделан вывод о том, что при наличии общих положений относительно задач таможенных органов и процедур, применяемых к товарам, перемещаемым на таможенную территорию ЕС или за ее пределы, вопрос институциональной организации и функционирования таможенных администраций Таможенный кодекс ЕС оставляет на усмотрение национального законодателя. Установлено, что относительно разрозненный подход к построению системы таможенных администраций не влияет на эффективность гармонизации и упрощения таможенных процедур, унификации принципов и методов регулирования

внешней торговли, в том числе, инструментально-технологических характеристик деятельности таможенных администраций как структур, непосредственно реализующих таможенную политику своих государств.

Обоснована необходимость совершенствования национальной таможенной системы путем дальнейшего внедрения лучших мировых практик, апробированных в настоящее время, однако исключительно на основании взвешенных и научно обоснованных подходов.

Ключевые слова: Европейский Союз, институциональная организация, таможенная администрация, таможенное дело, таможня, таможенные органы, функционирование таможенных органов.

Summary

Koval M. V. European experience of management of the customs administrations and its applicability in Ukraine. – Article.

The article is devoted to the study of European experience in the management of customs administrations. Based on the theoretical and practical research of the legal framework, scientific contributions of domestic scholars, it is concluded that in the case of availability of general provisions on the tasks of customs agencies and procedures applying to the goods moved to the EU customs border or outside, the Union Customs Code leaves the issues of institutional organization and customs administrations functioning to the discretion of the national legislation. It is established that relatively miscellaneous approach to the building a customs administration system in no way affects the efficiency of harmonization and simplification of customs procedures, the unification of principles and methods of regulation of foreign trade, including the instrumental and technological characteristics of the customs administrations as structures directly implementing the customs policy of their countries.

It is substantiated the need to improve the national customs system through further introducing the best practices tested for the present, however, exclusively on the grounds of substantiated approaches.

Key words: European Union, institutional organisation, customs administration, customs affairs, customs, customs agencies, customs agencies functioning.

УДК 342.925 (477)

А. В. Крусян

суддя П'ятого апеляційного адміністративного суду

**СУДОВЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО:
ДО ПОСТАНОВКИ ПИТАННЯ ПРО ПОНЯТТЯ ТА ДЖЕРЕЛА**

Вступ. Питання щодо поняття та джерел судового адміністративного процесуального права України мають як дискусійний, так і проблемний характер. Адже в сучасній науковій літературі немає уніфікованого підходу щодо визначення адміністративного процесуального права та, зокрема, щодо виокремлення в якості самостійної його підгалузі (інституту) судового адміністративного процесуального права. Науково-практична дискусія з цієї проблематики відбувається, починаючи з моменту становлення вітчизняної адміністративної юстиції, та продовжується у сучасності, актуалізуючись в умовах судової реформи в Україні. Так, питанням предмета та джерел адміністративного процесуального права присвячені праці таких вчених як: В.Б. Авер'янова, В.М. Бевзенка, Е.Ф. Демського, І.П. Голосніченко, М.К. Гримич, А.Т. Комзюка, Р.С. Мельника, Р.В. Миронюка та ін. Проте бракує наукових досліджень щодо поняття, змісту, джерел судового адміністративного процесуального права. Крім того, необхідність вирішення цих питань обумовлена й тим, що конституційно виокремлюється та підкреслюється роль та значення адміністративної юстиції (див.: ч. 5 ст. 125 Конституції України).

Постановка завдання. Метою статті є постановка найбільш спірних та проблемних питань, що потребують наукової дискусії. Перше питання пов'язане з визначенням предмета судового адміністративного процесуального права та його співвідношення з предметом адміністративного процесуального права, що детерміновано з системою джерел судового адміністративного процесуального права. Друге питання – це визначення та характеристика системи джерел судового адміністративного процесуального права та визначення тенденцій їх подальшого розвитку з урахуванням теорії та практики сучасної адміністративної юстиції.

Результати дослідження. В адміністративно-правовій науці не існує єдності щодо визначення предмета адміністративного процесуального права, що пов'язано з неуніфікованістю змісту дефініції «адміністративного процесу».

Так, в монографічній праці за редакцією В.Б. Авер'янова виокремлюються чотири основні сфери застосування поняття «адміністративний процес», а саме: 1) порядок розгляду справ в адміністративних судах (тобто адміністративне судочинство); 2) порядок реалізації повноважень органів виконав-

чої влади щодо підготовки та прийняття нормативних й індивідуальних адміністративних актів (тобто так званий «позитивний», або «управлінський» адміністративний процес); 3) порядок реалізації повноважень органів виконавчої влади з розгляду скарг приватних осіб (тобто так званий «квазіюрисдикційний» адміністративний процес); 4) порядок застосування заходів адміністративного примусу (тобто юрисдикційний адміністративний процес) [1, с. 41]. При цьому робиться висновок: «...оскільки названі чотири сфери – цілком неоднорідні за якісними ознаками, то найбільш прийнятним варіантом застосування дефініції «адміністративний процес» було б поширення його виключно на сферу адміністративної юстиції». Принаймні, цьому є зрозумілі пояснення з посиланням на вітчизняну історію та, головне, на загальносвітову практику» [1, с. 41-42].

Це розуміння є основою «вузького» підходу щодо визначення адміністративного процесуального права як системи адміністративно-процесуальних норм, що регулюють суспільні відносини, які складаються під час здійснення адміністративного судочинства. Після прийняття Кодексу адміністративного судочинства України (далі: КАСУ) від 06 липня 2005 року [2] ця концепція отримала «законодавче підґрунтя» для свого розвитку, адже у п. 5 ч. 1 ст. 3 було закріплено, що під «адміністративним процесом» необхідно розуміти правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства. Як слушно визначається в спеціальній літературі, «ця норма стала базовою для «судової» концепції розвитку адміністративного процесу і адміністративного процесуального права, яку активно відстоюють В.М. Бевзенко, А.Т. Комзюк, Р.С. Мельник та ін.» [3, с. 16].

Широкого підходу щодо визначення адміністративного процесу та адміністративного процесуального права дотримується Е.Ф. Демський, який вважає, що «предмет адміністративного процесуального права становить система суспільних правовідносин, які виникають між органами владних повноважень, їх посадовими особами, судом, з одного боку, та фізичними чи юридичними особами, з іншого, щодо визнання, реалізації і захисту прав і законних інтересів особи і держави у сфері публічних відносин та розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, визначеному адміністративним процесуальним

законодавством» [4]. Кореспондує цьому визначенню поняття адміністративного процесу, яке надає С.Г. Стеценко, а саме як «врегульованої нормами адміністративно-процесуального права діяльності органів публічної адміністрації та деяких інших владних суб'єктів, спрямованої на розгляд та вирішення адміністративних справ» [5]. І.П. Голосніченко також не обмежує адміністративний процес тільки адміністративним судочинством, включаючи до нього і «провадження у справах про адміністративні правопорушення, провадження щодо надання адміністративних послуг, провадження щодо оскарження рішень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування до інституцій вищих органів» [див. наприклад, 6]. Р.В. Миронюк вважає, що «найбільш прийнятним для сучасних реалій правотворення та правозастосування є погляд на адміністративний процес саме в широкому розумінні, яким охоплюється весь предмет регулювання адміністративно-процесуальних норм» [7, с. 8]. При цьому вчений обґрунтовує концепцію виокремлення на основі адміністративного процесуального права «адміністративно-процедурного права, що має регулювати суспільні відносини, які виникають з приводу процесуального забезпечення реалізації прав і свобод громадян засобами їх звернення до суб'єктів владних повноважень за отриманням передбачених законодавством публічних послуг та виокремлення адміністративного судового процесу як діяльності адміністративних судів з розгляду та вирішення публічно-правових спорів» [7, с. 9].

Таким чином, в юридичній літературі можна виокремити щонайменше два основних підходи (розуміння) щодо визначення адміністративного процесуального права – широкий та вузький.

Підтримуючи концепцію широкого розуміння адміністративного процесуального права; виходячи з конституційно визначеної ролі адміністративних судів щодо «захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин» (ч. 5 ст. 125. Конституції України); враховуючи значущість адміністративної юстиції в системі українського конституціоналізму як важливого інструментального засобу забезпечення конституційно-правової свободи людини – мети сучасного українського конституціоналізму, представляється праксеологічно виправданим та теоретично обґрунтованим виокремлення судового адміністративного процесуального права як самостійного інституту (підгалузі) адміністративного процесуального права.

Ця концепція ґрунтується також на системному аналізі положень КАСУ в різних редакціях. Так, відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 3 КАСУ (в редакції від 06 червня 2005 р.) [2] «адміністративний процес – правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства».

Відповідно до п. 6 ч. 1 ст. 4 КАСУ (в редакції від 3 жовтня 2017 року) [8] «судовий процес – правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства».

Таким чином, відбулася заміна терміна «адміністративний процес» на «судовий процес», при залишенні його змістовного наповнення. Звідси можна зробити логічний висновок, що законодавець, впроваджуючи нову вербальну конструкцію «судовий процес», таким чином відмовляється від визначення адміністративного процесу у вузькому сенсі.

Враховуючи, що цей судовий процес має адміністративно-процесуальну природу та, водночас, змістовно конкретизується (обмежується) колом правовідносин, що виникають під час здійснення адміністративного судочинства, представляється обґрунтованим визначати його як судовий адміністративний процес та, відповідно, виокремлювати судові адміністративне процесуальне право.

Звідси, предметом судового адміністративно-процесуального права є сукупність суспільних правовідносин, що виникають між адміністративним судом та суб'єктом владних повноважень, іншими фізичними чи юридичними особами під час здійснення адміністративного судочинства.

Окрім предмета правового регулювання, до особливих характеристик (властивостей) судового адміністративного процесуального права відносяться й його джерела. Традиційно до системи джерел адміністративного процесуального права відносять Конституцію України, міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, закони України, кодекси України, укази Президента України, акти Кабінету Міністрів України, постанови Верховної Ради України, нормативні акти керівників центральних органів виконавчої влади, що містять адміністративно-правові норми, рішення Конституційного Суду України тощо [9, с. 45–47; 10, с.111–114]; також до джерел адміністративно-процесуального права відносять постанови Пленуму Верховного Суду України (відповідно до чинного законодавства найвищим органом у системі судоустрою України є Верховний Суд – А.К.), які містять роз'яснення з питань застосування норм адміністративного матеріального та процесуального права тощо [11, с. 59, 61–63].

Аксіоматичним є твердження, що до джерел судового адміністративного процесуального права слід відносити тільки ті нормативно-правові акти, що містять адміністративно-процесуальні норми, що регулюють суспільні відносини, які складаються під час здійснення адміністративного судочинства.

Формально-юридичний аналіз положень ст. 3 КАСУ надає підстави зазначити, що порядок здійснення адміністративного судочинства вста-

новлюється законодавством про адміністративне судочинство, до якого входять Конституція України, КАСУ, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, закони України. Отже, до законодавства про адміністративне судочинство не включаються підзаконні нормативно-правові акти.

Що стосується Конституції України, то представляється теоретично невірним віднесення її до законодавства про адміністративне судочинство. Безумовно, що Конституція України, враховуючи її основоположне значення щодо всієї національної правової системи, є найважливішим, первинним джерелом судового адміністративного процесуального права. Зокрема, Конституція України визначає цілеспрямованість адміністративного судочинства, закріплюючи, що «з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди» (ч. 5 ст. 125). Крім того, Конституція України закріплює, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права (ч. 1 ст. 8 Конституції України). Однією із сфер застосування цього принципу є правосуддя. Так, ст. 129 Основного Закону держави закріплює, що суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним та керується верховенством права. Особливе значення має застосування принципу верховенства права в адміністративному судочинстві (див. ст. 6 КАСУ). У системі джерел судового адміністративного процесуального права Конституція України також відіграє фундаментальну роль, оскільки, маючи вищу юридичну силу, вона є базою для появи нових джерел. Втім, Конституція України через її специфічні юридичні, політичні, ідеологічні властивості, в яких розкривається її сутність не тільки як правового, але й соціально-політичного документа, посідає особливе місце щодо системи законодавства про адміністративне судочинство. Отже, Конституція України є первинним джерелом судового адміністративного процесуального права, очолює систему джерел законодавства про адміністративне судочинство, та, водночас, не входить до системи цього законодавства.

Законодавство про адміністративне судочинство співвідноситься із системою джерел судового адміністративного процесуального права так само, як співвідносяться категорії «законодавство» і «право», тобто вони взаємопов'язані, але не тотожні. Законодавство – це форма вираження права, воно становить самостійне явище правової дійсності, відмінне за змістом від права і є вузким за систему джерел права. Таким чином, система джерел законодавства про адміністративне судочинство входить до системи джерел судового адміністративного процесуального права України.

Законодавство про адміністративне судочинство України слід характеризувати як систему,

побудовану з урахуванням вимог системології. Система цього законодавства становить складне утворення, яке має такі характеристики: доцільність, функціональність і стійкість. Доцільність системи законодавства виражається в її цільовій визначеності, спрямованості, згідно з якою вихідною метою, що має значення кінцевої причини, є формування внутрішньо несуперечливої нормативно-процесуальної основи сучасної адміністративної юстиції. Функціональність системи вбачається у підсиленні ролі Конституції, міжнародних договорів, Кодексу та законів у регулюванні суспільних відносин, які складаються при розгляді та вирішенні адміністративних справ. Принципами системи законодавства про адміністративне судочинство є: взаємопов'язаність і взаємодія нормативно-правових актів, а також принцип ієрархічності їх розташування в системі законодавства.

Взаємопов'язаність усіх нормативно-правових актів, що входять до цієї системи, обумовлена тим, що всі вони регулюють один вид суспільних відносин, які складаються під час здійснення адміністративного судочинства. Взаємодію нормативно-правових актів виражено у їх взаємному зв'язку, узгодженості та єдиній спрямованості з метою ефективного регулювання відповідних суспільних відносин. Ієрархічність побудови цієї системи є її визначальним методологічним принципом, що має важливе як теоретичне, так і практичне значення в сучасній адміністративній юстиції.

Крім того, принцип ієрархічності має велике значення в сучасних умовах нестабільності та суперечності законодавства. Концептуально цей принцип закріплено у ст. 8 Конституції України. Формулював правові позиції з цього питання Конституційний Суд України. У Рішенні від 16 січня 2003 р. (справа про Конституцію Автономної Республіки Крим) підкреслено найвищу юридичну силу Конституції і визначено провідне положення законів у системі нормативних актів, зокрема, зазначено, що «після Конституції України, що має найвищу юридичну силу (частина друга ст. 8), закони в ієрархії нормативно-правових актів посідають провідне місце» [12]. Положення КАСУ також визначають ієрархію нормативно-правових актів у системі законодавства про адміністративне судочинство, а саме: «якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, передбачено інші правила, ніж встановлені цим Кодексом, застосовуються правила міжнародного договору (ч. 2 ст. 3 КАСУ); у разі невідповідності правового акта Конституції України, закону України, міжнародному договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, або іншому правовому акту суд застосовує правовий акт, який має вищу юридичну силу, або положення відповідного міжнародного договору України» (ч. 3 ст. 7 КАСУ).

Отже, законодавство про адміністративне судочинство – це система взаємопов'язаних і взаємодіючих окремих джерел судового адміністративного процесуального права, а саме: міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, Кодексу адміністративного судочинства України, законів України, що містять адміністративно-процесуальні правові норми.

Таким чином, джерелами судового адміністративного процесуального права є Конституція України, законодавство про адміністративне судочинство, підзаконні нормативно-правові акти. Ці джерела за їх природою можна охарактеризувати (класифікувати) як нормативно-юридичні. Окрім них, до джерел судового адміністративного процесуального права слід віднести рішення Конституційного Суду України, а також постанови вищих судових інстанцій. Ці джерела права, а також правові позиції, викладені у рішеннях Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), за їх природою (судові прецеденти) можна охарактеризувати як праксеологічні. Зокрема, як слушно зазначається в науковій літературі, «на сьогодні судова практика застосування норм адміністративного процесуального права, закріплена у рішеннях і постановах вищих судових інстанцій, цілком може розглядатися як одне з джерел адміністративного процесуального права України, хоча й досі розвиток наукових поглядів на використання судового прецеденту як джерела адміністративного процесуального права України свідчить про дискусійність даного питання» [13, с. 33]. З цим твердженням слід погодитись. Адже в сучасних умовах політико-правових перетворень та, зокрема, судово-правової реформи все більшого значення набувають такі «нетрадиційні» для вітчизняної правової системи джерела права, як судовий прецедент, правова доктрина (доктринальні джерела за їх природою) тощо. Звідси, особливої уваги потребує дослідження саме таких джерел судового адміністративного процесуального права, які поступово перетворюються із «вторинних» в «первинні», набуваючи практичного поширення та ознак обов'язковості.

Тенденцію запровадження цих джерел права в адміністративну юстицію можна дослідити через здійснення системного аналізу положень КАСУ – кодифікованого джерела судового адміністративного процесуального права, який було викладено в новій редакції [8].

Особливого значення в контексті розкриття змісту та механізму застосування інноваційних джерел судового адміністративного процесуального права має принцип верховенства права, визначений у п.1 ч. 3 ст. 2 КАСУ в якості основної засади (принципу) адміністративного судочинства. Ст. 6 КАСУ розкриває зміст цього принципу,

зокрема, визначаючи чотири аспекти застосування адміністративними судами принципу верховенства права.

Так, перший аспект змісту застосування в адміністративній юстиції принципу верховенства права – «суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави» (ч. 1 ст. 6 КАСУ) – кореспондує зі ст. 3 Конституції України. Цей аспект застосування принципу верховенства права детермінує актуалізацію такої науково-практичної концепції судового правозастосування, що заснована на ідеології «держава для людини», служіння держави інтересам людини, визнанні пріоритетного місця і ролі людини та громадянина у державно-владних відносинах. Таким чином, стосовно адміністративного судочинства принцип верховенства права означає, що суди при здійсненні адміністративного правосуддя мають виходити з пріоритетного значення прав та інтересів людини у взаємовідносинах з органами публічної адміністрації всіх рівнів та не повинні застосовувати положення правового акта, у тому числі закону, якщо його застосування суперечить конституційним принципам права або порушуватиме права та свободи людини.

Другий аспект застосування адміністративними судами принципу верховенства права – «суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського Суду з прав людини» (ч. 2 ст. 6 КАСУ) – спрямований на урахування судової практики Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), який розкриває зміст принципу верховенства права через формулювання ЄСПЛ відповідних вимог, які пов'язані з судовим адміністративним процесуальним правом. Так, системний аналіз практики та, відповідно, правових позицій ЄСПЛ надає можливість визначити ті змістовні вимоги верховенства права, які мають бути реалізовані у сфері здійснення адміністративного судочинства. Однією з таких вимог є захист від свавілля суб'єктів владних повноважень. Захист особистості від свавілля влади означає, що втручання суб'єктів владних повноважень у права людини має підлягати ефективному контролю. Це має бути судовий контроль, який найкращим чином забезпечує гарантії незалежності, безсторонності та належної правової процедури. Саме це зазначив ЄСПЛ у своєму рішенні від 06 вересня 1978 р. по справі *Klass v. Germany*. Суд відзначив, що одним із фундаментальних принципів демократичного суспільства є принцип верховенства права, закріплений у Преамбулі до Конвенції. За цим принципом, втручання державної адміністрації у сферу дії особистих прав має бути об'єктом ефективного контролю, що, як прави-

ло, здійснюється суддями, оскільки судовий контроль є найкращою гарантією незалежності, неупередженості та належної процедури [14]. Крім того, Суд у справі «Круслен проти Франції» від 24 квітня 1990 р. визначив: «в національному праві має існувати засіб правового захисту від свавільного втручання з боку державних органів у права, гарантовані пунктом 1...» (п. 30 Рішення) [15]. Складовою принципу верховенства права, на якій наголошується у рішеннях ЄСПЛ, є також вимога правової визначеності та обов'язковості виконання судових рішень. Ця вимога зобов'язує державу та будь-який орган виконувати судові розпорядження чи рішення, у тому числі й ухвалені проти держави. У рішенні в справі «Пономарьов проти України» від 3 квітня 2008 р. Суд нагадує, що одним із фундаментальних аспектів верховенства права є принцип юридичної визначеності, який передбачає повагу до принципу *res judicata* – принципу остаточності рішень суду, що означає: жодна зі сторін не має права вимагати перегляду остаточного та обов'язкового рішення суду просто тому, що вона має на меті добитися нового слухання справи та нового її вирішення. Повноваження вищих судових органів стосовно перегляду мають реалізовуватись для виправлення судових помилок та недоліків судочинства, але не для здійснення нового судового розгляду. Перегляд не повинен фактично підміняти собою апеляцію, а сама можливість існування двох точок зору на один предмет не є підставою для нового розгляду. Винятки із цього принципу можуть мати місце лише за наявності підстав, обумовлених обставинами важливого та вимушеного характеру (див.: рішення у справі «*Ryabykh v. Russia*») [16].

Третій та четвертий аспекти застосування принципу верховенства права в адміністративному судочинстві – «звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується; забороняється відмова у розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини» (ч.ч. 3, 4 ст. 6 КАСУ) – означає те, що ефективний правовий захист людини від свавілля з боку публічно-владних органів є можливим тільки за умови доступу особи до незалежного, неупередженого суду, провадження в якому відповідає вимогам справедливого судового розгляду. Положення ч. 3 ст. 6 КАСУ детерміновано з положеннями ст. 8, ч. 1, 2 ст. 55, ч. 3 ст. 124 Конституції України. У контексті адміністративного судочинства це означає, що: норми Конституції України є нормами прямої дії, звернення до адміністративного суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується, якщо спір нале-

жить до адміністративної юрисдикції; кожному гарантується право на захист своїх прав судом та оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів публічної влади, посадових і службових осіб; юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір, Суд не має права відмовити особі в прийнятті позовної заяви або скарги, наприклад, на тій підставі, що її вимоги можуть бути розглянуті і задоволені (або відхилені) в іншому порядку. Так, у рішенні Конституційного Суду України від 25 грудня 1997 р. вказано: «Частина перша статті 55 Конституції України містить загальну норму, яка ... зобов'язує суди приймати заяви до розгляду навіть у випадку відсутності в законі спеціального положення про судовий захист. Відмова суду у прийнятті позовних та інших заяв чи скарг, які відповідають встановленим законом вимогам, є порушенням права на судовий захист ...» [17]. Крім того, право на звернення за захистом до адміністративного суду гарантується й у разі неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини. Неповнота чи відсутність законодавства долається застосуванням аналогії закону або аналогії права (див. ч. 6 ст. 7 КАСУ). Неясність (нечіткість, незрозумілість, неоднозначність) законодавства може бути усунена тлумаченням у спосіб, що утверджує верховенство права. Таке тлумачення має бути найбільш справедливим за конкретних обставин. Так, у рішенні ЄСПЛ у справі «Веренцов проти України» від 11 квітня 2013 р. резюмовано: «У своїй практиці Суд визнав, що ... завжди існуватиме потреба у роз'ясненні нечітких норм або тих, що потребують пристосування до обставин, що змінюються. Відповідно, багато законів неминуче сформульовані у термінах, що тією чи іншою мірою є нечіткими та тлумачення й застосування яких є питанням практики (див.: рішення у справах «Газета «*The Sunday Times*» проти Сполученого Королівства (№ 1), п. 49, та «Коккінакіс проти Греції», п. 40). Функція здійснення правосуддя, закріплена за судами, полягає саме у подоланні сумнівів щодо тлумачення, що залишаються (див.: рішення у справі «Кантоні проти Франції»)» [18].

Отже, виходячи з наведеного, можна стверджувати, що за змістом ст. 6 КАСУ принцип верховенства права визначає механізми вектор застосування джерел права в адміністративному судочинстві.

Проявом впровадження такого інноваційного джерела судового адміністративного процесуального права як судовий прецедент є введення інституту типових, зразкових (п. 21, 22 ст. 4, § 3 гл. 11 розділу II КАСУ) та справ незначної складності (див.: п. 20 ст. 4, ст. 257, 263 КАСУ). Судові рішення у зразкових справах набувають ознаки джерела права. Втім, одним з недоліків розгляду-

ваного інституту є те, що законодавством не встановлено мінімальної кількості адміністративних справ для визначення їх типовими, що на практиці спричиняє певну невизначеність в ухваленні відповідних рішень.

Крім того, Кодексом передбачена можливість залучення до адміністративного процесу такого учасника розгляду справи, як експерт з питань права (ст. 69 КАСУ), що сприяє впровадженню у систему джерел судового адміністративного процесуального права правової доктрини – доктринального за своєю природою джерела права. Втім, існує певна законодавча невизначеність щодо процесуального статусу цього експерта в адміністративному суді, наприклад, не передбачені порядок та методика його діяльності, можливість відводу, відповідальність тощо, що може призвести до ускладнень на практиці.

Всі вищезазначені дискусійні та проблемні питання потребують свого практичного вирішення та, відповідно, потужних наукових досліджень.

Висновки. Предметом судового адміністративного процесуального права є сукупність суспільних відносин, що виникають між адміністративним судом та суб'єктом владних повноважень, фізичними чи юридичними особами щодо розгляду і вирішення публічно-правових спорів на основі принципу верховенства права. До системи джерел судового адміністративного процесуального права відносяться: Конституція України, законодавство про адміністративне судочинство (міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, Кодекс адміністративного судочинства України, закони України), інші нормативно-юридичні, а також доктринальні та праксеологічні джерела.

Система джерел судового адміністративного процесуального права розвивається у напрямку впровадження інноваційних джерел праксеологічної та доктринальної спрямованості, зокрема таких, як судовий прецедент, правова доктрина тощо, що ґрунтуються на оновлених положеннях КАСУ, які у свою чергу потребують подальшої апробації та удосконалення для досягнення основної мети адміністративного судочинства – ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень.

Література

1. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. 435 с.
2. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.
3. Адміністративне процесуальне право: навч. посібник / кол. авт. ; за заг. ред. Т.П. Мінки. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ. 2017. 320 с.

4. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 496 с. URL: studies.in.ua/ru/demskij-ef-admin-procesualne-pravo-ukrainu.html (дата звернення: 05.02.2018).

5. Стеценко С.Г. Сутність адміністративного процесу: теоретичний погляд. *Право України*. № 4. 2011. URL: <http://www.info-prensa.com/article959.html> (дата звернення: 05.02.2018).

6. Голосніченко І. П. Тлумачення та визначення основного категоріально-понятійного апарату Кодексу адміністративного судочинства. URL: www.vasu.gov.ua/nkr/nauk_praci/golosnichenko_1 (дата звернення: 05.02.2018).

7. Миронюк Р.В. Сучасні наукові підходи до визначення місця адміністративного процесуального права та процесу в системі адміністративного права. *Журнал східноєвропейського права*. 2014. № 9. С. 4-19.

8. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 03.10.2017. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 48. Ст.436.

9. 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.

10. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії та практики: настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ: Істина, 2007. 608 с.

11. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 496 с.

12. Рішення Конституційного Суду України від 16 січня 2003 р. № 1-рп/2003 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Конституції Автономної Республіки Крим та Закону України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» (справа про Конституцію Автономної Республіки Крим). *Конституційний Суд України: Рішення. Висновки. 2002–2003* / [відповід. ред. П. Б. Євграфов]. Київ: Юрінком Інтер, 2004. С. 88–98.

13. Гримич М.К. Щодо системи джерел адміністративного процесуального права України. *Форум права*. 2016. № 5. С. 30–34. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_5_7.pdf (дата звернення: 10.02.2018).

14. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Класс та інші проти Німеччини» від 06.09.1978. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua> (дата звернення: 14.02.2018).

15. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Крусен проти Франції» від 24 квітня 1990 р. URL: <http://eurocourt.in.ua/Article> (дата звернення: 2.03.2018).

16. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Рябих проти Росії», Заява № 52854/99. URL: <http://search.ligazakon.ua> (дата звернення: 5.03.2018).

17. Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 1997 р., № 9-зп (справа за зверненнями жителів м. Жовті Води). URL: <http://www.ccu.gov.ua> (дата звернення: 8.03.2018).

18. Рішення Європейського Суду з прав людини у справі «Веренцов проти України» від 11 квітня 2013 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua> (дата звернення: 10.03.2018).

Анотація

Крусян А. В. Судове адміністративне процесуальне право: до постановки питання про поняття та джерела. – Стаття.

Стаття присвячена розгляду найбільш актуальних та водночас проблематичних питань визначення предмета, поняття та системи джерел судового адміністративного процесуального права. Висвітлені наукові теорії щодо співвідношення адміністративного процесуального права та судового адміністративного процесуального права. На основі теорії «широкого» розуміння адміністративного процесуального права, виходячи з конституційно закріпленої ролі адміністративних судів щодо «захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин» (ч. 5 ст. 125. Конституції України), враховуючи значущість адміністративної юстиції у системі українського конституціоналізму як важливого інструментального засобу забезпечення конституційно-правової свободи людини, у статті обґрунтовується виокремлення в якості самостійного інституту (підгалузі) адміністративного процесуального права – судового адміністративного процесуального права.

Доводиться, що предметом судового адміністративного процесуального права є сукупність суспільних відносин, що виникають між адміністративним судом та суб'єктом владних повноважень, фізичними чи юридичними особами щодо розгляду і вирішення публічно-правових спорів на основі принципу верховенства права. Визначено, що джерелами судового адміністративного процесуального права є Конституція України, законодавство про адміністративне судочинство (як система взаємопов'язаних і взаємодіючих окремих джерел судового адміністративного процесуального права, а саме: міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, Кодексу адміністративного судочинства України, законів України), підзаконні нормативно-правові акти (нормативно-юридичні джерела за їх природою); рішення Конституційного Суду України, постанови вищих судових інстанцій, правові позиції, викладені у рішеннях Європейського суду з прав людини (праксеологічні джерела за їх природою); правові доктрини (доктринальні джерела за їх природою).

На основі системного аналізу положень ст. 6 Кодексу адміністративного судочинства України (далі: КАСУ) обґрунтовані роль та значення принципу верховенства права, який визначає механізмений вектор застосування джерел права в адміністративному судочинстві.

Зроблено висновок, що в сучасних умовах політико-правових перетворень та здійснення судової реформи в Україні система джерел судового адміністративного процесуального права розвивається у напрямку впровадження інноваційних джерел праксеологічної та доктринальної спрямованості.

Ключові слова: адміністративний суд, адміністративне судочинство, адміністративний процес, адміністративне процесуальне право, судове адміністративне

процесуальне право, предмет судового адміністративного процесуального права, верховенство права, джерела права.

Summary

Krasyan A. V. Judicial administrative procedural law: to the question of concepts and sources. – Article.

The article is devoted to identifying the most relevant and at the same time problematic issues of determining the subject, definition and system of sources of judicial administrative procedural law. It covers scientific theories and correlation of administrative procedural law and judicial procedural law. Based on the theory of "broad" understanding of administrative procedural law; proceeding from the constitutionally defined role of the administrative courts in the "protection of the rights, freedoms and interests of the person in the sphere of public-legal relations" (Para 5, Article 125 of the Constitution of Ukraine); considering the importance of administrative justice in the system of Ukrainian constitutionalism as an important tool for ensuring constitutional and legal freedom of a person; the article substantiates the separation of judicial administrative procedural law as a separate institution (sub-branch) of administrative procedural law.

It is argued that the subject of judicial administrative procedural law is the totality of public relations arising between the administrative court and the subject of power, natural or legal persons, on the consideration and resolution of public-law disputes on the basis of the principle of the rule of law. It is determined that the sources of judicial administrative procedural law are: the Constitution of Ukraine, legislation on administrative justice (as a system of interrelated and interacting separate sources of judicial administrative procedural law, namely: international treaties, the approval of which is provided by the Verkhovna Rada of Ukraine, the Code of Administrative Procedures of Ukraine, laws of Ukraine), by-laws and regulations (regulatory and legal sources by their nature); the decisions of the Constitutional Court of Ukraine, the rulings of higher courts, the legal positions set out in the decisions of the European Court of Human Rights (praxeological sources by their nature); legal doctrines (doctrinal sources by their nature).

Based on a systematic analysis of the provisions of Art. 6 CAPU the role and importance of the rule of law is substantiated, which determines the mechanized vector of the application of sources of law in administrative proceedings.

It is concluded that in the current conditions of political and legal transformation and implementation of judicial reform in Ukraine the system of sources of judicial administrative procedural law is developing in the direction of introduction of innovative sources of praxeological and doctrinal orientation.

Key words: administrative court, administrative justice, administrative process, administrative procedural law, judicial administrative procedural law, subject of judicial administrative procedural law, rule of law, sources of law.

УДК 343.35:328.185:316.422

О. Л. Макаренко*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри історії і теорії держави та права,
заступник декана з міжнародної діяльності
юридичного факультету
Запорізького національного університету*

АНТИКОРУПЦІЙНА СПРЯМОВАНІСТЬ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ІНСТИТУТІВ ВПЛИВУ НАРОДУ НА ПАРЛАМЕНТ

Постановка проблеми. Парламент перетворює соціальні правила в правові норми. Його правові акти (закони та інші) стають основою для правотворчої роботи всіх інших органів публічної влади. Важливими в його діяльності залишаються також представницька, легітимацийна, ідеологічна, фінансово-бюджетна, контрольна та інші функції. Виконання цих функцій визначає соціальну роль парламенту, його коефіцієнт детермінації соціального розвитку на основі перманентного і повсюдного забезпечення загальнолюдських цінностей. У конституційно-правовій аксіосфері та політичних практиках історично усталеною стала верховність влади парламенту, уповноважених народом парламентарів у визначенні обсягу конституційних прав громадян та обсягів публічних повноважень уряду [1, с. 314] та судів. Відповідно у кореляційному зв'язку такий розвиток перебуває з ефективною роботою парламенту – якісним, професійним, узгодженим виконанням покладених на парламент повноважень, заснованих на захисті інтересів усіх соціальних груп [2, с. 105], відповідно до сучасних умов і тенденцій цивілізаційного розвитку, як на глобальному, так і на глокальному рівнях. Хоча йому об'єктивно протистойть масштабна корупція й нестача доброчесності, як серед членів парламенту, так й серед екстернальних (від лат. *externus* – зовнішній; англ. *externality*) осіб та груп впливу на них. Водночас найкращим бар'єром для корупції є добре працюючий парламент, який забезпечує прозорість і звітність. Національний парламент, інститут громадських представників, служить основою демократичного суспільства. Уособлюючи вищу політичну владу в країні і контролюючи інстанцію, парламент бореться з корупцією за допомогою чіткого і справедливого законодавства, включаючи ефективний державний контроль. Перед національними парламентами стоїть першочергове завдання модернізувати і спростувати правила й адміністративні процедури, виражені у законах, і перевіряти відповідність між різними нормативними документами з метою усунення мотивів для корупції. Вони покликані розробляти й ухвалювати законодавство для відповідних санкцій проти тих, хто залучений в корупцію, і

вдосконалити механізм контролю [3, с. 15]. Однак наразі в Україні парламент поряд з судами, правоохоронними органами та іншими структурами публічної адміністрації залишається найкорумпованішою сферою [4, с. 167]; реальна корупція в нашій країні починається з парламенту («люди платять до 5 млн доларів, щоб стати народним депутатом для чого? Щоб отримувати 15-20 тисяч гривень зарплати? Ні! Для політичної корупції і призначення чиновників» [5]; поширене хабарництво, в результаті якого некомпетентні (некваліфіковані) громадяни з волі парламенту і/або регіональних представницьких органів влади з легкістю обіймають високі посади в державі [6, с. 167]. На цьому часто наголошується під час публічних виступів та у науковій літературі.

Мета статті – розкрити антикорупційну спрямованість трансформації публічно-правових інститутів впливу народу на парламент.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретична актуальність роботи виявляється у підвищеній увазі вчених до вищевказаної проблематики. Предметом дослідження С. К. Бостана, С. Д. Тихомирова, А. І. Погорелової, М. І. Козюбри, Т. О. Коломоєць, О. Д. Тихомирова, В. М. Шаповала та багатьох інших вітчизняних вчених стали питання форми держави; принципів, тенденцій розвитку, напрямів вдосконалення, конституційної реформи; Н. В. Кудерської – парламентської демократії; та ін. Вчені зі США, Португальської Республіки та інших Західних країн, а саме: П. Кеннеді, М. Раш, Дж. С. Розас, М. Ріль, Ж. М. де Агуар і Сільва, М. Уїлер-Бут присвятили свої праці загальнотеоретичним й методологічним питанням права, у т. ч. ролі парламенту у його творенні і застосуванні, К. Блідук, Д. Олівер, Г. Дрюрі – автономії й підзвітності парламенту, відповідальності членів парламенту, юридичних консультацій для парламенту, процедурам парламентського контролю із забезпечення прав людини; Дж. Блондель, Р. Кац, Р. Сіннотт, П. Свенссон, Б. Весселс – загальній теорії правових відносин між населенням та Європейським парламентом, національними парламентами та європейською інтеграцією; П. Ліч, А. Дональд – взаємозв'язку діяльності парламенту та прав людини:

на прикладі України, Румунії, Сполученого Королівства Великої Британії і Північної Ірландії (далі – Великобританія), Королівства Нідерландів, Федеративної Республіки Німеччині (далі – ФРН); А. Кнапп, Ю. Мені – виборам, партійній системі, політичній динаміці регіоналізації та іншим питаннях публічної влади у Великобританії, Французькій Республіці, Італійській Республіці, ФРН, Королівстві Іспанії, ЄС; та ін. Науковці з РФ та інших країн також дослідили питання функцій, моделей та інших питань теорії парламентаризму (В. М. Ліпужіна, В. В. Маклаков, А. О. Мішин, І. М. Рязанцев, О. Л. Сисолятіна, В. Є. Чіркін); загальнотеоретичне дослідження інституту парламентаризму в системі взаємовідносин держави і суспільства (В. В. Крамський); поняття «ефективність» та його критерії в діяльності парламенту; кваліфікаційні вимоги до депутатів (О. С. Литвинова, А. Д. Сальніков); парламент Швеції (М. О. Могунова); парламентаризм Ізраїлю (В. П. Воробйов, І. О. Чайко); політичні процеси законотворення (К. М. Шульман) та ін.

Основний зміст роботи. Багато робіт про різні аспекти парламентаризму, роботи парламенту, демократії, механізму та апарату публічної влади змістовно описові, де формулюються поняття, перераховуються різні думки, факти, створюються діаграми, таблиці, статистичні та інші дані. Водночас когнітивна цінність таких робіт обмежена, вона не сягає рівнів пропозиції дієвих варіантів вирішення наявних проблем та визначення тенденцій розвитку досліджуваних феноменів, зокрема з протидії корупції, що надалі ефективно виявляють себе як на етапах антикорупційного нормопроєктування, так й у практиках правозастосування цих норм. Наприклад, у Греції з 2013 р. до основних напрямків Національного стратегічного плану дій по боротьбі з корупцією було внесено заходи з ухвалення кодексу поведінки для членів парламенту і збільшення складу контрольно-ревізійної комісії, яка здійснює перевірку фактів подачі декларацій про майно і доходи, а також проведення кампаній з підвищення інформованості громадськості в області боротьби з корупцією та вжиття заходів щодо підвищення транспарентності та посилення підзвітності органів державної влади. У Румунії антикорупційне реформування парламенту, який ретельно стежить за забезпеченням прозорості та підзвітності діяльності державних структур, передбачало прийняття Кодексу поведінки для парламентаріїв і внесення змін і доповнень до Закону «Про статус депутатів і сенаторів», що спрямовані на створення парламентської дисципліни, прозорості роботи, декларування власності, елімінацію конфлікту інтересів, розширення знань, необхідних для ефективного здійснення депутатських повноважень. Ця робота проводилася двома комітетами парламенту з правових питань і Об'єд-

наним комітетом по статусу депутатів і сенаторів з урахуванням зауважень парламенту ЄС та інших європейських інститутів, за участі представників громадянського суспільства Румунії [3, с. 9-10]. Водночас обидві країни займають відповідно 67 і 61 місце в індексі сприйняття корупції 2018 р.

Відкликання депутатів, вплив на них через масові виступи громадян та інші форми контролю над членами парламенту складають зміст юридично прийнятних способів стимулювання доброчесності у парламенті, його належної роботи в інтересах суспільства. Юридично розроблений механізм протидії корумпованості та зумовленої нею депутатської неефективності – це пряме народовладдя. При цьому практична значущість референдуму не абсолютна, оскільки традиційними проблемами на референдумах стають: а) некомпетентність громадян в питаннях, з приводу яких вони висловлюють свою волю і думку; б) легка маніпульованість свідомістю пересічних громадян з питань референдуму; в) висока вартість його організації і проведення, в силу не пристосованості у багатьох сучасних країнах технічних можливостей нейтралізації цього фактору за рахунок використання ресурсів інтернету і спеціального програмного забезпечення, наприклад, електронна пошта, соціальні мережі у всесвітній павутині Інтернету («СМС» Computer Mediated Communication Systems) одні з найважливіших технологій спілкування [7, с. 125] сучасного суспільства. Утім, як влучно підкреслив Ш. Монтеск'є, що при всіх перевагах теоретичної конструкції, відповідно до якої влада належить народу, її практичне втілення як в великих, так і в малих державах пов'язане з непереборними труднощами, тому «необхідно, щоб народ робив за допомогою своїх представників все, чого він не може робити сам» [8, с. 292-293].

Окрім референдуму конструктивний діалог громадян (їх груп) з парламентом, рівно як й з іншим органом публічної влади, спрямований на прийняття неупереджених, доброчесних й раціонально/духовно зважених рішень для управління країною, відбувається через конституційний краудсорсинг (crowdsourcing constitutional). Це спосіб прийняття публічно-владних рішень за допомогою механізмів, закріплених у конституції та інших законах за посередництва Інтернету та інших інформаційних систем (у тому числі інтерактивних) для вирішення проблем прав людини, структури державного механізму та виконання державою своїх функцій, що використовується громадянами та державою. Серед позитивних рис конституційного краудсорсингу виокремлюємо здатність масово поєднувати громадян, отримувати правові позиції та інші їхні думки, вираз відношення до підходів і змістовного наповнення варіантів вирішення соціальних проблем. Він уможливорює збереження й поширення величез-

ної кількості інформації, елімінуючи проблему обмеженого спектру впливу громадян, їхньої неохопленості під час всенародного волевиявлення. Головним чином, завдяки цій спроможності ця конституційна система містить відносно відкриті для громадян ресурси за показниками змістовного наповнення, розповсюдження інформації та контролю змісту з боку держави, і ця особливість долає проблеми як дистанціювання громадян від політичної арени, так й обмеження їхньої вільної участі і свободи дій у політичному житті власної країни. Перевагами цього інституту впливу народу на парламент вважаємо наступні риси: 1) оперативність – передача/ публікування та прийняття повідомлень від громадян відбувається своєчасно й без затримки, яка могла б нівелювати актуальність та ефективність реагування населення на події й впливу на них. На відміну від традиційних інститутів прямої демократії (референдумів та виборів органів публічної влади), невід’ємним атрибутом яких стає розтягненість у часі, а, відповідно й вразливість, як з боку внутрішніх, так й серед зовнішніх ворогів, які, для прикладу, потребують часу для впровадження інструментів інформаційної, телекомунікаційної та інших видів гібридної війни, цифровий конституційний краудсорсинг таких проблем навіть потенційно не має, оскільки його процедури виключно стиснені у часі й швидко дають публічній владі народний мандат для ухвалення важливих для суспільних інтересів рішень; 2) інструментарій (інформаційні інтерактивні та інші системи комунікації тощо) краудсорсингу дозволяє зробити публічну політику більш доступною для громадян, розширити їхні знання та знаходити істину або принаймні краще розуміння соціальних питань, що, в свою чергу, дозволяє конструктивно критично обговорювати їх, робити раціональний вибір й визначати важливість громадянського впливу на рішення парламенту, його законодавчу, зовнішньополітичну та інші види діяльності. Надання інформації є демократичною метою само по собі, і формати, доступні через комп’ютери, можуть бути більш привабливими для втягнення більшої кількості громадян до вірного вирішення проблем нації, перетворення публічної політики на доступний громадянам формування у них націєутворюючих життєздатних правових установок і переконань як результату виключно свідомої діяльності культурної еліти, яка, розглядаючи себе виразником духовних інтересів усіх прошарків населення, на основі переробки історично сформованих елементів етнокультури формує такі ідеали, цінності та стандарти, які, з одного боку, через упізнаваність сприятимуть культурній гомогенізації національної спільноти, а з іншого – відповідатимуть основним стандартам соціокультурного розвитку (національної культури) [9, с. 133-134]; 3) консти-

туційно унормований інститут краудсорсингу на загальнодержавному чи місцевих рівнях – це спосіб легітимного впливу через електронні обчислювальні пристрої (персональний комп’ютер, стільниковий сенсорний телефон чи інший засіб, що має відповідне програмне забезпечення) на парламент, що зручний для громадян, більшість яких об’єктивно від природи індиферентна і/або вкрай нерозбірлива до політичної соціальної активності у класичних формах демократії – виборів, мітингів, зборів та ін.; 4) інтерактивність – здатність населення впливати на парламентаріїв адресно й доцільно, підбираючи дії, слова, інтонації і формулювання, для того щоб одержати потрібну реакцію, відповідь, рішення (communicators), а також передавати свою творчу енергію для творення публічної політики, її структурно-поступального, змістовного та ідеологічного наповнення, наступництва у поколіннях, у т. ч. тих, які, будучи частиною нації, виїхали за межі рідної країни з економічних, політичних чи інших причин. Он-лайн дискусії дозволяють оперативно верифікувати рішення парламенту на предмет їхньої вірності і/або актуальності для громадян, у т. ч. через отримання конструктивної, виразно й достатньо детально обґрунтованої критики; 5) рівноправність – розширення можливостей для більшої кількості громадян, ніж усталені форми демократичної участі у формуванні та політиці парламенту, адже ціна часу й інших ресурсів на участь в ухваленні законів й інших публічно-владних рішень мінімальна [7, с. 130-132]. Отже, потенціал конституційно унормованого інституту впливу громадян на рішення й доброчесність парламенту через інструменти краудсорсингу великий, здатний надати конструктивної динаміки соціальному розвитку, будучи елементом його відкритості та елімінації корупції, зокрема у публічно-правовій системі нації.

Поряд з референдумом та інноваційними варіантами волевиявлення народу, процедура виборів членів парламенту є ключовим фактором забезпечення його подальшої успішної роботи. В умовах демократичної атмосфери, звичайно, кожен компонент демосу – громадянин – повинен бути членом «демократії» й політичної спільноти [10, с. 507]. Теоретично виборці можуть вибрати найздібніших до соціального розвитку представників нації серед юристів, підприємців, менеджерів, істориків, математиків і представників інших професій. Доброчесність й компетентність (наукові знання, досвід, психологічна готовність та ін.) депутатів повинні стати за підсумками виборів і роботи парламенту умовою для перманентного пошуку, формулювання і прийняття рішень з розвитку суспільства. На практиці ця модель реалізується далеко не повністю. Факти з життя різних націй доводять марність спроб населення вибрати

депутатів, здатних забезпечити прогрес, елементувати або істотно знизити негативні наслідки соціальних криз, наприклад: а) тероризму в таких високорозвинених країнах як США (наприклад, 11.09.2001), Франція (наприклад, 13.12.2015), Іспанія (11.03.2004), Великобританія (07.07.2005), Україна (з лютого 2014 р. – дотепер в Криму, окремих районах Сходу країни); б) голоду – в окремих країнах Африки, Азії, Карибського басейну; в) світових фінансових криз 1998, 2007-2008 років; г) розвитку терористичних організацій – «ДНР», «ЛНР», «ІдІл», «Аль-Каїда», «Боко хорів» і т.п. Своєчасної й достатньої (за обсягом ресурсів, змістом тощо) протидії цим кризам з боку парламенту не відбулось. Причина цього у безконтрольності з боку населення як формування з числа максимально доброчесних й компетентних, так й роботи парламенту. Вочевидь вибори недостатній інструмент для взаємодії населення і парламенту в умовах побудови суспільства, яке відкрите для перманентного розвитку. Щонайменш інститут парламентських виборів повинен ґрунтовно підживлюватись роботою розгалуженої системи конституційного краудсорсингу й можливістю відкликання громадянами мандату довіри у тих парламентарів, які діють на шкоду загальнолюдським цінностям і розвитку нації, мають низьку ефективність конструктивної участі у парламентській роботі або взагалі спорадично працюють у парламенті. Таке відкликання юридично доцільно зафіксувати на рівні конституції, наприклад, для тих парламентарів, хто займається професійною діяльністю менше, ніж 60% робочого часу; а кожного року відкликати мандат у 10% народних депутатів, чия участь у роботі парламенту виявилася найнижчою, а на їхнє місце обирати нових, таким чином здійснюючи щорічну ротацію й додаючи парламентській роботі більшої якості, конструктивної енергії та ефективності, у підсумку.

Вдосконалення законодавства про вибори парламентарів, рівно як і депутатів місцевих рад, що спрямоване на повсюдне утвердження у парламенті доброчесності й компетентності передбачає врахування наступної політико-правової закономірності. Відсутність формально-юридичних вимог про високий рівень інтелектуальних, емоційно-чуттєвих, вольових і духовних якостей кандидатів у члени парламенту зумовлює на етапі їхнього висунування в рамках процедур виборів велику пропозицію бажаючих пересічного або взагалі низького рівня розвитку, що має, відповідно, наслідки у вигляді корупції та домінування інших низьких мотивів під час роботи у парламенті, що жодним чином не забезпечує соціальний прогрес. Хоча встановлення таких вимог об'єктивно обумовлене високими соціальним призначенням та місією парламентарів; безпрецедентною складністю завдань, які потребують вирішення внаслідок належного виконання ним їхніх трудових

обов'язки; рівнем відповідальності. За п'ятибальною шкалою, в якій «0» балів означає елементарний рівень, а «5» балів – максимально високий, надскладний рівень когнітивних та конструктивно-пасіонарних здібностей людини. Всі критерії для парламентарів відповідають п'ятому балу, яким маркуємо рівень психологічного розвитку не стільки аналізу й оцінки, що в тій чи іншій мірі продуктивні, скільки царину творення, де актуальні генеративні та образні здібності, сплетіння вірогідностей й прагматизму [11, с. 873] складають духовну суть законодавчої роботи. У підсумку юридичної фіксації та дотримання вимог до людських і професійних якостей кандидатів у парламентарі матимемо спочатку істотне зниження можливостей для обрання бездарних людей, а потім й ефективну (якісну і своєчасну) роботу парламенту.

За наявності у законах критеріїв відбору кандидатів у парламентарі за ознаками порядності й професійності до виборчих списків потрапляють громадяни, обрання до парламенту яких будь-якою віковою категорією громадян – від наймолодшого до найстаршого – вже відображатиме їхню справжню волю, довіру, переконання у гідності кандидата, убезпечуючи їхній вибір і мандат довіри від властивих тим чи іншим віковій групі, соціальному прошарку виборців інфантильних, наївних, спрощень та психологічних маніпуляцій, дилетантизму тощо. Наприклад, всі країни регулюють нижню межу вікового цензу. Більшість країн в конституційно-правових нормах закріплює право голосу на виборах в парламент з 18 річного віку, хоча існують випадки обґрунтування надання права голосу на парламентських виборах громадянам віком 16 років [12]. Стверджують, що у такому віці людина здатна зробити всьляко осмислений і зважений вибір. Звісно, це твердження вірне за умови, що виборці мають розвиток не нижче рівня розвитку кандидатів в депутати і/або всіх тих осіб, хто переконує виборців проголосувати за таких кандидатів (політичних технологів і т. п.). У будь-якому випадку нижній віковий ценз у 18 років перетворюється на фікцію, якщо не діє концептуально вищевикреслена та іншого змісту норми права, система яких виключає як обман з боку кандидатів у депутати (партій) на етапі виборчого процесу, так і корупційне чи іншого типу ухилення від виконання волі громадян, після їхнього обрання в парламент. Одночасно верхній рівень вікового цензу для втрати або обмеження права голосу на парламентських виборах не встановлено, хоча старість особи, її вікова фізіологічна вразливість [13] найбільш вагомими факторами, що зумовлюють соціально конформістську поведінку виборця під час голосування [14, с. 109]. Цей чинник негативно впливає на

температура та якість обробки інформації, звільнення від стереотипів невдач і обманів (можливо численних і/або значущих для них) минулого, волю до реалізації масштабних і/або композиційно складних проектів соціального розвитку, сміливість й віру у таку можливість взагалі, що пропонуються кандидатами у парламент. Сприйняття навколишньої дійсності більшістю виборців похилого віку, не узгоджується з відповідними показниками сприйняття кандидатів в депутати, їхніх агітаторів, які легко пригнічують залишки зазначених громадян, що може мати наслідком надання ними свого голосу далеко не найздібнішому й порядному кандидату у депутати парламенту. При цьому визначити чіткі підстави обмежень верхнього вікового цензу для виборців складно, рівно як запобігти зловживанням і порушенням виборчих прав та життєвих інтересів громадян, які опиняються за межами тих, хто має право голосу. Наприклад, згідно з Конституціями Федеративної Республіки Бразилії (1988 р.; ст. 14), внесення до виборчих списків і голосування є факультативним для громадян старше 70 років; Республіки Еквадор (2008 р.; ст. 62) – голосування є факультативним для громадян старше 65 років.

Політико-правова практика підтверджує, що формування вибору більшістю людей похилого віку вимагає спеціальних додаткових правил, диференційованого підходу комунікації (без ускладненої модерної термінології, засмічення англіцизмами тощо) з ними, щоб потім вони вкотре не розчаровувалися, відчуваючи себе обманутими і покинутими, коли в черговий раз їхні інтереси, цінності не враховані і повага до них серед інших членів суспільства не зростає. Власне мова про такі цінності в програмах соціального розвитку кандидатів в депутати (політичних партій) навіть не йде, тому що вони виключно абстрактні. Наприклад, програми кандидатів в депутати не містять детально вичерпних способів виплати для гідного проживання пенсіонерів коштів чи інших реальних алгоритмів їхнього правового й соціального захисту – пенсії в розмірі, який забезпечить повноцінне харчування, відпочинок тощо; якісного медичного обслуговування і ліків; комфортних житлових умов, одягу; а також поваги з боку всіх інших, особистої недоторканності та інших видів безпеки. На жаль, виборці часто роблять висновки щодо політичних уподобань кандидатів, спостерігаючи тільки за їх членством у політичній партії, трактуючи це як достатню підставу для надання йому мандату на представництво їхніх інтересів у парламенті, ігноруючи водночас зміст думок таких кандидатів, артикульованих як до, так й під час передвиборчої агітації [15, с.132].

Висновки. Референдум, конституційно-правовий краудсорсинг, вибори – основні правові інститути впливу на доброчесність та актуальну

для публічних інтересів змістовність рішень парламенту, ефект яких, звісно, підсилюється як діяльністю засобів масової інформації, які інформують громадян про проблеми в роботі парламентарів, так й внаслідок мітингів, зборів, масових виступів громадян, різноманітних форм їхнього вігілантизму. Закони, що стосуються таких інститутів, потребують належних експертиз на предмет логіки, правової функціональності (утвердження верховенства права), філологічної витриманості (якості, лаконічності, чіткості/формалізованості норм, зрозумілості, однозначності) та доброчесності, зокрема, вибори до парламенту повинні забезпечувати обрання найздібніших представників нації за критеріями порядності й професійності, максимально враховуючи специфічні риси усіх категорій виборців; інститути референдуму й конституційного краудсорсингу – ухвалення належних рішень діючим парламентом, що враховують найкращі думки населення й забезпечують динамічний соціальний прогрес.

Метою пильності громадян стає забезпечення якісного правового поля, що створюється зусиллями парламенту в результаті законотворчої діяльності, обрання членів уряду, підзаконні акти яких деталізують концептуально заданий у законах алгоритм дій для всіх суб'єктів права. Предметно важливим для публічних інтересів напрямом впливу громадян на парламент через зазначені інститути стає також контроль за справедливим та рівним розподілом накопичених суспільством фінансових ресурсів у публічних бюджетах, як під час планування розподілу коштів, видатків на різні цілі, так впродовж їхнього використання, забезпечення кукібності останнього. Ці інститути покликані виключити такий характерний для парламенту вид недоброчесності як політична корупція – диспропорції публічного фінансування на користь політично лояльних парламентаріїв та інших суб'єктів; лобіювання приватних інтересів всупереч інтересам суспільства чи окремих територіальних громад; тощо. При цьому максимально конструктивна ефективність взаємодії парламенту з населенням обумовлена композицією використання класичних форм (виборів, референдуму, мітингів тощо) з інноваційними конституційно-правовими формами (краудсорсинг та його варіації), застосування яких у реальному житті вимагає правових механізмів підвищення рівня правової культури у пересічних громадян, формуванню у них більш зважених і конкретних очікувань від доброчесної роботи парламенту, уявлень про відповідальність за розвиток країни всіх гілок влади і власної участі в ньому. У будь-якому випадку в законодавстві повинна знайти відображення система тих інститутів, які виключатимуть корупційні деструкції і допоможуть забезпечити баланс між сприйняттям форми і змісту, як

парламенту, так і інших органів публічної влади. Вирішення цієї проблеми позитивно вплине на соціальну активність громадян, допоможе їм коригувати свої очікування і дії, а в підсумку підвищить довіру до публічної влади, відкриє можливість для її конструктивного спілкування з народом. Подальшим напрямком досліджень стануть внутрішні правила ефективної роботи парламенту.

Література

1. Ip E. C. The High Court of the People: Popular Constitutionalism in Hong Kong under Chinese Sovereignty. *Law & Policy*. 2014. Vol. 36. # 3. P. 314–338.
2. Литвинова О. С. Понятие «эффективность» и его критерии в парламентской деятельности. Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2013. № 5. Ч. 2. С. 101–107.
3. Роль парламентов государств-членов ЧЭС в укреплении правовой основы противодействия коррупции: доклад GA46/LC46/REP/15/r на 46-му Пленарному Засіданні Генеральної Асамблеї ПАЧЕС. 26.11.2015. URL: <http://www.pabsec.org/depo/documents/reports-and-recommendations/ru-rep-lybo2529so.pdf>
4. Саїнчин О. С. Аспекти протидії корупції в Україні та деяких країнах Європи. Кримінально-правові та кримінологічні засади протидії корупції: зб. тез доп. V Міжнар. наук.-практ. конф. 31.03.2017 р. Харків: ХНУВС, 2017. С.167-169.
5. Екс-депутат Насіров: Уся корупція в країні починається з парламенту. 21.03.2019. URL: https://zik.ua/news/2019/03/21/eksdeputat_nasirov_usya_koruptsiya_v_kraini_pochynaetsya_z_parlamentu_1534453
6. Шкурпат О. В. Антикорупційна політика у сфері земельних відносин: історико-теоретичний аналіз: дис. ... канд. наук з держ. управ.: спец. 25.00.01. К., 2018. 240 с.
7. Akdeniz Y., Walker C., Wall D. The internet, Law and society. Harlow: Longman, 2000. 388 p.
8. Монтескье Ш. Л. Избранные произведения / общ. ред., вступ. статья М. П. Баскина. М.: Гос. изд-во полит. лит-ры, 1955. 799 с.
9. Абдрахманова О. В. Націєтворчі та культуротворчі чинники української культури кін. XIX-поч. XX ст. в контексті модерного історико-філософського дискурсу: дис. ... канд. наук з держ. управ.: спец. 09.00.05. К., 2018. 210 с.
10. Lobeira P. C. J. EU Citizenship and Political Identity: The Demos and Telos Problems. *European Law Journal*. 2012. Vol. 18. # 4. P. 504–517.
11. Franklin K. Sim city: Teaching "Thinking Like a Lawyer" in Simulation-Based Clinical Courses. *New York law school law review*. 2009. Vol. 53. P. 861-875.
12. Wagner M., Johann D., Kritzing S. Voting at 16: Turnout and the quality of vote choice. *Electoral Studies*. 2012. Vol. 31. P. 372–383.
13. Барська В. Дві людини померли на виборчих дільницях. 25.10.2015. URL: <http://www.slk.kh.ua/www.slk.kh.ua/news/politika/dvi-lyudini-pomerli-na-viborchikh-dilnitsyakh-.html>
14. Goerres A. Why are Older People More Likely to Vote? The Impact of Ageing on Electoral Turnout in Europe. *The British Journal of Politics & International Relations*. 2007. Vol. 9. P. 90–121.
15. Laver M. Legislatures and Parliaments in Comparative Context / Chapter 7 in *The oxford handbook of political economy*, edited by B. R. Weingast, D. A. Wittman. Oxford : Oxford University Press, 2006. P. 121–140 (1094).

Анотація

Макаренков О. Л. Антикорупційна спрямованість трансформації публічно-правових інститутів впливу народу на парламент. – Стаття.

У статті досліджено антикорупційні трансформації публічно-правових інститутів впливу народу на парламент. Визначено, що референдум, конституційно-правовий краудсорсинг і вибори являють собою основні правові інститути впливу на доброчесність та актуальну для публічних інтересів змістовність рішень парламенту, ефект яких, звісно, підсилюється як діяльністю засобів масової інформації, які інформують громадян про проблеми в роботі парламентарів, так й внаслідок мітингів, зборів, масових виступів громадян, різноманітних форм їхнього вігілантизму. Метою пильності громадян стає забезпечення якісного правового поля, що створюється зусиллями парламенту в результаті законотворчої діяльності, обрання членів уряду. Предметно важливим для публічних інтересів напрямом впливу громадян на парламент через зазначені інститути стає також контроль за справедливим та рівним розподілом ресурсів у публічних бюджетах, їхнього планування розподілу, забезпечення кукібності використання. Підсумовано, що закони, що стосуються досліджених інститутів, потребують належних експертиз на предмет логіки, правової функціональності, філологічної витриманості та доброчесності, зокрема, вибори до парламенту повинні забезпечувати обрання найздібніших представників нації за критеріями порядності й професійності, максимально враховуючи специфічні риси усіх категорій виборців; інститути референдуму й краудсорсингу покликані сприяти ухваленню належних рішень діючим парламентом, що забезпечують динамічний соціальний прогрес.

Ключові слова: вибори, доброчесність, законодавство, компетентність, конституційний краудсорсинг, парламент, публічні інтереси, референдум.

Аннотация

Макаренков А. Л. Антикоррупционная направленность трансформации публично-правовых институтов влияния народа на парламент. – Статья.

В статье исследованы антикоррупционные трансформации публично-правовых институтов влияния народа на парламент. Определено, что референдум, конституционно-правовой краудсорсинг и выборы представляют собой основные правовые институты влияния на добродетельность и актуальную для публичных интересов содержательность решений парламента, эффект которых, конечно, усиливается как деятельностью средств массовой информации, которые информируют граждан о проблемах в работе парламентариев, так и в результате митингов, собраний, массовых выступлений граждан, различных форм ви- гилантизма. Целью бдительности граждан становится обеспечение качественного правового поля, создаваемого усилиями парламента в результате законотворческой деятельности, избрания членов правительства. Предметно важным для публичных интересов направлением влияния граждан на парламент через указанные институты становится также контроль за справедливым и равным распределением финансовых ресурсов в публичных бюджетах, при планировании их распределения, рачительности использования. Подытожено, что законы, касающиеся исследованных институтов,

потребує належних експертиз на предмет логіки, правової функціональності, філологічної видержанності і доброти, в частині, вибори в парламент повинні забезпечувати вибрання спроможних представителів нації за критеріями порядності і професіоналізму, максимально враховуючи специфічні риси всіх категорій виборців; інститути референдуму і конституційного краудсорсингу призначені сприяти прийняттю належних рішень діючим парламентом, забезпечуючи динамічний соціальний прогрес.

Ключові слова: вибори, доброта, законодавство, компетентність, конституційний краудсорсинг, парламент, публічні інтереси, референдум.

Summary

Makarenkov O. L. Anti-corruption orientation of public-law institutions transformation of the people influence on the parliament. – Article.

The article reveals the anti-corruption transformations of public-law institutions of the people influence on the parliament. Referendum, constitutional legal crowdsourcing, elections are the main legal institutions influencing the integrity of parliament. They are intended to facilitate the adoption by parliament of relevant public interests and substantive decisions. The effect of these institutions, of course, is exacerbated by the activities of the media, which inform citizens about problems in the work of parliamentarians. It is also facilitated by rallies, meetings, mass speeches by citizens, various forms of vigilantism. Laws regarding such institutions require proper expertise in the fields of logic, legal functionality, philological endurance and integrity. Parliamentary elections should ensure that the most capable representatives of the nation are elected on the basis of honesty and professionalism. It is also important to take into account the specific features of all categories of voters. The institutions of referendum and constitutional crowdsourcing are designed to guarantee the adoption of appropriate decisions by the incumbent parliament, taking into account the best opinions of the population and ensuring dynamic social progress.

The purpose of vigilance of citizens is to ensure a high-quality legal framework created by the efforts of parliament as a result of legislative activity and the election of members of government whose by-laws detail the conceptually defined algorithm of action for all subjects of law. The direction of influence of citizens on the parliament through these institutions is also of major importance for public interests, as well as control over the equitable and equal distribution of financial resources accumulated by society in public budgets. This is important both when planning the allocation of funds, spending on different purposes, and during their use, ensuring that the latter is coherent. Such institutions are intended to exclude the kind of dishonesty inherent in parliament, namely: political corruption, imbalances of public funding in favor of politically loyal parliamentarians and other actors; lobbying of private interests against the interests of society or individual territorial communities; etc. At the same time, the most constructive effectiveness of parliamentary interaction with the population is conditioned by the composition of the use of classical forms (elections, referendum etc.) with innovative constitutional legal forms (crowdsourcing and its variations). Their application in real life requires legal mechanisms to increase the level of legal culture among ordinary citizens, to form in them more balanced and concrete expectations of the virtuous work of parliament, ideas about responsibility for the development of the country of all branches of government and their own participation in it. It is summarized that in any case the legislation should reflect the system of those institutions that will eliminate corruption and help to balance the perception of form and content of both parliament and other public authorities. Solving this problem will positively affect the social activity of citizens, help them to adjust their expectations and actions, and ultimately increase the trust in public authorities, open opportunities for its constructive communication with the people.

Key words: elections, integrity, legislation, jurisdiction, constitutional crowdsourcing, parliament, public interest, referendum.

УДК 342.90

Ж. М. Мельник-Томенко
здобувач кафедри адміністративного та митного права
Університету митної справи та фінансів

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА: ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ

Уявлення про принципи права, пристосовані до особливостей тих чи інших суспільних відносин, є основою для формування засад їх правового регулювання. Як влучно підкреслює В. В. Городовенко, принципами (засадами) судочинства взагалі (незалежно від галузевої належності) є передбачені законодавством основні, пов'язані з метою і завданням останнього ідеї, які відображають специфіку його стадій, інститутів, особливості процесуальної діяльності суду та всіх інших учасників процесу [1, с. 125]. Натомість, розуміння принципів адміністративного судочинства ґрунтується на міркуваннях про принципи права, з урахуванням завдань адміністративного судочинства [2, с. 17].

Вказаний галузевий різновид правових принципів має певну варіативність у своєму визначенні та класифікації. Зокрема, М. В. Ковалів та І. Б. Стахура надають досить розгорнуту «формулу» визначення принципів адміністративного судочинства. На думку вчених-адміністративістів, це основні засади, вихідні положення, що становлять його якісні особливості та специфічні властивості, в яких у концентрованому вигляді виявлена заінтересована воля народу наділити право такими якостями, які найбільш повно мали б можливість задовольняти його ідеї і погляди у визначенні основ організаційної побудови адміністративного судочинства, а також відображають перспективи його розвитку та забезпечують захист прав, свобод і інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [3, с. 182-183].

На думку вчених, у судовому процесі, принципи виступають найбільш загальними правилами поведінки визначеного характеру: вони прямо передбачені в законі; звернені до всіх учасників процесу; мають загальнообов'язковий характер; забезпечуються засобами державного примусу; мають правовий механізм реалізації. При цьому основне призначення принципів полягає в тому, що їх втілення в судочинство надає йому якості правосуддя, та, навпаки, їх ігнорування веде до порушення права на судовий захист, а відтак – до неправосудності рішень суду [4, с. 69].

У контексті класифікації вказані дослідники схильні до того, що віднесення того чи іншого принципу адміністративної юстиції до певної класифікаційної підгрупи на сьогодні має не лише суто теоретичне, але й практичне значення. Загалом же, на думку М. В. Коваліва, М. Т. Гаврильців, І. Б. Стахури, за характером закріплення та застосування принципи адміністративного судочинства можна поділити на загальні та галузеві. До загальних вчені відносять ті засади, що закріплені у Конституції України, зокрема: верховенство права; законність; державна мова судочинства; рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом; повага до гідності особи, невтручання в її особисте і сімейне життя; право людини на свободу та особисту недоторканність; з'ясування істини; здійснення правосуддя виключно судами; участь народу у здійсненні правосуддя; незалежність і недоторканність суддів, їх підкорення лише закону; змагальність сторін, свобода в наданні ними своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості; гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом; обов'язковість рішень суду; забезпечення підозрюваному, обвинуваченому, підсудному права на захист; презумпція невинуватості; свобода від самовикриття, викриття членів сім'ї чи близьких родичів тощо [4, с. 71-72].

Висловлюючи власну думку з приводу загальних принципів адміністративного судочинства, запропонованих вченими, відзначимо, що на наше переконання, окреслення серед вказаних засад принципів, що визначають вихідні положення кримінального процесу як мінімум не доречно, оскільки деякі процесуальні інститути або поняття відсутні в межах адміністративного судочинства.

Основними критеріями в окресленні відповідних галузевих засад, на переконання М. В. Ковалів, М. Т. Гаврильців, І. Б. Стахура, мають стати передусім, специфічна матеріально-правова природа публічно-правових спорів, юридичні наслідки їх вирішення, а також особлива мета адміністративного судочинства в цілому. Враховуючи це, вчені вважають, що найбільш доцільно до галузевих принципів адміністративного судочинства відносити наступні засади: організаційної незалежності органів адміністративної юсти-

ції; судового керівництва процесом; змагальності сторін, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин справи; забезпечення права на захист і доступність такого захисту; повного та всебічного розгляду справи; економічності процесу; доступності судочинства; юридичної визначеності та відкритості судових рішень адміністративних судів; незалежності, безсторонності та професіоналізму суддів адміністративних судів та інші [4, с. 71-73].

Зауважимо, що на нашу думку, до галузевих принципів адміністративного судочинства не слід відносити ті, що притаманні й іншим різновидам судових процесів. Зокрема такі засади як забезпечення права на захист; економічності та доступності судочинства; юридичної визначеності та відкритості судових рішень; незалежності, безсторонності та професіоналізму суддів без сумніву притаманні цивільному та кримінальному процесу також¹.

Принципи адміністративного судочинства, на думку авторів підручника «Адміністративне судочинство» за загальною ред. О. М. Пасенюка, відображають його основні риси, а також визначають структуру, засади побудови, логіку розміщення норм про адміністративне судочинство [5, с. 72]. Автори цього видання, хоча і поділяють точку зору вище згаданих М. В. Коваліва, М. Т. Гаврильців та І. Б. Стахури (надаючи аналогічне визначення категорії «принципи адміністративного судочинства» та класифікуючи їх на загальні та галузеві), проте у питаннях наповнення відповідних груп правових засад пропонують відштовхуватися у першу чергу не від Конституції України, норми якої, на думку вчених, також закріплюють загальні засади судочинства, а від положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. протоколах до неї та Міжнародного пакту про громадянські та політичні права. При цьому, як абсолютно слушно наголошують вчені-адміністративісти, зміст принципів, закріплених у вказаних міжнародних актах, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, конкретизується у застосуванні права при здійсненні правосуддя Європейським судом з прав людини. До таких принципів вчені схильні відносити: 1) верховенство права; 2) справедливий судовий розгляд; 3) розгляд впродовж строку; 4) незалежність і безсторонність суду; 5) публічність проголошення судового рішення [5, с. 73]. Натомість, О. М. Пасенюк та інші автори вказаного підручника вважають, що принцип верховенства права, законність, рівність усіх учасників адміністративного процесу, змагальність сторін та ін.

можна відносити не тільки до загальних, але і до галузевих засад судочинства, так як вказані принципи закріплено у КАС України [5, с. 74]. З вказаною точкою зору важко погодитися, оскільки сам факт закріплення вихідних положень судового процесу у тому чи іншому процесуальному кодексі не є запорукою їх «зарахування» до відповідних галузевих принципів, оскільки власне галузевими є ті принципи, що притаманні виключно певній галузі права, визначають її характер та напрями подальшого розвитку. Окрім того, справедливим буде відзначити, що, як правило, у процесуальних кодексах закріплюються як загальні, так і міжгалузеві та галузеві принципи адміністративного судочинства.

Колектив авторів навчального посібнику «Основи адміністративного судочинства в Україні» за загальною редакцією Н. В. Александрової та Р. О. Куйбіди хоч і лаконічно, проте достатньо виразно наголошують, що принципами (засадами) судочинства називаються найбільш абстрактні правила розгляду і вирішення судових спорів, які реалізуються у нормах процесуальних кодексів [6, с. 23]. Поряд із традиційною класифікацією принципів судочинства на загальні та галузеві, зазначені дослідники поділяють вказані принципи й на писані (закріплені у Конституції України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та інших міжнародних договорах, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, КАС), та неписані (ті, що реалізуються у судовій практиці) [6, с. 23].

Н. В. Шевцова, яка поділяє тезу Н. В. Александрової та Р. О. Куйбіди про абстрактність принципів, зазначає, що втілення принципів у судочинство забезпечує його якість, а також законність та обґрунтованість судових рішень. Принципи адміністративного судочинства, на думку Н. В. Шевцової, також є інструментом, за допомогою якого усуваються прогалини в правових нормах, та орієнтиром для тлумачення норм законодавства про адміністративне судочинство. Саме за допомогою принципів, шляхом втілення їх в судочинство, як зауважує вчена, адміністративні суди здатні виконувати покладений на них обов'язок щодо захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень [7, с. 72-73]. Як і переважна більшість інших вчених, Н. В. Шевцова класифікує засади адміністративного судочинства на загальні та галузеві. Однак при цьому, вчена робить декілька важливих та слушних уточнень. Зокрема, вона стверджує, що незважаючи на те, що принцип диспозитивності є загальним принципом судочинства, в адміністративному процесі відповідно до його завдань та сфери регулювання суспільних відносин його змістовне наповнення є

¹ Така сама, на наш погляд, неточність у формулюванні галузевих засад адміністративного судочинства притаманна переважній більшості наявних у адміністративно-правовій літературі класифікацій.

дуже специфічним. У класичному вигляді принцип диспозитивності покладає на суд обов'язки вирішувати лише ті питання, за вирішенням яких позивач звернувся до суду. Інакше кажучи, суд зв'язаний предметом та підставою позову, але на відміну від класичного принципу диспозитивності, в адміністративному судочинстві суд може, а в деяких випадках зобов'язаний, як правильно підкреслює Н. В. Шевцова, вийти за межі вимог адміністративного позову. У такий спосіб реалізація судом принципу диспозитивності можлива, якщо спосіб захисту, який пропонує позивач, є недостатнім для повного захисту його прав, свобод та інтересів (ч. 2 ст. 11 КАС України).

По-друге, як уточнює вчена, принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі (принцип офіційності) є особливим (галузевим) принципом, властивим лише адміністративному судочинству, який полягає в активній ролі суду і за своїм змістом може проявлятися в адміністративному судочинстві як обмеження принципу класичної змагальності сторін та класичного підходу до диспозитивності [7, с. 73]. В цілому поділяючи вказані тези, відзначимо, що запропоноване змістовне наповнення відповідних класифікаційних груп принципів є досить дискусійним, оскільки деякі із «загальних» засад (у розумінні Н. В. Шевцової) за своїм змістом цілком можна віднести до міжгалузевих принципів судочинства (змагальності, диспозитивності, гласності й відкритості, обов'язковості судових рішень тощо).

У свою чергу, В. С. Стефанюк вважає, що для адміністративного судочинства, як для судочинства основним завданням якого є захист прав і свобод людини та громадянина, законних інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, цілком зрозумілою є спрямованість принципів адміністративного судочинства та їх сутність. Вони, як підкреслює вчений, виступають як гарантії реалізації завдань судочинства, так і гарантії дотримання процесуальної форми цього захисту [8, с. 49]. При цьому, як вважає В. С. Стефанюк, судовому адміністративному процесу притаманні такі принципи, що значною мірою визначають його сутність:

«1. Принцип синхронності означає, що виникнення норм принципів матеріального і процесуального права, а звідси і головних елементів судового адміністративного процесу має бути одночасним.

2. Принцип рівності означає, що адміністративні процесуальні норми і принципи за юридичною силою мають бути того ж рівня, що і матеріальні.

3. Принцип збалансованості означає, що адміністративні, матеріальні і процесуальні принципи та норми мають бути узгодженими, взаємно несуперечними. Основою такого узгодження повинні

стати зміст і сутність норм та принципів адміністративного матеріального права: процесуальні принципи і норми пов'язуються з матеріальними, а не навпаки.

4. Принцип поділу сфер регулювання встановлює, що процесуальні норми і принципи не повинні стосуватися змістової сторони принципів і норм матеріального права, а тим більше суперечити їм.

5. Принцип демократичності передбачає, що судовий адміністративний процес, який регламентує порядок реалізації відносин влад, передбачених матеріальним правом, має бути демократичним, тобто здійснюватись із забезпеченням прав, свобод і обов'язків громадян, визнанням їх верховенства тощо.

6. Принцип неоднomanітності вимагає, щоб судовий адміністративний процес, по можливості, був багатоваріантним, тобто він має передбачати різні варіанти реалізації матеріальних норм і принципів, а інколи навіть надавати суб'єктам право самим обирати порядок здійснення своїх прав і обов'язків, наприклад, за договірних відносин.

7. Принцип законності судового адміністративного процесу забезпечує відповідність його нормативної основи, тобто відповідність норм і принципів нормативним актам, нормам і принципам більшої юридичної сили, нормам і принципам матеріального права.

8. Принцип дієвості судового адміністративного процесу вказує, що останній з високим ступенем ймовірності має забезпечувати настання результату, що передбачався, гарантувати досягнення поставленої мети.

9. Принцип доступності передбачає наявність двох аспектів. По-перше, має бути зрозумілою і доступною модель судового адміністративного процесу з точки зору її пізнання. По-друге – це забезпечення реальних дій у межах судового адміністративного процесу, наприклад, відкритість діяльності судових органів тощо.

10. Принцип раціональності має забезпечувати необхідний для досягнення правового результату ступінь деталізації поведінки і водночас відповідати вимозі достатності.

11. Принцип послідовності належить до змістової сторони судового адміністративного процесу і означає наявність вимоги суворого черговості виконання дій у ньому, нормативного визначення, що і за яких умов повинно робитися спочатку, а що і за яких умов – потім» [9, с. 42-43].

Справедливим буде зазначити, що така, доволі нетрадиційна модель системи принципів адміністративного судочинства, які як сам же вчений і наголошує є насамперед засадами співвідношення адміністративного матеріального і процесуального права [9, с. 41], була запропонована вченим ще до формування адміністративної юстиції в сучас-

ному її вигляді. Тим не менш варто наголосити, що вклад такого роду наукових досліджень у процес формування адміністративної юстиції важко переоцінити, а деякі із сформульованих вченим принципів стали основою для сучасного уявлення про суть та завдання адміністративного процесу.

Продовжуючи узагальнений аналіз доктринальних джерел, присвячених порушеній проблематиці, зробимо посилання на О. А. Мілієнко, яка вважає, що принципи адміністративного судочинства є стійкими абстрактними правилами поведінки, які втілюють цінності, на яких має ґрунтуватися адміністративне судочинство, визначаючи цим зміст і спрямованість правового регулювання адміністративного судочинства, впливають на зміст багатьох норм про адміністративне судочинство, виступають підґрунтям для їх тлумачення, а також інструментом для заповнення прогалин та усунення колізій [10, с. 5].

Варто зазначити, що вчена, пропонує доволі розгорнуту класифікацію принципів адміністративного судочинства, в основі якої покладено декілька різноманітних критеріїв. Зокрема, на думку вченої, вказані принципи варто класифікувати на загальні (впливають як на суд, так і на судочинство), інституційні (висувають вимоги до суду) та процесуальні (висувають вимоги до судочинства).

За характером дії принципи адміністративного судочинства О. А. Мілієнко поділяє на принципи прямої дії (не потребують конкретизації, доповнення, розвитку у інших нормах права для реалізації у процесуальних відносинах) та принципи непрямої дії (потребують того).

При цьому О. А. Мілієнко припускає, що іншим критерієм класифікації принципів адміністративного судочинства може бути допустимість їх обмеження. Абсолютними (такими, що не допускають обмежень) принципами є верховенство права, законність, правова визначеність, передбачуване та гнучке застосування законодавства (передбачуваність застосування законодавства та недопустимість надмірного формалізму), єдність судової практики, незалежність та неупередженість суддів, рівність, диспозитивність, офіційне з'ясування всіх обставин справи, обґрунтованість судових рішень, розгляд справи у розумний строк. Відповідно, не є абсолютними (можуть бути обмежені) такі принципи: забезпечення апеляційного та касаційного оскарження, доступність правосуддя (вимогами до звернень, строками звернень та процесуальних дій, судовим збором тощо), змагальність, диспозитивність, гласність і відкритість судового процесу.

Окрім вищенаведеного, принципи адміністративного судочинства, як переконує О. А. Мілієнко, можна класифікувати залежно від наслідків їх порушення на: 1) принципи, порушення яких є безумовною підставою для скасування судового рі-

шення (верховенство права, законність, незалежність та неупередженість суддів, правова визначеність, забезпечення апеляційного та касаційного оскарження, передбачуване та гнучке застосування законодавства (передбачуваність застосування законодавства та недопустимість надмірного формалізму), доступність правосуддя, рівність, змагальність, диспозитивність, офіційне з'ясування всіх обставин справи, обґрунтованість судових рішень; 2) принципи, порушення яких тягне за собою скасування судового рішення за певних обставин (єдність судової практики, гласність і відкритість судового процесу); 3) принципи, порушення яких не може бути підставою для скасування судового рішення (розгляд справи у розумний строк, процесуальна економія) [11, с. 137].

Так само багатоваріантну класифікацію принципів адміністративного судочинства здійснив й С. В. Потапенко, який розглядає принципи адміністративного процесу як обумовлені соціально-правовими умовами суспільного життя нормативно-правові засади, що визначають характер, зміст і побудову адміністративного судочинства; регламентують процесуальну діяльність адміністративного суду й інших учасників адміністративного процесу [12, с. 6]. Зокрема, вчений класифікує принципи адміністративного процесу за наступними критеріями: 1) сферою поширення – загальноправові, галузеві, міжгалузеві; 2) способом нормативного закріплення – конституційні та законодавчі; 3) об'єктом впливу – принципи, що визначають процесуально-правову діяльність адміністративного суду, і принципи, що визначають процесуальну діяльність осіб, які беруть участь у справі (сторін, третіх осіб, представників сторін і третіх осіб); 4) предметом правового регулювання – принципи організації правосуддя (судоустрою і судочинства); принципи, які визначають зміст процесуальної діяльності (офіційне з'ясування всіх обставин справи, диспозитивність, змагальність тощо); принципи, які визначають процесуальну форму виконання процесуальних дій (гласність, відкритість) [12, с. 6].

Окрім вищенаведених тез, надзвичайно слушними є думки С. В. Потапенка щодо загальних рис та особливостей системи принципів адміністративного процесу, до яких він відносить: 1) множинність її елементів – принципів; 2) ієрархічність та обґрунтованість її побудови; 3) розміщення елементів у певному взаємозв'язку; 4) взаємодію елементів системи з правовими інститутами та процесуальними положеннями зазначеної підгалузі процесуального права; 5) єдність та цілісність як системи в цілому, так і її складових – принципів адміністративного судочинства [12, с. 6-7]. Розділяючи думки вченого щодо системності принципів адміністративного судочинства, відзначимо, що на нашу думку, все ж таки більш

точно та виправдано вести мову про адміністративний процес, не як про підгалузь права, а як про окрему, самостійну правову галузь. У цій площині видаються справедливими та обґрунтованими міркування В. Б. Авер'янова про те, що після прийняття КАС України у 2005 році, була утворена самостійна процесуально-правова галузь, яка, власне, й врегульовує засади судочинства в цій сфері правовідносин [13, с. 73; 14, с. 52].

На думку В. Б. Пчеліна, доцільно вести мову як про принципи здійснення, так і організації адміністративного судочинства. Однак, при цьому, останні, на переконання вченого, нерозривно пов'язані із принципами, що мають місце у правовідносинах, які виникають (розвиваються, видозмінюються) під час розгляду та вирішення публічно-правових спорів адміністративними судами, тобто принципами адміністративного процесу [15, с. 16]. На думку В. Б. Пчеліна, принципи організації адміністративного судочинства – це закріплені в положеннях чинного законодавства керівні, основоположні та непорушні засади функціонування адміністративних судів щодо розгляду та вирішення публічно-правових спорів, а також суб'єктів, які відповідно до нормативних приписів зобов'язані забезпечувати таку діяльність [16, с. 93]. Вчений-адміністративіст досить традиційно класифікує вказані засади на загальноправові, міжгалузеві та галузеві принципи. Разом з цим, В. Б. Пчелін резюмує, що: «до ключових принципів організації даного правового інституту віднесено: верховенство права; законність; гласність і відкритість; рівність; змагальність і диспозитивність; забезпечення апеляційного й касаційного оскарження судових рішень; обов'язковість судових рішень; здійснення правосуддя виключно судами; принцип справедливого та поважного суду; забезпечення та дотримання мови судочинства; офіційне з'ясування всіх обставин у справі; презумпції вини суб'єкта владних повноважень [15, с. 16].

Загалом підтримуючи вченого у тезі про нерозривність принципів організації правосуддя та засад його справляння, дозволимо собі висловити певні міркування, що не співпадають із деякими умовиводами дослідника. По-перше, відзначимо, що висновок про нерозривність вказаних вихідних положень (принципів організації та здійснення адміністративного судочинства) не може слугувати підставою для визнання правильним того, що групи вказаних принципів, у баченні В. Б. Пчеліна, мають фактично одні і ті самі складові принципи. На нашу думку, такий підхід прямо суперечить загальновідомим правилам класифікації. По-друге, із описаної групи принципів, які вчений називає «ключовими» незрозуміло, які саме засади є загальними, які міжгалузевими, а які галузевими, що у певній мірі ускладнює уяв-

лення про принципи адміністративного судочинства як певну систему.

Підсумовуючи узагальнений аналіз різноманітних підходів до вирішення вказаного наукового питання, відзначимо, що, як правило, в основу переважної більшості класифікацій принципів адміністративного судочинства покладено традиційний критерій їх розмежування за сферою їх поширення – на загальні та галузеві. Однак, вбачається, що вказане ранжування не досить коректно відбиває суть вказаних принципів, їх взаємозв'язки та призводить до плутанини у визначенні місця окремих засад в системі принципів адміністративного судочинства, прикладом чого слугують вищевказані класифікації засад адміністративного процесу, запропоновані окремими вченими.

Видається, що більш гнучкою є класифікація принципів на загальні, міжгалузеві та галузеві, однак і у цьому випадку окремі вчені помилково визначають місце того чи іншого принципу у вказаній системі принципів адміністративного судочинства, що призводить до порушення її горизонтальних зв'язків.

Разом з тим, заслуговує на підтримку тенденція до багатоваріантної класифікації принципів адміністративного судочинства, в основу якої покладено одразу декілька критеріїв, що дозволяє більш глибоко дослідити усю сукупність вихідних положень адміністративного процесу. Підтримуючи вище запропоновані ідеї класифікації принципів адміністративного судочинства (зокрема С. В. Потапенка, О. А. Мілієнко та інших), відзначимо, що принципи адміністративного судочинства доцільно класифікувати:

- за сферою поширення (загальні, міжгалузеві та галузеві);
- за способом нормативного закріплення (конституційні та законодавчі);
- за об'єктом впливу (принципи, що визначають процесуальну діяльність адміністративного суду, і принципи, що визначають процесуальну діяльність осіб, які беруть участь у справі);
- за предметом правового регулювання (принципи організації правосуддя; засади здійснення адміністративного судочинства);
- за цільовою спрямованістю (загальні (універсальні) та функціональні).

При цьому, вбачається, що базовою класифікацією слід вважати поділ принципів адміністративного судочинства за їх цільовою спрямованістю на загальні (універсальні) та функціональні.

Універсальними принципами є ті, що сприяють створенню належних умов для реалізації мети та завдань адміністративного судочинства та закріплені Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, іншими міжнародними актами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, Конституцією Укра-

їни (у тому числі: принцип верховенства права, законність, рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом, справедливий розгляд справи, незалежність та безсторонність суду, принципи доступності правосуддя, гласності судового процесу і відкритості інформації щодо справи тощо).

Натомість, функціональними принципами є правові засади, що безпосередньо спрямовують процесуальну діяльність суду і учасників адміністративного процесу на досягнення його завдань (змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; забезпечення права на апеляційний перегляд справи; забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом; принцип обов'язковості судового рішення; розумність строків розгляду справи судом; неприпустимість зловживання процесуальними правами; відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення тощо).

Вказані принципи адміністративного судочинства утворюють стійку ієрархічну систему, яка складається із підсистем загальних та функціональних принципів, складових елементів (власне принципів), пов'язаних між собою зв'язками внутрішнього та зовнішнього характеру, та які мають спільну мету.

На підставі вищевикладеного, вбачається, що принципи адміністративного судочинства – це система фундаментальних засад адміністративного процесу, реалізація яких спрямована на досягнення кінцевої мети та завдань адміністративного судочинства, виражають його сутність, перманентні риси та цінності, є загальнообов'язковими орієнтирами для правотворчості та правозастосування.

Література

1. Городовенко В. Принцип незалежності суддів і підкорення їх лише законам як один з основних принципів судочинства в Україні. *Право України*. 2002. №4. С. 124-127.
2. Мілієнко О.А. Принципи гласності та відкритості в адміністративному судочинстві України: теорія, досвід реалізації та адаптації до європейських стандартів: дис. ... канд. юрид. наук 12.00.07. Запоріжжя, 2016. 254 с.
3. Ковалів М. В., Стахура І. Б. Принципи адміністративного судочинства: поняття, зміст, система. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2014. № 4. С. 174-184.
4. Адміністративне судочинство: навчальний посібник / М. В. Ковалів, М. Т. Гаврильців, І. Б. Стахура. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2014. 596 с.
5. Адміністративне судочинство / М. Цуркан, О. Панченко, В. Авер'янов та ін. / за заг. ред. О. Пасенюка. К.: Юрінком Інтер. 2009. 672 с.
6. Основи адміністративного судочинства в Україні. (навчальний посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік) / За заг. редакцією Александрової Н. В., Куйбіди Р. О. К.: Конус-Ю, 2006. 256 с.
7. Шевцова Н. Застосування принципів диспозитивності та офіційності в адміністративному судочинстві. *Право і Безпека*. 2009. № 4. С. 72-75.
8. Стефанюк В. С. Поняття судового адміністративного процесу та його принципи в адміністративному праві. *Вісник Верховного Суду України*. 2003. № 5. С. 49-53.
9. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес: монографія. Харків: Фірма «Консум», 2003. 464 с.
10. Мілієнко О.А. Принципи гласності та відкритості в адміністративному судочинстві України: теорія, досвід реалізації та адаптації до європейських стандартів: автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Запоріжжя, 2016. 18 с.
11. Мілієнко О. А. Принципи адміністративного судочинства та їх. *Право і суспільство*. 2016. № 2. С. 132-139.
12. Потапенко С. В. Диспозитивність як принцип адміністративного процесу України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2010. 19 с.
13. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2-х т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). К.: Вид-во «Юрид. думка», 2004. Т. 1. Загальна частина. 2004. 584 с.
14. Лютиков П. С. Феномен юридичних осіб як суб'єктів адміністративного права: монографія. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2013. 252 с.
15. Пчелін В. Б. Організація адміністративного судочинства України: правові засади: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук: спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2017. 42 с.
16. Пчелін В. Поняття та значення принципів організації адміністративного судочинства. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2016. № 4. С. 88-93.

Анотація

Мельник-Томенко Ж. М. Принципи адміністративного судочинства: поняття та класифікація. – Стаття.

У статті, на підставі узагальненого аналізу наукових та публіцистичних джерел визначено поняття та класифіковано принципи адміністративного судочинства. У підсумку, автором зазначено, що принципи адміністративного судочинства – це система фундаментальних засад адміністративного процесу, реалізація яких спрямована на досягнення кінцевої мети та завдань адміністративного судочинства, виражають його сутність, перманентні риси та цінності, є загальнообов'язковими орієнтирами для правотворчості та правозастосування. Обґрунтовано, що базовою класифікацією слід вважати поділ принципів адміністративного судочинства за їх цільовою спрямованістю на загальні (універсальні) та функціональні.

Універсальними принципами є ті, що сприяють створенню належних умов для реалізації мети та завдань адміністративного судочинства та закріплені Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, іншими міжнародними актами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, Конституцією України (у тому числі: принцип верховенства права, законність, рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом, справедливий розгляд справи, незалежність та безсторонність суду, принципи доступності правосуддя, гласності судового процесу і відкритості інформації щодо справи тощо).

Функціональними принципами є правові засади, що безпосередньо спрямовують процесуальну діяльність суду і учасників адміністративного процесу на досягнення його завдань (змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; забезпечення права на апеляційний перегляд справи; забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом; принцип обов'язковості судового рішення; розумність строків розгляду справи судом; неприпустимість зловживання процесуальними правами; відшкодування судових витрат фізичних та юридичних осіб, на користь яких ухвалене судове рішення тощо).

Ключові слова: адміністративний процес, адміністративне судочинство, класифікація, принципи, поняття.

Аннотация

Мельник-Томенко Ж. М. Принципы административного судопроизводства: понятие и классификация. – Статья.

В статье, на основании обобщенного анализа научных и публицистических источников определены понятия и классифицированы принципы административного судопроизводства. В итоге, автором отмечено, что принципы административного судопроизводства - это система фундаментальных основ административного процесса, реализация которых направлена на достижение конечной цели и задач административного судопроизводства, выражающих его сущность, перманентные черты и ценности, являются общеобязательными ориентирами для правотворчества и правоприменения. Обосновано, что базовой классификации следует считать разделение принципов административного судопроизводства по их целевой направленности на общие (универсальные) и функциональные.

Универсальными принципами являются те, которые способствуют созданию условий для реализации целей и задач административного судопроизводства и закреплены Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, другими международными актами, согласие на обязательность которых предоставлено Верховной Радой Украины, Конституцией Украины (в том числе: принцип верховенства права, законности, равенство всех участников судебного процесса перед законом и судом, справедливое рассмотрение дела, независимость и беспристрастность суда, принципы доступности правосудия, гласности и судебного процесса и открытости информации по делу и т.д.).

Функциональными принципами правовые основы, непосредственно направляют процессуальную деятельность суда и участников административного процесса на достижение его задач (состязательность сторон, дис-

позитивность и официальное выяснение всех обстоятельств по делу, обеспечение права на апелляционный пересмотр дела, обеспечение права на кассационное обжалование судебного решения в случаях, определенных законом, принцип обязательности судебного решения; разумность сроков рассмотрения дела судом; недопустимости злоупотребления процессуальными правами; е сожаление судебных расходов физических и юридических лиц, в пользу которых принято судебное решение и т.д.).

Ключевые слова: административный процесс, административное судопроизводство, классификация, принципы, понятия.

Summary

Melnik-Tomenko Zh. M. Principles of administrative justice: concept and classification. – Article.

In the article, on the basis of the generalized analysis of scientific and non-fiction sources, the concept and principles of administrative justice are defined and classified. As a result, the author stated that the principles of administrative justice - a system of fundamental principles of the administrative process, the implementation of which is aimed at achieving the ultimate goal and objectives of administrative justice, expressing its essence, permanent features and values, are mandatory guidelines for law-making. It is substantiated that the basic classification should be considered as a division of the principles of administrative justice by their focus on the general (universal) and functional.

The universal principles are those that contribute to the creation of proper conditions for the realization of the purpose and tasks of administrative justice and are enshrined in the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, other international acts, the consent of which is provided by the Verkhovna Rada of Ukraine, the Constitution of Ukraine (including: principle of the rule of law, legality, equality of all parties to the lawsuit before the law and the court, fair trial, independence and impartiality of the court, principles of accessibility of justice, publicity and litigation and openness of case information, etc.).

Functional principles are the legal principles that directly direct the proceedings of the court and the participants of the administrative process to achieve its tasks (adversarial parties, dispositive and formal clarification of all circumstances in the case; securing the right of appeal review; securing the right to appeal in court cases determined by law; the principle of the obligation to adjudicate; the reasonableness of the terms of court proceedings; regret the costs and expenses of individuals and entities to whom the judgment was adopted, etc.).

Key words: administrative process, administrative proceedings, classification, principles, concepts.

УДК 342.951:351.82

А. А. Приходько
кандидат юридичних наук,
адвокат

МІЖНАРОДНА РЕТРОСПЕКТИВА РОЗВИТКУ СТАНДАРТІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Не вимагає доказу тезис про те, що корупція є негативним феноменом, що масово пронизує усі сфери як громадського, так і державного секторів не просто у двох, а значної кількості держав у всьому світі.

Сучасне існування аналізованого явища є історично обумовленим та цілком закономірним. Тисячоліттями корупційні дії або заохочувались, або ж заборонялись. Зрозуміло, що це здійснювалось у різний спосіб, різними уповноваженими суб'єктами та із застосуванням того інструментарію, який відповідав тодішнім потребам. Однак, слід розуміти, що корупція – це, в першу чергу, свідомий вибір кожного, незалежно активного чи пасивного характеру.

Наразі існує ціла низка фундаторних міжнародних актів – спеціалізованих та побічних, які стосуються окремих аспектів міжнародно-правового регулювання боротьби з корупцією у світі. Ініціаторами їх прийняття (союзного визнання проблеми та однакового, скооперованого їй протистояння групою держав світу) виступають органи ООН, ЄС, СНД, ОЕСР – тобто глобальні та регіональні міжнародні організації, а також міжнародні організації утворені за їх егідою.

Відповідно, в межах даної роботи здійснимо спробу проаналізувати міжнародні стандарти протидії корупції в ретроспективному аспекті.

Розпочнемо з того, що на міжнародній арені активне засудження всіх видів корупції, включаючи хабарництво, почалось із другої половини ХХ століття. Одним із перших документів в цій сфері є ухвалена 15 грудня 1975 року Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 3514(XXX) «Заходи проти корупції, яка практикується транснаціональними й іншими корпораціями, їх посередниками та іншими причетними до цього сторонами» [1]. Зазначений документ закликає уряди всіх країн вжити на національному рівні всіх необхідних заходів щодо запобігання та протидії корупції, які вони вважатимуть доцільними, включаючи законодавчі [2, с. 20-21]. Така необхідність була обумовлена переходом до нового міжнародного економічного порядку, де діяльність транснаціональних корпорацій перебувала під пильним наглядом [1].

Даним документом пропонувалось запровадження на національному рівні системи моніторингу за діяльністю корпорацій, а також збір, обробка та міждержавний обмін інформацією щодо стану корупції в країнах. Аналітичним центром

такої інформації визначався Центр ООН з транснаціональних корпорацій [1].

24 травня 1989 року Економічна і Соціальна рада ООН запропонувала восьмому Конгресу ООН з профілактики злочинності і поведінки з правопорушниками і його підготовчим нарадам вивчити шляхи і засоби сприяння дотриманню Керівних принципів ефективного здійснення Кодексу поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку. Пропонувалось застосування положень даного акту до всіх посадових осіб з підтримання правопорядку, незалежно від їх відомчої належності з обов'язковою розробкою спеціалізованих національних кодексів [3], які вміщуватимуть норми необхідної поведінки таких осіб.

При чому Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб як міжнародний документ ООН, був прийнятий 23 липня 1996 року й задекларував дуже важливе правило – державна посада, це посада, наділена довірою, яка передбачає зобов'язання діяти в інтересах держави. Такі особи повинні бути уважні, справедливі і неупереджені при виконанні своїх функцій і, зокрема, у своїх відносинах з громадськістю. Вони ніколи не надають будь-яку неправомірну перевагу будь-якій групі осіб або окремій особі, не допускають дискримінації щодо будь-якої групи осіб або окремої особи або не зловживають іншим чином наданими їм повноваженнями та владою [4].

У 1990 році, Восьмий Конгрес ООН в резолюції «Корупція у сфері державного управління» [5] відзначив, що проблеми корупції в діяльності державної адміністрації мають всезагальний характер і їх пагубний вплив відчувається у всьому світі. Міжнародна спільнота схвильована транснаціональною корупцією і пропонує додати в національне законодавство кримінальну відповідальність за підкуп закордоном [6, с. 9].

В той же час ухвалено «Практичні заходи боротьби з корупцією», де корупцію визначено як «порушення етичного (морального), дисциплінарного, адміністративного, кримінального характеру, що проявились у протизаконному використанні свого службового становища суб'єктом корупційної діяльності» [7, с. 50; 8].

В главі I «Кримінальне законодавство» відзначалось, що термін «корупція» має швидше загальний характер і не є точним правовим терміном. «Найбільш явним проявом корупції є одержання хабара тією або іншою особою». Проявами коруп-

ції можуть бути й інші діяння, які не охоплюються поняттям хабарництва. Виходячи з подальшого змісту практичних заходів боротьби з корупцією, можна зробити висновок, що корупційними діяннями можуть визнаватись також «крадіжки, розкрадання та присвоєння державної власності з метою приватного використання», «зловживання посадовим становищем з метою неправомірного одержання окремих переваг, тобто будь-яке заплановане, передбачуване, необхідне або успішне отримання пільг у результаті необґрунтованого використання офіційного статусу та конфлікт інтересів - протиріччя між службовими обов'язками та особистими інтересами» [8; 9, с. 28].

В документі окремо визначались найбільш важливі завдання для подолання корупції. Відповідно до нього уряди повинні: проаналізувати адекватність свого кримінального законодавства, включаючи процесуальні норми, з тим щоб реагувати на всі види корупції; розробити адміністративні та регулятивні механізми попередження корупції; встановити процедури виявлення, розслідування та засудження корумпованих посадових осіб; розробити правові положення для конфіскації коштів та майна, набутих у результаті корупції; вжити відповідних заходів до підприємств, причетних до корупції [2, с. 21; 5; 10].

До речі, інший документ ООН (Довідковий документ про міжнародну боротьбу з корупцією) тлумачить поняття корупції як «зловживання державною владою для одержання вигоди в особистих цілях» [7, с. 50].

Окремо зазначимо, що Комітетом міністрів Ради Європи у листопаді 1996 року була ухвалена Програма дій проти корупції [11], а 16 грудня цього ж року Генеральною Асамблеєю була урочисто проголошена Декларація Організації Об'єднаних Націй про боротьбу з корупцією і хабарництвом у міжнародних комерційних операціях.

Даний міжнародний документ з метою сприяння економічному і соціальному розвитку, охороні навколишнього середовища, сприяння укріпленню соціальної відповідальності приватних та державних корпорацій, а також боротьби з корупцією і хабарництвом та їх недопущення в усіх країнах [12] вміщує необхідні умови для їх досягнення. Таких умов передбачено 12, зокрема, необхідним вважалось наприклад:

1) забезпечувати ефективне застосування чинних законів та сприяти прийняттю законів з цією метою там, де їх не існує;

2) визнати давання хабарів іноземним державним посадовим особам кримінальним злочином, об'єктивною стороною якого є такі дії як:

а) пропозиція, обіцянка або передача будь-яких виплат, подарунків або інших благ, прямо або побічно, будь-якою приватною або державною корпорацією, в тому числі транснаціональною

корпорацією, окремою особою якої-небудь держави будь-якій державній посадовій особі або обраному представникові іншої країни як неправомірної винагороди за виконання або утримання від виконання цієї посадовою особою або представником своїх обов'язків у зв'язку з тією чи іншою міжнародною комерційною операцією;

б) вимога, прийняття або отримання, прямо або опосередковано, будь-якою посадовою особою або обраним представником будь-якої держави виплат, подарунків або інших благ у будь-якої приватної або державної корпорації, в тому числі транснаціональної корпорації, або окремої особи з іншої країни як неправомірної винагороди за виконання або утримання від виконання цієї посадовою особою або представником своїх обов'язків у зв'язку з тією чи іншою міжнародною комерційною операцією;

3) розробити або застосовувати стандарти і методи обліку не допущення корупції, хабарництва і пов'язаних з ними протиправних дій та вести боротьбу з ними [12], та інші.

У межах даного акту була здійснена спроба розмежування таких термінів як «корупція», «хабарництво», «неправомірна вигода», «незаконне збагачення». Однак більшою точністю відрізняється від попереднього документа Американська конвенція проти корупції, прийнята на третій пленарній сесії 29 березня 1996 року [13]. Зокрема, статтею 6 цієї Конвенції визначено, що актами корупції є:

а) спроба отримання або отримання, прямо чи опосередковано, урядовим чиновником або особою, які здійснюють публічні функції, будь-яких предметів грошової вартості, а також іншої користі, такої, як подарунок, послуга, обіцянка або перевага для себе або іншої особи чи організації в обмін на будь-яку дію або бездіяльність під час здійснення ним публічних функцій;

б) пропозиція або надання, прямо або опосередковано, урядовому чиновникові або особі, які здійснюють публічні функції, предметів грошової вартості, а також іншої користі, такої, як подарунок, послуга, обіцянка або перевага для себе або іншої особи чи організації, в обмін на будь-яку дію або бездіяльність під час здійснення ним публічних функцій;

в) будь-яка дія або бездіяльність при виконанні своїх обов'язків урядовим чиновником або особою, які здійснюють публічні функції, з метою незаконного отримання прибутку для себе або іншої сторони;

г) шахрайське використання або приховування майна, отриманого внаслідок вчинення одного з актів, на який було посилення у даній статті;

д) участь як основний виконавець, співучасник, підмовник, посібник або співучасник після скоєння, або у будь-який інший спосіб, у скоєнні

або замаху на скоєння, також у посібництві або зговорі з метою скоєння одного з актів, на який було посилання у цій статті [9, с. 29-30; 14].

У свою чергу, Рамкова Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти організованої злочинності від 21.07.1997р. вказує на те, що корупція є одним із трьох основних засобів (два інші - насильство і залякування), які дають можливість ватажкам організованих злочинності отримувати прибуток, контролювати території, зовнішні та внутрішні ринки, продовжувати свою злочинну діяльність і проникати в легальну економіку [7, с. 50].

За матеріалами Багатогалузевої групи з проблем корупції, проект даної Конвенції під корупцією передбачав таку поведінку як давання або отримання хабарів, у яку втягнені особи, наділені повноваженнями в державному чи приватному секторах, і яка порушує обов'язки, що випливають з їх статусу державного службовця, приватного працівника чи незалежного агента (...), і спрямована на отримання будь-яких незаконних вигод для себе або для інших осіб [9, с. 32; 15].

Надалі, у листопаді 1997 року та у травні 1998 року прийняті резолюції, які обумовили укладення часткової та розширеної угоди про створення «Групи держав проти корупції (ГРЕКО)», що спрямовуватиме свою діяльність на розширення можливостей її членів у галузі боротьби із корупцією шляхом здійснення контролю за виконанням ними своїх зобов'язань у цій галузі [11].

5 травня 1998 року прийнято Статут Групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO) метою діяльності якої є удосконалити компетентність її членів в боротьбі з корупцією для вжиття заходів через динамічний процес спільного оцінювання методів проведення та однакового впливу згідно з їхніми зобов'язаннями в цій сфері. Для цього Група спостерігає за дотриманням Керівних принципів боротьби з корупцією, які прийняті Комітетом міністрів Ради Європи 6 листопада 1997 року та за впровадженням міжнародних законодавчих документів, прийнятих відповідно до Програми дій боротьби з корупцією [16].

Зазначаючи про двадцять принципів боротьби з корупцією необхідно уточнити, що Комітетом міністрів Ради Європи в 101-й сесії наголошено, що боротьба проти корупції повинна бути мультидисциплінарною та з кооперованою.

Відповідною Резолюцією № R(97) 24 визначено 20 основних засад, як така діяльність повинна реалізовувати на національному рівні, зокрема необхідно: 1) проводити ефективні заходи для запобігання корупції та, в зв'язку з цим, піднімати суспільне розуміння і просування етичної поведінки; 2) гарантувати визнання національної та міжнародної корупції кримінально караним діянням; 3) гарантувати, що ті, хто відповідає за запобіган-

ня, розслідування, судове переслідування і судові рішення по випадки корупції, є незалежними й автономними; 4) забезпечувати відповідні заходи для конфіскації і позбавлення доходів в результаті випадків корупції; 5) забезпечувати відповідні заходи, щоб запобігти тиску на юристів, які займаються викриванням корупції [17], та інші.

GRECO здійснює моніторинг всіх своїх держав-членів на рівній основі за допомогою процесів взаємної оцінки та тиску з боку інших держав-членів. Всі держави без винятку беруть участь в процедурі оцінювання та виконання. Процес моніторингу Групи складається із: 1) горизонтального оцінювання (всі держави оцінюються під час раундів оцінки), що завершується наданням рекомендацій щодо необхідних законодавчих, інституційних та практичних реформ; 2) процедури виконання, метою якої є надання оцінки заходам, яких держави вживають для імплементації рекомендацій [7, с. 53].

Розглянемо також Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією [18] та Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією [19], які були прийняті Радою Європи у 1999 році.

У зв'язку з тим, що Програма дій проти корупції спонукає до скоординованого визнання злочинів, пов'язаних із корупцією, злочинними, посилення співробітництва у галузі переслідування осіб, які підозрюються у вчиненні таких злочинів, а також створення ефективного механізму для подальших дій на рівних засадах постала необхідність у якнайскорішому укладенні кримінальної конвенції [18].

У Главі II передбачено заходи, яких необхідно вжити на національному рівні, зокрема це встановлення кримінальної відповідальності за: 1) дачу хабара національним державним посадовим особам чи його одержання зазначеними особами або членом будь-якого національного представницького органу, який здійснює законодавчі або виконавчі повноваження; 2) хабарництво посадовою особою будь-якої іншої держави чи членом будь-якого представницького органу, який виконує законодавчі або виконавчі функції у будь-якій іншій державі; 3) дача хабара у приватному секторі, тобто особі, що обіймає керівні посади у приватних підприємствах або працює на них у будь-якій якості та навпаки – відповідальність за його одержання зазначеними особами; 4) зловживання впливом, відмивання доходів, отриманих від злочинів, пов'язаних із корупцією, виписування чи використання рахунку або будь-якого іншого облікового документа чи запису, що містить недостовірну чи неповну інформацію, незаконне оформлення запису про сплату [18], тощо.

При чому, окремо визначається співучасть, імунітет, юрисдикція та необхідність запровадження відповідальності юридичних осіб за за-

значені злочини. А контроль за виконанням цієї Конвенції Сторонами здійснює Група держав проти корупції [18].

Зазначаючи про Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією необхідно уточнити, що необхідність її прийняття була обумовлена тим, що цивільно-правові засоби отримання компенсації за шкоду, заподіяну внаслідок корупційних дій не мали свого прямого закріплення в міжнародних документах. Для цілей цієї Конвенції «корупція» означає прямі чи опосередковані вимагання, пропонування, дачу або одержання хабара чи будь-якої іншої неправомірної вигоди або можливості її отримання, які порушують належне виконання будь-якого обов'язку особою, що отримує хабара, неправомірну вигоду чи можливість мати таку вигоду, або поведінку такої особи. Документ містить ряд рекомендацій, необхідних для вжиття на національному рівні задля правового захисту осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій. Як і в попередньо аналізованому документі контроль за виконанням цієї Конвенції Сторонами здійснює Група держав проти корупції [19].

Зважаючи на все вищенаведене, першим глобальним документом в досліджуваній сфері багато науковців вважає Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 р., яка спрямована на сприяння вжиттю й посиленню заходів на більш ефективне й дієве запобігання корупції та боротьбу з нею [20], оскільки вона заклала основи універсальної системи боротьби з корупцією. Вважається, що ця Конвенція має значний міжнародний вплив, оскільки її підтримують як міжнародні організації та спеціалізовані установи системи ООН такі, як Світовий банк, Міжнародний валютний фонд, так і уряди більшості держав світу [21]. В основу Конвенції органічно покладено дві ключові засади: заходи щодо запобігання корупції та боротьба із цим явищем [22]. Аналізована Конвенція встановлює зобов'язання щодо визнання кримінальними злочинами окремі діяння, вжиття превентивних заходів у державному і приватному секторах, налагодження міжнародного співробітництва у розслідуванні та правозастосуванні, вжиття заходів технічної підтримки, а також містить положення про повернення активів [23, с. 90-91]. На сьогодні цей документ являє собою так званий базис для приведення національного законодавства кожної держави-учасниці у відповідність з загальноновизнаними методами та заходами щодо попередження та протидії корупції [24].

Водночас в ЄС важливим кроком у протидії корупції стало видання Європейською Комісією Комюніке від 28.05.2003 про комплексну політику Європейського Союзу щодо протидії корупції. У ньому було визначено основні засади боротьби з корупцією в ЄС, окреслено принципи вдоскона-

лення протидії корупції в нових країнах-членах, країнах-кандидатах третіх країнах. Окрім цього, Рада Європейського Союзу видала Рамкове рішення «Про боротьбу з корупцією в приватному секторі» № 568 від 22.07.2003, у якому визначила поняття «активної» та «пасивної» корупції, встановила санкції за вчинення такого роду злочинів [2, с. 22-23].

Ще однією платформою співробітництва у сфері запобігання та протидії корупції є Організація економічного та соціального розвитку (ОЕСР) і, зокрема, її Антикорупційна мережа для Східної Європи та Центральної Азії. У рамках роботи ОЕСР у 2003 році представниками урядових делегацій Вірменії, Азербайджану, Грузії, Російської Федерації, Таджикистану та України схвалено Стамбульський план дій по боротьбі з корупцією Антикорупційної мережі для Східної Європи та Центральної Азії ОЕСР. Основними принципами Стамбульського плану дій є розвиток ефективної і прозорої системи державної служби, посилення боротьби з хабарництвом та забезпечення чесності в бізнесі, підтримка активної участі громадськості у реформах [2, с. 23].

Наостанок зазначимо й про такий міжнародний документ як Модельний закон «Основи законодавства про антикорупційну політику» прийнятий на двадцять другому пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД постановою № 22-15 від 15 листопада 2003 року. У розумінні даного акту, корупція – це підкуп (отримання або давання хабара), будь-яке незаконне використання особою свого публічного статусу, поєднане з отриманням вигоди (майна, послуг або пільг і / або переваг, в тому числі немайнового характеру) як для себе, так і для своїх близьких всупереч законним інтересам суспільства і держави, або незаконне надання такої вигоди зазначеній особі [25].

Зрозумілим є те, що перераховані акти – це тільки частина загального масиву міжнародної нормативно-правової бази у сфері протидії та запобігання корупції. Окрім зазначених вагоме значення мають й Конвенція Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму від 16.05.2005, Резолюція Економічної та Соціальної Ради ООН під назвою Бангалорські принципи поведінки суддів від 27 липня 2006 р. № 2006/23, Рекомендація CM/Rec (2010) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо суддів: незалежність, ефективність та обов'язки, ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи 17 листопада 2010 р., Резолюція № 1943 (2013) Парламентської асамблеї Ради Європи «Корупція як загроза верховенству права», та багато інших.

Отже, усе вищевикладене дає можливість сформулювати висновок, згідно якого на міжнародній

арені активне засудження всіх видів корупції, включаючи хабарництво, почалось із другої половини ХХ століття і на початку зародження міжнародно-правових механізмів протидії корупції, її існування визнавалась виключно в сфері транснаціонального бізнесу, і з плином часу в світі починаються обговорення корупції й в державному управлінні.

У глобальному сенсі корупція як транснаціональне соціально-правове явище – це по-перше, різновид поведінки осіб, що мають особливий статус (зокрема у сфері прийняття окремих рішень, що мають правові наслідки), у якій інтереси такої особи займають привілейоване становище над суспільними чи державними; по-друге – це спаплюжена ідеологія суспільства, яка дозволяє всупереч нормам закону вчиняти, допускати вчинення чи заохочувати неетичну та протиправну поведінку уповноважених осіб.

В узагальненому значенні, це всеохоплююче явище, до складу якого входять прояви будь-якого зловживання особливим статусом з однієї сторони, а з іншої – спонукання та активні дії до їх втілення іншими зацікавленими особами. Тобто це двосторонній взаємозв'язок, симбіоз потреб і вигод. Найвищим корупційним проявом є хабарництво, яке у будь-якому разі має бути кримінально карним на ряду із зловживання впливом, відмиванням доходів, отриманих від злочинів, пов'язаних із корупцією та фінансових махінацій.

Література

1. Меры против коррупции, практикуемой транснациональными и другими корпорациями, их посредниками и другими причастными к этому сторонами: Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 15 декабря 1975 року 3514 (XXX). UNDOCS. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/3514%28XXX%29>
2. Клімова С. М., Ковальова Т. В. Організаційно-правове забезпечення сучасної антикорупційної політики: навчальний посібник. Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Х., 2015. 252 с.
3. Руководящие принципы для эффективного осуществления Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка 1989/61. АО «Кодекс». URL: <http://docs.cntd.ru/document/901744941>
4. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб: Міжнародний документ від 23.07.1996. Верховна рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788
5. Коррупция в сфере государственного управления: Резолюция А/CONF.144/28/Rev.1. VIII Конгресс ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (г. Гавана, 27 августа – 7 сентября 1990 г.) URL: <https://undocs.org/A/CONF.144.28/Rev.1>
6. Вановская О.В. Психология коррупционного поведения государственных служащих 2-е изд.: монография. М. Издательство Юрайт, 2018. 251с.
7. Задорожний О. В. Міжнародно-правові стандарти боротьби з корупцією. Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі: матеріали Міжнарод. наук.-практ. конф. (Київ, 9 груд. 2016 р.). Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2016. С. 49-55.
8. Практичні заходи боротьби з корупцією, підготовлені Економічною та Соціальною Радами Секретаріату ООН. Матеріали восьмого Конгресу ООН з попередження злочинності та поведінки із правопорушниками. Гавана, Куба. 27 серпня – 7 вересня 1990. ООН, Нью-Йорк, 1991.
9. Рогульський С.С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.07. Київ, 2005. 187 с.
10. Попередження злочинності та кримінальне правосуддя у контексті розвитку: реалізації та перспективи міжнародного співробітництва: Резолюція від 07.09.1990. Верховна рада України. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_785
11. Дейнека В. Ф., Кармаліта М. В., Розум О. М., Шавло І. А., Шкуренко Н. Г. Теоретико-правові засади протидії корупції. Іршів: НДІ фінансового права, 2014. 39 с.
12. Декларація ООН про боротьбу з корупцією і хабарництвом у міжнародних комерційних операціях від 16 грудня 1996 р.: Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію. К.: Школяр, 1999. С. 83–87.
13. Американська конвенція проти корупції, прийнята на третій пленарній сесії 29 березня 1996 року. Матеріали міжнародного семінару "Антикорупційні розслідування та стратегія попередження корупції". Київ, 15-16 травня 2002 року. С.71.
14. Стаття 6 Американської конвенції проти корупції, прийнятої на третій пленарній сесії 29 березня 1996 року. Матеріали міжнародного семінару "Антикорупційні розслідування та стратегія попередження корупції". Київ, 15-16 травня 2002 року. С.71.
15. Проект Рамкової конвенції по боротьбі з корупцією. Матеріали Багатогалузової групи з проблем корупції. Рада Європи. Страсбург, 15 травня 1997 р.
16. Статут Групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO): Міжнародний документ від 05.05.1998. Верховна рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_144
17. Резолюція Комітету міністрів Ради Європи «Про двадцять принципів боротьби з корупцією»: Міжнародний документ від 06.11.1997 № R(97)24. Верховна рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_845
18. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією: Міжнародний документ від 27 січня 1999 р. Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_101
19. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією: Міжнародний документ. від 04 листопада 2003 р. Верховна Рада України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_102
20. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Міжнародний документ від 31 жовтня 2003 р. Верховна Рада України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_c16
21. United Nations Convention against Corruption. UNODC. URL: <http://www.unodc.org/>
22. Зінчук О. Конвенція ООН проти корупції: правовий базис запобігання та протидії корупції в Україні. Міністерство юстиції України. URL: <http://www.minjust.gov.ua/0/21048>
23. Петрашко С. Я. Конвенція ООН проти корупції: універсалізація стандартів у сфері протидії корупції. Науковий вісник Ужгородського університету: серія: Право; в 2-х частинах. Ужгород: Ліра, 2011. Вип. 15№Ч. 2. С. 90–94.

24. Сінчук О. Конвенція ООН проти корупції: правовий базис запобігання та протидії корупції в Україні. *Міністерство юстиції України*. URL: <http://old.minjust.gov.ua/21048>

25. Основи законодавства про антикорупційну політику: Модельний закон, прийнятий на двадцять другому пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасниць СНД постановою № 22-15 від 15 листопада 2003 року. *Верховна рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_944/ed20031115

Анотація

Приходько А. А. Міжнародна ретроспектива розвитку стандартів протидії корупції. – Стаття.

У статті проаналізовано міжнародні стандарти протидії корупції в ретроспективному аспекті. Стверджується, що наразі існує ціла низка фундаментальних міжнародних актів – спеціалізованих та побічних, які стосуються окремих аспектів міжнародно-правового регулювання боротьби з корупцією в світі. Ініціаторами їх прийняття (союзного визнання проблеми та однакового, скооперованого їй протистояння групою держав світу) виступають органи ООН, ЄС, СНД, ОЕСР – тобто глобальні та регіональні міжнародні організації, а також міжнародні організації утворені за їх егідою. На міжнародній арені активне засудження всіх видів корупції, включаючи хабарництво, почалося із другої половини ХХ століття і на початку зародження міжнародно-правових механізмів протидії корупції, її існування визнавалась виключно в сфері транснаціонального бізнесу, і з плином часу в світі починаються обговорення корупції й в державному управлінні. Вважається, що це всеохоплююче явище, до складу якого входять прояви будь-якого зловживання особливим статусом з однієї сторони, а з іншої – спонукання та активні дії до їх втілення іншими зацікавленими особами.

Ключові слова: антикорупційні механізми, боротьба з корупцією, ЄС, корупція, міжнародні стандарти, ОЕСР, ООН, ретроспектива, СНД, транснаціональні проблеми.

Аннотация

Приходько А. А. Международная ретроспектива развития стандартов противодействия коррупции. – Статья.

В статье проанализированы международные стандарты противодействия коррупции в ретроспективном аспекте. Утверждается, что сейчас существует целый ряд фундаментальных международных актов - специализированных и побочных, которые касаются отдельных

аспектов международно-правового регулирования борьбы с коррупцией в мире. Инициаторами их принятия (союзного признания проблемы и одинакового, скооперированого ей противостояния группой государств мира) выступают органы ООН, ЕС, СНГ, ОЭСР - то есть глобальные и региональные международные организации, а также международные организации образованы их эгидой. На международной арене активное осуждение всех видов коррупции, включая взяточничество, началось со второй половины XX века и в начале зарождения международно-правовых механизмов противодействия коррупции, ее существование признавалась исключительно в сфере транснационального бизнеса, и с течением времени в мире начинаются осуждения коррупции и в государственном управлении. Считается, что это всеобъемлющее явление, в состав которого входят проявления любого злоупотребления особым статусом с одной стороны, а с другой - побуждение и активные действия к их воплощению другими заинтересованными лицами.

Ключевые слова: антикоррупционные механизмы, борьба с коррупцией, ЕС, коррупция, международные стандарты, ОЭСР, ООН, ретроспектива, СНГ, транснациональные проблемы.

Summary

Prikhodko A. A. International retrospective of the development of anti-corruption standards. – Article.

The article analyzes the international anti-corruption standards in a retrospective aspect. It is argued that now there are a number of fundamental international acts – specialized and tangential, which affect certain aspects of the international legal regulation of the fight against corruption in the world. The initiators of their adoption are the bodies of the UN, EU, CIS, OECD - that is, global and regional international organizations, as well as international organizations formed by their auspices. In the international arena, active condemnation of all types of corruption, including bribery, began in the second half of the twentieth century and at the beginning of the emergence of international legal mechanisms for combating corruption, its existence was recognized exclusively in the field of transnational business, and over time, - in the field of state management. It is believed that this is a comprehensive phenomenon, which includes the manifestation of any abuse of a special status on the one hand, and on the other, the incentive and active actions for their implementation, by other interested parties.

Key words: anti-corruption mechanisms, CIS, corruption, EU, fight against corruption, international standards, OECD, retrospective, transnational problems, UN.

УДК 342.9+349.6

Л. Є. Хижня

здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету**АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ЗА ВЧИНЕННЯ ПРАВОПОРУШЕНЬ У СФЕРІ ОХОРОНИ ДОВКІЛЛЯ**

Постановка проблеми. Проблема адміністративної відповідальності юридичних осіб є відносно новою і не є характерною для розвитку правової науки. Існування такої проблеми обумовлюється наявністю ряду питань, до яких, передусім, належить «радянська» правової спадщини, що містить в собі заборона існування приватної власності, відсутність механізмів функціонування юридичних осіб приватного права, а відтак і відсутності необхідності законодавчого врегулювання їх відповідальності за заподіяння шкоди. Інститут юридичної відповідальності в цілому, і зокрема, – адміністративної відповідальності формується з дотриманням концепції застосування заходів державного примусу до винних осіб (курс. – авт.), при цьому категорія «вина» розуміється як «психічне ставлення особи» до вчиненого діяння [1, с. 394-395]. При цьому очевидним є розуміння, що юридична особа ненаділена психікою, а отже, застосування категорії «вини» у розумінні «психічного ставлення» до юридичних осіб є неможливим. Таким чином, запровадження інституту адміністративної відповідальності пов'язується із проблемою переосмислення категорії вини як характеризуючої ознаки суб'єктивної сторони складу адміністративного правопорушення.

До проблем, яка вимагає наукового розгляду та практичного коригування, вважаємо пошук єдиного підходу до розуміння доцільності та можливості притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення порушень законодавства у сфері захисту довкілля юридичними особами. При цьому чинним законодавством України встановлюються механізми застосування спеціальної системи стягнень майнового характеру до юридичних осіб, які за своєю сутністю є заходами адміністративної відповідальності [2, с. 314].

Стан наукової розробки проблеми характеризується тим, що, незважаючи на наявність численних фундаментальних досліджень формування і розвитку законодавства з питань захисту довкілля, зокрема В. І. Андрейцева, А. П. Гетьмана, Р. С. Кіріна, В. В. Костицького, В. А. Зуєва, П. М. Рабіновича, Ю. С. Шемшученка та ін., які стосуються еколого-правових проблем, питання адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень у відповідній сфері довкілля залишаються розробленими недостатньо.

Серед публікацій, що необхідно виділити, результати яких сприяють пошуку напрямів вирішення проблеми застосування заходів адміністративної відповідальності в цілому, і зокрема, встановлення дієвого механізму адміністративної відповідальності юридичної особи, необхідно виділити праці В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, В. М. Бевзенка, Ю. П. Битяка, Л. Р. Білої-Тіунової, М. Ю. Віхляєва, В. М. Гаращука, Є. А. Гетьмана, І. П. Голосніченка, Р. А. Калюжного, С. В. Ківалова, Л. П. Коваленко, Н. В. Коваленко, І. Б. Коліушка, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, О. В. Константого, Є. В. Курінного, М. В. Лошицького, Д. М. Лук'янця, П. С. Лютікова, Р. С. Мельника, О. І. Миколенка, О. М. Музичука, Н. Р. Нижник та ін. Проте з врахуванням надзвичайно низького рівня правової ефективності застосування заходів адміністративної відповідальності у сфері охорони довкілля набуває особливої актуальності набуває визначення його особливостей та напрямів удосконалення правового регулювання її механізму відносно результатів діяльності юридичних осіб.

Метою дослідження є встановлення сутності та напрямів реалізації механізмів реалізації механізмів адміністративної відповідальності юридичних осіб в цілому, і зокрема, і сфері захисту довкілля.

Виклад основного матеріалу. Попри відсутність у Кодексі України про адміністративні правопорушення [3] механізмів застосування механізмів адміністративної відповідальності до юридичних осіб в цілому, і зокрема, у сфері захисту довкілля, необхідно визначити ряд законодавчих актів встановлюються механізми застосування адміністративних санкцій до юридичних осіб. Такими законодавчими актами України є Закони України: «Про ветеринарну медицину» [4], «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [5], «Про виключну (морську) економічну зону» [6] та іншими. Безумовно, таким законодавчим актом є Господарський кодекс України, де визначаються адміністративно-господарські санкції (глава 27) [7]. Зокрема, відповідно до ч. 2 ст. 20 Господарського кодексу України встановлено, що застосування адміністративно-господарських санкцій є одним із визначених чинним законодавством способів захисту порушених прав та інтересів. Статтею 49

Господарського кодексу України визначено, що підприємці несуть відповідальність за заподіяння шкоди довкіллю. У випадку ж порушення такої законодавчої вимоги до винних осіб може бути застосовано майнову та іншу встановлену законом відповідальність [7]. Подібною є положення ч. 2 ст. 104 Закону України: «Про ветеринарну медицину» [4], де визначено, що сплата штрафів за порушення вимог використання об'єктів тваринного світу не звільняє юридичних та фізичних осіб від усунення у порядку, встановленому законодавством, допущених порушень і відшкодування завданої ними шкоди. У Законі України «Про виключну (морську) економічну зону» передбачено ряд правопорушень, вчинення яких є підставою для застосування до юридичних осіб заходів відповідальності за незаконну промислову діяльність (ст. 22), порушення правил безпечної експлуатації споруд (ст. 23), незаконну експлуатацію природних ресурсів (ст. 24), незаконне ведення морських наукових досліджень (ст. 25), забруднення морського середовища (ст. 26) [6].

Ю.О. Легеза, долідажуючи проблему інститут адміністративної відповідальності у сфері використання природних ресурсів, обґрунтовує, що наявність у системі адміністративно-господарських санкцій таких ознак, як майновий характер обмежень, а також віднесення до її складових таких санкцій, як штраф, конфіскація засобів і знарядь, конфіскація незаконно добутих природних ресурсів, є аргументацією її віднесення до адміністративної чи кримінальної відповідальності юридичних осіб в цілому, і зокрема, у сфері захисту довкілля [8, с. 140-147]. Підхід, запропонований Ю. О. Легезою корелюється з підходом І. О. Віхровою, запропонованим підкреслює, що аргументацією недоцільності «підміни» правових інститутів – коли замість законодавчого визнання адміністративної (чи кримінальної, у разі підвищеного ступеня суспільної небезпеки вчиненого діяння) відповідальності «штучно» запроваджується інститут адміністративно-господарських санкцій, якому притаманні такі риси : 1) підставою їх застосування є вчинення порушення правил здійснення господарської діяльності у сфері захисту довкілля, що не пов'язано з порушенням умов господарсько-правового договору; 2) на відміну від господарських санкцій, що виникають внаслідок порушень умов господарсько-правового договору, адміністративно-господарські санкції застосовуються уповноваженими органами державної влади або органами місцевого самоврядування, а не іншими органами чи стороною в зобов'язанні; 3) встановлюються адміністративно-господарські санкції виключно законами, а не підзаконними актами чи договором, якими визначаються види цих, порядок та підстави їх застосування [9, с. 152].

Виділяється позиція І. Я. Куян, яка зазначає, у випадку вчинення правопорушень у сфері використання природних ресурсів накладаються не лише стягнення, передбачені у чинному Кодексі України про адміністративні правопорушення, але й ряд заходів адміністративного примусу, змістом яких є обмеження чи позбавлення особи спеціального права – права використання природних ресурсів чи об'єктів, права ведення екологічно значущої діяльності, в тому числі обмеження дії чи анулювання дозволів та ліцензій. Застосування таких стягнень встановлюється найчастіше нормами підзаконних нормативно-правових актів, і є за своєю сутністю заходами припинення правопорушень. Порівняння ознак адміністративних санкцій, які спрямовані на позбавлення осіб (фізичних і юридичних) спеціальних прав, зокрема зупинення дії, анулювання дозволів, ліцензій, зупинення, припинення діяльності, дало підстави для ствердження відсутності суттєвої рівності у змісті таких санкцій [10, с. 8].

На практиці відбувається поєднання заходів адміністративної відповідальності із заходами, пов'язаними із здійсненням господарської діяльності суб'єктами правопорушень в цілому, і зокрема, у сфері захисту довкілля. Зокрема, у справі № 826/6868/14 Харківським окружним адміністративним судом за позовом Державної екологічної інспекції України прийнято рішення про накладення штрафу на фізичну особу підприємця за вчинення правопорушення, передбаченого ст. 78 КУпАП, у розмірі 136 грн., а також рішення про зупинення його діяльності з переробки соняшникової олії через порушення вимог охорони навколишнього природного середовища [11].

Повертаючись до проблеми встановлення сутності вини як ознаки суб'єктивної сторони адміністративних правопорушень у сфері захисту довкілля. Ю. О. Легеза здійснюючи характеристику суб'єктивної сторони адміністративних правопорушень у сфері захисту довкілля робить висновок, що застосування заходів адміністративної відповідальності як за наявності вини (у більшості випадків), так і без вини суб'єктів правопорушень. Антагоністичною є позиція М. М. Бринчука, який визначає вину особи як складову характеристики адміністративної відповідальності за вчинення екологічних правопорушень як психічне ставлення правопорушника до своєї протиправної поведінки, яка може виявлятися в дії чи бездіяльності. Вина, у свою чергу, може бути у формі умислу (прямого чи опосередкованого) чи необережності (самонадійності чи недбалості). Вину М. М. Бринчук визначає обов'язковою ознакою суб'єктивної сторони складу адміністративного правопорушення у сфері захисту довкілля [12].

Аргументація Ю.О. Легези щодо доцільності запровадження механізмів заходів відповідаль-

ності без вини у випадку заподіяння шкоди довкіллю, що відбувається внаслідок функціонування джерела підвищеної небезпеки. Відповідно до чинного законодавства України під об'єктом підвищеної небезпеки необхідно розуміти об'єкт, на якому використовуються, виготовляються, переробляються, зберігаються або транспортуються одна або кілька небезпечних речовин чи категорій речовин у кількості, що дорівнює або перевищує нормативно встановлені порогові маси, а також інші об'єкти як такі, що відповідно до закону є реальною загрозою виникнення надзвичайної ситуації техногенного та природного характеру (ст. 1 Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки»)[13].

Відповідно до статті 69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» особи, які володіють джерелом підвищеної екологічної небезпеки, зобов'язані компенсувати заподіяну шкоду громадянам та юридичним особам, якщо не доведуть, що ця шкода виникла внаслідок стихійних природних явищ або навмисних дій потерпілих [14].

На підтримку такого підходу варто навести позицію Д. М. Лук'янця, що досліджуючи категорію адміністративної відповідальності юридичних осіб і застосування до них категорії вини, визначає, що : 1) юридичні особи не можуть мати власних психічних характеристик; 2) реалізація правосуб'єктності юридичних осіб здійснюється виключно через її уповноважені органи управління (одноособові чи колегіальні); 3) притаманність юридичним особам внутрішньої організаційної структури; 4) встановлена специфічна система правової та економічної оцінки діяльності юридичних осіб [15, с. 190].

В цілому погоджуючись з необхідністю встановлення механізмів адміністративної відповідальності без вини, необхідно зазначити, що вина як характеристика суб'єктивної сторони складу адміністративної відповідальності може бути застосовано виключно в аспекті оцінки правомірності діяльності фізичних осіб, а відтак не може бути визнана обов'язковою ознакою такої категорії.

Висновок. Таким чином, запровадження інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб за вчинення правопорушень у сфері захисту довкілля передбачає перегляду розуміння категорії вини як її складового елементу та встановлення унікальної системи стягнень, до яких, зокрема, необхідно віднести вилучення прибутку (доходу); накладення адміністративно-господарського штрафу; обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання; заборона реклами продукції, що виробляється юридичною особою-забруднювачем довкілля.

Література

1. Юридична енциклопедія : в 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т.1: А-Г. 672 с.
2. Костицький В. Десять тез про юридичну відповідальність за екологічні правопорушення. *Про українське право: Часопис кафедри теорії та історії держави і права* / КНУ ім. Тараса Шевченка. 2010. Число 5. Правова відповідальність. С. 312–322.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
4. Про ветеринарну медицину : Закон України від 25.06.1992 р. № 2498-12. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 36. Ст. 531.
5. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24.02.1994 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 27. Ст. 218.
6. Про виключну (морську) економічну зону : Закон України від 16.05.1995 р. № 162-95/ВР [Електронний ресурс]. *Законодавство України : офіц. сайт*. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/162/95-%D0%B2%D1%80>
7. Господарський кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18, № 19-20, № 21-22. Ст.144.
8. Лебеза Ю.О. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері використання природних ресурсів. *Право і суспільство*. 2017. № 3. С.140–147.
9. Віхрова І. О. Адміністративно-господарські санкції як заходи господарсько-правової відповідальності. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 2. С. 151–155.
10. Куян І. А. Адміністративна відповідальність за екологічні правопорушення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2001. 20 с.
11. Постанова Харківського окружного адміністративного суду від 25.07.2016 р. № 820/3470/16 [Електронний ресурс]. *Офіційний веб-сайт Єдиного державного реєстру судових рішень*. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/59192135>
12. Бринчук М. М. Экологическое право : учебник. 4-е изд. Москва : Эксмо, 2010.
13. Про об'єкти підвищеної небезпеки : Закон України від 18.01.2001 р. № 2245-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 15. Ст. 73.
14. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. (зі змінами і допов.). *Відомості Верховної Ради України*. 1991.
15. Лук'янець Д. М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності : концептуальні засади та проблеми правореалізації : дис. ...д.ю.н. / 12.00.07. К., 2007. 410 с.

Анотація

Хижня Л. Є. Адміністративна відповідальність юридичних осіб за вчинення правопорушень у сфері охорони довкілля. – Стаття.

Акцентовано, що визначення сутності адміністративної відповідальності у сфері охорони довкілля вимагає застосування дедуктивного методу наукового пізнання, що дозволяє слідувати від розуміння загальної категорії до спеціальних її складових. Наголошено, що розуміння сутності адміністративної відповідальності у сфері захисту довкілля має головною проблемою бланкетний характер відповідних норм адміністративного законодавства як регулятора відповідних су-

спільних відносин. Визначено, що підставами адміністративної відповідальності у сфері захисту довкілля є вчинення порушення норм адміністративно-деліктного законодавства України. Адміністративні правопорушення у сфері захисту довкілля класифіковано за об'єктом, суб'єктом, способом вчинення. В ході здійсненої класифікації адміністративних правопорушень у сфері захисту довкілля аргументовано доцільність застосування заходів адміністративної відповідальності до юридичних осіб. Адміністративну відповідальність у сфері захисту довкілля визначено як сукупність адміністративних процедур, що передбачають своїм результатом застосування до особи (фізичної чи юридичної), внаслідок діяльності якої заподіяно шкідливий вплив на довкілля адміністративних санкцій. Визначено необхідність встановлення механізмів адміністративної відповідальності без вини. Зазначено, що вина як характеристика суб'єктивної сторони складу адміністративної відповідальності може бути застосовано виключно в аспекті оцінки правомірності діяльності фізичних осіб, а відтак не може бути визнана обов'язковою ознакою такої категорії. Зроблено висновок, що запровадження інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб за вчинення правопорушень у сфері захисту довкілля передбачає перегляду розуміння категорії вини як її складового елементу та встановлення унікальної системи стягнень, до яких, зокрема, необхідно віднести вилучення прибутку (доходу); накладення адміністративно-господарського штрафу; обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання; заборона реклами продукції, що виробляється юридичною особою-забруднювачем довкілля.

Ключові слова: адміністративне правопорушення, довкілля, об'єкт, природні ресурси, суб'єкти, фізичні особи, юридичні особи.

Аннотация

Хижня Л. Е. Административная ответственность юридических лиц за совершение правонарушений в сфере охраны окружающей среды. – Статьи.

Акцентируется, что определение сущности административной ответственности в области охраны окружающей среды требует применения дедуктивного метода научного познания, позволяющий следовать от понимания общей категории до специальных ее составляющих. Отмечено, что понимание сущности административной ответственности в сфере защиты окружающей среды имеет главной проблемой бланкетный характер соответствующих норм административного законодательства как регулятора соответствующих общественных отношений. Определено, что основаниями административной ответственности в сфере защиты окружающей среды является совершение нарушения норм административно-деликтного законодательства Украины. Административные правонарушения в области защиты окружающей среды классифицированы по объекту, субъектом, способом совершения. В ходе проведенной классификации административных правонарушений в сфере защиты окружающей среды аргументированно целесообразность применения мер административной ответственности к юридическим лицам. Административной ответственности в сфере защиты окружающей среды определен как совокупность административных процедур, предусматривающих своим результатом применения к лицу (физическому или юридическому), в результате деятельности которой причинен вредное воздействие на окружающую

среду административных санкций. Определена необходимость установления механизмов административной ответственности без вины. Отмечено, что вина как характеристика субъективной стороны состава административной ответственности может быть применено только в аспекте оценки правомерности деятельности физических лиц, а потому не может быть признана обязательным признаком такой категории. Сделан вывод, что введение института административной ответственности юридических лиц за совершение правонарушений в сфере защиты окружающей среды предусматривает просмотра понимания категории вины как ее составного элемента и установка уникальной системы взысканий, к которым, в частности, необходимо отнести извлечение прибыли (дохода); наложение административно-хозяйственного штрафа; ограничение или приостановление деятельности субъекта хозяйствования; запрет рекламы производимой продукции юридическим лицом-загрязнителем окружающей среды.

Ключевые слова: административное правонарушение, окружающей среды, объект, природные ресурсы, субъекты, физические лица, юридические лица.

Summary

Khyzhnia L. Y. Administrative responsibility of legal persons for offenses environmental. – Article.

It is emphasized that the definition of the essence of administrative responsibility in the field of environmental protection requires the use of a deductive method of scientific knowledge, which allows one to follow from understanding the general category to its special components. It is noted that understanding the essence of administrative responsibility in the field of environmental protection has the main problem the blanket nature of the relevant norms of administrative law as a regulator of relevant public relations. It is determined that the basis of administrative responsibility in the field of environmental protection is a violation of the administrative-tort legislation of Ukraine. Administrative offenses in the field of environmental protection are classified by object, subject, method of commission. In the course of the classification of administrative offenses in the field of environmental protection, the feasibility of applying administrative responsibility measures to legal entities was reasoned. Administrative responsibility in the field of environmental protection is defined as the totality of administrative procedures that provide as a result of application to a person (physical or legal), as a result of which harmful administrative effects on the environment are caused. The necessity of establishing mechanisms of administrative responsibility without fault is determined. It is noted that guilt as a characteristic of the subjective side of the composition of administrative responsibility can be applied only in terms of assessing the legitimacy of the activities of individuals, and therefore cannot be recognized as an obligatory attribute of this category. It is concluded that the introduction of the institution of administrative responsibility of legal entities for committing offenses in the field of environmental protection involves viewing an understanding of the category of guilt as its component and setting up a unique system of penalties, which, in particular, include profit (income); imposition of an administrative fine; restriction or suspension of the business entity; a ban on advertising products by a legal entity polluting the environment.

Key words: administrative offense, environment, object, natural resources, subjects, individuals, legal entities.

УДК 342.9+349.6

*М. А. Шепель**здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету*

СПОСОБИ ВИРІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПОРІВ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВА ЛЮДИНИ НА БЕЗПЕЧНЕ ДОВКІЛЛЯ

Постановка проблеми. Відповідно до статті 50 Конституції України встановлено, що кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Забезпечення належного захисту визначеного чинним законодавством суб'єктивного публічного чи приватного права є складовою механізмом його захисту юрисдикційними та неюрисдикційними способами впливу. Ефективність правового регулювання у сфері використання природних ресурсів залежить від впровадження належних, ефективних і головне оперативних способів забезпечення прав людини на безпечне довкілля.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми. Тематиці визначення змісту та особливостей захисту прав людини, його способів та особливостей реалізації захисту права на безпечне довкілля присвячено велику кількість наукових праць. Такими представниками юридичної науки є: В. І. Андрейцев, Д. О. Бочаров, В. М. Бевзенко, О. Р. Дашковська, М. Ю. Задніпряна, Ю. О. Лєге-за, В. В. Лемак, Д. В. Лук'янов, М. І. Козюбра, А. М. Колодій, Т. О. Коломєєць, Р. С. Мельник, О. В. Петришин, С. П. Погребняк, І. В. Яковюк та ін. Однак досить суттєва розвиненість тематики принципів у науковій літературі не означає, що зазначена тема вичерпала себе. Нині актуальність оптимізації способів захисту прав на безпечне довкілля у встановленні ефективних процедур його реалізації.

Метою проведення даного наукового дослідження є з'ясування сутності категорії адміністративного спору у сфері захисту права на безпечне довкілля, встановлення його сутності та ознак, способів розгляду та вирішення.

Виклад основного матеріалу. Адміністративні спори виникають у сфері захисту права людини на безпечне довкілля, що, по-перше, пов'язується із заподіянням шкоди підприємствами-забруднювачами, тобто порушенням режиму спеціального природокористування шляхом перевищення встановлених лімітів викидів забруднюючих речовин у атмосферне повітря, скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти, псування ґрунтів тощо; по-друге, пов'язується із використання природних ресурсів без відповідного дозволу (ліцензії); по-третє, недотримання рекомендаційних висновків контрольно-наглядових органів публічного

управління у сфері захисту довкілля. Виникаючі правові спори можуть бути умовно класифіковані залежно від інтересу, який його учасниками обстоюється, на приватно-правові та публічно-правові спори.

Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України встановлюється, що під публічно-правовим спором необхідно розуміти 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;

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;

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.

Триваюча нині судова реформа, спрямована на оновлення судів в Україні, вимагає часу, а відтак і пошуку альтернативних способів вирішення публічно-правових спорів, визначення підстав і умов їх застосування. Тому окрім існуючих юрисдикційних способів (пов'язаних із діяльністю спеціально уповноважених суб'єктів публічного управління), виділяються і неюрисдикційні способи, не пов'язані з участю судових органів.

Публічно-правові спори у сфері захисту права людини на безпечне довкілля можуть бути вирішені: у судовому порядку (у порядку адміністративного судочинства); у адміністративному порядку; у медіаційному порядку.

Адміністративний порядок оскарження управлінських рішень у сфері захисту права людини на безпечне довкілля є альтернативою судовому розгляду. Адміністративний порядок розгляду та вирішення публічно-правових спорів за думкою більшості представників адміністративної науки відноситься до найбільш оперативного способу врегулювання правових розбіжностей. Так, І. П. Голосніченко, Л. М. Черненко, розглядаючи проблеми реалізації та забезпечення захисту прав учасників адміністративних правовідносин,

наголошують, що застосування права на адміністративне оскарження є способом, здатним реалізувати у максимально короткі строки процедури захисту порушеного права. Крім того, вчені підкреслюють економічність такого способу захисту порушеного права [1].

Правове регулювання реалізації права на захист у адміністративному порядку здійснюється відповідно до положень Закону України «Про звернення громадян», де передбачається такі форми його реалізації. Зокрема, відповідно до статті 3 Закону України «Про звернення громадян» визначено такі форми, як :

1) пропозиції (зауваження) - звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства;

2) заява (клопотання) - звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності. Клопотання - письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо;

3) скарга - звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб [2].

Визначені норми є нормами загальної дії. Спеціального порядку реалізації права на захист у сфері охорони довкілля чинним законодавством України не встановлюється, однак при цьому необхідно наголосити на визначеній на рівні міжнародного співробітництва надзвичайної актуальності сприяння урядів охороні екологічних прав громадян.

Зокрема, мова йде про реалізацію положень Орхуської конвенції - Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, відкритої для приєднання для держав і регіональних організацій економічної інтеграції з 22 грудня 1998 року [3].

Окремі норми чинного законодавства визначають особливості розгляду та вирішення публічно-правових спорів у сфері захисту довкілля.

Зокрема, відповідно до статей 158-159 Земельного кодексу України встановлено, що суб'єктами розгляду спорів з використання, володіння, розпорядження земельними ресурсами є суд, органи місцевого самоврядування та центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері земельних відносин – Державна служба картографії, геодезії та земельного кадастру України [4]. Виключно судом вирішуються земельні спори з приводу володіння, користування і розпорядження земельними ділянками, що перебувають у власності громадян і юридичних осіб, а також спори щодо розмежування територій сіл, селищ, міст, районів та областей [4].

Так само визначається лише коло суб'єктів вирішення спорів у сфері використання лісових ресурсів. У статті 103 Лісового кодексу України встановлено, що виключно судами вирішуються «спори з питань володіння, користування і розпорядження лісами, які перебувають у власності громадян і юридичних осіб» [5]. Тоді як відповідно до статті 109 Водного кодексу України прямо не визначено виключної юрисдикції суду у вирішенні спорів, що виникають у сфері використання водних ресурсів [6].

Відповідно до статті 64 Кодексу України про надра встановлюються особливості розгляду спорів у сфері використання ділянок надр, в тому числі з питань отримання спеціальних дозволів на видобування корисних копалин [7].

Висновок. Оптимізації процедури розгляду та вирішень поданих звернень громадян у сфері захисту прав на безпечне довкілля сприятиме активізація процесів впровадження Концепції електронного урядування [8]. Зокрема, відповідно до зазначеної Концепції передбачається можливість подання звернення у вигляді скарги, пропозиції чи заяви в електронній формі.

Таким чином, головною проблемою такого роду звернень громадян є відсутність чітко визначеної процедури реагування на такі звернення, які звернення підлягають офіційній реєстрації, які строки їх звернення, і взагалі чи є необхідним розглядати кожне таке звернення і реагувати на нього з боку уряду. Постановою Кабінету Міністрів України від 18.01.2012 № 21 не визначено строки реагування на звернення громадян, подані через контактний центр [9]. Окрім того адміністративний порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності у сфері захисту довкілля має безсумнівні переваги порівняно з судовою формою порушеного інтересу. До таких переваг, як правило, відносять доступний розмір розгляду скарги (відповідно до статті 23 Закону України «Про звернення громадян» такий розгляд здійснюється безоплатно, тоді як з запровадженням змін до Кодексу адміністративного судочинства України впроваджуються підвищені розміри стягнень за судовий розгляд

адміністративної справи); відносно оперативний строк розгляду скарги порівняно з судовим, що складає максимально в окремих випадках 45 календарних днів (стаття 20 Закону «Про звернення громадян»)[10, с. 22].

Отже, необхідно зазначити, що процеси реалізації права на захист у сфері охорони довкілля вимагають систематизаційних змін, зокрема, уніфікації адміністративних процедур розгляду звернень громадян.

Література

1. Голосніченко І. П. Правовий інститут адміністративного оскарження в регулюванні діяльності органів державної реєстрації актів цивільного стану. URL : http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/VKPI_soc_2012_2_25.pdf
2. Про звернення громадян : Закон України від 02 жовтня 1996 року *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст.256.
3. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція). URL.: https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/994_015
4. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. Ст.27.
5. Лісовий кодекс України : Закон України від 21 січня 1994 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 17. Ст.99.
6. Водний кодекс України : Закон України від 6 червня 1995 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 24. Ст.189.
7. Кодекс України про надра : Закон України від 27 липня 1994 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 36. Ст.340.
8. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р. Офіційний вісник України. 42390's "9: 0140'46240
9. Про затвердження Положення про Національну систему опрацювання звернень до органів виконавчої влади та Типового положення про контактний центр Автономної Республіки Крим, області, м. Києва і Севастополя : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.01.2012 № 21 / Кабінет Міністрів України. Офіційний вісник України, 2012. № 5. Ст. 171.
10. Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади / Практичний посібник. Дрогобич : Коло, 2009. 112 с.

Анотація

Шепель М.А. Способи вирішення адміністративних спорів у сфері захисту права людини на безпечне довкілля. – Стаття.

У статті автором піднімаються питання визначення юрисдикції адміністративного суду з вирішення спорів щодо використання природних ресурсів в Україні. Визначено, що розгляд публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів допускається в судовому та досудовому порядкух. До досудовим способам вирішення публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів віднесено адміністративний порядок розгляду таких скарг. Наголошено на необхідності

забезпечення запобігання корупційних ризиків при вирішенні публічно-правового спору в сфері використання охорони навколишнього природного середовища, запропоновані шляхи вирішення проблеми забезпечення прозорості і неупередженості прийняття управлінських рішень. Обґрунтовано необхідність подальшого вдосконалення адміністративно-процедурного законодавства в сфері розгляду спорів з питань використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки. Визначено особливості розгляду і вирішення адміністративних спорів у сфері захисту екологічних прав громадян. Автором визначені юрисдикційну і Неюрисдикційна способи захисту порушених прав громадян на безпечне довкілля. Охарактеризовані процедури розгляду і вирішення спорів у сфері захисту навколишнього природного середовища в адміністративному порядку. Зроблено акцент на необхідності активізації реформаційних процесів впровадження електронних форм подачі звернень громадян у зв'язку із захистом прав на безпечне довкілля.

Ключові слова: адміністративний спір, адміністративний порядок, звернення громадян, медіація, публічно-правовий спір, природні ресурси, юрисдикція.

Аннотация

Шепель М. А. Способы решения административных споров в сфере защиты права человека на безопасную окружающую среду. – Статья.

В статье автором поднимаются вопросы определения юрисдикции административного суда по разрешению споров по использованию природных ресурсов в Украине. Определено, что рассмотрение публично-правовых споров в сфере использования природных ресурсов допускается в судебном и досудебном порядках. К досудебным способам решения публично-правовых споров в сфере использования природных ресурсов отнесены административный порядок рассмотрения таких жалоб. Подчеркнута необходимость обеспечения предотвращения коррупционных рисков при решении публично-правового спора в сфере использования охраны окружающей природной среды, предложены пути решения проблемы обеспечения прозрачности и беспристрастности принятия управленческих решений. Обоснована необходимость дальнейшего совершенствования административно-процедурного законодательства в сфере рассмотрения споров по вопросам использования природных ресурсов и обеспечения экологической безопасности. Определены особенности рассмотрения и решения административных споров в сфере защиты экологических прав граждан. Автором определены юрисдикционные и неюрисдикционные способы защиты нарушенных прав граждан на безопасную окружающую среду. Охарактеризованы процедуры рассмотрения и решения споров в сфере защиты окружающей природной среды в административном порядке. Сделан акцент на необходимости активизации реформационных процессов внедрения электронных форм подачи обращений граждан в связи с защитой прав на безопасную окружающую среду.

Ключевые слова: административный спор, административный порядок, обращение граждан, медиация, публично-правовой спор, природные ресурсы, юрисдикция.

Summary

Shepel M. A. Ways to address administrative disputes in the field of protecting human rights to a safe environment. – Article.

In the article, the author raises questions of determining the jurisdiction of an administrative court to resolve disputes on the use of natural resources in Ukraine. It was

determined that the consideration of public law disputes in the field of the use of natural resources is allowed in the judicial and pre-trial order. The pre-trial methods of resolving public law disputes in the use of natural resources include the administrative procedure for dealing with such complaints. The necessity of ensuring the prevention of corruption risks in resolving a public law dispute in the field of the use of environmental protection was emphasized, ways to solve the problem of ensuring transparency and impartiality of managerial decisions were proposed. The necessity of further improving the administrative and procedural legislation in the field of the settlement of disputes regarding the use of natural resources and ensuring environmental safety is substantiated. Features

of consideration and resolution of administrative disputes in the field of protection of environmental rights of citizens are determined. The author defines jurisdictional and non-jurisdictional ways of protecting the violated rights of citizens to a safe environment. Administrative procedures for the consideration and resolution of disputes in the field of environmental protection are described. Emphasis is placed on the need to intensify the reform processes of introducing electronic forms of filing citizens' appeals in connection with the protection of rights to a safe environment.

Key words: administrative administrative law, administrative law, mass of people, media, public law, natural resources, jurisdiction.

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 342.5

Г. Ю. Нечипорук*здобувач кафедри конституційного права
та порівняльного правознавства
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

ВИКОНАННЯ ПІЛОТНОГО РІШЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ В СПРАВІ «ЮРІЙ МИКОЛАЙОВИЧ ІВАНОВ ПРОТИ УКРАЇНИ»: ВЖИТТЯ ЗАХОДІВ ЗАГАЛЬНОГО ХАРАКТЕРУ

Постановка проблеми. Структурним елементом суб'єктивного юридичного права кожного на справедливий суд є право кожного на виконання рішення судової установи [1]. Стаття 55 Конституції України гарантує кожному право після використання всіх національних засобів юридичного захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна. Тобто, застосовувати субсидіарний механізм захисту своїх прав в разі якщо національний (державний) механізм захисту є не ефективним [2]. Відповідно, рішення міжнародної судової установи має бути виконане державою.

Водночас, Європейський суд з прав людини виявив щодо України таку проблему, яка поставила під загрозу ефективність конвенційного механізму захисту прав людини: державою не забезпечено ефективного виконання не лише рішень національних судових установ, але й пілотних рішень Європейського суду з прав людини. При цьому, акцентуємо увагу, що Європейський суд з прав людини застосовує процедуру пілотного рішення, розглядаючи масові спори, що виникають внаслідок різних повторюваних структурних або системних проблем в державі, які призводять до постійного зростання кількості заяв до Суду. Європейський суд з прав людини декілька разів застосовував процедуру пілотного рішення щодо проблеми не виконання Україною рішень національних судів, та застосовував в рішенні «Бурмич та інші проти України» [3] цю процедуру і у зв'язку з не виконанням Україною пілотного рішення в справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» [4].

Значення для України та інших країн-учасниць Ради Європи пілотного рішення Європейського суду з прав людини у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» полягає не лише в виявленні та констатації Судом структурних

системних проблем щодо виконання в Україні рішень судових установ, яка існує понад 10 років, рекомендації державі усунути першоджерело цих проблем та застосувати заходи загального характеру, які б були ефективні в довгостроковій перспективі. Це рішення стало викликом для держави щодо забезпечення панування в державі принципу верховенства права. Було піднято питання чи може держава самостійно його виконати, що передбачало вжиття заходів загального та індивідуального характеру відповідно до умов Суду, які б були ефективні в довгостроковій перспективі та усували першоджерело не виконання Україною рішень національних судових установ та Європейського суду з прав людини. Тобто, це рішення поставило питання про виконання державою своїх зобов'язань за Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод: виконання самого пілотного рішення Європейського суду з прав людини в справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» та докорінну реформу системи виконання рішень судових установ в Україні. Також це рішення підняло і більш глибокі питання відданості держави Конвенційним цінностям, імплементації конституційних традицій держав-членів Ради Європи до законодавства України та панування в Україні принципу верховенства права.

Таким чином, дослідження питання виконання Україною пілотного рішення Європейського суду з прав людини у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» є актуальним, теоретично і практично назрілим.

Аналіз наукових публікацій. В юридичній літературі вітчизняні та зарубіжні вчені приділяють в своїх дослідженнях увагу питанню виконання державами рішень Європейського суду з прав людини [5; 6; 7; 8; 9]. Водночас, комплексних досліджень щодо заходів загального характеру, які були вжиті Україною для виконання пілотних рішень Європейського суду з прав людини, проведено не було.

Мета статті – встановити вид заходу загального характеру, який було вжито Україною для виконання рішення «Юрій Миколайович Іванов проти України», встановити засоби юридичного захисту на національному рівні, які були створені в Україні, з метою виконання цього рішення та надати оцінку їх реальної ефективності.

Виклад основного матеріалу. В пілотному рішенні у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» Європейський суд з прав людини зазначив, що пілотна справа «Юрій Миколайович Іванов проти України» стосувалася двох повторюваних проблем: 1) тривалого невиконання остаточних рішень національних судів; 2) відсутності на національному рівні ефективного засобу юридичного захисту у зв'язку з цим.

Відповідно до ст. 13 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 р. заходи загального характеру вживаються з метою забезпечення додержання державою положень Конвенції, порушення яких встановлене Рішенням, забезпечення усунення недоліків системного характеру, які лежать в основі виявленого Судом порушення, а також усунення підстави для надходження до Суду заяв проти України, спричинених проблемою, що вже була предметом розгляду в Суді [10]. Заходами загального характеру є заходи, спрямовані на усунення зазначеної в Рішенні системної проблеми та її першопричини, зокрема: а) внесення змін до чинного законодавства та практики його застосування; б) внесення змін до адміністративної практики; в) забезпечення юридичної експертизи законопроектів; г) забезпечення професійної підготовки з питань вивчення Конвенції та практики Суду прокурорів, адвокатів, працівників правоохоронних органів, працівників імміграційних служб, інших категорій працівників, професійна діяльність яких пов'язана із правозастосуванням, а також з триманням людей в умовах позбавлення свободи; д) інші заходи, які визначаються - за умови нагляду з боку Комітету міністрів Ради Європи - державою-відповідачем відповідно до Рішення з метою забезпечення усунення недоліків системного характеру, припинення спричинених цими недоліками порушень Конвенції та забезпечення максимального відшкодування наслідків цих порушень [10].

Отже, по-перше, саме на усунення системної проблеми та її першопричини спрямовані заходи загального характеру. По-друге, вжиття заходів загального характеру носить комплексний характер.

На виконання пілотного рішення Європейського суду з прав людини у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» Україна вживала такі заходи загального характеру: 1) заходи, пов'язані з запровадженням національних засобів юридич-

ного захисту; 2) альтернативний механізм виконання судових рішень.

Загальновідомо: засоби юридичного захисту на національному рівні мають бути ефективними адже саме на державу покладається обов'язок з захисту прав людини і основоположних свобод. Захист прав людини і основоположних свобод Європейським судом з прав людини є субсидіарним механізмом захисту. Відтак, одним з ключових заходів загального характеру було створення ефективних засобів юридичного захисту на національному рівні. В вище зазначеному пілотному рішенні Європейського суду з прав людини було констатовано не ефективність існуючих національних засобів юридичного заходу. Відтак, після ухвалення пілотного рішення Комітет міністрів Ради Європи головним чином зосередився на питанні: 1) створення засобів юридичного захисту на національному рівні; 2) оцінка їх реальної ефективності.

Загальним заходом загального характеру, пов'язаним з запровадженням національних засобів юридичного захисту стало прийняття Верховною Радою України Закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» в 2012 р. [11] Цей закон встановив гарантії держави щодо виконання судових рішень та виконавчих документів, визначених Законом України «Про виконавче провадження» та особливості їх виконання. Цим законом було впроваджену нову спеціальну процедуру виконання рішень національних судів, ухвалених проти держави, після набрання ним чинності. Таким чином, дія цього закону розповсюджувалась лише на рішення, ухвалені після набрання цим законом чинності – на «нові рішення». Дія цього закону не розповсюджувалась на рішення, ухвалені до набрання ним чинності, т.з. «старі рішення».

Відтак, запроваджена Законом України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень», який набрав чинності 1 січня 2013 р., нова спеціальна процедура виконання рішень національних судів, ухвалених проти держави, існуючу в Україні проблему не виконання рішень національних судових установ та проблему створення ефективних національних засобів юридичного захисту вирішила лише частково адже гарантії держави щодо виконання судових рішень та виконавчих документів, визначених Законом України «Про виконавче провадження», не було розповсюджено на «старі рішення». 19 вересня 2013 р. Верховною Радою України було внесено зміни до цього Закону: сфера його дії була поширена на «старі» судові рішення.

Законом також визначено коло суб'єктів-боржників за рішеннями національного суду, щодо яких держава надає гарантії щодо виконання судових рішень: 1) держава; 2) державний орган; 3)

підприємство. Особливість цих суб'єктів полягає в тому, що чинним законодавством України забороняється реалізація їх майна.

Ця гарантія передбачає, зокрема, що в разі невиконання зобов'язань вище зазначеними боржниками, автоматичне виконання рішень здійснюється за рахунок коштів, передбачених бюджетною програмою. Таким чином, боржник за рішенням національного суду – держава, державний орган, підприємство, майно яких забороняється до реалізації законодавством, перш за все мають самі виконати рішення. І лише в разі невиконання зобов'язання цими боржниками – виконання рішення здійснюється за рахунок коштів, передбачених бюджетною програмою. При цьому, особливість цієї гарантії полягає в тому, що вона обмежується коштами, передбаченими Законом про бюджет на кожний рік (щодо судових рішень, ухвалених до 1 січня 2013 р. - дати набрання чинності Законом про гарантії («старих» судових рішень) та судових рішень, ухвалених після цієї дати («нових» судових рішень).

Комітет Міністрів Ради Європи констатував, що такий механізм автоматичного виконання рішень суду суперечить зусиллям органів влади щодо впровадження ефективного засобу захисту в цих справах. Більше того, суттєвий недолік цього механізму полягав в тому, що він не може застосовуватись до виплати справедливої сатисфакції, присудженої Європейським судом з прав людини. Ще один недолік цього механізму полягає в тому, що він не враховує той факт, що є умови, які встановлюються Європейським судом з прав людини, згідно з якими і відбувається виплата справедливої сатисфакції, і ці умови є складовою частиною механізму виконання рішення Європейського суду з прав людини.

Аргументація органів державної влади України в листі від 9 липня 2015 р., що Закон України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» є «одним із способів гарантування виконання рішень національних судів» [3], дозволяє дійти висновку про не виконання державою пілотного рішення в справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» оскільки держава мала створити ефективні засоби юридичного захисту на національному рівні, а не «частково ефективні» або «один із засобів, який є частково ефективним». Більше того, держава визнала, що «коштів, передбачених для цієї мети, недостатньо для негайного погашення всієї заборгованості». Неурядова організація «Українська Гельсінська спілка з прав людини» в своєму листі від 26 травня 2015 р. [3] до Комітету Міністрів Ради Європи зазначила, що «розмір коштів, передбачених Законом України «Про державний бюджет України на 2015 рік» на погашення заборгованості за Законом про гарантії та на виплату справедливої сатисфакції, прису-

дженої Судом, а саме 150 000 000 грн, становить лише 1% від загальної суми боргу» [3].

Отже, нова спеціальна процедура виконання рішень національних судів, ухвалених проти держави, не вирішила проблему невиконання або тривалого виконання рішень національних судів в Україні та створення ефективного національного юридичного засобу захисту адже механізм автоматичного виконання рішень суду в разі невиконання зобов'язань державою, державним органом, підприємством, майно яких забороняється до реалізації законодавством, за рахунок коштів, передбачених бюджетною програмою, не був ретельно розробленим.

На виконання пілотного рішення Європейського суду з прав людини в справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» органами влади України було розроблено і альтернативний механізм виконання судових рішень. Суть цього механізму полягала у реструктуризації заборгованості (на загальну суму до 7 544 562 370 грн), що виникла станом на 01 січня 2015 р., шляхом видачі казначейських векселів строком обігу до семи років: 1) за невиконаними рішеннями судів, виконання яких гарантовано державою відповідно до Закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень»; 2) за невиконаними рішеннями Європейського суду з прав людини.

Передбачалось, що лише частину боргу буде сплачено готівкою (до 10%) у межах коштів, передбачених на це Законом «Про Державний бюджет України на 2015 рік». У своєму листі від 26 травня 2015 р. неурядова організація «Українська Гельсінська спілка з прав людини» зазначила, що «у цьому механізмі «є серйозні прогалини». Зокрема, вона зазначила, що передбачувана відсоткова ставка 3% була занизькою та навіть не покривала річний рівень інфляції. Крім того, вона зазначила, що семирічний строк погашення заборгованості за рахунок видачі векселів був занадто довгим» [3]. Секретар Європейського суду у своєму листі Комітету міністрів від 10 червня 2015 р. зазначив щодо повторюваних справ, що «Україна представляє собою найбільш серйозну проблему із приблизно 9000 заяв, що стосуються однієї і тієї ж проблеми, а саме невиконання рішень національних судів», а також підкреслив, що процедура пілотного рішення «не забезпечила результатів, очікуваних на національному рівні, в результаті чого Європейський суд з прав людини має здійснювати індивідуальний розгляд решти справ» [3].

Отже, через те, що альтернативний механізм не був ретельно розроблений, наслідком його впровадження не стало створення ефективного національного засобу юридичного захисту.

Висновки.

1. Встановлено: на виконання пілотного рішення Європейського суду з прав людини у спра-

ві «Юрій Миколайович Іванов проти України» Україна вжила такий вид заходу загального характеру: інші заходи, які визначені - за умови нагляду з боку Комітету міністрів Ради Європи - державою-відповідачем відповідно до Рішення з метою забезпечення усунення таких недоліків системного характеру як тривале невиконання остаточних рішень національних судів та відсутності на національному рівні ефективного засобу юридичного захисту у зв'язку з цим, припинення спричинених цими недоліками порушень Конвенції та забезпечення максимального відшкодування наслідків цих порушень.

Встановлено засоби юридичного захисту на національному рівні, які були створені в Україні, з метою виконання цього рішення: впровадження нової спеціальної процедури виконання рішень національних судів, боржниками за рішеннями яких є держава, державний орган, підприємство, майно яких забороняється до реалізації законодавством; альтернативний механізм виконання судових рішень.

Загальним заходом загального характеру, пов'язаним зі створенням ефективних засобів юридичного захисту на національному рівні, стало прийняття Верховною Радою України Закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень».

2. Виявлено недоліки механізму автоматичного виконання рішень суду в разі невиконання зобов'язань державою, державним органом, підприємством, майно яких забороняється до реалізації законодавством: автоматичне виконання рішень здійснюється за рахунок коштів, передбачених бюджетною програмою, яка обмежується коштами, передбаченими Законом про бюджет на кожний рік; не може застосовуватись до виплати справедливої сатисфакції, присудженої Європейським судом з прав людини; не враховує той факт, що є умови, які встановлюються Європейським судом з прав людини, згідно з якими відбувається виплата справедливої сатисфакції, і ці умови є складовою частиною механізму виконання рішення Європейського суду з прав людини. Акцентовано увагу і на такому недоліку прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень», який в подальшому було виправлено, як розповсюдження дії цього закону на рішення, ухвалені після набрання ним чинності.

Виявлено недоліки альтернативного механізму виконання судових рішень: занижка відсоткова ставка, яка не покривала річний рівень інфляції; занадто довгий строк погашення заборгованості за рахунок видачі векселів.

3. Аргументовано, що механізм автоматичного виконання рішень суду в разі невиконання зобов'язань державою, державним органом, підприєм-

ством, майно яких забороняється до реалізації законодавством та альтернативний механізм виконання судових рішень не були ретельно розроблені та суперечили зусиллям органів влади щодо впровадження ефективного засобу захисту в цих справах.

Література

1. Дешко Л.М. Конституційне право на звернення до міжнародних судових установ та міжнародних організацій: монографія. *Ужгород*, 2016. 486 с.
2. Дешко Л. Виконання рішень національних судів: принципи Європейського суду з прав людини. *Публічне право*, 2012. №4. С. 167–173.
3. Рішення Європейського суду з прав людини в справі «Бурмич проти України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/>.
4. Рішення Європейського суду з прав людини в справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» від 15 жовтня 2009 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_479.
5. Дешко Л., Боднар О. Правова природа рішень Європейського суду з прав людини. *Правничий часопис Донецького університету*, 2008. № 2. С. 76–81.
6. Толкачова І.А., Полінська Д.О. Європейський механізм захисту конституційних прав і свобод людини в контексті діяльності ОБСЄ. *Юридичний вісник*. 2016. №4. С. 92–96.
7. Deshko L. European Standards of Human Rights: Course book. *Donetsk: Modern Printing (Suchasny Dook)*, 2013. 142 p.
8. Gerards J., Glas L. Access to justice in the European Convention on Human Rights system. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2017. 35(1). P. 11–30.
9. Deshko L. The principle of «de minimis non curat praetor» in International Law. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2018. №4. С. 5–15.
10. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23 лютого 2006 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>.
11. Про гарантії держави щодо виконання судових рішень: Закон України від 5 червня 2012 р. № 4901-VI. *Відомості Верховної Ради*, 2013. № 17. Ст. 158.

Анотація

Нечипорук Г. Ю. Виконання пілотного рішення європейського суду з прав людини в справі «Юрій Миколайович Іванов проти України»: вжиття заходів загального характеру. – Стаття.

Статтю присвячено встановленню виду заходів загального характеру, який був вжитий Україною для виконання пілотного рішення «Юрій Миколайович Іванов проти України», а також встановленню засобів юридичного захисту на національному рівні, які були створені в Україні, з метою виконання цього рішення, оцінці їх реальної ефективності. Акцентовано увагу на тому, що структурним елементом суб'єктивного юридичного права кожного на справедливий суд є право кожного на виконання рішення судової установи. Встановлено, що для виконання пілотного рішення Європейського суду з прав людини у справі «Юрій Миколайович Іванов проти України» держава вжила такий вид заходу загального характеру: інші заходи, які визначені – за умови нагляду з боку Комітету міністрів Ради Європи – державою-відповідачем відповідно до Рішення з метою забезпечення усунення таких недоліків системного характеру як тривале невиконання

остаточних рішень національних судів та відсутність на національному рівні ефективного засобу юридичного захисту у зв'язку з цим, припинення спричинених цими недоліками порушень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та забезпечення максимального відшкодування наслідків цих порушень. Встановлено засоби юридичного захисту на національному рівні, які були створені в Україні, з метою виконання цього пілотного рішення: впровадження нової спеціальної процедури виконання рішень національних судів, боржниками за рішеннями яких є держава, державний орган, підприємство, майно яких забороняється до реалізації законодавством України; альтернативний механізм виконання судових рішень. Виявлено недоліки механізму автоматичного виконання рішень суду в разі невиконання зобов'язань державою, державним органом, підприємством, майно яких забороняється до реалізації законодавством: автоматичне виконання рішень здійснюється за рахунок коштів, передбачених бюджетною програмою, яка обмежується коштами, передбаченими Законом про бюджет на кожний рік; не може застосовуватись до виплати справедливої сатисфакції, присудженої Європейським судом з прав людини; не враховує той факт, що є умови, які встановлюються Європейським судом з прав людини, згідно з якими відбувається виплата справедливої сатисфакції, і ці умови є складовою частиною механізму виконання рішення Європейського суду з прав людини. Виявлено недоліки альтернативного механізму виконання судових рішень. Аргументовано, що ці механізми не були ретельно розроблені та не мали наслідком впровадження ефективного засобу захисту в Україні.

Ключові слова: рішення суду, рішення Європейського суду з прав людини, виконання рішення суду, заходи загального характеру.

Аннотация

Нечипорук А. Ю. Выполнение пилотного решения Европейского суда по правам человека по делу «Юрий Николаевич Иванов против Украины»: принятие мер общего характера. – Статья.

Статья посвящена установлению вида мер общего характера, который был употреблен Украины для выполнения пилотного решения «Юрий Николаевич Иванов против Украины», а также установлению средств правовой защиты на национальном уровне, которые были созданы в Украине, с целью выполнения этого решения, оценке их реальной эффективности. Акцентировано внимание на том, что структурная элемент субъективного юридического права каждого на справедливый суд является право каждого на исполнение решения судебного учреждения. Установлено, что для выполнения пилотного решения Европейского суда по правам человека по делу «Юрий Николаевич Иванов против Украины» государство приняло такой вид мероприятия общего характера: другие мероприятия, которые определены - при условии надзора со стороны Комитета министров Совета Европы - государством-ответчиком в соответствии с решением с целью обеспечения устранения таких недостатков системного характера как длительное неисполнение окончательных решений национальных судов и отсутствие на национальном уровне эффективного средства правовой защиты в связи с этим, допущения вызванных этими недостатками нарушений Конвенции о защите прав человека и основных свобод и обеспечения максимального возмещения последствий этих нарушений. Установлено средства правовой защиты на национальном уровне, которые были созданы в Украине, с целью выполнения этого пилотного реше-

ния: внедрение новой специальной процедуры исполнения решений национальных судов, должниками по решениям которых является государство, государственный орган, предприятие, имущество которых запрещается к реализации законодательством Украины; альтернативный механизм исполнения судебных решений. Вывявлены недостатки механизма автоматического выполнения решений суда в случае невыполнения обязательств государством, государственным органом, предприятием, имущество которых запрещается к реализации законодательством: автоматическое выполнение решений осуществляется за счет средств, предусмотренных бюджетной программой, которая ограничивается средствами, предусмотренными Законом о бюджете на каждый год; не может применяться к выплате справедливой компенсации, присужденной Европейским судом по правам человека; не учитывает тот факт, что есть условия, которые устанавливаются Европейским судом по правам человека, согласно которым происходит выплата справедливой компенсации, и эти условия являются составной частью механизма выполнения решения Европейского суда по правам человека. Вывявлены недостатки альтернативного механизма исполнения судебных решений. Аргументировано, что эти механизмы не были тщательно разработаны и не имели следствием внедрения эффективного средства защиты в Украине.

Ключевые слова: решение суда, решения Европейского суда по правам человека, исполнение решения суда, меры общего характера.

Summary

Nechiporuk A. Yu. The Yuriy Mykolayovych Ivanov v. Ukraine pilot judgment of the European court of human rights: general measures in order to implement this pilot judgment. – Article.

The article is devoted to establishing the type of general measures taken by Ukraine to implement the pilot decision "Yuri Ivanov v. Ukraine", as well as to establish remedies at the national level that were established in Ukraine to implement this decision, to evaluate their real effectiveness. Attention is drawn to the fact that the structural element of everyone's subjective legal right to a fair trial is the right of everyone to enforce the decision of a judicial institution. It is established that for the implementation of the pilot decision of the European Court of Human Rights in the case of Yuriy Ivanov v. Ukraine, the state has taken the following type of general measure: other measures that have been determined - subject to supervision by the Committee of Ministers of the Council of Europe - the respondent State in accordance with Decision to ensure that such systemic shortcomings are remedied as the lengthy non-enforcement of final decisions of national courts and the lack of an effective remedy at national level in this regard; citing the violations of these violations of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms and ensuring that the consequences of such violations are maximally compensated. Established remedies at the national level that were established in Ukraine for the purpose of implementing this pilot decision: the introduction of a new special procedure for the enforcement of decisions of national courts, the debtors of which are the state, state body, enterprise, the property of which is prohibited until the legislation of Ukraine; an alternative mechanism for enforcement of court decisions. Weaknesses of the mechanism of automatic execution of court decisions in case of non-fulfillment of obligations by the state,

state body, enterprise whose property is forbidden to be implemented by law are revealed: automatic execution of decisions is carried out at the expense of the funds provided by the budget program, which is limited by the funds provided by the Budget Law for each year; it cannot be applied to the payment of just satisfaction awarded by the European Court of Human Rights; does not take into account the fact that there are conditions laid down by the European Court of Human Rights under which just satisfaction is paid, and these conditions are an integral

part of the mechanism for implementing the decision of the European Court of Human Rights. The shortcomings of the alternative mechanism of enforcement of court decisions have been identified. It is argued that these mechanisms were not carefully designed and did not result in the introduction of an effective remedy in Ukraine.

Key words: judgment, judgment of the European Court of Human Rights, enforcement of the judgment, general measures.

УДК 341.232.3

Н. А. Сердюк*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри права факультету економіки і права
Київського національного лінгвістичного університету*

РОЛЬ УКРАЇНИ В ПРОЦЕСІ КОНСОЛІДАЦІЇ НАЦІЇ

В усі часи, будь-яка держава прагнула завоювати певний авторитет в міжнародних колах. Раніше це не обходилося без застосування військової сили, а економіка ґрунтувалася виключно на ручній праці, гроші знецінювалися повільно, економіка функціонувала стійко. Сьогодні завоювання проходить «мирним» шляхом за допомогою економічної експансії, яка також має свої мінуси.

– В умовах кризи виявляється, що валютні кошти, зароблені державою шляхом продажу товарів на експорт, стають простими папірцями, втрачаючи свою цінність внаслідок обвалу ринку цінних паперів на світових біржах, інфляції та інших причин, породжених пороками людини.

– За такої ринкової економіки, яка існує в Україні, цими «папірцями» намагаються обзавестися підприємці, продаючи ресурси країни. Тому, іноземні гроші не розвивають нашу економіку та осідають на рахунках власників за кордоном, оскільки, підприємці виїжджають за кордон купувати блага за цю ж валюту. Такі грошові кошти стають джерелом подвійного стимулювання розвитку іноземної економіки за рахунок наших ресурсів. Таким чином, ми продаємо за безцінь потрібні їм для виробництва і споживання ресурси, стимулюючи їх розвиток, а отримуємо «папірці», а при їх поверненні в рахунок придбання готових товарів, ми отримуємо назад свої ресурси в готовому товарному вигляді, проте, в кілька разів дорожче, що в свою чергу створює прибуток та можливість фінансування робочих місць для іноземної економіки.

– Сьогодні, економіка пов'язана з роботою механізмів, які споживають енергію, відсутність якої відразу зупиняє виробництво.

– Інтенсивний вклад інвестицій у виробництво однієї країни світу, що наприклад, відбувається у Китаї, призводить світову економіку до енергетичного голоду, що починається в якійсь первинній точці світу, оскільки, обсяги видобутку нафти обмежені, а кількість підприємств, що вводяться в дію зростає.

Таким чином, через негативну ситуацію в одному місці єдиний глобальний комплекс світової економіки починає вражати ефект «доміно», зачіпаючи економіки всіх країн, що спричиняє світову економічну кризу. Вихід з нього ховається не тільки в організації збалансованого виробництва енергоресурсів і їх споживання в світо-

вому масштабі, а й в розумінні істинних смислів фізики технологічних процесів виробництва, що ігноруються економікою. Наразі, ці проблеми гостро постають у сучасному світовому суспільстві і вимагають конструктивного вирішення і пошуки цього рішення ведуться фахівцями різних сфер і країн, серед яких Братімов О., Вернадський В., Голуб А., Горський Ю., Дейлі Г., Делягін М., Ендрес А., Коваленко А., Конторов Д., Кузик Б., Малахов В., Михайлов Н., Саврасов Ю., Соколенко С., Струкова Е., Письмак В., Подберезкін А., Подолинський С., Яковець Ю.

В економіці всі процеси вимірюються в грошах, а у виробництві – фізичних одиницях. У зв'язку з цим, економічна система відображення реальності не дає справжньої картини змін функціональної системної конструкції держави, як у фізичному об'єкті. Тобто, немає відповідності розрахункових одиниць, функції яких сьогодні виконують національні валюти або гроші, фізичним характеристикам ресурсної бази суспільства.[1]

Все це вимагає запровадження збалансованої зовнішньоекономічної торговельної політики, яка заснована на взаємовигідній взаємодії з партнерами. В ході реалізації даної політики можна запровадити пропозицію будівництва транснаціонального коридору через територію України з Європи в Азію, яка буде вигідна усім, оскільки, ввозити товари об'їзними шляхами (навколо Африки) дорожче, що в умовах існування Радянського Союзу було неможливим. Сьогодні, настав час, коли ми можемо запропонувати бізнесменам світу змінити маршрути товарних потоків, які існують багато століть, запропонувавши для цього територію України.

На сьогодні, дякуючи науково-технічному прогресу, об'єктивно виникли технологічні передумови для мирного об'єднання потенціалів східної та західної цивілізацій, які шукали шляхи до свого об'єднання багато віків, використовуючи для цієї мети різні методи: від мирного співробітництва (шовковий шлях) до військового вторгнення (татаро-монгольська навала зі сходу та дві світові війни із заходу). Враховуючи той факт, що територія слов'янських народів розташована між двома цивілізаціями сходу і заходу, то вони можуть стати консолідуючим фактором в інтеграційних процесах Євро-Азійського континенту.

Ні народи Європи, ні народи Азії не мають єдності, яка б склалася за довгий період та сформу-

вала спільну духовність, традиції історію, мову, ментальність, образ мислення. І, допоки не буде розроблена програма такого співробітництва Європейських держав та держав Азії, цей напрямок розвиватися не буде. [2; 3] Україна знаходиться в епіцентрі процесів глобалізації територіально та історично, проте, вона, вже сьогодні, *може запропонувати* будівництво, а скоріше, навіть, відновлення транспортної магістралі по своїй території між Європою і Азією, що існувала в давні часи. Це дозволить змінити шляхи світових товарних потоків і отримати світовому бізнесу значну економію від скорочення транспортних витрат. Натомість Україна могла б отримати значний прибуток за рахунок надання послуг користування магістралями та надало б можливість нам ввійти в Європу як рівноправний і повноцінний партнер.

Для цього необхідно налагодити співпрацю між Міністерством закордонних справ, Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, бізнесменами, громадськими організаціями та освітніми установами. Ця ідея – світового масштабу і вимагає дипломатичного, економічного і культурного професіоналізму вищої категорії. Вона надасть можливості Україні на століття, а весь цивілізований світ буде працювати на будівництві цієї транспортної магістралі кілька років, а потім буде підтримувати і розвивати цей проект разом з нами, а територія України автоматично стане потрібною для Європи.

Іншим проектом континентального значення може стати проект по створенню єдиної енергосистеми Євразії, що забезпечить стрімкий зріст енергетичного потенціалу континенту. Оскільки, світ розуміє, що гроші у міжнародних розрахунках втрачають своє значення, а сплата ними боргів, та ще в умовах інфляції, через декілька років зробить повернення боргів неактуальним. Грошові активи знецінюються, що дозволяє розвиненим країнам робити жести «доброї волі», час від часу прощаючи борги країнам, які розвиваються. Натомість, розвинені країни безумовно збагачуються за рахунок ресурсів країн, що розвиваються.

Отже, створення єдиної енергосистеми нашого континенту надасть гнучкість у використанні енергоресурсів, дозволить переміщати їх із заходу на схід і навпаки, з країн з нічним часом доби передавати енергію для виробництва у денний час, що знімає дефіцит в їх енергозабезпеченні. А повернення ж боргів електроенергією, основним ресурсом виробництва, збалансує економіку країн Європи, Росії, Китаю, Індії. Україна, в такому випадку, може виступити з цією ініціативою, арабські країни можуть побудувати додаткові енергогенеруючі потужності та продавати електроенергію замість нафти, а вигоду отримають усі учасники цього проекту, заощадивши великі грошових коштів, які необхідні для розвитку їх

енергопотенціалу. До проекту може приєднається і США через Берингову протоку, а грандіозність співпраці об'єднає континенти, що надихає на дії.

Третім проектом міжнародного значення може стати проект розвитку видобутку сірководню, що накопичився у водах Чорного моря і несе серйозну екологічну загрозу причорноморським державам, яку необхідно вирішувати спільно за взаємною згодою.

Україна має великі перспективи щодо співпраці з іншими країнами і в інших сферах, таких як наука, організація фінансів, використання морських портів, екологічні проекти, вирішення проблем сільськогосподарського сектора за програмами Всесвітньої організації продовольства і сільського господарства при ООН та багато інших.

Окремої ваги потребує питання щодо входження України в Європу. Але Європу ми у себе ніколи не побудуємо, оскільки, наша «еліта» будує там свій бізнес, вивозить грошові кошти та купує нерухомість у благополучній Європі... Крім того, Європа нас не прийме до тих пір, поки ВВП на душу населення не підніметься до Європейського рівня. В іншому випадку, народ втече до неї на заробітки, через те що, людям приємніше жити в доглянутій Європі, ніж на наших смітєвих звалищах, що створить великі проблеми на ринку праці і для неї. Враховуючи існуючий на сьогодні такий стан суспільних відносин, коли основна маса народу знаходиться на рівні жебрацького існування, шлях до Європи триватиме довгі роки.

Але, наша політична «еліта» не бере до уваги ще одну проблему, що виникне у процесі Європейської інтеграції – їй доведеться повернути старим власникам їх майно і землі, які були відібрані радянською владою у сімнадцятому і тридцять дев'ятому роках минулого століття. Тому, перед тим як приймати доленосні рішення для України, необхідно, у першу чергу подумати про наслідки для громадян своєї держави.

Аналізуючи можливі шляхи консолідації нації, які ґрунтуються на відомих історичних фактах і сучасних існуючих умовах, можна спрогнозувати кілька сценаріїв економічної взаємодії держав, що намагаються зробити сучасні політики, науковці, практики [4; 5; 6; 7; 8] та запропонувати найбільш конструктивні, на думку автора, і придатні для реалізації шляхи глобальної інтеграції соціуму.

Найбільшим континентом є Євразія, на якому проживає найбільша кількість людей і зосереджена більша частина природних ресурсів. Це створює певні ресурсні передумови для реалізації інтеграційних процесів, які у найбільшій мірі можуть надати цивілізаційний ефект. США, не дивлячись на її потенціал буде відставати від світу, що консолідується [9], оскільки, по-перше, це безсумнівно залежить від природних та людських

ресурсів держави; по-друге, протягом всього історичного розвитку держави вони повністю і нещадно знищили корінні народи, зайнявши територію для свого проживання та вперше в світі застосували ядерну зброю проти мирного населення в Японії. Така довготривала політика, яка проводилася ними, створила негативний образ духовного розвитку, що асоціюється з руйнівною силою, аморальністю, бездуховністю та всездозволеністю. І по-третє, найголовніше, долар, що забезпечував світове панування, втрачає свої позиції поступаючись європейській валюті, а також електронній чи цифровій валюті як-то біткоїн, літекоїн та іншій криптовалюти.

Тому, створення Євразійського енергетичного комплексу дозволить ефективно вирішити деякі питання, які у сучасних підходах до організації спільної взаємодії економічних моделей різних країн складно виконати. [10] У зв'язку з цим, основним питанням розвитку функціональності рукотворного середовища є питання не тільки технічного комплексу, а й питання організації міжнародної фінансової системи, яка спроможна забезпечити нації, що встали на шлях інтеграції, повною, достовірною інформацією про їх ресурсну базу, про зміни в ній, які здійснюються державами.

Гроші, у традиційному розумінні, як інформаційні носії, що підтверджені золотом та засвідчують статок свого власника, на сьогодні повинні нести нову інформацію і давати уявлення про кількість енергоресурсів, якими вони забезпечені. Тобто, власник грошей повинен володіти енергоресурсами, як основним фактором, що забезпечує функціональність виробничого процесу, для якого паперові гроші і золото не є головними складовими. Грошова система у традиційному значенні уповільнює розвиток суспільства, а епоха виміру результатів діяльності виробничих комплексів за допомогою паперових грошей, що відображають «нематеріальну» сутність товару – вартість, закінчується. Цивілізація стрімко шукає шляхи переходу до нових моделей економічних процесів, які б їх вивели зі світової економічної кризи, про що свідчать зустрічі лідерів держав «сімки», «двадцятки», і, які, на жаль, є поки що безрезультатними.

Почався новий перехідний період до нового, який потребує відмови від паперових грошей, а спроби зробити цей перехід за допомогою реформ у межах діючих фінансових інститутів приречені на провал, оскільки, це неможливо зробити без зміни інформаційної системи, яка б відобразила господарські операції, справжній стан економіки, що перейде у розряд світової. Світ увійшов у нову фазу взаємодії, засновану на потужних і швидкісних енергоінформаційних потоках, саме тому реальне відображення результатів виробничо-споживчої діяльності соціуму повинно здійс-

нюватися не у емісіях і біржовими спекуляціями вартістю національних валют, а у енергетичних показниках, що виключають грошову емісію за волею фінансової влади держав і котирування акцій за волею бірж. Це видалить прояви інфляції, які сучасні держави не можуть подолати, оскільки, вони їх породжують, керуючись у своїх діях сталим образом економічного мислення.

Гроші, засновані на енергоресурсах забезпечать систему управління виробничо-споживчої діяльності цивілізації фактичною інформацією про стан світового господарського комплексу, звільнять її від залежності від будь-якої валюти світу тому, що будуть відображати зроблену основними фондами фізичну роботу щодо перетворення речовини в процесі виробництва із використанням енергії, витраченої на випуск продукції. [11; 12] Сьогодні Україна може використати такий принцип, заснований на енергоресурсах грошей, у своїй економіці і взаємодіяти з іншими державами, а такі гроші без перешкод можуть існувати разом із звичайними грошима. Але, в такому випадку, буде необхідно концептуально змінити економічні поняття і принципи бухгалтерського обліку, а сама економічна теорія повинна трансформуватися в енергоекономіку.

Людина все своє життя займається не економікою, а енергоекономікою, тобто суб'єктивним перетворенням оточуючого середовища [13] і ця діяльність має великий вплив на її життя і забезпечує певне перетворення навколишнього світу. На жаль, людина займається не раціональним господарством, а хижацьким знищенням планети, перетворюючи надра у товар, що разом із людською недбалістю та самовпевненістю із самовпевненістю призводить до різноманітних природних катаклізмів. В той же час, людина в процесі своєї діяльності вживає і використовує енергію, яка вимагає регенерацію і врахування у масштабах суспільного господарського комплексу. Натомість, економіка розглядає обмежену частину людської діяльності, яку суспільство вимірює грошима, а, наприклад, виховання дітей, домашня робота, робота на присадибній ділянці, заняття різноманітними видами спорту, хобі та інша подібна діяльність економікою не враховується.

Тому, державам не під силу поодиноці запровадити економічні перетворення і подолати сучасні господарські втручання у природні процеси, і це ще раз підтверджує про необхідність світової глобалізації, яка на сьогодні є об'єктивним процесом у світі та створення інформаційної системи. Крім створення інформаційної системи, яка відображає справжній стан суспільної соціально-економічної моделі на всіх її рівнях, суспільству необхідно запровадити механізми розподілу благ, що забезпечать розвиток кожного індивіду і суспільства в цілому, задовольняючи їх як матеріальні так і ду-

ховні потреби. Використання методу перерозподілу благ, які б задовольняли матеріальні потреби людей, в економіці вимагає майновий комплекс держави розглядати як корпоративну власність громадян, що базується на основі колективно-пайової участі сучасників та предків, які брали участь у його створенні. Модулі суспільної структури і економічна система за короткий проміжок часу почнуть самокеруватися і самоорганізовуватися, трансформуючи тим самим негативні явища, перевтілюючись у єдиний цілий організм, що підвищить ефективність цих процесів у декілька разів. Такий процес розвитку не залишить поза увагою науку, з'являться нові наукові напрями і технології, які будуть благотворно впливати і на землю але, у зв'язку з цим зазнає змін і система управління соціальними структурами і функціональність самого суспільства.

Література

1. Голуб А. А., Струкова Е. Б. Экономика природных ресурсов: Учеб. пособ. для вузов. М.: Аспект Пресс, 2001. 319 с.
2. Кузык Б. Н., Яковец Ю. В. Россия – 2050: стратегия инновационного прорыва. 2-е изд., доп. М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2005. 624 с.
3. Братимов О. В., Горский Ю. М., Делягин М. Г., Коваленко А. А. Практика глобализации: игры и правила новой эпохи. М.: ИНФРА-М, 2000. 344 с.
4. Дейлі Герман. Позазростанням. Економічна теорія сталого розвитку / Пер. з англ.: Інститут сталого розвитку. К.: Інтелсфера, 2002. 312 с.
5. Корнієнко А. С., Савчук С. І. Новий образ життя і державного устрою / Рос. мовою. Київ: Видавничий дім «Букрек», 2006. 284 с.
6. Письмак В. П. Энергоимпульсная сущность экономического базиса общества. Донецк.: Изд-во «Донецчина», 2002. 296 с.
7. Конторов Д. С., Михайлов Н. В., Саврасов Ю. С. Основы физической экономики. (Физические аналоги и модели в экономике.) М.: Радио и связь, 1999. 184 с.: ил.
8. Соколенко С. И. Глобальные рынки XXI столетия: Перспективы Украины. К.: Логос, 1998. 568 с.
9. Яковец Ю. В. Глобализация и взаимодействие цивилизаций. 2-е изд., перераб. и доп. М.: «Изд-во «Экономика», 2003. 411 с.
10. Малахов В.С. Государство в условиях глобализации: Учеб. пособ. М.: КДУ 2007. 256 с.
11. Вернадский В. И. Биосфера и ноосфера. М.: Рольф, 2002. 576 с.
12. Подолинский С. А Труд человека и его отношение к распределению энергии. М. 2005
13. Эндрес Альфред. Экономика окружающей среды / Пер. с нем. К.: Лебедь, 1995. 168 с.

Анотація

Сердюк Н. А. Роль України в процесі консолідації нації. – Стаття.

Негативна ситуація в єдиному глобальному комплексі світової економіки вимагає запровадження збалансованої зовнішньоекономічної торговельної політики, яка заснована на взаємовигідній взаємодії між державами-партнерами. Автором запропоновано проекти, вирішення окремих проблем і розкрито перспективи України у співпраці з іншими країнами і в різних сферах.

Ключові слова: Європейська інтеграція, консолідація нації, економічна криза, ресурси держави, енергетичний комплекс, міжнародна фінансова система, виробничі процеси, енергоресурси.

Аннотация

Сердюк Н. А. Роли Украины в процессе консолидации нации. – Статья.

Негативная ситуация в едином глобальном комплексе мировой экономики требует введения сбалансированной внешнеэкономической торговой политики, которая основана на взаимовыгодной взаимодействия между государствами-партнерами. Автором предложено проекты, решения отдельных проблем и раскрыты перспективы Украины в сотрудничестве с другими странами и в различных сферах.

Ключевые слова: Европейская интеграция, консолидация нации, экономический кризис, ресурсы государства, энергетический комплекс, международная финансовая система, производственные процессы, энергоресурсы.

Summary

Serdiuk N. A. The role of Ukraine in the process of consolidation of the nation. – Article.

The negative situation in a single global complex of the world economy requires the introduction of a balanced foreign trade policy based on mutually beneficial interaction between partner countries. The author proposes projects for solving certain problems and outlines the prospects of Ukraine in cooperation with other countries and in various spheres.

Key words: European integration, nation consolidation, economic crisis, state resources, energy complex, international financial system, production processes, energy resources.

ЗМІСТ

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

Т. В. Поличко

Соціальність та структуризація як властивість конституційних норм 3

ЦИВІЛЬНЕ ТА ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

Е. Г. Бойченко, О. Р. Гофман

Окремі проблеми правового регулювання адміністративно-господарських санкцій 8

*Н. С. Пінкевич*Проблеми правового регулювання поведінки з відходами в Україні
та шляхи їх усунення 12АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС,
ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО*М. В. Коваль*Європейський досвід організації діяльності митних адміністрацій
та можливості його застосування в Україні 18*А. В. Крусян*Судове адміністративне процесуальне право:
до постановки питання про поняття та джерела 25*О. Л. Макаренко*Антикорупційна спрямованість трансформації публічно-правових інститутів
впливу народу на парламент..... 32*Ж. М. Мельник-Томенко*

Принципи адміністративного судочинства: поняття та класифікація..... 39

А. А. Приходько

Міжнародна ретроспектива розвитку стандартів протидії корупції..... 46

*Л. Є. Хижня*Адміністративна відповідальність юридичних осіб за вчинення правопорушень
у сфері охорони довкілля 52*М. А. Шепель*Способи вирішення адміністративних спорів
у сфері захисту права людини на безпечне довкілля..... 56

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

*Г. Ю. Нечипорук*Виконання пілотного рішення європейського суду з прав людини в справі
«Юрій Миколайович Іванов проти України»: вжиття заходів загального характеру..... 60*Н. А. Сердюк*

Роль України в процесі консолідації нації..... 66

НОТАТКИ

Науково-практичне юридичне видання

ПРИКАРПАТСЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ВІСНИК

Науково-практичний журнал

Випуск 2(23)

Том 2

Виходить шість разів на рік

Українською, російською та англійською мовами

Коректор – Я. Вишнякова
Комп'ютерна верстка – С. Калабухова

Підписано до друку 29.10.2018 р. Формат 60х84/8. Обл.-вид. арк. 8,49, ум.-друк. арк. 8,37.
Папір офсетний. Цифровий друк. Наклад 100 примірників. Замовлення № 1118/174.

Надруковано: Видавничий дім «Гельветика»
(Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4392 від 20.08.2012 р.)
Україна, м. Херсон, 73034, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105. Тел. (0552) 39-95-80
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua