

Національний університет
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»



ПРИКАРПАТСЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ВІСНИК

збірник наукових праць

науково-практичне юридичне видання

Випуск 2(23)
Том 3

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. Харитонова – д-р юрид. наук, професор

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

Відповідальний за випуск:

О.П. Головка

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

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

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

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 342.9

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

ІСТОРИЧНИЙ РОЗВИТОК РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ
В УКРАЇНІ (З ДАВНІХ ЧАСІВ ДО УТВОРЕННЯ СРСР)

Постановка проблеми. Адміністративна реформа, яка проводиться зараз в Україні, торкнулась роботи фактично всіх найважливіших органів державної влади, і правоохоронні в цьому контексті не стали виключенням. Все це значно активізувало наукові пошуки у напрямку удосконалення їх діяльності. Однак, повноцінне дослідження будь-якого явища передбачає здійснення аналізу історичного коріння його виникнення та подальшого розвитку. Так, на сьогодні існує достатньо велика кількість підходів учених-правознавців щодо виокремлення часових проміжків розвитку реформування системи правоохоронних органів в Україні. Зокрема, деякі з вчених першим з таких періодів називають початок державно-правового розвитку правоохоронної системи (середина I тис. до н. е. – середина I тис. н. е.) [1, с. 18-22]. Інші в якості першопочаткового етапу становлення та подальшого розвитку правоохоронної системи в Україні обирають період Київської Русі (IX – XIII ст.) [2, с. 318]. Також за основу беруться й більш пізні періоди розвитку української правоохоронної системи – становлення радянської системи правоохорони (1917–1925 рр.) [3, с. 59-60]. У цьому контексті слід підтримати позицію В. Г. Гриценко, який, досліджуючи історично-правовий генезис становлення та розвитку правоохоронної системи України, вказує на те, що вищенаведений історичний поділ в будь-якому разі є доцільним, адже простежується процес планомірного розвитку правоохоронних органів і правоохоронної діяльності залежно від конкретних історичних подій. Унаслідок чого з'являється можливість здійснити порівняння для подальшого розвитку правоохоронної системи, а також побачити, наскільки змінилася правоохоронна система України [4, с. 22]. Звичайно в межах лише одного наукового дослідження, а тим паче його частини, не можна детально проаналізувати кожен із історичних періодів розвитку реформування правоохоронної системи України. А тому нами було обрано ті періоди, які, на нашу думку, мали найбільший

базовий з точки зору історії, вплив на розвиток реформування правоохоронної системи України.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання становлення та розвитку системи правоохоронних органів у своїх наукових працях розглядали: Ю.Ф. Кравченко, В.О. Боняк, Н. С. Юзікова, Я. Ю. Кондратьєв, В.Г. Гриценко, П.Д. Біленчук, І.І. Котюк, А.П. Гель, Г.С. Семаков, Н.М. Ахтирська, С.М. Круль, О.І. Безпалова, П.М. Каркач та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, більшість вчених не приділяли увагу безпосередньо питанню реформування системи правоохоронних органів.

Саме тому **метою статті** є: розглянути, як відбувалось реформування системи правоохоронних органів в Україні з давніх часів до утворення СРСР.

Виклад основного матеріалу. Враховуючи наведені позиції, відправною точкою нашого дослідження було обрано один з перших періодів українського державотворення – часи Київської Русі. Досліджуючи особливості історичного розвитку правоохоронних органів України, О.С. Бондаренко та Т. О. Литвиненко зазначають, що даний період залишив епохальний слід в історії формування державності, правотворчих і правозастосовчих процесів. Саме соціально-економічні та політичні відносини між існуючими в той час племенами, які проживали на території українських земель у IX столітті й створили могутню державу – Київську Русь відіграли важливу роль у становленні правоохоронних органів та виробленні правоохоронної функції [5, с. 217]. Окрім цього, як відмічають учені-правознавці, даний період був передовим для свого часу, і характеризувався: юридично визначеним державним ладом, правовою системою, цивілізованою судовою системою, демократичним судочинством, повагою до суду та судових рішень [6, с. 15]. Виникнення Київської Русі пов'язують зі створенням ранньофеодальної держави, появою класового суспільства, його потреб і необхідністю захисту й охорони приватних і державних інтересів [4, с. 23]. Із чого слідує, що саме виникнення нового державного утворення –

Київської Русі асоціюють із необхідністю становлення та подальшого розвитку механізмів захисту й охорони прав, свобод та інтересів особи, тобто мова йде про запровадження однієї з першої системи правоохоронних органів в Україні.

Наведена система не могла функціонувати поза визначенням правових засад її діяльності. Такими засадами, як зазначають учені-правознавці, доказом правотворчих і правозастосовчих процесів є факти втілення в той історичний період звичаєвого права в письмових джерелах [5, с. 217]. Так, одним з найважливіших документів того часу, аналіз положень якого свідчить про виникнення й утвердження правоохоронної функції в Київській Русі, є так звана «Руська правда». Як зауважує В. Г. Гриценко, історичний розвиток становлення та генезису правоохоронної системи формувалася на основі зазначеної збірки стародавнього руського права. За цим документом правоохоронну функцію виконували князь, його регулярне військо, а також представники адміністрації [4, с. 23]. Вказаних осіб, зазначають у фахових джерелах, слід кваліфікувати як первісних працівників правоохоронних органів, оскільки за свої повноваження та розслідування провин вони одержували утримання від місцевого населення [7, с. 54; 5, с. 217]. Саме тому ми підтримуємо позицію В. В. Гарбовського, на думку якого Руську правду слід вважати найважливішим законом Київської Русі, який включав у себе норми різних галузей права і, насамперед кримінального та кримінально-процесуального, мав значення офіційного, визнаного публічною владою судейника [8, с. 54]. Іншими словами, даний історико-правовий документ слід розглядати як акт кодифікованого законодавства того часу. При цьому одне з провідних місць у його положеннях присвячувалось саме питанням захисту й охорони прав і свобод людини, що досягалось унаслідок функціонування тодішньої системи правоохоронних органів.

Так, у зазначеному правовому документі охорона спокою, майна, захист інтересів підданих визначалось як одна з першооснов державного будівництва. Окремі положення були спрямовані на охорону існуючої правоохоронної системи. Зокрема, як зауважує авторський колектив монографічного дослідження «Руська правда й історія її тексту», особлива увага приділялася захисту прав співробітників київського князя в справах судових, фінансових, та охорони його особистої безпеки: їх вбивство вважалося особливо шкідливим для інтересів держави [9, с. 102, 161]. Усі судові органи того часу користувалися надзвичайною повагою, жодна вирішена ними справа не підлягала оскарженню, рішення суду було остаточним. Іншими словами, зазначає Н. Д. Квасневська, відповідальності для осіб, які виконували функцію правосуддя не існувало [10, с. 17-18].

Отже, відправним періодом розвитку реформування правоохоронної системи в Україні слід вважати часи Київської Русі. Правоохоронну систему в цей період складають князь та належне йому військо, а також представники державної адміністрації. Значна увага приділялася функціонуванню судової системи. Така система здійснювала свою діяльність на чітко визначених правових засадах того часу, основою яких була Руська правда. Слід відмітити, що даний нормативно-правовий акт мав свій вплив і на подальший розвиток законодавчих засад функціонування правоохоронної системи в Україні.

Як цілком слушно відмічають у фахових джерелах, історично Україна завжди боролася за свою незалежність і можливість будувати державу зі своїм правопорядком, але перебуваючи в складі інших земель, правоохоронна система України змінювалася відповідно до чинних на її території законів [4, с. 22]. Саме з перебуванням України в складі інших земель і пов'язаний наступний історичний період розвитку реформування правоохоронної системи нашої держави. У даному випадку мова йде про приєднання наприкінці XIV століття переважної частини українських земель до складу Великого князівства Литовського. Так, як відмічають Є. Шевченко та Є. Безкровний, у Великому князівстві Литовському тривалий час використовувалися давньоруські правові джерела, зокрема Руську правду. Поступово на основі цього документа приймали акти великокнязівської влади [11, с. 101]. Основним досягненням литовської доби із питань розвитку правоохоронної діяльності стало виділення процесуального права в окрему галузь і доповнення судового процесу різноманітними процесуальними діями [5, с. 218]. У Литовському Статуті 1529 року значну увагу приділено судово-процесуальному праву. Зокрема, передбачено систему центральних і місцевих судів, в яких особа могла захищати свої порушені права та законні інтереси [11, с. 101-102]. Отже, правові засади (в основі яких знаходився правовий збірник Руська правда) функціонування системи правоохоронних органів періоду Київської Русі мали визначальний вплив на подальше реформування законодавства, на основі якого дана система здійснювала свою діяльність у подальшому.

Як зауважує І. Я. Терлюк у навчальному посібнику «Історія українського права від найдавніших часів до XVIII століття», аналіз положень Литовських статутів дає змогу стверджувати, що в них містилися норми, що обмежували владу господаря (князя) та правлячої верхівки, а також зобов'язували великого князя й державні органи управління діяти відповідно до закону, піклуватися про інтереси держави та народу [12, с. 52-53]. Одним з основних органів, який реалізовував правоохоронну функцію в той період часу, слід

вважати суд, який на початку був лише однією з функціональних характеристик здійснення влади й управління в державі. Проте, новим етапом в розвитку судової системи стало проведення в 1564–1566 роках адміністративно-судової реформи, результатом якої стало створення спеціальних судових органів, що відокремлювалися від місцевої адміністрації. Центральними судовими органами вважалися: суд великого князя, суд панів-ради або сейму. Вищим судом у державі був господарський (великокнязівський) суд [13, с. 86].

Аналіз наведеного матеріалу свідчить про те, що система правоохоронних органів України під час перебування її земель у складі Великого князівства Литовського мала схожі риси за минулою. На її чолі так само стояли керівні державні органи, а значна увага приділялася судовим органам. Таке положення справ пояснюється тим, що основні джерела права того періоду – Литовські статuti були укладені з урахуванням положень Руської правда, запозичили значну кількість приписів даного правового документа, в тому числі в частині функціонування правоохоронної системи.

В якості окремого історичного етапу розвитку реформування правоохоронної системи слід вважати період козацтва. Так, у XVI столітті було сформовано територіальне утворення під назвою Запорізька Січ. Це формування мало ознаки державності, а саме адміністративно-територіальний та військовий поділ. Основа правового порядку Січі – козацька правова система – не була відокремлена від традицій, моралі й релігії [11, с. 102], що мало свій безпосередній вплив й на розвиток реформування правоохоронної системи України в цей історичний період. Також однією з головних особливостей побудови правоохоронної системи Запорізької Січі слід вважати перебування даного державного утворення в стані постійної загрози з боку численних супротивників – урядових польських військ, нападів татар і турків тощо. На чолі Запорізької Січі стояв кошовий отаман, який уособлював вищу владу – воєнну, адміністративну, судову й певною мірою духовну. Він затверджував обраних на військовій раді старшин, визначав духівництво для січової та паланкових церков, розподіляв воєнну здобич, прибутки, виконував функції найвищого судді, здійснював загальне керівництво військовими справами, представляв Січ у міжнародних відносинах тощо. Проте найважливіші справи кошовий отаман вирішував, тільки скликавши військову раду. Загальна військова рада була найвищим військовим, адміністративним і судовим органом. Вона функціонувала за участю всіх козаків і скликалася за потреби. На раді вирішувалися найважливіші питання – вибору кошового отамана й військової старшини, війни та миру, розподілу земель, воєнних походів, покарання злочинців.

Кошовий отаман і військова старшина звітували на радах про річну діяльність. Існували ради в куренях і паланках [14, с. 74]. Отже, як слідує з наведеного, розвиток реформування правоохоронної системи Запорізької Січі, в першу чергу, було обумовлено першорядними потребами даного державного утворення – необхідністю постійного захисту від численних і постійних загроз того історичного періоду. Саме тому правоохоронна система України часів Запорізької Січі в найтісніший спосіб переплітається з військово-адміністративною владою даного державного утворення.

Наступний історичний етап розвитку реформування правоохоронної системи в Україні пов'язаний з її перебуванням під владою Російської імперії. Так, за правління Петра I в 1722 році з'являється французька модель прокурорського нагляду. У науковій літературі відмічають появу такої моделі як цілком закономірний процес. При цьому наголошується, що подальші істотні зміни в правовому регулюванні організації та діяльності прокуратури Росії, а разом й України як складової частини імперії, відбулися в період правління Катерини II та Олександра II. Взагалі створення правоохоронної системи в Російській імперії було пов'язано з реформами державного управління, які проводилися Петром I [4, с. 23]. Також, досліджуючи цей історичний період, учені-правознавці наголошують на важливості судової реформи 1864 року, яка мала значний вплив на реформування правоохоронної системи в Україні. Зокрема, як наголошує В. Б. Пчелін, судова реформа 1864 року стала однією з найбільш демократичних і послідовних, оскільки на її основоположних принципах ідеологія формальної рівності відбилася найбільш повно [15, с. 161].

Виняткову роль в системі правоохоронних органів України часів її входження до складу Російської імперії відігравала поліція, яка тривалий час була складовою адміністративного апарату. Її відокремлення від адміністративної влади відбулося лише в першій половині XIX століття з перебудовою центральних органів управління імперії – створення Міністерства внутрішніх справ і Міністерства поліції. Одним з істотних етапів реформування поліції стало звільнення поліційних органів від низки невластивих для них функцій. Частково це було досягнуто через передання в 1960 році проведення попереднього слідства в кримінальних справах судовим слідчим, а господарських функцій і питань благоустрою – органам земського та міського самоврядування. Розвиток апарату загальної поліції в українських губерніях у другій половині XIX – на початку XX ст. характеризувався створенням нових ланок поліційного механізму. Зокрема, царським урядом було вжито заходів щодо зміцнення поліційного апарату в містах, удосконалення його структури, які

мали відповідати новим умовам міського життя [13, с. 243, 244, 246].

Висновок. Отже, як слідує з аналізу наведених позицій, правоохоронна система України під час її перебування в складі Російської імперії зазнала значних змін. Особливого розвитку реформування правоохоронної системи України зазнає наприкінці існування Російської імперії, де значна увага приділяється вдосконаленню існуючої поліцейської та судової системи. Не залишаються без уваги в цей історичний період й органи прокуратури як складові правоохоронної системи держави. Дані процеси супроводжуються відповідними законодавчими приписами, які у подальшому стають основами функціонування правоохоронної системи в наступних історичних етапах розвитку її реформування.

Література

1. Іванов В. М. Історія держави і права України : підручник. К. : КУПНАУ, 2013. 892 с.
2. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. 2-ге вид. К. : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 512 с.
3. Юзікова Н. С. Судові та правоохоронні органи України : навчальний посібник. 4-те вид. перероб. і допов. К. : Істина, 2006. 320 с.
4. Гриценко В. Г. Становлення та розвиток правоохоронної системи України: історико-правовий генезис. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. Юриспруденція.* 2017. № 25. С. 22–25.
5. Бондаренко О. С., Литвиненко Т. О. Історичний розвиток правоохоронних органів: досвід США, Великобританії та України. *Молодий вчений.* 2018. № 10 (62). С. 216–222.
6. Кудрявцев В. В. Кримінально-правова охорона життя осіб, що є носіями судової влади, за кримінальним законодавством України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Одеса, 2006. 205 с.
7. Боняк В.О. Становлення та розвиток правоохоронних органів України: історико-правовий аспект: Матеріали міжкафедрального круглого столу «Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові підходи дослідження» (Харків, 23 жовтня 2012 р.) / В.О. Боняк. Х.: ХНУВС, 2012. С. 53–56.
8. Гарбовський В. В. Процесуальне забезпечення конфіскації майна в кримінальному судочинстві : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Ірпінь, 2008. 202 с.
9. Білецький Л. Руська правда й історія її тексту. Вінніпег. : Українська Вільна Академія Наук в Канаді., 1993. 166 с.
10. Квасневська Н. Д. Відповідальність за постановлення суддею (судьями) завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови в Україні (кримінально-правове та кримінологічне дослідження) : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Київ, 2009. 212 с.
11. Шевченко Є., Безкровний Є. Історичний розвиток інституту права на звернення осіб на території сучасної України. *Вісник Національної академії прокуратури України.* 2014. № 2 (35). С. 100–104.
12. Терлюк І. Я. Історія українського права від найдавніших часів до XVIII століття. Навчальний посібник з історії держави і права України. Львів, 2003. 156 с.
13. Терлюк І. Я. Історія держави і права України : Навчальний посібник. К. : Атіка, 2011. 944 с.
14. Іванов В. М. Історія держави і права України : Навч. посіб. К: МАУП, 2002. Ч. I. 264 с.
15. Пчелін В. Б. Вплив судової реформи 1864 року на формування наукових уявлень про адміністративне судочинство й адміністративний процес України. *Підприємництво, господарство і право.* 2017. № 3. С. 159–162.

Анотація

Єднак В. М. Історичний розвиток реформування системи правоохоронних органів в Україні (з давніх часів до утворення СРСР). – Стаття.

У статті, на основі узагальнення наукових здобутків вчених, здійснено історико-правовий аналіз розвитку реформування системи правоохоронних органів в Україні з давніх часів до утворення СРСР. Констатовано, що особливого розвитку реформування правоохоронної системи України зазнало наприкінці існування Російської імперії, де значна увага приділяється вдосконаленню існуючої поліцейської та судової системи.

Ключові слова: історія, реформування, правоохоронні органи, прокуратура, законодавство, Київська Русь, Російська Імперія.

Аннотация

Єднак В. М. Историческое развитие реформирования системы правоохранительных органов в Украине (с древнейших времен до образования СССР). – Статья.

В статье, на основе обобщения научных достижений ученых, осуществлен историко-правовой анализ развития реформирования системы правоохранительных органов в Украине с древних времен до образования СССР. Констатируется, что особого развития реформирование правоохранительной системы Украины претерпело на закате Российской империи, где значительное внимание уделяется совершенствованию существующей полицейской и судебной системы.

Ключевые слова: история, реформирования, правоохранительные органы, прокуратура, законодательство, Киевская Русь, Российская Империя.

Summary

Yednak V. M. Historical development of law enforcement reform in Ukraine (from ancient times to the formation of the USSR). – Article.

In the article, on the basis of generalization of scientific achievements of scientists, the historical and legal analysis of the development of reform of the law enforcement system in Ukraine from ancient times to the formation of the USSR is made. It was noted that the particular development of the reform of the Ukrainian law enforcement system was experienced at the end of the existence of the Russian Empire, where considerable attention was paid to the improvement of the existing police and judicial system.

Key words: history, reform, law enforcement, prosecutor's office, legislation, Kievan Rus, Russian Empire.

УДК 340.12

І. А. Куровська
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
завідувач відділу теорії та практики законотворчої діяльності
Інституту законодавства Верховної Ради України

РОЗВИТОК ДОКТРИНИ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА В ІСТОРИЧНІЙ РЕТРОСПЕКТИВІ

Постановка проблеми. Принцип верховенства права (*англ. the rule of law*), що сформувався в XVII – XIX ст. ст. в умовах європейського культурно-правового простору, виник в лоні доктрині природного права. За своїм історичним походженням він безперечно є англійською концепцією і характеризує конституційну систему Великої Британії після закінчення королівського абсолютизму та поразки Кромвелевої революції у XVII ст. Як відомо, принцип верховенства права що має давні витоки, сучасна правова наука розуміє насамперед як панування права у життєдіяльності громадянського суспільства і правової держави. Термін «верховенство права» вперше вжив у 1656 році англійський публіцист та ідеолог буржуазії Д. Гарінгтон (1611–1677) [5, с. 31], який характеризує республіку як форму врядування, вважав, що вона є «імперією законів, а не людей» [19, с. 447].

Разом з тим, вперше доктринальне тлумачення цього принципу знаходимо у праці відомого англійського вченого-конституціоналіста кінця XIX ст. – початку XX ст. Альберта Венна Дайсі «Вступ до науки конституційного права» [23, р. 102], який, зокрема, зауважив, що для досягнення максимального ефекту від застосування ідеї верховенства права необхідно розрізнити три близькі за своєю суттю концепції: 1) панування права: людина може бути притягнута до відповідальності в разі прямого порушення закону, у передбаченому законом порядку та в суді загальної юрисдикції; 2) верховенство права: кожна людина, незалежно від посади і становища в суспільстві, рівна перед законом; 3) панування духу законності: відповідність змісту Конституції принципу верховенства права на основі загальних конституційних принципів (право на особисту свободу, на публічні збори), які є результатом судових рішень, що визначають права індивідів у окремих справах, розглянутих судами [16, с. 33-34].

А. Дайсі, досліджуючи це питання, виходив з природи англійського загального права, основою якого протягом усієї англійської історії слугував принцип «верховенства розуму» [20, с. 64].

Як відомо, доктрину А. Дайсі вибудовано на трьох основних ідеях: 1) право протистоїть деспотичній владі. Тільки в разі порушення певною особою закону суд признає їй покарання у вста-

новленому законом порядку. Уряди не повинні мати широких дискреційних повноважень, які обов'язково мають бути частково обмеженими; 2) кожна людина має бути рівною перед законом незалежно від посади і соціального статусу; 3) основним джерелом права є не норми конституції, а природні права людини. Кожна людина в суспільстві повинна мати права та свободи, які дозволяють їй робити все, що вона бажає. Якщо її права порушено, вона має право на судовий захист [24].

А. Дайсі пов'язував поняття «верховенство права» зі старовинною фразеологією юридичних щорічників: «*La ley est le plus haute inhérence que le roy ad; car par la ley, il même et toutes ses sujets sont rulés*» (Закон є найціннішою спадщиною, яку отримує король, оскільки він і всі його васали керуються законом) [23, р. 102, 114].

Слід також зазначити, що класична теорія англійського загального права була викладена англійським теоретиком природного права У. Блекстоуном ще у XVIII ст., який вважав, що саме принцип верховенства розуму і є ідеальною характеристикою принципу верховенства права. Ця ідея поширилась та була прийнята дещо пізніше (на початку XX ст.) і у країнах романо-германської системи, а саме в Німеччині, Австрії, Франції [20, с. 65].

Зазначимо, що основні ідеї класичного варіанту концепції верховенства права втілено в Конституції України 1996 року [10]. Так, Основний закон України передбачає, що:

1) органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ст. 19);

2) громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом (ст. 24);

3) права і свободи людини і громадянина захищаються судом, а юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі (ст. ст. 55 і 124).

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Верховенству права як одному з проявів справедливості та розумності приділяється велика увага на доктринальному рівні науковцями, серед яких можемо виділити праці Б.І. Андрусишина, Ю.О. Волошина, В.С. Журавського, А.П. За-

йця, В.М. Кампо, В.В. Кравченка, А.М. Колодія, В.В. Копейчікова, О.Л. Копиленко, В.Ф. Погорілка, П.М. Рабіновича, А.О. Селіванова, В.Ф. Сіренка, О.Ф. Скакун, В.М. Співака, Ю.М. Тодики, Ю.С. Шемшученка та інших. Дослідженню змістових характеристик верховенства права, тлумаченню принципу верховенства права Конституційним Судом України, відображенню його в галузевому законодавстві приділяли свою увагу Т.Я. Багрій, С.П. Головатий, М.І. Козюбра, Л.Г. Парашук, С.В. Шевчук та ін.

Отже, метою цієї статті є здійснити комплексний аналіз становлення і розвитку доктрини верховенства права у історичній ретроспективі.

Виклад основного матеріалу. У історичній ретроспективі на початку ХХ ст. доктрина верховенства права вийшла за межі Великої Британії та США і була сприйнята правовими системами багатьох європейських держав і міжнародним правом. Така ситуація з перетворенням цього принципу на загальноєвропейську правову цінність не є дивовижною, адже ідея обмеження державної влади правовими засобами не є виключно англійським здобутком. Аналогічні концепції створюються у XVIII–XIX ст. ст. і в інших європейських державах.

Так, у Німеччині формується теорія правової державності (*Rechtsstaatlichkeit*), яка, починаючи з XIX ст., використовується для протиставлення правової держави (*Rechtsstaat*)¹ та поліцейської держави (*Polizeistaat*). У Франції від часів Революції говорять про принцип законності і верховенства норми права (*Le Principe de Legalite et Suprematie de la Regle de Droit*), що протиставляється королівській сваволі. У другій половині ХХ ст. у цій країні стає також популярною теорія правової держави (*l'État de droit*). Хоча ці концепції не є ідентичними, вони безперечно мають спільне підґрунтя, передбачаючи *підкорення державної влади праву, заради гарантування і захисту прав і свобод людини* [25].

Зближення цих концепцій продовжувалося у другій половині ХХ ст., внаслідок чого сьогодні вони мають багато спільних базових рис. Це відображено навіть на термінологічному рівні: в сучасних умовах термінами «*rule of law*», «*Rechtsstaatlichkeit*» та «*l'État de droit*» відповідно в англійській, німецькій і французькій мовах часто-густо позначаються ідентичні поняття. Наприклад, в англійському тексті п. 1 ст. 6 Договору про Європейський Союз [6] для позначення спільного для держав-членів ЄС принципу верховенства права використовується термін «*rule of law*», в німецькому – «*Rechtsstaatlichkeit*», а у французькому – «*l'État de droit*».

Поліцейська держава – держава, в якій адміністративна влада може свавільно і з більш-менш повною свободою прийняття рішень нав'язувати

громадянам усі заходи, які вона вважає корисними здійснювати за власною ініціативою для того, щоб протистояти обставинам і в будь-який момент досягати цілей, які вона ставить перед собою.

Водночас німецька і французька мови мають також інші терміни, які є перекладом «*rule of law*»: так, преамбула Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року французькою мовою використовує термін «*prééminence du droit*», а німецькою – «*Vorherrschaft des Gesetzes*».

Характеризуючи досліджуваний принцип, насамперед слід з'ясувати, *над якими саме явищами право панує і здійснює своє верховенство*. І тут, вважаємо, не можна погодитись із спробами звести цю проблему до питання про першість права щодо інших суспільних регуляторів [23, р. 102, 114]. Розв'язуючи її, ми приєднуємось до точки зору М. Цвіка, який визначає зміст верховенства права через *проголошення його першості перед державою* [21, с. 51].

Наразі досить поширеною є думка про те, що принцип верховенства права має два аспекти: формальний та матеріальний (органічний).

Формальне верховенство права означає, що *державна має діяти згідно з правом та підпадати під його дію*. Завдяки цьому державна влада здійснюється передбачувано. Цей аспект верховенства права породжує низку правових норм, традиційних для будь-якого режиму законності (зокрема, державні органи можуть приймати юридичні акти лише відповідно до встановлених повноважень та процедур; правомірність будь-якого акта чи дії державного органу має бути відкритою для перевірки незалежним судом за позовом зацікавлених осіб; особу може бути притягнуто до відповідальності тільки на підставі порушення норм позитивного права). Вони помітно обмежують процес здійснення державної влади.

Матеріальний аспект верховенства права полягає в тому, що *існують доволі чіткі стандарти, які визначають сутність позитивного права*.

Отже, верховенство права – це панування права певного змісту. Цими стандартами є насамперед *основні права людини і принципи природного права* (свобода, рівність, справедливість тощо). Як зазначав Конституційний Суд України в рішенні від 2 листопада 2004 р. за № 15–рп/2004 у справі про призначення судом більш м'якого покарання, верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо [17].

Таке розуміння права дає підстави для його розмежування із законами, які іноді можуть бути й несправедливими, наприклад, обмежуючи свободу та рівність особи. Такі закони є неправовими і мають визнаватися нечинними.

Системно розглядаючи принцип верховенства права, важливо підкреслити, що його *не слід розуміти як самообмеження держави правом*. Така ситуація є неприйнятною, оскільки в цих умовах держава повинна лише дотримуватися правил, які вона сама і виробляє, а тому, в принципі, може позбутися їх, додержуючись процедури, передбаченої для їх зміни чи скасування [7, с. 40]. Навряд чи це можна вважати реальним, справжнім обмеженням держави правом, яке іманентно притаманне стану верховенства права. Отже, втілення в життя цього принципу можливе лише за умови подолання позитивістських поглядів на право як на продукт суб'єктивної державної волі. Для цього, зокрема, необхідно ще раз звернути увагу на складну проблему ролі держави в процесі правоутворення.

У юридичній літературі з цього приводу висловлені різні думки: від жорсткого й однозначного ототожнення права з вольовим актом держави, аж до повного відриву права від держави. Ми погоджуємося з представниками поміркованого підходу, які підкреслюють, що держава не може бути єдино особовим «автором» права, проте і розчинення останнього у фактичних суспільних відносинах не в змозі пояснити процес становлення правопорядку.

Тлумачачи поняття права, на наш погляд, слід виходити з того, що його витoki знаходяться в реальному житті, в існуючих потребах суспільного розвитку. Тому часто-густо держава в процесі правоутворення лише «протоколює» правила, що склалися, викристалізувалися внаслідок неодноразового повторення суспільних відносин, надає їм формальної визначеності, санкціонує їх, ставлячи на них печатку обов'язкового позитивного права, деталізує їх загальні положення.

Крім того, у багатьох випадках зміст права за великим рахунком запрограмовано тими вищими гуманітарними засадами і цінностями, що утворюють його загальнолюдський вимір і зумовлені самою сутністю суспільства, природою людини. Існування права без них важко уявити. Йдеться, зокрема, про принципи добросовісності, не зловживання правом, дотримання договорів, принцип, який встановлює, що рівний над рівним не може мати влади, принцип, згідно з яким не можна бути суддею у власній справі [12, с. 48].

Не ставлячи під сумнів сам факт зумовленості права фактичними відносинами, слід відзначити, що її ступінь може бути різним. На нашу думку, не можна не враховувати того, що позитивне право в певному розумінні являє собою продукт і думки, і волі людей. Попри всю істотність [7, с. 40], нагадаємо, що теорію самообмеження (самозобов'язання) держави запропоновано Г. Єлінеком. Розглядаючи об'єктивні чинники, що детермінують зміст права, треба визнати, що воно, перш ніж «з'яви-

тися на світ», проходить фазу правотворчості, а правові відносини не є лише «правовим зліпком», «юридичною фотографією» даної ділянки життя суспільства, певних фактичних відносин [1, с. 62].

Правотворча діяльність держави часто-густо виступає одним зі способів випереджального відображення дійсності, спрямованого на задоволення певних суспільних потреб, завдяки чому стають можливими цілеспрямоване нормативне регулювання суспільних відносин, передбачення умов їхнього майбутнього розвитку, тобто активно перетворюючий вплив на навколишній світ.

Відтак, державу можна розглядати скоріше як одного із співавторів права, а не як звичайного стенографіста суспільства. Заперечуючи співавторство держави в процесі правоутворення, ми по суті повторюємо тези прихильників деклараторної теорії загального права, які ще декілька століть тому стверджували, що загальне право не створюється, а лише проголошується суддями – останні нібито виносять цей скарб на денне світло [2, с. 143].

Коментуючи ці забобони, А. Барак зауважує: «Ті, що люблять чарівні казки, здається, вважали, що в якійсь печері Аладіна знаходиться Загальне право в усій його пишноті і що при призначенні судді на нього сходять знання магічних слів: «Сезам, відчинись!» Погані рішення виносяться, коли суддя плутає пароль і відчиняються не ті двері. Проте ми більше не віримо в чарівні казки. Отже, нам треба прийняти той факт, що добре це або погано, але суддя творить право» [2, с. 143].

Проте визнання значної ролі держави в процесі правоутворення не означає, що право є похідним від волі держави. В процесі правотворчості неминуче відбувається переломлення правил через існуючі правові джерела, принципи, цінності, а право відчужується від безпосередньої волі і свідомості людей, від державної влади, стає наявною дійсністю, об'єктивною реальністю. Це дозволяє забезпечити праву його власне «суверенне» буття і розвиток, сприяє тому, що право піднімається над державною владою і з цієї площини реалізує свій власний потенціал як соціального регулятора, своє споконвічне призначення.

Крім того, оцінюючи роль держави в процесі правоутворення, не слід забувати, що сьогодні чимало норм права створюються недержавними структурами, багато правил поведінки виникають та існують в надрах самого життя, а держава лише санкціонує їх. Існують також правові прецеденти, нормативно-правові договори, акти місцевого самоврядування, при створенні яких держава відходить на другий план.

Врешті-решт є норми Конституції, що мають засновницьку природу: вони виходять не від держави, а від народу – єдиного й абсолютного джерела влади [11, с. 355].

Однією з найважливіших проблем зв'язаності держави правом є проблема *забезпечення додержання прав і свобод людини і громадянина*.

Такий особливий акцент на правах людини при характеристиці принципу верховенства права є не випадковим. Перш за все, слід нагадати, що права людини становлять невід'ємний компонент права; їхнє існування поза правом і без права неможливе, так само як і право немислиме без прав людини.

Це явища однієї сутності. Можна погодитись з тим, що система норм не може претендувати на статус права, якщо вона не гарантує свободу і рівність за допомогою прав людини і громадянина. За інших обставин говорити про верховенство права безглуздо – через відсутність самого права. Саме тому права людини традиційно розглядаються в юридичній літературі в контексті принципу верховенства права і правової держави.

Таким чином, права людини і верховенство права можуть існувати й ефективно діяти тільки в одній зв'язці. Слід констатувати, що права людини і верховенство права можуть існувати й ефективно діяти тільки в одній зв'язці. Ця ідея повною мірою сприйнята українською правовою системою. Невипадково в ч. 1 ст. 6 Кодексу адміністративного судочинства України (в редакції 2018 року) верховенство права визначено як принцип, відповідно до якого зокрема людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави [8].

Реалізацію принципу верховенства права насамперед через забезпечення і захист прав і свобод людини вбачає й Пленум Верховного Суду України в п. 1 постанови від 1 листопада 1996 року за № 9 «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» [15].

Невід'ємні, невідчужувані права людини є найбільш предметним критерієм правового характеру законів та інших нормативних актів, правової організації і діяльності держави. Це той бар'єр, який в державі, котра претендує іменуватися демократичною і правовою, не можна подолати на власний розсуд ні законодавчою, ні виконавчою, ні судовою владою [9, с. 28].

Для забезпечення додержання державою прав і свобод людини, а відтак, для реальної дії принципу верховенства права в межах правової системи необхідні принаймні *дві передумови*:

1) наявність чітко викладеного кодексу прав людини;

2) наявність судової системи, за допомогою якої порушення цих прав ефективно розслідуватимуться й усуватимуться. Тільки таким чином права людини із гучних гасел можуть бути перетворені на дійсні правові норми. За виразним висловом, суд – одна з рук влади, і його роль полягає в забезпеченні того, щоб її інші руки діяли

в межах права, що забезпечить панування права над державною владою.

Перша передумова втілюється в життя *завдяки конституціям*. Завдання конституції правової держави полягає в тому, щоб забезпечити свободу її громадян і зв'язаність державної влади правом. Основні права людини – це вихідна позиція, яку визнають сучасні конституції демократичних, правових держав, так звані козирні тузи конституцій [22, с. 279].

Конституції ставлять права людини над законодавчою і виконавчою гілками влади і є головною зовнішньою формою закріплення прав людини всередині національної правової системи. Крім того, конституція окреслює межі державної влади, оберігаючи таким чином сферу свободи, і ставить бар'єри, що попереджають зловживання владою. Тому зв'язаність держави правом найяскравіше проявляється в її підкоренні конституційним положенням.

Така ситуація характерна і для правової системи України. Права і свободи людини і громадянина, закріплені у розділі II Конституції України, повністю відповідають сучасним міжнародним стандартам.

Обов'язковість їх додержання і забезпечення державою є провідною ідеєю Конституції України (див. ст. 3). Гарантуванню прав людини в тій чи іншій формі присвячено майже половину статей Конституції. Саме завдяки цьому Конституція є єдиним в Україні юридичним актом, правовий характер якого є аксіоматичним і не підлягає встановленню або перевірці з боку будь-якого державного органу. Належне відображення ідеї права в Конституції України визнає Конституційний Суд України.

Тому для нашої правової системи верховенство права є невідривним від верховенства Конституції. Це пояснює, чому конкретизація принципу верховенства права в ст. 8 Конституції полягає в проголошенні найвищої юридичної сили Конституції і характеристиці її норм як таких, що мають пряму дію. З огляду на зазначене, перевірка будь-яких норм чи дій щодо їх відповідності правам людини здійснюється шляхом їх порівняльного аналізу з положеннями Конституції, а пряма дія конституційних норм є підставою найдоступнішого для громадянина судового захисту своїх порушених прав [21, с. 51].

Сьогодні набуває все більшого визнання ідея, згідно з якою *конституція не є актом держави в точно юридичному значенні*. Конституція має особливий характер; це безпосередній правовий акт реалізації суверенітету народу, що лише уповноважив певний державний орган на її прийняття. Конституція – акт, що приймається народом або від імені народу і тому має установчий характер. До цього висновку дійшов і Конституційний Суд

України, який в рішенні від 3 жовтня 1997 року за № 4-зп у справі про набуття чинності Конституцією України зазначив, що Конституція України як Основний Закон держави за своєю юридичною природою є актом установчої влади, що належить народу. Неможливість зміни чи скасування певних положень Конституції гарантує повагу законодавцем волі засновника (народу), забезпечує обмеження держави правом через її обов'язок додержуватись Конституції [18, с. 59].

Принцип верховенства права є фундаментом, на якому базуються більш специфічні й детальні правила і принципи.

Так, одна із головних складових верховенства права, його необхідний наслідок і умова реалізації – *принцип правової визначеності* [3, с. 94].

Найяскравіше ця думка була висловлена Ф. Гаєком, який підкреслював, що верховенство права – це вимога того, «щоб державна влада в усіх своїх діях була зв'язана правилами, які зафіксовані і оголошені заздалегідь, – такими правилами, які роблять можливим передбачувати з усією вірогідністю і явною визначеністю те, як влада використовуватиме свої примусові засоби за певних обставин» [4, с. 212].

Зміст принципу правової визначеності становлять дві групи відповідних вимог: вимоги до нормативно-правових актів і вимоги до їх застосування.

Вимоги до нормативно-правових актів можуть бути поділені на вимоги змістовні і процедурні. Серед змістовних вимог насамперед слід виділити такі: акти мають бути зрозумілими (доступними), несуперечливими і повинні пропонувати повне врегулювання суспільних відносин, не допускаючи існування прогалін. Крім того, додаткові вимоги щодо заборони широких дискреційних повноважень стосуються норм, які визначають компетенцію державних органів.

Найважливішими процедурними вимогами є:

- вимога про обов'язкове оприлюднення актів;
- вимога, що забороняє зворотню силу актів;
- вимога розумної стабільності права;
- вимога послідовності правотворчості;
- вимога надання достатнього часу для змін у системі правовідносин, викликаних прийняттям нового закону.

Принцип правової визначеності зумовлює низку вимог до застосування нормативно-правових актів: нормативно-правові акти повинні виконуватися; повинна існувати практика уточнення (конкретизації) змісту нормативно-правових актів; має існувати практика одноманітного застосування закону; рішення судів щодо застосування закону мають бути остаточними і обов'язковими та підлягати виконанню [14, с. 42-53].

Крім того, слід враховувати, що на принципі верховенства права базується також *принцип пропорційності*, спрямований на забезпечення у правовому регулюванні розумного балансу приватних і публічних інтересів, відповідно до якого цілі обмежень прав мають бути істотними, а засоби їх досягнення – обґрунтованими і мінімально обтяжливими для осіб, чий права обмежуються.

Висновки та пропозиції. Отже, з аналізу зазначеного вище випливає, що категорія «верховенство права» має багато різноманітних інтерпретацій, кожна з яких відіграє важливу роль у дослідженні даного поняття, оскільки саме це поняття є засадничим конституційним принципом, на якому ґрунтуються всі суспільні відносини і за допомогою якого реалізуються права і свободи людини і громадянина. Множинність наукових концепцій та підходів дає нам можливість розуміти поняття «верховенство права» в різних його аспектах, а також застосовувати в практичній діяльності в усіх проявах¹.

Принцип верховенства права є одним з провідних елементів загальних засад конституційного ладу будь-якої сучасної демократичної, правової держави. Тому його дослідження, безсумнівно, належить до найважливіших завдань юридичної науки.

Література

1. Алексеев С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М., 2001.
2. Барак А. Судейское усмотрение / Пер. с англ. М., 1999.
3. Варламова Н. Принцип правовой определенности в практике Европейского Суда по правам человека. *Конституционное право: Восточноевропейское обозрение*. 2002. № 4.
4. Гаєк Ф. А. Конституція свободи / Пер. з англ. Львів, 2004.
5. Губарев К.С. Деякі історичні передумови виникнення принципу верховенства права. *Юридичний журнал*. 2006. № 9. С. 31–39.
6. Договір про Європейський Союз від 07.02.1992 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029.
7. Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты: Пер.с франц. М., 2002.
8. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. за № 2747-IV. *Офіційний вісник України*. 2005. № 32. Ст. 1918.
9. Козюбра М. Принцип верховенства права і конституційна юрисдикція. *Вісник Конституційного Суду України*. 2000. № 4. С. 24–33.
10. Конституція України від 28.06.1996 (в редакції від 21.02.2019р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
11. Матузов Н. И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2004.
12. Міжнародне право / За ред. М. В. Буроменського. К., 2005.

¹ Падалка Р.О. Верховенство права як основоположний принцип права. Дис. канд. юрид. наук. К.: 2017. 195 с. С. 20. URL: <http://instzak.rada.gov.ua/uploads/documents/31389.pdf>.

13. Падалка Р.О. Верховенство права як основоположний принцип права. Дис. канд. юрид. наук. К.: 2017. 195 с. URL: <http://instzak.rada.gov.ua/uploads/documents/31389.pdf>.

14. Погребняк С. Вимоги до нормативно-правових актів, що випливають з принципу правової визначеності. *Вісник Академії правових наук України*. 2005. № 3(42). С. 42–53.

15. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 р. за № 9 «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2000. № 4.

16. Пухтецька А.А. Принцип верховенства права: сучасні європейські доктрини як орієнтир для реформування національного законодавства. *Вісник національної академії наук України*. 2010. № 3. С. 33–43.

17. Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 р. за № 15-рп/2004. *Офіційний вісник України*. 2004. № 45. Ст. 2975.

18. Рішення Конституційного Суду України від 3 жовтня 1997 р. за № 4-зп у справі про набуття чинності Конституцією України. *Офіційний вісник України*. 1997. Число 42.

19. Себайн Дж. Г., Торсон Т. Л. Історія політичної думки: Пер. з англ. К., 1997.

20. Ткаченко О. Принцип верховенства права в регулюванні еколого-правових відносин: поняття та значення. *Право України*. 2003. № 4. С. 63–68.

21. Цвік М. В. Верховенство права в контексті прав людини. Актуальні проблеми формування правової держави в Україні. *До 50-ї річниці Конвенції про захист прав людини і основних свобод*: Матер. міжнар. наук.-практ. конф. У 2 ч. Х., 2000. Ч. 1.

22. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). / Пер. с венг. М., 2001.

23. Dicey A.V. An Introduction to the Study of the Law of the Constitution. Indianapolis: Liberty Classics, 1982.

24. Different approaches to the definition of the Rule of Law. URL: <http://www.revision-notes.co.uk>.

25. Michel Fromont. Droit administratif des Etats européens. Paris, Presses universitaires de France, 2006. 362 p.

Анотація

Куровська І. А. Розвиток доктрини верховенства права в історичній ретроспективі. – Стаття.

У статті досліджуються доктринальні підходи до розуміння категорії «верховенство права» у історич-

ній ретроспективі починаючи з ХХ століття і по сьогоднішній день. Аргументується, що доктрина верховенства права вийшла за межі Великої Британії та США і була сприйнята правовими системами багатьох європейських держав і міжнародним правом. Констатується, що даний принцип наразі є загальноєвропейською правовою цінністю, який знайшов своє втілення в конституціях багатьох європейських держав, у тому числі і України.

Ключові слова: доктрина верховенства права, rule of law, правова держава, права і свободи людини і громадянина, формальне верховенство права, матеріальний аспект верховенства права, тощо.

Аннотация

Куровская И. А. Развитие доктрины верховенства права в исторической ретроспективе. – Статья.

В статье исследуются доктринальные подходы к пониманию категории «верховенство права» в исторической ретроспективе начиная с ХХ века и по сегодняшний день. Аргументируется, что доктрина верховенства права вышла за пределы Великобритании и США и была воспринята правовыми системами многих европейских государств и международным правом. Констатируется, что данный принцип сейчас является общеевропейской правовой ценностью, который нашел свое воплощение в конституциях многих европейских государств, в том числе и Украины.

Ключевые слова: доктрина верховенства права, rule of law, правовое государство, права и свободы человека и гражданина, формальное верховенство права, материальный аспект верховенства права и т.д.

Summary

Kurovskaya I. A. Development of the rule of law doctrine in historical retrospect. – Article.

The doctrinal approaches to understanding the rule of law doctrine in historical retrospect since the twentieth century to the present examined in the article. It is argued that the rule of law doctrine has transcended the UK and the United States and has been embraced by the legal systems of many European states and international law. It is stated that now the rule of law principle is pan-European legal value and it has been embodied in the constitutions of many European states, including Ukraine.

Key words: rule of law doctrine, rule of law, rule-of-law state, rights and freedoms of man and citizen, formal rule of law, substantial aspect of rule of law, etc.

УДК 341.213

*О. Ю. Курцев**здобувач кафедри конституційного права України
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого***ПРИНЦИП УНІТАРИЗМУ ТА СИСТЕМА ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

Сучасна система органів державної влади в Україні, виходячи з унітарного характеру останньої, була закладена ще 1996 р. із прийняттям нової Конституції України. У базових своїх показниках вона збережена дотепер. Зокрема, передбачалося, що замість представників Президента України виконавча влада на місцях (областях, районах в областях, а також містах Києві та Севастополі) належатиме голові державної місцевої адміністрації, що призначається Президентом за поданням Кабінету Міністрів України (стаття 118 Основного Закону). У той же час на місцевому рівні діятиме окрема ланка, яка не відноситься до органів державної влади у класичному розумінні цього слова. Йдеться насамперед про місцеве самоврядування, до складу якого входить система рад, а також сільські, селищні та міські голови (розділ XI). Такий поділ публічної влади існує у кожній з 24 областей України, а також місті Києві і до 2014 р. – місті Севастополі.

Певний виняток із цього правила становила організація влади в АРК. Ще задовго до анексії цієї території Російською Федерацією там утворилися так звані органи влади автономії, до яких відносилися Верховна Рада АРК та Рада Міністрів АРК. Як розтлумачив Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 16.01.2003 р. у справі про Конституцію АРК, «Основним Законом України на конституційному рівні визначено органи Автономної Республіки Крим: представницький – Верховна Рада Автономної Республіки Крим, уряд – Рада міністрів Автономної Республіки Крим (стаття 136), а також сфери нормативного регулювання (стаття 137) та питання, що належать до відання Автономної Республіки Крим (стаття 138)».

Разом з тим сумнозвісні події 2014 р. дещо змінили параметри державно-владних відносин в Україні. Не вдаючись в глибинні причини того, що сталося, варто визнати, що надмірна концентрація влади та фінансових ресурсів центральною владою у порівнянні з іншими європейськими країнами (до досвіду яких ми звернемося нижче) призвела до того, що така організація влади стала об'єктом численних маніпуляцій, які, у свою чергу, поряд із російською агресією, призвели до загальновідомих наслідків – анексії АРК та відторгненні частини сходу України.

Тому у 2015 р. Президент України запропонував масштабну реформу державної влади на місцях, що отримала назву за французьким зразком

децентралізації (франц. decentralization), яка, на жаль, попри позитивний висновок Конституційного Суду, так і не була належним чином імплементована в конституційний текст, що, у свою чергу, було обумовлено суто політичними причинами. Хоча деякі з положень цього законопроекту є надзвичайно цікавими і, не виключено, будуть використані в подальшому при реформуванні публічної сфери вже за нових лідерів.

Зокрема, передбачалося, що виконавчу владу в районах і областях, у містах Києві та Севастополі будуть здійснювати префекти, яких призначатиме на посаду та звільнятиме з посади за поданням Кабінету Міністрів Президент України [1]. Іншими словами, процедура наділення префекта своїми повноваженнями буде тотожна чинній процедурі призначення голів місцевих державних адміністрацій. Проте об'єм повноважень цих двох посадовців різний. Зокрема, згідно ст. 119 законопроекту префект на відповідній території: 1) здійснює нагляд за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування; 2) координує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснює нагляд за додержанням ними Конституції і законів України; 3) забезпечує виконання державних програм; 4) спрямовує і організовує діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечує їх взаємодію з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації; 5) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією та законами України.

Передбачалося також дещо змінити статтю 132 Конституції щодо принципів адміністративно-територіального устрою та викласти її у наступній редакції: «Адміністративно-територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, децентралізації влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій». Дещо по-новому передбачалося викласти систему адміністративно-територіального устрою в цілому, зокрема, вона повинна була містити лише три ланки: громади, райони, регіони.

Отже, територію України планувалося поділити на громади. Територіальну громаду становили б мешканці поселення чи поселень відповідної громади. Громада, таким чином, набувала статусу первинної одиниці у системі адміністративно-територіального устрою. Декілька громад становили б район. АРК та області визнавалися б регіонами України. Районним, обласним радам поверталися б виконавчі органи – виконкоми, до повноважень яких префект відповідного рівня не мав права втручатися, окрім випадків порушення ними чинного законодавства.

У законопроекті (ст. 143) вказувалося, що територіальна громада безпосередньо або через органи місцевого самоврядування громади відповідно до закону: 1) управляє майном, що є в комунальній власності; 2) затверджує бюджет відповідної громади і контролює його виконання; 3) затверджує програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролює їх виконання; 4) встановлює місцеві податки і збори; 5) забезпечує реалізацію результатів місцевих референдумів; 6) утворює, реорганізовує та ліквідує комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснює контроль за їх діяльністю; 7) вирішує інші питання місцевого значення, віднесені законом до її компетенції.

Окремо підкреслювалося, за європейським зразком, що розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування громад, районів, областей визначається законом на основі принципу субсидіарності. Окрім цього, передбачалася можливість делегування виконавчим органам місцевого самоврядування громади, виконавчим комітетам районної, обласної ради відповідно до закону окремих повноважень органів виконавчої влади. Разом з тим, на жаль, цей законопроект так і не був ухвалений українським парламентом. Більше того, під час спроби його прийняття наприкінці серпня 2015 р. біля Верховної Ради відбулися масові заворушення, під час яких загинули декілька правоохоронців.

Проте певні зміни в системі органів державної влади в Україні все ж таки відбулися. Йдеться насамперед про такий феномен, невідомий нашій державі до 2014 р., як військово-цивільна адміністрація. Згідно преамбули відповідного Закону від 03.02.2015 р. остання являє собою тимчасовий вимушений захід з елементами військової організації управління для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі відсічі збройної агресії РФ, зокрема в районі проведення антитерористичної операції, що не має на меті зміни та/або скасування конституційно закріпленого права територіальних громад на місцеве самоврядування [2]. Таким чином, військово-цивільні адміністрації району, області – це тимчасові державні органи, що здійснюють на відповідній

території повноваження районних, обласних рад, державних адміністрацій та інші повноваження, визначені цим Законом (ст. 1). Вони утворюються у разі потреби за рішенням Президента України. Військово-цивільні адміністрації можуть створюватися на рівні області, району в області, а також населеного пункту (замість місцевих рад, їх виконавчих органів, сільських, селищних, міських голів). Причому військово-цивільні адміністрації населених пунктів складають не політичні фігури, що є можливим на рівні області (яскравий приклад – Г. Тука або П. Жебрівський), а, навпаки, – вони формуються з військовослужбовців військових формувань, утворених відповідно до законів України, осіб рядового і начальницького складу правоохоронних органів, які відряджаються до них у встановленому законодавством порядку для виконання завдань в інтересах оборони держави та її безпеки із залишенням на військовій службі, службі в правоохоронних органах без виключення зі списків особового складу (ст. 3).

З формально-юридичної точки зору військово-цивільні адміністрації мають ті ж самі повноваження, що й органи, замість яких вони створюються, але з певною специфікою. До останньої можна віднести, зокрема, визначення територій, на яких можуть проводитися потенційно небезпечні заходи в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки (п. 37 ч. 1 ст. 4) або їхні повноваження щодо сприяння формуванню та перевезенню через відповідну територію гуманітарних вантажів для потреб мирного населення, яке проживає на території, що непідконтрольна українській владі (ч. 4 ст. 4 Закону).

Військово-цивільні адміністрації на відповідній території за погодженням з Антитерористичним центром при СБУ, а в разі утворення військово-цивільних адміністрацій для виконання повноважень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії РФ у Донецькій та Луганській областях – за погодженням з Командувачем об'єднаних сил мають право: 1) встановлювати обмеження щодо перебування у певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без визначених документів; 2) тимчасово обмежувати або забороняти рух транспортних засобів і пішоходів на вулицях, дорогах та ділянках місцевості; 3) організовувати перевірку документів, що посвідчують особу, у фізичних осіб, а в разі потреби – огляд речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян, крім обмежень, установлених Конституцією України; 4) порушувати у порядку, визначеному Конституцією і законами

України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських об'єднань; 5) організувати контроль за роботою підприємств телекомунікацій, використовувати місцеві радіостанції, телевізійні центри та друкарні для проведення роз'яснювальної роботи серед населення, особового складу військових формувань і правоохоронних органів (ст. 5). Зрозуміло, що подібний перелік повноважень військово-цивільних адміністрацій є безпрецедентним з точки зору європейського конституційного права, проте він є цілком логічним у сучасних реаліях, що склалися в Україні.

Цікавим є також Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» від 16.09.2014 р., згідно якому на строк до 31 грудня 2019 року включно запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей, до яких належать райони, міста, селища, села, що визначаються рішенням Верховної Ради України [3]. Цікавий насамперед він тим, що поряд з суто управлінськими питаннями, у ньому одночасно була зроблена спроба юридичного врегулювання конфлікту, який восени того року, після подій під Іловайськом, мабуть, досяг свого апогею. Зокрема, фактично цим Законом проголошувалася амністія членам незаконних озброєних формувань, яка взагалі-то не повинна регулюватися законом, пов'язаним з особливостями організації місцевої влади. Так, відповідно до ст. 3 держава гарантувала недопущення кримінального переслідування, притягнення до кримінальної, адміністративної відповідальності та покарання осіб – учасників подій на території Донецької та Луганської областей. У свою чергу, органам влади та їх посадовим (службовим) особам, підприємствам, установам, організаціям усіх форм власності вказаним Законом заборонялася дискримінація, переслідування та притягнення до відповідальності осіб з приводу подій, що мали місце у Донецькій та Луганській областях.

Більше того, названий Закон гарантував відповідно до Закону України "Про засади державної мовної політики", пізніше визнаного Конституційним Судом таким, що не відповідає Конституції України, право мовного самовизначення кожного жителя в окремих районах Донецької та Луганської областей щодо мови, яку вважає рідною, вибору мови спілкування, вільного користування російською та будь-якою іншою мовою у суспільному та приватному житті, вивчення і підтримки російської та будь-якої іншої мови, їх вільний розвиток і рівноправність (ст. 4).

На останок не можна не оминати проблеми організації судової влади в контексті російської окупації. «Першою ластівкою», яка змусила суддів відчувати тяготи воєнного часу, стало прийняття

12 серпня 2014 р. Закону України «Про здійснення правосуддя і кримінального провадження у зв'язку з проведенням АТО» [4]. Відразу обмовимося, що до серпня вже склався такий, що зберігся й понині, поділ Донбасу на «звільнені території», на яких діє Конституція та закони України у повній мірі, і так звані «окуповані території», контрольовані лідерами невизнаних «Донецької Народної Республіки» (далі – ДНР) та «Луганської Народної Республіки» (далі – ЛНР). Тому цілком природно, що українське законодавство поширюється виключно на «звільнені території», в той час, як на «окупованих територіях» діє своєрідний симбіоз російського й українського правового інструментарію під егідою «законодавства ДНР/ЛНР».

Як наслідок, виникає ще один феномен, до 2014 р. невідомий Україні, що до сьогодні не отримав належного наукового осмислення – наявність системи «паралельних судів». Іншими словами, йдеться про дві одночасно функціонуючі судові системи, що діють на території колишньої держави і мають тотожну юрисдикцію щодо однієї і тієї ж, як правило, спірної території, а тому не визнають самого факту існування один одного. Все це створює для самих громадян ні з чим незрівнянні труднощі, породжуючи значну правову невизначеність. Подібно до того, як в Косово, жителям краю доводилося відзначатися відразу в двох – сербському і власне косовському – кадастрах нерухомості, реєстрах та ін., так само жителям окупованої частини Донбасу доводиться одночасно звертатися в дві автономно існуючі одна від одної судові системи. Причому вже відомі випадки, коли українські суди відмовлялися приймати позови, подані жителями ДНР/ЛНР, на тій підставі, що дані території контролюються на даний час не Україною, а тому юрисдикція національних органів правосуддя на них не поширюється. Та й як насправді українська Фемида може встановити в судовій процедурі будь-який факт, якщо він мав місце на невідконтрольній території і його перевірка є неможливою навіть з суто технічних міркувань (українські судді туди просто не зможуть в'їхати) [5]?

Перейдемо тепер до більш благополучних країн ЄС.

В унітарних державах Європи проблеми організації державної влади трансформуються перш за все в питання взаємодії рівнів влади, а також в проблеми розмежування повноважень між окремими органами і посадовими особами, що входять до системи місцевої влади. Спроби вирішення даних проблем призвели до виникнення двох основних концепцій взаємозв'язку рівнів державної та місцевої влади за умов унітаризму: модель автономії місцевої влади (іноді також іменується моделлю партнерства), яка реалізована, зокрема, в Великобританії та Нідерландах, і модель аген-

та (іноді іменується «модель службовця», англ. *steward*) – реалізована, зокрема, у Франції, Італії, Іспанії [6, с. 307].

Перший підхід, як випливає з назви, передбачає самостійність місцевого самоврядування як рівня влади (реалізація концепції «вертикального поділу влади») і заснований на рівноправності муніципалітетів у стосунках між собою й центральною владою. Даний підхід полягає у визнанні за місцевим самоврядуванням права на самостійне вирішення питань місцевого значення. Місцева влада відповідно до даної теорії виступає як «органічний елемент самовираження відповідної місцевої громади», завдяки якій її жителі мають можливість «організувати в своїх інтересах необхідні їм служби» [7, с. 10]. Модель агента, що також випливає з назви, припускає домінування центру, тобто місцева влада у відносинах з владою центральною є «службою», що виконує доручення з надання населенню тих чи інших послуг. «Муніципальні органи вважаються своєрідним інструментом, за допомогою якого центральний уряд реалізує свій політичний курс на місцях» [8, с. 31]. На користь цієї моделі зазвичай наводиться аргумент, що центральна влада, висловлюючи загальнонаціональні інтереси, має більш вагомий мандат, а також ширший кругозір і знання, необхідні для прийняття важливих політичних рішень. Крім того, підкреслюється, що місцеве управління є «всього лише адміністративним засобом здійснення управлінських функцій на місцях» [9, с. 120], націленим «не стільки на забезпечення місцевого представництва, скільки на надання послуг» [9, с. 120]. Держава ж, будучи гарантом ефективності соціально-економічного та суспільного життя, і будучи покликаною забезпечувати розумні стандарти послуг, що надаються громадянам, має повне право керувати і направляти діяльність місцевого управління.

Сучасний дослідницький підхід, який вивчає можливість застосування даних моделей на практиці, постулює можливість застосування тієї чи іншої моделі в «класичному» вигляді. На це, зокрема, вказує Г. Стокер, кажучи про те, що ні в одній сучасній державі взаємини центральних і місцевих влад не можуть бути адекватно описані лише з точки зору будь-якої однієї моделі, бо в різних сферах ці взаємини можуть носити різний характер [6, с. 309]. Зокрема, британські дослідники взаємодії рівнів влади вважають, що замість терміна «автономія» (незалежність), який характеризує класичну модель партнерства, правильно було б застосовувати термін «взаємозалежність». В основі таких відносин центральної і місцевої влади лежать «переговори, компроміс і обмін інформацією» [9, с. 187]. Пов'язано це з тим, що центральна влада, з одного боку, має такий важіль, як можливість прийняття законів і підза-

конних актів, яким не може не підкорятися влада місцева, що є підзаконною. З іншого боку, представники місцевої влади – виразники волі місцевого населення, обрані делегати місцевої громади. Центральна влада не в змозі буде проводити свою політику на місцях в тому випадку, якщо вона не буде домовлятися з цими представниками.

Існування агентської моделі в варіанті, наближеному до класичного, можна побачити на прикладі організації місцевого управління у Франції. Основна риса французької моделі управління – досить висока ступінь централізації влади. Це відбивається й в системі адміністративного контролю центральної влади над місцевими органами, ієрархічній підпорядкованості місцевих органів центральною [10, с. 17]. У 1982 році була проведена реформа, яка значно розширила повноваження територій, але тим не менш центральна влада зберігає сильний вплив на муніципалітети. Основою місцевого управління у Франції є комуні (територіальні колективи). Очолює кожну комуну виборний представницький орган – рада, яка, в свою чергу, обирає зі свого складу мера, що очолює виконавчу владу. Рада також має право формувати постійні і тимчасові комісії, в тому числі комісію з питань бюджету або комісію з фінансів, але їх створення не є обов'язковим. Мер є, з одного боку, представником державної влади, а з іншого – вищою посадовою особою комуні, і тому його діяльність підконтрольна раді. У сфері фінансової діяльності мер відповідальний за підготовку проекту місцевого бюджету, який він зобов'язаний внести до місцевої Ради для затвердження [11, с. 100].

До функцій ради відноситься управління комунальною власністю, затвердження позик на покриття витрат бюджету, здійснення страхової політики, координація діяльності різних муніципальних служб. Всі ці функції рада може делегувати меру, який в цьому випадку буде нести відповідальність перед радою за їх здійснення. Делеговані функції в будь-який час можуть бути відкликані радою. Але при цьому в більшості комун проект бюджету складається мером спільно з так званним «касиром» – посадовою особою, що призначається центральними органами влади Франції. Касир, будучи представником органів центральної влади, спільно з мером затверджує усі зроблені місцевою владою витрати. Касир не має права оцінювати доцільність витрат, зроблених за рішенням мера. Якщо касир припиняє оплату за розрахунками, мер може направити йому офіційне повідомлення, після отримання якого касир зобов'язаний негайно здійснити оплату. Виняток становлять випадки, коли утворюється дефіцит бюджету, тобто на бюджетних рахунках недостатньо коштів для виплат, або відсутні документи, що підтверджують укладення угоди, чий гарантії

або отримані кредити недостатні для забезпечення витрат в повному обсязі. Пов'язано це з тим, що головне джерело існування комун – субсидії від центрального уряду.

Надана щорічно, субсидія включає два елементи: по-перше, суму, що представляє частину відрахувань від податку на прибуток, прибуткового податку і податку на заробітну плату; по-друге, так звану «балансуючу суму», розмір якої залежить від здійснюваних місцевими органами за дорученням центральних органів влади фінансових витрат. Іншим джерелом доходу місцевого бюджету є місцеві податки і збори: податок на землю, податок на житло, збори за переробку відходів, транспортні збори і т. д. Капітальні витрати покриваються, в основному, за рахунок податків на будівництво і різних видів штрафів, додаткових субсидій центральних і регіональних влад, а також за рахунок місцевих займів [6, с. 311]. Крім комун, статусом муніципальних утворень у Франції наділені департаменти і регіони.

Органи місцевого самоврядування не входять до системи органів державної влади і в межах своєї компетенції самостійні при вирішенні питань місцевого значення. Однак проблемою поділу функцій між центральною і місцевою владою є відсутність диференціації повноважень стосовно питань державного і місцевого значення. На практиці на всіх рівнях місцевого самоврядування у Франції відбувається поєднання державних функцій і функцій місцевого самоврядування. Більш того, кожен рівень муніципальної влади контролює спеціальний «представник держави». Внаслідок такого невизначеного статусу органи місцевого самоврядування у Франції не в змозі часто вирішувати власне питання господарського значення. Так, закон забороняє муніципалітетам конкурувати з приватним сектором, наприклад, за допомогою створення муніципальних підприємств. Виняток з цього правила – необхідність економічної підтримки «стратегічного» підприємства, що знаходиться на території муніципального утворення (даний статус підприємство отримує в тому випадку, якщо воно буде включене в спеціальний перелік, встановлений законом про національний план). У таких «стратегічних» підприємств муніципальні утворення Франції можуть викупувати акції, частки, паї і т. п., і, таким чином, ставати їх співвласниками, а також видавати муніципальні гарантії за позиками, залученими такими організаціями [12, с. 166-173].

У Великобританії організація державної влади йде по шляху ліквідації дворівневої системи місцевого самоврядування та створення унітарних утворень (англ. unitary authority або unitary county), що об'єднують територію кількох округів. Це призводить до ліквідації рад графств і округів, замість яких формуються унітарні ради.

У свою чергу, унітарні муніципалітети об'єднуються в адміністративно-територіальні одиниці – регіони (англ. regions). Природно, це призводить до перерозподілу повноважень як між рівнями влади, так і всередині системи місцевого самоврядування. У ФРН різноманіття форм влаштування муніципальної влади також редукується: структури виконавчої влади уніфіковані, незважаючи на те, що в теорії в кожній землі може бути створена власна система муніципального управління. Особливо чітко це видно в системі міського самоврядування: адміністрація розділена на департаменти, які мають єдину організаційну основу, формує одні й ті ж самі структурні підрозділи [13, с. 18].

Проблеми поділу влади на муніципальному рівні в зарубіжних країнах пов'язані насамперед з питаннями ефективності побудови системи муніципального управління та забезпечення права населення самостійно визначати структуру органів місцевого самоврядування. Так, у Великій Британії «традиційна» система організації місцевого самоврядування, що передбачає прямі вибори депутатів представницького органу (ради) населенням в кількості 2/3 від загального числа радників, залучення обраними депутатами олдерменів на контрактній основі і формування комітетів ради, які виступають в якості структур виконавчої влади на місцевому рівні, в ході реформи, пов'язаної з виникненням унітарних муніципалітетів, трансформується в системи «рада – мер – виконавчий кабінет», «рада – мер – керуючий від ради» і «рада – лідер – кабінет» [9, с. 123].

У рамках першої зі згаданих систем місцевого самоврядування мер безпосередньо обирається населенням, входить в структуру виконавчої влади, формує місцеву адміністрацію (так званий «кабінет») і наділений власною компетенцією. Як бачимо, така система організації місцевої влади чітко розділяє якщо не «гілки», то функції влади. Система «рада – мер і керуючий від ради» передбачає велику ступінь залученості ради у вирішенні питань, що належать до сфери ведення виконавчої влади. У такій системі мер є главою території – муніципального утворення, місцеву адміністрацію очолює найманий менеджер – «керуючий», який приймається на роботу місцевою радою. Тут, вочевидь, розмежовані представницькі функції мера, представницькі повноваження представницького органу муніципального утворення і виконавча влада, яка зосереджена в руках професійного управлінця, що працює за контрактом. Нарешті, система «рада – лідер – кабінет» передбачає, що глава муніципального утворення істотно залежить від представницького органу муніципального рівня. Глава (так званий «лідер») обирається зі складу ради. Далі він очолює виконавчу владу («кабінет»), яка формується або радою, або самим лідером. Отже, британська система муніципаль-

ного управління до цих пір знаходиться в пошуку оптимальних форм розмежування функцій і повноважень між «гілками» муніципальної влади і пропонує, пробує різні варіанти такого співвідношення [6, с. 315].

Що стосується викликаних унітарністю проблем у здійсненні влади у Франції, то вони, в більшій мірі, сконцентровані в розглянутих вище питаннях вертикального розмежування функцій. Не випадково, що чинне законодавство П'ятої республіки послідовно вводить заборони саме на поєднання функцій «по вертикалі» (депутат муніципальної ради не має права одночасно бути депутатом генеральної або регіональної ради і т. д.). Поєднання ж функцій (представницьких і розпорядчих) на одному рівні цілком допустимо [11, с. 103]. Так, муніципальна рада, в принципі, може делегувати всі свої повноваження меру і протягом терміну своїх повноважень збиратися на засідання з єдиною метою – заслуховувати звіти мера про виконану роботу. Слід враховувати, що одна й та ж сама територія у Франції одночасно є і муніципальним утворенням, і адміністративно-територіальною одиницею, тому на горизонтальному рівні вже існує поділ муніципальних і державних функцій, хоча на комунальному рівні ми в черговий раз стикаємося з проблемою «горизонтального» об'єднання, адже саме мер комуни у Франції одночасно зі своїм статусом посадової особи місцевого самоврядування є представником держави, чиновником, який очолює, в тому числі, і силові структури державного апарату, зокрема, місцеву поліцію. Таким чином, французька правова доктрина виходить із того, що об'єднання на муніципальному рівні представницьких і виконавчих функцій цілком допустимо, бо один і той же посадовець здатний одночасно очолювати обидві гілки влади, що, як вважають автори даної моделі, дозволяє підвищити ефективність управління на місцевому рівні. Проблема порушення принципу поділу влади в даному випадку вирішується за допомогою введення спеціальних механізмів контролю за діяльністю муніципальних мерів, щодо яких, в разі необхідності, префектом відповідної території можуть бути введені так звані «заходи опіки». Ці «заходи опіки» можуть носити як особисту, так і галузеву спрямованість. У першому випадку префект усуває посадову особу і особисто здійснює її повноваження. У другому – скасовує рішення з того чи іншого галузевого питання, наприклад бюджетного, і вирішує відповідне питання по суті.

Таким чином, з одного боку, перед Україною постають ті ж самі проблеми, що й перед розвиненими європейськими державами (деконцентрація та децентралізація повноважень, підвищення фінансової спроможності місцевої влади, оптимальний поділ компетенції між державною владою та

місцевим самоврядуванням), а з іншого – проблеми, пов'язані з непідконтрольністю частини території (біля 5%) офіційній владі, необхідністю створення якихось перехідних структур на території «материкової» України, покликаних замінити собою органи квазі-влади, що діють на тимчасово окупованій території, а також питання, пов'язані із забезпеченням прав і свобод громадян, що потребують захисту внаслідок збройного конфлікту на сході країни.

Література

1. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 01.07.2015. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
2. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03.02.2015 р. № 141-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 13. ст. 87. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19>.
3. Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей : Закон України від 16.09.2014 р. № 1680-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 45. ст. 2043. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1680-18>.
4. Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції : Закон України від 12.08.2014 р. № 1680-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 39. Ст. 2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1632-18>.
5. Евсеев А. Судебная власть в Украине: затянувшийся транзит. Х.: Юрайт, 2016. С. 67–69.
6. Пешин Н. Л. Зарубежные и российские проблемы разделения властей на муниципальном уровне // *Современные проблемы организации публичной власти* / Отв. ред. С. А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014. С. 303–347.
7. Зеевальд О. Значение местного самоуправления и его основные модели в европейских странах // *Местное самоуправление: теория и практика*. М.: Фонд Ф. Науманна, 1997. С. 10.
8. Тимофеев Н. С. Коммунальное право ФРГ. М.: Изд-во МГУ, 1982. С. 31.
9. Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление. М.: Прогресс, 1984. С. 120.
10. Деттон Э. Местная администрация Франции. М.: Госюриздат, 1957. С. 17.
11. Карпенко К. В. Конституционно-правовые основы территориального устройства Франции // *Конституционно-правовые основы территориального устройства в зарубежных странах* / Под ред. К. В. Карпенко. М.: МГИМО, 2018. С. 100–103.
12. Харлоф Э. Местные органы власти в Европе. М.: Финансы и статистика, 1992. С. 166–173.
13. Коданева С. И. Британский регионализм (конституционная реформа). М.: Юрист, 2004. С. 18.

Анотація

Курцев О. Ю. Принцип унітаризму та система організації державної влади в Україні. – Стаття.

Розкрито особливості системи організації державної влади в Україні та інших унітарних держав, поняття та ознаки юридичних гарантій конституційних прав і свобод людини. Вказується, що перед Україною постають ті ж самі проблеми, що й перед розвиненими європейськими державами (деконцентрація

та децентралізація повноважень, підвищення фінансової спроможності місцевої влади, оптимальний поділ компетенції між державною владою та місцевим самоврядуванням), а з іншого – проблеми, пов'язані з невідконтрольністю частини території (біля 5%) офіційній владі, необхідністю створення якихось перехідних структур на території «материкової» України, покликаних замінити собою органи квазі-влади, що діють на тимчасово окупованій території, а також питання, пов'язані із забезпеченням прав і свобод громадян, що потребують захисту внаслідок збройного конфлікту на сході країни.

Ключові слова: унітаризм, унітарна держава, державна влада, система організації державної влади.

Аннотация

Курцев А. Ю. Принцип унитаризма и система организации государственной власти в Украине. – Статья.

Раскрыты особенности системы организации государственной власти в Украине и других унитарных государств, понятие и признаки юридических гарантий конституционных прав и свобод человека. Указывается, что перед Украиной стоят те же проблемы, что и перед развитыми европейскими государствами (деконцентрация и децентрализация полномочий, повышение финансовой способности местных властей, оптимальное разделение компетенции между государственной властью и местным самоуправлением), а с другой – проблемы, связанные с неподконтрольностью части территории (около 5%) официальной власти, необходимостью создания каких-то переходных

структур на территории «материковой» Украины, призванных заменить собой органы квази-власти, действующих на временно оккупированной территории, а также вопросы, связанные с обеспечением прав и свобод граждан, нуждающихся в защите в результате вооруженного конфликта на востоке страны.

Ключевые слова: унитаризм, унитарное государство, государственная власть, система организации государственной власти.

Summary

Kurtsev O. Yu. The principle of unitarism and the system of the state power organization in Ukraine. – Article.

The peculiarities of the system of state power organization in Ukraine and other unitary states are researched, as well as concepts and features of constitutional rights and freedoms legal guarantees. It is pointed out that Ukraine faces the same problems as the developed European states (deconcentration and decentralization of powers, enhancing the financial capacity of local authorities, optimal division of competence between state authorities and local self-government), and on the other hand, problems related to uncontrolled part of the territory (about 5%) to the official power, the need to create some transitional structures in the territory of "mainland" Ukraine, designed to replace the quasi-authorities acting on a temporary basis in the occupied territories, as well as issues related to ensuring the rights and freedoms of citizens in need of protection as a result of armed conflict in the east.

Key words: unitarism, unitary state, state power, system of state power organization.

УДК 342

О. А. Моргуновкандидат юридичних наук, доцент,
докторант

Харківського національного університету внутрішніх справ

**ЗМІНА ЗАСАД ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ СФЕР ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ І СПОРТУ
УКРАЇНИ В УМОВАХ ПОГЛИБЛЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**

Постановка проблеми. Формування сучасної системи засад публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту відбувається на основі відходу від парадигми управління людьми та владного розпорядництва до пріоритету серед функцій держави обслуговування громадянського суспільства владою, що в основі має концепцію ефективного управління (Good Governance).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання засад публічного адміністрування як в Україні, так і в європейському адміністративному просторі неодноразово досліджувалося науковцями. З числа відповідних робіт в основу написання даної статті покладено праці таких вчених як Е.А. Афонін, Ю. В. Дідок, В. В. Корженко, Н. М. Мельтюхова, В. А. Ребало, А.А. Пухтецька, В. А. Шахов та інші.

Невирішені раніше завдання. Поняття публічного адміністрування використовується для характеристики діяльності суб'єктів владних повноважень в незалежній Україні, де демократизм, верховенство права, соціальна спрямованість та інші проголошені цінності визначають дії держави та громадянського суспільства, порядок їх взаємодії. До проголошення незалежності інші принципи були покладені в основу відносин влади та суспільства. І такі розбіжності означають необхідність встановлення засад публічного адміністрування, які на сьогодні актуальні, на основі критичної оцінки та порівняння із засадами державного управління, які були виділені науковцями раніше, а також враховуючи курс України на поглиблення європейської інтеграції задля досягнення мети набуття членства в ЄС.

Метою даної статті є виділення тих умов, що на сьогодні є основою для формування переліку засад публічного адміністрування сфер фізичної культури України з урахуванням євроінтеграційного курсу України.

Виклад основного матеріалу. Упродовж 1980–90-х рр. все більше країн відмовлялися від традиційної моделі державного управління. Жорстка форма правління, притаманна більшій частині країн ХХ ст., переходить у гнучкі, економічно-ринкові відносини, змінюються роль владних структур у суспільстві та взаємовідносини між суб'єктами й об'єктами публічного адміністрування. Публічне адміністрування стає невіддільною

частиною соціального устрою, без якого діяльність, співіснування населення, як індивідів, так і загалом суспільства, неможливі. В цей період сформовано нову парадигму державотворення, що заснована на залученні громадськості до управління, відкритості дій влади, використанні новітніх технологій [1, с. 103]. Не можна суперечити, що в умовах демократизації політичного процесу в Україні актуалізується завдання організації системи державної влади на принципах демократичного врядування й наближення до інтересів та потреб громадян [2, с. 34]. Для цього сучасні процеси демократизації українського суспільства та реформування системи державного управління України включають не лише застосування нових управлінських технологій, але й упровадження інноваційних та ефективних моделей управління. Такі моделі публічного управління, як «new public management», «governance» і «good governance» успішно апробовані багатьма розвиненими країнами світу [3, с. 16]. Як вказує А.А. Пухтецька, нині в Україні популярна як європейська концепція урядування, що одним з аспектів має «належне урядування» [4, с. 36].

Одразу зауважимо, що на сьогоднішній день термін «good governance» використовується та застосовується широким колом публічних інститутів у міжнародному співтоваристві в цілому та європейському співтоваристві зокрема. Однак, не дивлячись на поширеність та актуальність відповідної концепції, ця категорія не має чіткого визначення, вичерпних характеристик, рамок та цілей [5, с. 64-65]. Однак, якщо узагальнити, то ефективне врядування («good governance») є певною концептуальною рамкою, яка визначає можливість досягнення результату за наявної системи управління. Орієнтація на принципи ефективного врядування в демократичному суспільстві забезпечує певними цінностями розуміння перспективи розвитку в Україні [6, с. 245]. Концепція належного урядування сформувалася в європейській правовій доктрині на основі та за умови дотримання двох основоположних принципів побудови правових систем провідних західно-європейських країн – демократії та верховенства права [4, с. 36].

Концепція враховує суспільний контекст у реформуванні публічної адміністрації, а саме у сфері

доведення до універсальних стандартів, таких як професіоналізм, політична нейтральність, порядність, уникання конфліктів інтересів та ін. Саме поняття «добре управління» охоплює демократичну і ефективну систему керування, успішно діючі громадські інституції, відповідну якість громадських послуг та вміння пристосуватися до нових суспільних потреб. «Добре управління» вимагає довіри суспільства до уряду, передбачаючи принципи прозорості, особистої порядності, високих етичних стандартів, дотримання закону, відповідальності, доступу і солідарності з громадянами [3, с. 17]. Концепція належного врядування відображає стан (якісні та кількісні характеристики) ключових для суспільства взаємовідносин між органами публічної влади та приватними особами, а також передбачає низку важливих для демократичного суспільства показників (індексів), за якими оцінюють умовну наближеність країни до «чистих видів» принципів і стандартів належного врядування. Означена умовність пояснюється різними методиками та суб'єктами проведення обстежень (моніторингові) врядування, розбіжностями у обраних демократичними країнами моделях організації державної влади загалом та виконавчої зокрема [4, с. 36].

Розглядаючи означену концепцію ефективного управління (Good Governance) доцільно зауважити, що серед принципів європейського адміністративного права виділяють принцип належного управління (good administration). Він містить у собі поєднання вимог щодо справедливого розгляду та використання найкращого досвіду (методів) в управлінні, а також запровадження інституту омбудсмена для розгляду скарг про факти неналежного врядування (управління), що мали місце у діяльності установ та організацій ЄС [7, с. 124]. Водночас, з виділенням вказаного принципу серед принципів європейського адміністративного права, виділяють однойменну групу принципів в числі засад європейського адміністративного простору, який являє собою «середовище, сформоване політикою та нормами ЄС, що передбачають активну роль національних урядів, у межах якого органи управління держав-членів покликані, заради однаковості забезпечення прав громадян та свободи підприємництва в ЄС, гарантувати однорідний рівень якості й ефективності адміністративних послуг. Інакше кажучи, спільний адміністративний простір можливий лише тоді, коли адміністративні принципи, правила, процедури і положення однаково застосовуються на певній території в межах національної конституції» [8, с. 48].

Одразу зауважмо, що принципи європейського адміністративного права та принципи європейського адміністративного простору не вважаються тотожними поняттями, як і принципи адміністративного права України та засади публічного

адміністрування. Як вказує А.А. Пухтецька, «незважаючи на те, що базовою складовою двох вищезазначених визначень є слово «принцип» (вихідні положення, основні, базисні тези тощо), не варто їх ототожнювати... Аналіз наявних джерел дає змогу зробити висновок, підтримавши позиції більшості вчених-адміністративістів, які поглиблено досліджують це питання, про те, що поняття «принципи європейського адміністративного простору» та «європейські принципи адміністративного права» є, хоча і дуже близькими, однак нетотожними поняттями. Основна відмінність між ними полягає у тому, що перші є складовою частиною других...» [9, с.8]. Принципи належного врядування закріплені у низці актів.

У каталозі стандартів, якими керується Європейський Союз, виділяють дві категорії стандартів: загальносвітові стандарти державного управління та належного врядування, якими у різних частинах світу керуються держави, політики, посадові особи та державні службовці, та суто «європейські» стандарти, тобто стандарти європейського врядування, яких необхідно дотримуватися всім учасникам складного, багаторівневого, поліцентричного процесу прийняття рішень, вироблення та координації політики в ЄС [10, с. 21]. Біла Книга Європейського врядування, що містить низку рекомендацій та пропозицій щодо зміцнення демократії в Європі [11, с. 6] виділяє п'ять принципів ефективного врядування: відкритість, участь, підзвітність, ефективність та злагодженість [12, с. 11-12]. У Рекомендації СМ/Рес (2007) 7 Комітету міністрів державам-членам щодо належного управління запропоновано дотримуватися наступних принципів належного врядування («Principles of good administration»): 1) законності; 2) рівності; 3) неупередженості; 4) пропорційності; 5) принцип правової визначеності; 6) здійснення дії в розумний термін; 7) участі; 8) поваги до конфіденційності; 9) прозорості [13]. Якщо порівняти вказані переліки принципів, то вони істотно відрізняються.

Основні принципи управління були систематизовані та описані в базових положеннях програми SIGMA «Європейські принципи державного управління» [14, с. 118]. Поняття «Європейський адміністративний простір», запропоноване SIGMA у 1999 році, включало в себе такі складові, як надійність, передбачуваність, підзвітність і прозорість, а також технічну та управлінську компетентність, організаційну спроможність, фінансову стабільність і участь громадськості [15, с. 4]. При цьому необхідно зауважити, що окрім визначення вказаних шести принципів належного врядування, програма SIGMA передбачає інструменти моніторингу їх впровадження у країнах, які мають а реалізують намір набуття членства в ЄС, для чого поглиблюють європейську інтеграцію.

Моніторинговий механізм включає комплексний набір кількісних і якісних індикаторів, що характеризують як передумови для успішних реформ (належні закони, стратегії, структури і процедури), так і фактичне впровадження реформ та подальші наслідки (як управління здійснюється на практиці). З метою аналізу прогресу, що здійснюється країною у застосуванні «Принципів», ці показники вимірюють розвиток відповідних складових державного управління, даючи загальну оцінку від 0 (найнижча) до 5 (найвища). SIGMA збирає інформацію і дані, необхідні для моніторингу результатів і прогресу у процесі оцінювання у різних країнах. Цей механізм також може бути використаний національними державними органами (зокрема установами, відповідальними за координацію або реалізацію реформування державного управління) або місцевими аналітичними центрами чи організаціями громадянського суспільства [15, с. 5]. Україна входить до числа таких країн.

У 2018 році експерти SIGMA черговий раз оцінювали стан публічного адміністрування в Україні та прогрес, який країна досягла через здійснені реформи. Експерти виділяють як позитивні, так і негативні зміни. Серед других: недосконалий механізм управління і координації реформування державного управління. Оскільки механізми описані в документах планування, однак на політичному рівні функціонує лише Координаційна рада з питань реформування державного управління і лише в питаннях, пов'язаних зі Стратегією реформування державного управління в Україні на 2016-2020 роки, але не в питаннях, пов'язаних зі Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки. Органи координації на адміністративному рівні створені, але не функціонують [16, с. 20]. Враховуючи вказану та інші висновки та рекомендації експертів SIGMA можна дійти висновку про доцільність подальшого вдосконалення публічного адміністрування в Україні, для чого формування його засад є одним з першочергових завдань.

Як ми зауважили у міжнародних стандартах немає однаковості щодо засад належного урядування. Ще більші відмінностей наявно в авторських трактуваннях переліків. До стандартів належного урядування у працях європейських дослідників сьогодні відносять: належне законодавство; законність; участь; прозорість процесу прийняття рішень; доступ до інформації; належну адміністрацію; належний персонал; належний фінансовий та бюджетний менеджмент; ефективність; відповідальність та нагляд [4, с. 36, 38]. Вітчизняні науковці до принципів належного управління пропонують відносити: – принцип забезпечення участі в ухваленні рішень і належного реагування; – принцип відкритості і прозо-

рості; – принцип добросовісності й етичної поведінки; – принцип ефективності, компетентності і спроможності; – принцип інноваційності та відкритості до змін; – принцип сталості та довгострокової орієнтованості; – принцип поваги до прав людини та культурної різноманітності; – принцип забезпечення соціальної згуртованості і підзвітності [17, с. 43]. Як бачимо, наведені переліки засад публічного адміністрування не збігаються. Є принципи, наявні у всіх з числа наведених переліків (як відкритість, прозорість, відповідальність, підзвітність, ефективність тощо). Є принципи, що відрізняються (добросовісності й етичної поведінки, інноваційності та відкритості до змін, поваги до конфіденційності, здійснення дії в розумний термін та інші).

Таке різноманіття вказує на необхідність аналізу вищенаведених та інших позицій щодо принципів належного урядування задля виконання завдання виділення засад публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту, спираючись на засади належного урядування, визначені на міжнародному рівні. Адже значення останніх не можна недооцінювати.

Значення вищезазначених принципів належного управління для публічного адміністрування в Україні полягає в тому, що вони встановлюють стандарти та стимулюють публічних службовців на забезпечення публічного інтересу, доходить висновку К.І. Чижмарь. «Сутнісною відмінністю принципів належного урядування в країнах-учасниках ЄС та України є те, що вони – не просто ідеї, засновані на чийсь добрій волі, а реально виконуються на всіх рівнях публічного адміністрування, дієво захищаються від порушень незалежними органами контролю, системою юстиції, судовою владою та парламентським контролем» [17, с. 42]. Наразі Україна не є членом ЄС. Однак, вказані принципи мають значення для розвитку та регулювання публічного адміністрування в Україні.

На сьогодні розроблені міжнародними та європейськими регіональними організаціями принципи та стандарти належного урядування ще не в повному обсязі дістали закріплення в актах законодавства України [4, с. 36]. Така ситуація має наслідком низькі рейтинги Україні. Наприклад, згідно даних Світового економічного форуму за Індексом глобальної конкурентоспроможності Україна у 2015-2016 роки посіла 89 місце з 83, тим самим посиливши свої позиції. Однак, у категорії «Тягар державного регулювання» Україна посідає 67 місце, «Захворюваність на корупцію» - 109 місце, «Ефективність уряду» - 115 місце, «Міцність стандартів аудиту та звітності» - 120 місце серед 140 порівнюваних країн [18, с. 575-577]. Такі невтішні результати оцінювання вказують на необхідність подальших реформ публічного адміністрування, оновлення нормативно-правової бази.

І для виконання цих завдань засади належного врядування неможливо переоцінити.

Як пояснюють експерти SIGMA, «нормативні вимоги, разом з іншими керівними принципами і настановами ЄС, лежать в основі «Принципів» у тих областях, де діє нормативна база ЄС (acquis). В інших областях «Принципи» виходять з міжнародних стандартів і вимог, а також успішного досвіду країн-членів ЄС та Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР). Мінімальним критерієм належного управління є забезпечення країнами дотримання цих основних «Принципів» [15]. Отже, хоча Україна не є членом ЄС, взяті в рамках євроінтеграційних процесів зобов'язання з метою поглиблення європейської інтеграції та набуття членства України в ЄС, вимагають аналізу принципів європейського адміністративного простору в частині публічного адміністрування та наближення законодавства України до законодавства ЄС у вказаній сфері, приведення публічного адміністрування до європейських та міжнародних стандартів у вказаній сфері.

Не можна заперечувати, що «стандарти європейського врядування переважно мають форму «м'яких» стандартів, тобто Білих книг та комунікацій Європейської комісії, рекомендацій конференцій міністрів, відповідальних за питання державного управління; рекомендацій програми СИГМА тощо. Однак їх не можна проігнорувати: наприклад, у процесі останнього розширення кожна з країн-кандидатів, щоб здобути членство в ЄС, мала виконати Копенгагенські та Мадридські критерії та показати позитивні результати під час оцінювання за програмою СИГМА» [10, с. 21-22]. А.А. Пухтецька пояснює, що до числа стратегічних пріоритетів державної політики України входить інтеграція в європейські структури з метою набуття повноправного членства в ЄС, що передбачає обов'язковою умовою виконання Копенгагенських та Мадридських критеріїв, у яких, зокрема, містяться вимоги щодо приведення адміністративної здатності органів публічної влади країн-кандидатів у відповідність до критеріїв ефективності діяльності публічних адміністрацій країн-членів ЄС [19, с. 101-104]. Отже, виділення засад публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту, які повинні бути дотримані в Україні, повинно брати за основу принципи належного врядування, визначені на міжнародному рівні.

При визначенні засад публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту неможливо оминати увагою і норми внутрішнього законодавства України. В цьому контексті необхідно зауважити, що у ст. 4 Закону України «Про фізичну культуру і спорт» від 24.12.1993 № 3808-ХІІ [20] закріплено «засади державної політики у сфері фізичної культури і спорту»,

до яких віднесено визнання фізичної культури і спорту як пріоритетного напрямку гуманітарної політики держави, важливого чинника всебічного розвитку особистості та формування здорового способу життя; визнання спорту як важливого чинника досягнення фізичної та духовної досконалості людини, формування патріотичних почуттів у громадян та позитивного міжнародного іміджу держави; забезпечення гуманістичної спрямованості та пріоритету загальнолюдських цінностей, справедливості, взаємної поваги та гендерної рівності; гарантування рівних прав та можливостей громадян у сфері фізичної культури і спорту та ін. Однак, як ми вже зауважили, засади державної політики та публічного адміністрування тієї самої сфери відрізняються. Інших засад у вказаному Законі не виділено.

Інший перелік засад визначено в Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII, де принципами такої служби названі 1) верховенство права; 2) законність; 3) професіоналізм; 4) патріотизм; 5) добросовісність; 6) ефективність; 7) забезпечення рівного доступу до державної служби; 8) політична неупередженість; 9) прозорість; 10) стабільність [21]. Окремі з цих принципів будуть актуальними і для публічного адміністрування, виходячи з того, що державною службою в Законі визначена публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави [21]. Однак, як і з попереднім переліком, про повну ідентичність мова не іде.

Враховуючи все вищевикладене, засадами публічного адміністрування у сфері фізичної культури і спорту в контексті впровадження в Україні концепції ефективного управління (Good Governance) та враховуючи рекомендовані для врахування в адміністративному європейському просторі принципи місцевого самоврядування (насамперед, визначені у Європейській Хартії місцевого самоврядування) та належного врядування (good administration), в тому числі - включені до Білої книги Європейського врядування, Рекомендації CM/Rec (2007) 7 Комітету міністрів державам-членам щодо належного управління) пропонуємо визначати наступні: 1) пріоритетності прав та свобод людини і громадянина; 2) плюралістичної організації системи управління, 3) паритетності суб'єктів публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту в Україні; 4) децентралізації влади; 5) відкритості і прозорості; 6) взаємодії суб'єктів публічного адміністрування з органами держави, інститутами громадянського суспільства, окремими особами; 7) продуктивності; 8) компетентності; 9) фінансової спроможності; 10) забезпечення участі громадськості в ухваленні рішень задля забезпечення при їх прийнятті домінування громадської думки.

Література

1. Лощина Л. В., Ковтун Г.І. Теоретичні аспекти публічного адміністрування в контексті українських реформ. *Економіка та держава*. 2018. №12. С. 99–104.
2. Системні чинники взаємодії політики і управління : наук. розробка / авт. кол. : В. А. Ребкала, Е. А. Афонін, В. А. Шахов та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, В. А. Шахова. К. : НАДУ, 2010. 40 с.
3. Зарубіжний досвід публічного адміністрування : метод. рек. / авт. кол. : Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко, Ю. В. Дідок та ін. ; за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. К. : НАДУ, 2010. 28 с.
4. Пухтецька А. А. Запровадження принципів та стандартів належного урядування у діяльності публічної адміністрації. *Наукові записки НаУКМА*. 2010. Т. 103 : Юридичні науки. С. 36–40.
5. Карабін Т. О. Розподіл повноважень публічної адміністрації : монографія. Ужгород : Гражда, 2016. 296 с.
6. Ахмад А. Ефективне врядування («good governance») у контексті розвитку сучасного політичного менеджменту. Вісник Львівського університету. Серія філос.-політолог. студії. 2018. Випуск 18. С. 245–250.
7. Гергелюк Н. Т. Роль принципів адміністративного права у забезпеченні виконання адміністративно-правових зобов'язань. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2014. Вип. 27(2). С. 122–125.
8. Прилипчук О.В. Європейський адміністративний простір: принципи та засади. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 2. С. 46–50.
9. Пухтецька А.А. Принципи європейського адміністративного простору та їх реалізація в Україні. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2015. Вип. 5/1. С. 6–12.
10. Стандарти європейського врядування : навч. посіб. / авт. кол. : І. А. Грицяк, О. Ю. Оржель, С. М. Гладкова та ін. ; за заг. ред. І. А. Грицяка. К. : НАДУ, 2011. 184 с.
11. Адаптація досвіду європейського врядування в Україні у контексті реформування системи публічного управління : наук. розробка / авт. кол. : Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, І. Д. Шумляєва, Н. М. Рудік. К. : НАДУ, 2009. 36 с.
12. Європейське врядування. Біла книга. Брюссель, 25.7.2001 COM(2001). URL: http://pravo.org.ua/files/konstatyuc/WHITE_BOOK_UKR_REV.pdf
13. Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration (Adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007 at the 999bis meeting of the Ministers' Deputies) URL: <https://rm.coe.int/16807096b9>
14. Мельниченко Б. Б. Основні принципи діяльності органів публічного управління в Україні: адаптація до європейських стандартів. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2017. № 6. Том 2. С. 118–120.
15. Принципи державного управління. URL: <http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-Overview-2017-Ukrainian.pdf>.
16. Звіт про базові вимірювання: Принципи державного управління (Україна, червень 2018 року). URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reform%20office/Ukraine%20Baseline%20Measurement%20Report%202018_UA.pdf.
17. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтєвський П., Кузь-

менко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

18. The Global Competitiveness Report 2018. URL: <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2018>.

19. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у 2-х т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. К.: Юридична думка, 2007. Т. 1: Загальна частина. 591 с.

20. Про фізичну культуру і спорт : Закон України від 24.12.1993 № 3808-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 14. Ст. 80.

21. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

Анотація

Моргунов О. А. Зміна засад публічного адміністрування сфер фізичної культури і спорту України в умовах поглиблення європейської інтеграції. – Стаття.

В статті виділено умови, які на сьогодні доцільно вважати основою для формування переліку засад публічного адміністрування сфер фізичної культури України, спираючись на курс України поглибити європейську інтеграцію та набути членство в ЄС.

Ключові слова: принципи публічного адміністрування, засади публічного адміністрування, публічне адміністрування сфер фізичної культури та спорту, євроінтеграція, концепція ефективного управління, належне врядування.

Аннотация

Моргунов А. А. Изменение основ публичного администрирования сфер физической культуры и спорта Украины в условиях углубления европейской интеграции. – Статья.

В статье выделены условия, которые сегодня целесообразно считать основой для формирования перечня принципов публичного администрирования сфер физической культуры Украины, опираясь на курс Украины по углублению европейской интеграции с целью приобретения членства в ЕС.

Ключевые слова: принципы публичного администрирования, основы публичного администрирования, публичное администрирование сфер физической культуры и спорта, евроинтеграция, концепция эффективного управления, надлежащее управление.

Summary

Morhunov O. A. Changing the principles of public administration of physical culture and sports in Ukraine in the context of deepening European integration. – Article.

The article identifies the conditions that today are appropriate to consider as the basis for the formation of a list of principles of public administration of the spheres of physical culture of Ukraine, based on the course of Ukraine on deepening European integration in order to gain EU membership.

Key words: principles of public administration, basics of public administration, public administration of physical education and sports, eurointegration, principles of good administration, good governance, good administration.

УДК 342.9

*М. Г. Рожкова**здобувач**Науково-дослідного інституту публічного права***ІСТОРИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ ДОШКІЛЬНОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ**

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні відбувається цілий ряд реформ, що стосуються більшості основоположних сфер суспільного життя, зокрема це стосується освіти, яка є найважливішим конструктом цивілізації, визначальним чинником соціально-економічного поступу суспільства [1]. Україна як і кожна країна відповідно до свого історичного розвитку, національних традицій, умов, перспектив формує свою систему освіти [1]. Втім слід відмітити, що процеси вибудовування, реформування і розвитку даної системи відбувалися та проходять сьогодні досить нерівномірно, а саме із явною перевагою у бік середньої та вищої освіти, натомість дошкільна освіта, хоча й не залишається зовсім поза увагою держави, однак потребує більш ретельного та змістовного підходу до вирішення її проблем.

Стан дослідження. На науково-теоретичному рівні проблематику дошкільної освіти досліджувала ціла низка дослідників, однак більшість із праць мають педагогічне, психолого-педагогічне спрямування, і не висвітлюють організаційно-правових питань даної освіти в Україні. У тій чи іншій мірі правові засади дошкільної освіти в нашій державі вивчали: В. Колпаков, В. Авер'янов, Ю. Битяк, Р. Валеев, С. Гусарев, Ю. Захаров, О. Мороз, Н. Тищенко та ін. Віддаючи належне науковим напрацюванням цих та інших дослідників, вважаємо, що проблематика дошкільної освіти потребує подальшого, комплексного і більш глибокого опрацювання. Зауважимо, що прагнучі до максимального осучаснення освіти з метою забезпечення її відповідності освітнім потребам населення, стану і перспективам соціально-економічного, політичного та іншого розвитку суспільства і держави, не слід забувати про історичні аспекти її (освіти) становлення і розвитку, вивчення яких дозволяє виявити коріння певних ускладнень і проблем що існують на сучасному етапі, а також уникнути можливого повторення негативного досвіду минулого.

Враховуючи вище викладене, у даній статті ми маємо на меті дослідити історико-правові засади регулювання дошкільної освіти України.

Виклад основного матеріалу. Першу оригінальну систему виховання східні слов'яни утворили ще у VI – IX ст.. Регулювання виховання дітей у той період здійснювалося соціальними механізмами передачі досвіду, в якості яких виступали народні традиції, звичаї, обряди, ритуали

та виробничі, моральні й правові форми діяльності, куди діти включалися з раннього віку. Вони передавали дітям зразки конкретної поведінки, вказували, що варто робити, а що не варто, формували у них соціально значимі якості (дисциплінованість, чесність тощо) [2]. Культурні (розвиток писемності), соціально-економічні (становлення феодального способу виробництва та зростання ролі ремесла і торгівлі [2]), політичні зміни суттєво посприяли розвитку освітньої сфери, втім, як зазначають В.О. Боняк та Р. Г. Валеев, у даний період право на освіту знаходить епізодичне відображення у наукових працях філософів, мислителів, учених, однак при цьому не відображене в письмових джерелах права [3, с. 15].

Новий етап розвитку дошкільного виховання бере початок із кінця XIX століття, коли суттєво загострилася суперечність між потребою в освічених і підготовлених до капіталістичного виробництва працівниках та надзвичайно низьким рівнем і відсталістю від сучасних вимог усіх ланок освіти в Російській імперії. Школи України були значно гіршими, ніж в центральних губерніях Росії [4, с. 214]. З часом царський уряд пішов на певні поступки і частково дещо реформував освіту, однак дошкільного рівня дана реформа не торкнулася [4, с. 214]. Однак дошкільне виховання у даний період почало активно розвиватися за рахунок ініціативи приватних осіб та педагогічних товариств. Уряд царської Росії, Міністерство народної освіти байдуже ставилися до цієї проблеми та ігнорували всі звернення і пропозиції прогресивних громадських діячів [5, с. 34]. У першій половині XIX ст. з'являються заклади для сиріт і безпритульних на громадські кошти. Почали утворюватися і дитячі садки на громадські кошти, внески членів товариств, пожертвування, зібрані від спеціально влаштованих ярмарків, лотерей тощо [4, с. 219].

Дещо кращими були справи у сфері дошкільної освіти на території українських земель, що перебували під владою Австрійської імперії. Франц Йосиф I, який у 1848 р. австрійський трон посів Франц Йосиф I, створив перший в історії Австрії орган управління освітою – Міністерство віросповідань і освіти. 22 червня 1872 р. дане міністерство розпорядилося про заснування на всіх етнічних територіях Габсбурзької монархії різних типів дошкільних закладів (захоронок, фробелівських дитячих садків, ясел) та вищого органу керівництва освітнього-виховними справами в Галичині –

крайової шкільної ради від 25 лютого 1871 р. про відкриття учительських семінарій і підготовку на їхній базі педагогічних працівників для дошкільних інституцій) [4, с. 219-220].

Певні зміни у організаційно-правовому механізмі дошкільного виховання відбулася у період національно-визвольної боротьби українського народу 1917–1919 років. 28 червня 1917 року Центральна Рада Української Народної Республіки утворила Генеральний секретаріат освіти (9 січня 1918 року перейменованій в Міністерство народної освіти) [5, с. 34]. У цей період було вироблено важливі концептуальні і організаційні документи, а саме концепція українського національного дитячого садка, регламент дитячих організаційні поради в справі позашкільної і дошкільної освіти [5, с. 34]. Однак реального практичного втілення вони не знайшли, в силу остаточного встановлення в Україні радянського режиму, який по іншому бачив систему та призначення освіти.

У травні 1919 р. радянська влада прийняла Положення про єдину трудову школу УРСР, яке передбачало: запровадження безплатного і спільного навчання дітей обох статей з 8-ми років, загальноосвітній і політехнічний характер навчання, заборону релігійного виховання, введення в основу роботи школи продуктивної праці дітей. Заперечувалися перевідні і випускні екзамени, не допускалися домашні завдання учням, поділ на класи замінювався поділом на групи за рівнем підготовленості дітей до певних видів занять, ліквідувалася 5-бальна система оцінювання знань [2]. Восени 1920 р. було затверджено українську радянську систему освіти, яка діяла з різними доповненнями десять наступних років. В основу даної системи було покладено соціальне виховання, а робота всіх освітніх і виховних закладів будувалася за трудовим принципом (на базі продуктивної праці для виявлення професійних нахилів дітей) і за своїми завданнями та змістом утворювала єдину систему професійної освіти. Дана система передбачала в якості первинної ланки дошкільні заклади соціального виховання (дитячий садок, дитячий будинок, комуна, колонія) для дітей від 4 до 8 років [2]. У постанові Наркомосу України від 25 травня 1921 р. «Система соціального виховання дітей в УСРР» зазначалося, що дитячий садок (дитячий будинок) повинен затримувати своїх вихованців і після так званого дошкільного віку – аж доти, коли дитині буде 15 років». Узагалі дитсадок визнавався «готовою формою соціального виховання», прообразом дитячого будинку [4, с. 288].

22 листопада 1922 року приймається Кодекс законів про народну освіту УСРР. Структурно Кодекс законів про народну освіту УСРР складався з чотирьох книг: 1) організація управління і постачання в народній освіті; 2) соціальне вихован-

ня дітей; 3) професійна і спеціально-наукова освіта; 4) політична освіта і виховання дорослих [6].

Прагнучи охопити освітньо-виховним процесом максимальну кількість дітей, радянська влада протягом 20-х – 30-х рр. видала ряд наказів і розпоряджень, як то: «Єдиний навчально-виховний план в установах соціального виховання для дітей до 15 років в УСРР» (1923 р.); «Керівництво з соціального виховання» (1925 р.), «Програма для дошкільних закладів» (1932), «Про перевантаження школярів і піонерів громадсько-політичними завданнями» (1934); «Програми та внутрішній розпорядок дитячого садка» (1934 р.), «Про заходи по упорядкуванню роботи дитячих садків» (1935 р.), «Про будівництво й розгортання додаткової сіті дитячих садків» (1936 р.). У період другої світової війни розвиток системи освіти, в тому числі дошкільної, зупинився, а рішення радянської влади спрямовувалися на боротьбу із безпритульністю та відновлення зруйнованих навчальних закладів на звільнених від окупації територіях. Прикладами таких нормативно-правових актів є: Постанова Ради Народних Комісарів (РНК) СРСР «Про посилення заходів боротьби з дитячою безпритульністю, бездоглядністю і злочинністю», згідно з якою було від 15.06. 1943 р. № 659 [7]; Постанова РНК Раднарком УРСР «Про заходи по розширенню мережі дитячих установ і поліпшенню медичного й побутового обслуговування жінок і дітей» від 1944 р. [8, с. 54; 9, с. 8–9].

Наприкінці 40-х початку 50-х років ХХ ст. було відновлено курс на розвиток дошкільної освіти. Зокрема було затверджено «Статут дитячого садка» (1947 р.). У 1959 році Рада Міністрів СРСР прийняла постанову «Про заходи щодо подальшого розвитку дитячих дошкільних установ, поліпшення виховання та медичного обслуговування дітей дошкільного віку» згідно з якою ясла та дитячі садки об'єднувались у єдиний дошкільний заклад [9, с. 8–9; 11].

1 жовтня 1974 року радянською владою введений у дію Закон УРСР «Про народну освіту» № 2778-VIII, який закріпив систему народної освіти в Українській РСР включає, первинною ланкою якої визнавалося дошкільне виховання. Окремий розділ даного закону був присвячений безпосередньо дошкільному вихованню. Зокрема у ньому встановлювалося, що з метою створення найсприятливіших умов для виховання дітей дошкільного віку і подання необхідної допомоги сім'ї створюються дитячі ясла, дитячі садки, дитячі ясла-садки загального і спеціального призначення та інші дитячі дошкільні заклади. Влаштування дітей у дитячі дошкільні заклади провадиться за бажанням батьків або осіб, які їх замінують. Дитячі дошкільні заклади в тісному співробітництві з сім'єю здійснюють всебічний гармонійний розвиток і виховання дітей, охоро-

няють і зміцнюють їх здоров'я, прищеплюють їм елементарні практичні навички і любов до праці, дбають про їх естетичне виховання, підготовляють дітей до навчання в школі, виховують їх у дусі поваги до старших, любові до соціалістичної Батьківщини і рідного краю. Крім того означений закон містив положення з питань організації дитячих дошкільних закладів; педагогічного керівництва ними; медичного обслуговування даних закладів [12]. Також закон врегулював повноваження центральних та місцевих органів влади у сфері дошкільної освіти, і визначав права та обов'язки батьків.

Наступний етап розвитку законодавчих засад дошкільної освіти в Україні розпочався після проголошення незалежності нашої держави. При цьому слід відзначити, що ще у Декларацією про державний суверенітет України» від 16 липня 1990 року, було проголошено, що Українська РСР є самостійною у вирішенні питань науки, освіти, культурного і духовного розвитку української нації, гарантує всім національностям, що проживають на території Республіки, право їх вільного національно-культурного розвитку. Українська РСР забезпечує національно-культурне відродження українського народу, його історичної свідомості і традицій, національно-етнографічних особливостей, функціонування української мови у всіх сферах суспільного життя [13].

У 1991 році, Парламент приймає Закону України «Про освіту», який закріпив, що дошкільна освіта є елементом національної системи освіти та окремим освітнім рівнем. У законі закріплювалося, що дошкільна освіта і виховання здійснюються у сім'ї, дошкільних навчальних закладах у взаємодії з сім'єю і мають на меті забезпечення фізичного, психічного здоров'я дітей, їх всебічного розвитку, набуття життєвого досвіду, вироблення умінь, навичок, необхідних для подальшого навчання. Окрім цього у статті 34 вказаного нормативно-правового акту був викладений перелік дошкільних навчальних закладів. Законом передбачалося, що за рішенням місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для задоволення освітніх потреб населення можуть створюватися навчально-виховні комплекси «дошкільний навчальний заклад – загальноосвітній навчальний заклад», «загальноосвітній навчальний заклад – дошкільний навчальний заклад» або об'єднання з іншими навчальними закладами, а також загальноосвітні навчальні заклади та групи продовженого дня [14]. Крім того даний закон передбачав гарантії дошкільної освіти для дітей, які потребують тривалого лікування [14]. Права осіб з інвалідністю на дошкільну освіту гарантує і Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» [15], прийнятий як і закон «Про освіту» у травні 1991 року.

Із моменту прийняття, тобто із 1991 року, закон «Про освіту» разом із Конституцією України від 1996 року, був ключовим, основоположним законодавчим актом з питань дошкільної освіти аж до 2001 року, коли був вперше прийнятий спеціальний закон «Про дошкільну освіту» від 11.07.2001 р. № 2628-III, який визначив організаційно правові та фінансові засади функціонування і розвитку системи дошкільної освіти в Україні [16]. У 2017 році був прийнятий новий закон «Про освіту» [17], у зв'язку із чим відбулося внесення ряду змін до вищезгаданого закон «Про дошкільну освіту» від 11.07.2001 р. № 2628-III.

На сьогодні зазначені два закони становлять основу спеціального законодавства з питань дошкільної освіти. Втім ними не вичерпується перелік законодавчих джерел з питань дошкільної освіти. Протягом років незалежності було прийнято цілу низку підзаконних нормативно-правових актів, які стосуються: концептуальних та програмних питань розвитку дошкільної освіти в Україні; вирішення певних проблемних питань освіти та удосконалення тих чи інших її аспектів; врегулювання, удосконалення правового становища суб'єктів освітньої діяльності та (або) учасників освітнього процесу; визначення інших важливих матеріально-правових та процедурних аспектів дошкільної освіти.

Висновок. Отже, резюмуючи вище викладене, можемо говорити про те, що хоча дошкільне виховання на території України існує з стародавніх часів, формування його законодавчих засад розпочалося із кінця XIX ст. на західноукраїнській частині нашої країни, що перебувала під владою Австрійської імперії. Чіткого ж законодавчого оформлення питання дошкільної освіти отримали вже у XX столітті після подій 1917 року, коли розвитку освіти, як в цілому, так і дошкільної зокрема, починають приділяти увагу не лише діячі науки та культури, меценати та ентузіасти, але й представники публічної влади. В період 1917-1919 р.р. вперше було сформульоване концептуальні засади дошкільного виховання. Однак реалізувати їх не вдалося, оскільки після ствердження радянського режиму на території України, розпочалася розбудова освіти за новими ідеями і переконаннями, на яких ґрунтувалася більшовицька партійна ідеологія. Радянська дошкільна освіта мала цілу низку проблем і недоліків, втім, все ж таки, саме в цей період: по-перше, дошкільне виховання перестало бути суто сімейною проблемою і було віднесене до кола державних завдань; по-друге, по-четверте, сформоване чітке усвідомлення необхідності обов'язковості дошкільної освіти; по-третє, була визнана необхідність застосування особливого підходу до дітей із проблемами фізичного та (бо) розумового розвитку, хоча його реалізація була доволі дискримінаційною;

по-четверте, здійснені перші кроки щодо забезпечення наступності освіти.

Розвиток освітньої сфери в незалежній Україні відбувався нерівномірно, так ухваливши декілька важливих законів з питань освіти на початку 90-років, законодавець 10 років не міг прийняти спеціальний закон «Про дошкільну освіту». А проблеми і завдання окреслені у відповідних концептуальних, стратегічних, програмних документах залишалися невирішеними. Втім у 2000-х роках спостерігається суттєва активізація нормотворчих процесів присвячених питанням освіти в тому числі дошкільної, що обумовлено, зокрема, євроінтеграційним курсом України.

Література

1. Кузьмінський А.І. Педагогіка вищої школи. Навчальний посібник. К.: Знання, 2005. 486 с. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-book-105.html>.
2. Історія педагогіки : курс лекцій. Навчальний посібник. К., 2004. 171 с. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-book-69.html>.
3. Валєєв Р. Г. Освітнє право України : навч. посібник. Луганськ, 2011. 287 с.
4. Артемова Л.В. Історія педагогіки України : Підручник. К.: Либідь, 2006. 424 с.
5. Улюкаєва І. Розвиток суспільного дошкільного виховання в Україні у першій половині ХХ ст. *Освітній простір України*. 2016. Вип. 8. С. 33–39.
6. Музиченко П.П. Історія держави і права України : Навч. посіб. 6-те вид., перероб. і доп. К.: Знання, 2007. 471 с. URL: https://pidruchniki.com/13650606/pravo/kodeks_zakoniv_pro_narodnu_osvitu_usrr.
7. Об усилении мер борьбы с детской беспорядностью, безнадзорностью и хулиганством : Постановление СНК СССР от 15 июня 1943 года № 659. URL: https://bessmertnybarak.ru/article/postanovlenie_snk_sssr_659/.
8. Науково-педагогічні студії : науковий журнал / гол. ред.: Л. Д. Березівська, І. М. Шоробура. Київ: ДНІПБ України ім. В. О. Сухомлинського, 2018. Вип. 1. 123 с.
9. Віденко Н. Проблеми розвитку системи дошкільного виховання у відбудовний період. *Наукові записки Кіровоградського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка. Серія : Історичні науки*. 2014. Вип. 19. С. 7–12.
10. О мерах по дальнейшему развитию детских дошкольных учреждений, улучшению воспитания и медицинского обслуживания детей дошкольного возраста. Постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 21.05.1959 № 558. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=563#09951961819778661>.
11. Про народну освіту. Закон УРСР от 28.06.1974 № 2778-VIII. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T742778.html.
12. Про державний суверенітет України. Декларація від 16.07.1990 № 55-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР)*. 1990. N 31. Ст. 429.
13. Про освіту. Закону України від 23.05.1991 р. № 1060-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 34. Ст. 451.
14. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні : Верховна Рада УРСР; Закон від 21.03.1991 № 875-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР від 21.05.1991*. 1991. № 21. Ст. 252.

15. Про дошкільну освіту. Закон України від 11.07.2001 р. № 2628-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2628-14>.

16. Про освіту Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.

Анотація

Рожкова М. Г. Історико-правові засади регулювання дошкільної освіти України. – Стаття.

У статті наголошено, що ряд проблем, які існують у сфері дошкільної освіти сучасної України, мають історичні витоки, саме тому для їх належного розв'язання, а також у цілях уникнення можливого повторення негативного досвіду минулого, доцільно розглянути історичні аспекти становлення і розвитку законодавчого регулювання дошкільної освіти в нашій державі. Встановлено, що розвиток освітньої сфери в незалежній Україні відбувався нерівномірно, так ухваливши декілька важливих законів з питань освіти на початку 90-років, законодавець 10 років не міг прийняти спеціальний закон «Про дошкільну освіту». А проблеми і завдання окреслені у відповідних концептуальних, стратегічних, програмних документах залишалися невирішеними.

Ключові слова: освіта, дошкільна освіта, дошкільний навчальний заклад.

Аннотация

Рожкова М. Г. Историко-правовые основы регулирования дошкольного образования Украины. – Статья.

В статье отмечается, что ряд проблем, которые существуют в сфере дошкольного образования современной Украины, имеют исторические истоки, поэтому для их надлежащего решения, а также в целях избежания возможного повторения негативного к миру прошлого, целесообразно рассмотреть исторические аспекты становления и развития законодательного регулирования дошкольного образования в нашем государстве. Установлено, что развитие образовательной сферы в независимой Украине происходил неравномерно, так приняв несколько важных законов по вопросам образования в начале 90-х годов, законодатель 10 лет не мог принять специальный закон «О дошкольном образовании». А проблемы и задачи указанные в соответствующих концептуальных, стратегических, программных документах оставались нерешенными.

Ключевые слова: образование, дошкольное образование, дошкольное учебное заведение.

Summary

Rozhkova M. H. Historical and legal principles of regulation of preschool education of Ukraine. – Article.

The article emphasizes that a number of problems that exist in the field of early childhood education in modern Ukraine have historical origins, which is why it is advisable to consider the historical aspects of the formation and development of legislative regulation in order to properly resolve them, and in order to avoid a possible recurrence of negative experiences of the past, pre-school education in our state. It was established that the development of the educational sphere in independent Ukraine was uneven, so by passing several important laws on education in the early 90s, the legislator for 10 years could not pass a special law «On Preschool Education». And the problems and tasks outlined in the relevant conceptual, strategic, programming documents remained unresolved.

Key words: education, preschool education, preschool educational institution.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.4

*О. С. Бакумов**кандидат юридичних наук,**Харківський національний університет внутрішніх справ*КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЯК ПРОВІДНИЙ ВИД
ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Проблематика конституційно-правової відповідальності набуває сьогодні все більшої актуальності як для теорії, так і для практики конституційного права, оскільки без її послідовного вирішення важко говорити про розвиток конституційного права, адекватного потребам захисту прав і свобод людини і громадянина та побудові демократичної соціально-правової держави [1, с. 323]. Проте лише порівняно нещодавно, визнавши, що «загальновизнаним є поділ юридичної відповідальності за галузевою структурою права на цивільно-правову, кримінальну, адміністративну та дисциплінарну» [2], Конституційний Суд України звернув увагу на те, що Конституція України передбачає відповідальність державних органів, органів місцевого самоврядування та їх посадових і службових осіб, встановивши за певні дії чи бездіяльність відповідні заходи впливу (санкції) до них. При цьому, на думку Конституційного Суду України, «така відповідальність не зводиться лише до політичної чи моральної відповідальності публічної влади перед суспільством, а має певні ознаки юридичної відповідальності як застосування заходів публічно-правового (в даному випадку – конституційно-правового або міжнародно-правового) характеру до держави та її органів за невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків» [2]. Відтак, Конституційний Суд України визнав існування у випадку юридичної відповідальності держави, її органів та посадових осіб окремого, самостійного виду юридичної відповідальності, а саме – конституційно-правової відповідальності, що, на нашу думку, має фундаментальне методологічне значення для нашого дослідження, оскільки безпосередньо уможливорює дискурс щодо специфіки власне конституційно-правової відповідальності держави у вітчизняній юриспруденції.

Стан наукового дослідження. Ключові методологічні та теоретичні проблеми конституційно-правової відповідальності, зокрема, знайшли своє відображення у наукових дослідженнях, які здійснили Ю. Г. Барабаш, О. Т. Волощук, О. О. Майданник, О. В. Мельник, Л. Р. Наливай-

ко, М. В. Савчин, О. В. Скрипнюк, В. М. Шаповал та інші науковці. Питання конституційно-правової відповідальності держави та/або її органів також розглядаються у працях ряду зарубіжних учених, зокрема, Н. В. Бутусової, В. О. Виноградова, Н. М. Колосової, А. О. Кондрашова, С. М. Шабуневич та ін.

Мета статті полягає у дослідженні особливостей конституційно-правової відповідальності як провідного виду юридичної відповідальності держави в сучасній Україні.

Виклад основного матеріалу. У сучасній конституціоналістиці утвердилася думка, що «інститут юридичної відповідальності держави перед особою дає змогу забезпечити додаткові протизаги владі, обмежити можливі зловживання нею з боку посадових осіб державних органів, зменшити її авторитарні прояви. Саме реальність даного інституту перетворює процес здійснення державної влади з привілею на суспільне служіння, а його належне функціонування є одним із основних показників правової спрямованості діяльності держави, необхідним індикатором її правомірності» [3, с. 146]. За вдалим висловом М. Тропера, «конституційна відповідальність конститує санкцію для політичної влади» [4, с. 197], а відтак, ця відповідальність виявляється елементом стримування державної влади, механізмом обмеження її правом (конституційним правам) і навіть елементом державного примусу, застосованого до самої держави у разі виходу її за межі, встановлені диспозицією конституційно-правової норми. Водночас, як зазначають А. Бланкенгель та І. Калініна, з конституційно-правової точки зору, гарантована конституцією відповідальність держави є безпосереднім вираженням принципу правової держави [5, с. 78]. Тож, на думку В. М. Кампа, «у демократичній, правовій державі ця форма юридичної відповідальності виступає як реальна гарантія проти зловживання правом, владою» [6, с. 38].

Поряд із цим, як зауважує М. В. Савчин, «функціональна основа конституції визначає стан відповідальності органів публічної влади та їх посадових осіб з моменту набуття ними відповідного

статусу. Основний Закон програмує їх діяльність у рамки забезпечення стабільного національного правопорядку, головною цінністю якого є Конституція, соціального врегулювання у сторону забезпечення основних прав і свобод, забезпечення публічного (загального) інтересу» [7, с. 105]. Екстраполюючи означені міркування на сферу конституційно-правової відповідальності держави, слід відзначити, що остання перебуває в стані відповідальності з моменту свого виникнення (заснування) і реалізує таку відповідальність у сукупності покладених на неї функцій і повноважень, реалізація яких має на меті забезпечення дієвості ключових конституційних цінностей у конкретних правовідносинах, захищеність цих цінностей відповідними державними органами тощо.

При цьому юридична відповідальність держави, як і будь-яка інша юридична відповідальність, на практиці постає у вигляді цілком конкретного її виду, що відображає якісну специфіку відповідних правовідносин, своєрідність їх суб'єктного складу, підстав, процедур тощо. З іншого боку, конкретні види юридичної відповідальності держави є об'єктивною основою для існування та функціонування інституту юридичної відповідальності держави загалом. Адже цей інститут реально проявляється в суспільних відносинах саме у вигляді конкретних видів юридичної відповідальності. Всі вони перебувають між собою у відносинах взаємодії, супідрядності, що зумовлює твердження про існування – як системи – єдиної юридичної відповідальності держави. Її фрагментація на видові інваріанти є лише уможливленим відображенням класифікації всіх реально існуючих відносин, у яких суб'єктом юридичної відповідальності перед особою, суспільством чи іншими державами виступає конкретна держава в цілком конкретний відрізок часу.

Природно, що провідною, ключовою або визначальною формою (видом) юридичної відповідальності держави визнається саме конституційно-правова відповідальність. Такий підхід до виокремлення конституційної або конституційно-правової відповідальності держави, зокрема, притаманний дослідженням О. М. Клименко, І. В. Скірського, М. І. Скригонюка, В. В. Книша та деяких інших фахівців. Це зумовлено, на наш погляд, такими міркуваннями: 1) провідною роллю саме конституційного права як галузі права в конституюванні всіх видів юридичної відповідальності держави, закріпленні її прямо чи опосередковано саме на рівні Основного Закону, що підкріплюється науковим аналізом національної та зарубіжних конституцій; 2) пов'язаністю конституційно-правової відповідальності держави з устроєм та особливістю здійснення державної влади, тобто включеності інституту конституційно-правової відповідальності держави до ге-

нерального інституту організації та здійснення державної влади як такого; 3) політичним характером саме цієї відповідальності, оскільки вона виступає охоронним та регулятивним засобом у діяльності ключових суб'єктів відносин державно-політичного владарювання, насамперед держави як універсальної політико-правової організації, що охоплює все суспільство; 4) закріпленням провідних засад цієї відповідальності на рівні Основного Закону держави, що робить ці засади особливо сталими, стабільними, надійними; 5) конституційно-правова відповідальність держави виступає в ролі ключової гарантії належної організації та здійснення державної влади, відповідності такої діяльності офіційно задекларованим конституційним принципам та настановам, здійснюваності та реалістичності конституційних прав і свобод людини і громадянина. Як зауважує В. В. Романова, «пряма дія конституції, закріплення в ній природних прав людини, обов'язків і відповідальності держави та її посадових осіб, обумовлюють провідне значення конституційної відповідальності» [8; 9, с. 25].

Якщо головна мета юридичної відповідальності держави полягає в тому, щоб забезпечити суспільно корисну роль держави і зашкодити використанню її в інтересах носіїв державної влади за рахунок обмеження прав і свобод людини і громадянина [10, с. 25], то ця мета якнайбільше проявляється саме у конституційно-правовій відповідальності держави. Так, наприклад, у французькій правовій доктрині сформульовано висновок, що конституційна відповідальність «посідає важливе місце в арсеналі сучасного конституціоналізму. Ця процедура, що дозволяє припинити здійснення конституційної влади однією особою або групою осіб, якщо вони втратили довіру керіваних, слугує справжньою розмежувальною лінією між диктатурою та демократією» [11, с. 19]. Так само, розмірковуючи над витоками і призначенням цього виду юридичної відповідальності, Г. О. Василевич акцентує увагу на тому, що її становлення «передусім необхідне для формування почуття відповідальності влади перед народом і країною. Витоки цієї відповідальності в тому, що надана сама собі влада може спричинити велику шкоду. Цим же зумовлено і впровадження системи стримувань і противаг у державно-правовий механізм тієї чи іншої країни» [12, с. 106].

Часом в юридичній науці аналізується міжгалузевий інститут юридичної відповідальності держави, в якому провідну роль виконують саме конституційні норми і, природно, субінститут конституційної відповідальності держави. При цьому дедалі частіше в юриспруденції наголошується на поліваріативній ролі інституту конституційної відповідальності загалом і конституційної відповідальності держави зокрема.

Так, з точки зору Ю. В. Ткаченка, «в залежності від місця, значення у політико-правовому житті суспільства конституційно-правова відповідальність проявляється у таких формах як: обов'язок учасника конституційно-правових зв'язків; структурний елемент статусу суб'єкта суспільних відносин; вид правової діяльності; захід державного примусу (міра покарання); елемент механізму захисту конституції та конституційного ладу; конституційно-правовий інститут [13, с. 550]. Зазначені міркування повною мірою відображають поліфункціональність конституційно-правової відповідальності держави як суб'єкта права.

У інституціональному плані зроблено висновок про те, що такий інститут «інтенсивно розвивається, наповнюється новим змістом, еволюціонує швидше, ніж багато традиційних інститутів конституційного права. Уявляється, що за темпами зростання, як кількості санкцій, так і наповнення змістовною стороною процесу притягнення до відповідальності, інститут активно переростає свій статус, у недалекому майбутньому маючи всі шанси стати повноцінною підгалуззю конституційного права [14, с. 187]. Субститутутом загального інституту конституційно-правової відповідальності виступає інститут конституційно-правової відповідальності держави, поряд з такими рівнопорядковими інститутами, як конституційно-правова відповідальність особи, політичних партій, громадських організацій, органів державної влади, органів місцевого самоврядування тощо.

Щоправда, парадоксальність нинішнього дискурсу довкола конституційно-правової відповідальності держави полягає у визнанні її, з одного боку, провідним видом юридичної відповідальності держави взагалі, а, з іншого боку, дослідженням згаданої відповідальності лише в контексті діяльності органів державної влади та їх посадових осіб, але не держави в цілому.

У юридичній літературі конституційна та конституційно-правова відповідальність сприймаються або як тотожні, або як дещо відмінні, проте близькі за змістом поняття. Часом поняття конституційно-правової відповідальності підміняється поняттям юридичної відповідальності в конституційному праві. Отже, досі з цього питання не існує одностайної визначеності в юридичній літературі, що не дає змогу вирішити питання атрибуції: то про який вид юридичної відповідальності держави як суб'єкта права взагалі йдеться: про конституційну, конституційно-правову відповідальність чи про якусь іншу «відповідальність держави у конституційному праві». Вважаємо, що вирішення цього питання має поставити нас у коректні рамки подальшого наукового дискурсу щодо осмислення феномену юридичної відповідальності держави загалом. Адже в контексті триваючої конституційної реформи таке осмислення

має не лише академічний (науковий) інтерес, але і практичну спрямованість на вдосконалення саме конституційної моделі інституту юридичної відповідальності держави.

Осмислюючи питання співвідношення трьох різних проте, вочевидь, близьких понять, ми виходимо з того, що поняття юридична відповідальність у конституційному праві має дещо складнішу правову природу, адже зазвичай конституційне право містить гіпотези та диспозиції, натомість санкції часто бувають розміщені в межах інших галузево-правових утворень. Конституційні норми також містять відповідні положення щодо кримінальної, цивільної, адміністративної та інших видів юридичної відповідальності. Тому поняття «юридична відповідальність у конституційному праві» повинне сприйматися не як ознака галузевої належності певних правових норм, а як збірне поняття, що позначає певну систему правових норм, які є за ознакою як конституційними, так і відправними для інших галузей права. При цьому поняття юридичної відповідальності в конституційному праві не повинно розглядатися як якесь надгалузеве, що нібито «поглинає» всі галузеві види юридичної відповідальності. Наголосимо на тому, що Конституція містить лише деякі відправні положення як щодо конституційно-правової, так і стосовно інших галузевих видів юридичної відповідальності, і не більше того.

У теорії конституційного права розрізняють поняття «юридична відповідальність у конституційному праві» та «конституційно-правова відповідальність». Юридична відповідальність у конституційному праві застосовується як у широкому значенні – конституційна, адміністративна та кримінальна відповідальність за порушення норм чинного законодавства, так і у вузькому значенні – спеціальний, галузевий вид юридичної відповідальності, передбачений конституційним правом [15, с. 510].

Як слушно зазначає Т. С. Подорожна, «конституційна відповідальність виступає дієвим і надійним інструментом підтримки в державі правопорядку. Головне її призначення – зміцнення конституційної законності і, насамперед, забезпечення відповідності діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб вимогам і принципам конституції. Остання покликана регламентувати основи всіх видів юридичної відповідальності, які підлягають подальшій конкретизації в галузевому законодавстві. Відтак галузеве законодавство не має суперечити конституційним нормам, що закріплюють принципи всіх інших видів юридичної відповідальності» [16, с. 217]. Тож, у сучасних умовах, як наголошує Ю. Г. Барабаш, конституційна відповідальність – це не стільки необхідність покарання, скільки необхідність правового відновлення пору-

шених конституційних цінностей. Отже, зазначає науковець, основною метою конституційно-правової відповідальності є охорона й захист Конституції, забезпечення її верховенства, найвищої юридичної сили і прямої дії на всій території України. Основними завданнями конституційно-правової відповідальності є охорона й захист фундаментальних конституційних цінностей, засад конституційного ладу [17, с. 35].

Щодо дефініцій, які застосовуються в науці конституційного права щодо конституційно-правової відповідальності держави, то слід виходити з того, що «на сьогодні в науці конституційного права не існує єдиного загальновизнаного визначення конституційно-правової відповідальності, що в цілому зумовлюється різницею в методологічних підходах та відсутністю нормативно-правового закріплення конституційно-правової відповідальності у чинному законодавстві України» [18, с. 92]. Розбіжності тут здебільшого виявляються у різному розумінні співвідношення негативного та позитивного аспектів конституційно-правової відповідальності, а також співвідношення власне конституційно-правової відповідальності держави із відповідальністю державних органів та їх посадових осіб.

Варто звернути увагу, що мірою утвердження позиції щодо дуалістичності конституційно-правової відповідальності загалом, тобто поєднання в ній позитивного та негативного аспектів юридичної відповідальності, переважаючим на сьогодні слід вважати широке розуміння змісту та правової природи конституційно-правової відповідальності держави.

Н. В. Бутусова пропонує широке розуміння конституційно-правової відповідальності держави, що передбачає нерозривний зв'язок позитивної та ретроспективної відповідальності, дозволяє визначити механізм відповідальності публічної влади перед народом, суспільством, особою, а також взаємну відповідальність держави та особистості, зрозуміти роль і місце конкретної держави у сучасному цивілізаційному розвитку, зробити її відповідальною за те, що відбувається, не лише в моральному, але і в юридичному сенсі перед теперішніми і майбутніми поколіннями. За своєю юридичною природою це загальне правовідношення (правовий стан), яке являє собою постійні, тривалі правові зв'язки між державою та суспільством, народом, кожною людиною [19]. Н. В. Бутусова акцентує також і на тому, що конституційно-правова відповідальність держави передбачає наявність у народу арсеналу засобів впливу на державну владу, до яких вона віднесла, передусім, форми прямої демократії (зокрема, форми прояву масового протесту народу проти політики, яка не відповідає його волі та інтересам, висування масових вимог

зміни політичного курсу та відставки вищих посадових осіб держави) [20]. Фактично, за такого підходу інститути прямої демократії постають елементами позитивної конституційно-правової відповідальності держави, що, на наш погляд, все ж таки потребує додаткового обґрунтування.

В. М. Мархгейм та О. М. Полухін звертають увагу на те, що саме для реалізації свого обов'язку захищати права і свободи людини і громадянина держава повинна розкривати і використовувати потенціал конституційно-правової відповідальності. При цьому ці автори так само розглядають її в єдності позитивного та негативного елементів, де позитивний аспект, зокрема, виявляється у відповідальному ставленні держави до своїх конституційних обов'язків, а негативний – як відповідальність держави за поведінку, що відхиляється від моделі, передбаченої диспозицією конституційно-правової норми. Центральне місце в системі конституційно-правової відповідальності держави, відповідно до такого підходу, посідає відповідальність за порушення прав і свобод людини і громадянина, що адекватна конституційному обов'язку держави їх захищати. Механізм її застосування поєднується із судовими та позасудовими процедурами [21, с. 173].

В. В. Романова вважає, що особливості конституційної відповідальності держави визначаються специфікою формальних та фактичних підстав, існуючою системою юридичних імунітетів, а також несприятливими наслідками, які не мають майнового характеру, а полягають у поновленні порушених прав, припинення діяльності державних органів і посадових осіб, а також зміни їх правового статусу [8]. Взагалі правопоновлюючий аспект конституційно-правової відповідальності держави підкреслюється як одна з ключових її характеристик практично всіма сучасними авторами-конституціоналістами [22, с. 80–81; 23, с. 104], хоча й інші функції юридичної відповідальності так само реалізуються в конституційно-правовій відповідальності держави стосовно конкретних правовідносин.

Водночас, науковим інтерпретаціям сутності конституційно-правової відповідальності притаманний і більш вузький підхід, що традиційно робить наголос на негативному аспекті юридичної відповідальності взагалі. Так, наприклад, Б. З. Кушхова визначає конституційно-правову відповідальність держави як закріплені конституційно-правовими нормами обов'язок держави як суб'єкта конституційно-правових відносин відповідати за невідповідність своєї юридично значимої поведінки прописаній нормами моделі поведінки, що забезпечується можливістю застосування уповноваженою інстанцією заходів державного або прирівняного до нього громадського впливу. І взагалі, на її думку, юридична відповід-

ність держави можлива лише у формі конституційно-правової відповідальності [24, с. 11, 18].

Переважаючий негативний аспект відповідальності домінує і в підході, застосованому І.А. Толстою. У цієї дослідниці конституційна відповідальність держави характеризується тим, що вона настає за порушення принципів конституційної державності в галузі прав людини і громадянина, що знаходять відображення в конституційному законодавстві. Це самостійний вид юридичної відповідальності держави, що володіє специфічними підставами, характером санкцій, процедурою реалізації. Це різновид державного примусу, який полягає в зазначенні представниками держави несприятливих наслідків, передбачених санкцією порушеної норми конституційного законодавства, яка здійснюється у формі конституційних охоронних відносин [25, с. 42–43]. На нашу думку, ця інтерпретація є вразливою з наукової точки зору не лише акцентуванням на негативному аспекті конституційно-правової відповідальності держави, а ще більшою мірою у змішуванні відповідальності держави із відповідальністю її представників, що не є коректним. Суть і зміст конституційно-правової відповідальності держави переважно проявляється якраз у зазначенні самою державою несприятливих наслідків за неправомірні дії, акти чи рішення її органів та посадових осіб, а не навпаки.

І. В. Маров до ключових характеристик конституційно-правової відповідальності держави відносить: виражений політичний характер цієї відповідальності; індивідуальний та колективний її характер; порушення прав особи як підставу відповідальності; можливість її настання за відсутності вини порушника; відсутність детальної регламентації процесуального порядку застосування певних заходів конституційно-правової відповідальності [26, с. 74]. Аналізуючи ці міркування, маємо зробити кілька застережень: по-перше, відповідальність держави як цілісного суб'єкта права має винятково індивідуальний, а не колективний характер; підставою відповідальності не може бути лише порушення прав особи, а, швидше, єдність фактичних, матеріально-юридичних та процесуально-юридичних підстав, що відзначено в спеціальній літературі [13, с. 549–550; 27, с. 52]; відсутність детальної законодавчої регламентації порядку застосування санкцій у разі настання конституційно-правової відповідальності держави слід вважати не іманентною ознакою правової природи цього виду юридичної відповідальності, а недоліком законодавчого закріплення цього виду відповідальності в деяких країнах (як-от в Україні) і не може бути поширена як універсальна тенденція.

Вважаємо, що можна погодитися з тим, що загалом конституційно-правова відповідальність держави спрямована на правову охорону Конституції, є одним із найважливіших складників

механізму гарантування реалізації положень Конституції [28, с. 21; 29, с. 171]. І. Філіпов та С. Швердяєв наголошували, що цілями конституційно-правової відповідальності загалом є забезпечення верховенства, вищої юридичної сили, прямої дії конституції, охорони і захисту дії й реалізації конституції [30, с. 124]. Проте, на нашу думку, не лише охорону конституції, гарантування її верховенства та реалізації слід віднести до цілей такої відповідальності. Ми вважаємо, що «палітра» таких цілей суттєво ширша: це забезпечення правомірного, конституційного та ефективного здійснення державою покладених на неї функцій та обов'язків; забезпечення конституційного правопорядку та законності в державі; захист основних конституційних цінностей; забезпечення утвердження авторитету держави у міжнародному співтоваристві тощо.

Отже, про самостійність конституційно-правової відповідальності держави свідчить, на наш погляд, ряд істотних, з конституційно-правового погляду, ознак, зокрема:

- поєднання в цій відповідальності негативного та позитивного аспектів із поступовим домінуванням позитивного аспекту такої відповідальності;
- специфічна нормативно-правова основа закріплення такої відповідальності на рівні норм конституції та інших джерел конституційного права;
- наявність самостійних конституційно-правових правопорушень (деліктів), за які несе відповідальність держава безпосередньо (у разі вини) або за діяльність її органів (субсидіарна відповідальність, відповідальність без вини);
- наявність кореспондуючого цим порушенням переліку конституційно-правових санкцій;
- єдиний суб'єкт такої відповідальності (держава як цілісна політико-правова організація суспільства у межах державних кордонів);
- наявність особливого процесуального порядку притягнення держави до відповідальності, що поєднує судові та позасудові механізми;
- юридичні наслідки притягнення держави до відповідальності, що виявляються у поновленні порушених прав людини і громадянина (компенсаторно-відновлювальний аспект) та зазначенні несприятливих наслідків для держави (стягнення на користь людини та громадянина відшкодування заподіяної державними органами шкоди тощо).

Попри відсутність прямого конституційного закріплення цього виду юридичної відповідальності держави, її зміст, юридична природа та особливості виводяться здебільшого доктринально на підставі системного тлумачення відповідних конституційних норм, що охоплюються інститутом конституційної відповідальності держави як одним із визначальних з-поміж інститутів, що забезпечують організацію та здійснення державної влади загалом.

Висновки. Виходячи з вищенаведених міркувань, пропонуємо таке визначення поняття «конституційно-правова відповідальність держави»: це закріплений конституційно-правовими нормами різновид юридичної відповідальності, який за своєю соціальною сутністю має складний політико-правовий характер, базується на засадах народного суверенітету, конституційності та гуманізму, верховенства права та пріоритету прав людини, реалізується у сфері конституційно-правових відносин, полягає у відповідальному стані держави (позитивний аспект) до здійснення нею (в особі її органів та посадових осіб) наданих їй функцій та повноважень, а також настає в разі вчинення державою та/або її органами (посадовими особами) конституційного делікту, що тягне настання певних несприятливих умов для держави як цілісної політико-правової організації суспільства у вигляді конституційно-правових санкцій у результаті застосування особливої (судової чи позасудової) процедури притягнення держави до цієї юридичної відповідальності (ретроспективний аспект).

Конституційно-правова відповідальність держави є складним політико-правовим утворенням, що програмується переважно нормами Конституції держави та субсидіарно – нормами інших джерел конституційного права, охоплюючи врегулювання підстав, різновидів, процедур, конституційно-правових санкцій, застосовуваних до держави як деліквента, та наслідків їх застосування.

Конституційно-правова відповідальність держави є провідним видом юридичної відповідальності держави, що зумовлюється таким: 1) провідною роллю саме конституційного права як галузі права в конституюванні всіх видів юридичної відповідальності держави, закріпленні її прямо чи опосередковано саме на рівні Основного Закону, що підкріплюється науковим аналізом національної та зарубіжних конституцій; 2) пов'язаністю конституційно-правової відповідальності держави з устроєм та особливістю здійснення державної влади, тобто включеності інституту конституційно-правової відповідальності держави до генерального інституту організації та здійснення державної влади як такого; 3) політичним («політизованим») характером саме цієї відповідальності, оскільки вона виступає охоронним та регулятивним засобом в діяльності ключових суб'єктів відносин державно-політичного владарювання, насамперед держави як універсальної політико-правової організації, що охоплює все суспільство; 4) закріпленням провідних засад цієї відповідальності на рівні Основного Закону держави, що робить ці засади особливо сталими, стабільними, надійними; 5) конституційно-правова відповідальність держави виступає в ролі ключової гарантії належної організації та здійснення

державної влади, відповідності такої діяльності офіційно задекларованим конституційним принципам та настановам, здійснюваності та реалістичності конституційних прав і свобод людини і громадянина.

Література

1. Батанова Н. М. Принципи конституційно-правової відповідальності Принципи конституційно-правової відповідальності. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 323–327.
2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність юридичних осіб) від 30 травня 2001 року № 7-рп/2001. *Офіційний вісник України*. 2001. № 24. Стор. 57.
3. Свириденко Г. В. Правомірна поведінка : теоретико-прикладні засади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2017. 215 с.
4. Тропер М. Конституционная ответственность и функция правления. *Правоведение*. 2014. № 3(315). С. 196–212.
5. Бланкенагель А., Калинина И. Возмещение вреда, причиненного неправомерными действиями государства в ФРГ : от личной ответственности государственного служащего к ответственности государства через черный ход. *Законодательство и экономика*. 2005. № 12. С. 78–91.
6. Кампо В. Реформування судової системи у сфері адміністративної юстиції та практика Конституційного Суду України 1997–2002 років. *Вісник Конституційного Суду України*. 2011. № 1. С. 31–42.
7. Савчин М. В. Конституційна відповідальність у контексті правового захисту Основного Закону. *Держава і право*. 2002. Вип. 16. С. 103–109.
8. Романова В. В. Юридическая ответственность государства : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Тольятти, 2007. 165 с.
9. Романова В. В. Юридическая ответственность государства. *Юридическая наука и правоохранительная практика*. 2016. № 3(37). С. 23–30.
10. Поляков С. Б. Принцип взаимной ответственности государства и личности : теоретико-правовые и прикладные аспекты : автореф. дисс. на соискание ученой степени доктора юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве». Нижний Новгород, 2011. 471 с.
11. Responsabilité. *Dictionnaire constitutionnel* / O. Duhamel, Y. Mény (dir.). Paris : PUF, 1990. P. 926.
12. Василевич Г. А. Конституционно-правовая ответственность – особый вид юридической ответственности. *Вестн. Канстытуц. Суда Респ. Беларусь*. 2001. № 1. С. 104–112.
13. Ткаченко Ю. В. Форми (види) конституційно-правової відповідальності. *Форум права*. 2013. № 2. С. 549–555. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm 2013 2_86.pdf.
14. Кондрашев А. А. Институт конституционно-правовой ответственности в предмете конституционного права : грани соотношения. *Актуальные проблемы российского права*. 2018. № 10. С. 184–195.
15. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України. Академічний курс : підруч. : У 2 т. Т. 1 /

за ред. В. Ф. Погорілка. Київ : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2006. 543 с.

16. Подорожна Т. С. Правовий порядок: теоретико-методологічні засади конституціоналізації : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.01; 12.00.02. Київ, 2017. 503 с.

17. Проблеми правової відповідальності : монографія / Ю. П. Битяк, Ю. Г. Барабаш, Л. М. Баранова та ін.; за ред. В. Я. Тація, А. П. Гетьмана, В. І. Борисової. Харків : Право, 2014. 348 с.

18. Гецько В. В. Конституційно-правова відповідальність народних депутатів України та депутатів місцевих рад : проблеми теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Ужгород, 2015. 195 с.

19. Бутусова Н. В. Конституционно-правовой статус российского государства : вопросы теории и практики дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.02. Москва, 2006. 389 с.

20. Бутусова Н. В. Российское государство как субъект конституционно-правовых отношений. *Журнал российского права*. 2013. № 6. URL: <https://uristy.ucoz.ru/publ/23-1-0-1095>.

21. Мархгейм М. В., Полухин О. Н. Конституционная ответственность государства за нарушение прав и свобод человека. *Научные ведомости БелГУ. Сер. Философия. Социология. Право*. 2012. № 8(127), вып. 20. С. 172–183.

22. Домбровська О. В. Поняття та особливості конституційно-правової відповідальності. *Університетські наукові записки*. 2008. № 4. С. 79–83.

23. Дашковська О. Конституційна відповідальність : методологічні засади дослідження. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 3(74). С. 101–107.

24. Кушхова Б. З. Юридическая ответственность публичной власти в современной России: общетеоретический аспект : автореф. дисс. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 « Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве». Краснодар, 2009. 199 с.

25. Толстова И. А. Государство как субъект юридической ответственности. *Вестник Тегу. Серия «Право»*. 2011. Вып. 25. С. 40–53.

26. Маров И. В. Правовое государство и конституционная ответственность государства перед личностью. *Вестник Московского государственного областного университета : Серия «Юриспруденция»*. 2010. № 2. С. 71–76.

27. Кравченко В. В. Конституційне право України : навч. посібник. 2-е вид. Київ : Атіка, 2002. 480 с.

28. Майданник О. О. Конституційно-правова відповідальність : ознаки, підстави, суб'єкти. *Право України*. 2001. № 2. С. 21–23.

29. Морозюк С. Загальна характеристика гарантій реалізації Конституції України. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 12. С. 168–172.

30. Филиппов И., Швердяев С. Проблемы конституционно-правовой ответственности (по материалам конференции на юридическом факультете). *Вестник Московского государственного университета. Серия 11. Право*. 2001. № 3. С. 124–134.

Анотація

Бакумов О. С. Конституційно-правова відповідальність як провідний вид юридичної відповідальності держави в сучасній Україні. – Стаття.

У статті подається аналіз особливостей конституційно-правової відповідальності як провідного виду юридичної відповідальності держави в сучасній

Україні. Наголошується, що конституційно-правова відповідальність держави – це закріплений конституційно-правовими нормами різновид юридичної відповідальності, який за своєю соціальною сутністю має складний політико-правовий характер, оскільки базується на конституційних засадах народного суверенітету, конституційності та гуманізму, верховенства права та пріоритету прав людини, реалізується у сфері конституційно-правових відносин, полягає у відповідальному стані держави (позитивний аспект) до здійснення нею (в особі її органів та посадових осіб) наданих їй функцій та повноважень, а також настає в разі вчинення державою та/або її органами (посадовими особами) конституційного делікту, що тягне настання певних несприятливих умов для держави як цілісної політико-правової організації суспільства у вигляді конституційно-правових санкцій у результаті застосування особливої (судової чи позасудової) процедури притягнення держави до цієї юридичної відповідальності (ретроспективний аспект).

Ключові слова: правова держава, конституціоналізм, конституційно-правова відповідальність, відповідальність держави, гарантії охорони Конституції України, обмеження правом, форми прямої демократії.

Аннотация

Бакумов А. С. Конституционно-правовая ответственность как ведущий вид юридической ответственности государства в современной Украине. – Статья.

В статье исследуются особенности конституционно-правовой ответственности в качестве основного вида юридической ответственности государства. Обращается внимание на то, что конституционно-правовая ответственность государства – это предусмотренный конституционно-правовыми нормами вид юридической ответственности, который по своей социальной сути имеет сложный политико-правовой характер. Базируется на конституционных основах народного суверенитета, верховенства права, приоритета прав человека, реализуется в сфере конституционно-правовых отношений, заключается в ответственном отношении государства (позитивном аспекте) к осуществлению им (посредством уполномоченных органов и их должностных лиц) соответствующих функций и полномочий, а также возникает в случае совершения государством и/или его органами (должностными лицами) конституционного деликта, влекущего за собой негативные условия последствия для государства как целостной политико-правовой организации общества в виде конституционно-правовых санкций в результате применения специальной (судебной/внесудебной) процедуры привлечения государства к данной юридической ответственности.

Ключевые слова: правовое государство, конституционализм, конституционно-правовая ответственность, ответственность государства, гарантии охраны Конституции Украины, ограничение правом, формы прямой демократии.

Summary

Bakumov A. S. Constitutional and legal liability as the leading form of liability of the state in modern Ukraine. – Article.

The author of the article explores the features of constitutional and legal liability as the main type of legal liability of the state. It is emphasized that the constitutional and legal liability of the state – is a type of legal liability provided for by constitutional and legal norms, which in its social essence has a complex political and legal nature.

Mentioned type of liability is based on the constitutional grounds of popular sovereignty, the rule of law, the priority of human rights, is implemented in the field of constitutional and legal relationships, consists in responsible attitude of the state (positive aspect) to the implementation (through authorized bodies and their officials) of relevant functions and powers by the state itself, and also occurs in the case of committing of constitutional tort by the state and / or its bodies (officials), carrying a nega-

tive consequences to the state, as an integral political and legal organization of the society, in the form of constitutional and legal sanctions in the result of the application of a special (judicial / extrajudicial) procedure of bringing the state to this type of legal liability.

Key words: legal state, constitutionalism, constitutional and legal liability, liability of the state, guarantees for protection of the Constitution of Ukraine, restriction of the right, forms of direct democracy.

УДК 342.7

А. Л. Деркач
кандидат юридичних наук,
народний депутат України, докторант
Інституту законодавства Верховної Ради України

ОСОБЛИВОСТІ МЕХАНІЗМІВ КООРДИНАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНИХ КОНСТИТУЦІЙНИХ СИСТЕМ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ

Постановка проблеми. Важливою складовою підвищення ефективності національних моделей захисту прав людини в роботі органів конституційної юстиції є налагодження дієвих механізмів взаємодії цих органів між собою. Такі механізми можуть виникати як під егідою міжнародних організацій, так і з ініціативи самих конституційних судів, у рамках їх діяльності проводиться обмін досвідом і практиками, зокрема й стосовно захисту прав людини.

Виходячи з викладеного **метою статті** є дослідження порядку і способів координації національних конституційних систем захисту прав людини.

Виклад основного матеріалу. Зокрема, ще у 1972 р. була створена Конференція європейських конституційних судів, а починаючи з 1995 р. Іберо-Американська конференція конституційних судів об'єднала КС Латинської Америки, Іспанії та Португалії. У 1997 р. було створено цілих три регіональних структури – Конституційні суди та ради, що використовують французьку мову (АССРУФ), Конференція конституційних судів країн молодшої демократії та Союз арабських конституційних судів і рад. Пізніше з ініціативи Комісії суддів Південної Африки розпочалися регулярні зустрічі керівників систем конституційного правосуддя африканських країн, а з 2002 р. почали проводитися конференції суддів азіатських конституційних судів [1].

Одним з ключових механізмів у цій сфері слід вважати Всесвітню конференцію конституційної юстиції (далі – ВККЮ), яка вже провела п'ять Світових конгресів. Завданнями ВККЮ, створеної за ініціативи ВК, на підґрунті регіональних об'єднань органів конституційної юстиції, було визначено проведення регулярних конгресів, регіональних конференцій і семінарів, організація обміну досвідом і практикою, надання добрих послуг органам конституційної юстиції за їх проханням. Головною ж метою Конференції було визначено сприяння взаємодії («правничому діалогу») між суддями КС різних держав у глобальному вимірі [2].

Перший з Конгресів ВККЮ, «Впливова конституційна юстиція – вплив на суспільство та на розвиток глобальної правової системи щодо прав людини», відбувся 22–24 січня 2009 р. в Кейптауні, він був присвячений 60-й річниці утворення Ради Європи та ЗДПЛ. Конгрес об'єднав представ-

ників 93-х КС, конституційних рад і верховних судів, а також дев'ять регіональних асоціацій конституційної юстиції. Конгресом констатовувалася ключова роль конституційної юстиції не тільки у захисті ключових конституційних цінностей, але й у захисті прав людини та в імплементації наднаціональних інструментів у цій сфері [3].

Учасниками конгресу було констатовано ключову роль ЗДПЛ і МПГПІ як «сили, що об'єднує» та є «серцем цієї тенденції правосуддя», так само як і подібну роль регіональних судів з прав людини, таких як ЄСПЛ. Зазначалося, що така наднаціональна судова практика із захисту прав людини надає «взаємне натхнення» та «взаємне збагачення між судами в усьому світі»; та що різниця національних конституцій не знижує ролі загальних цінностей, що їх об'єднує, насамперед – стосовно захисту прав людини. Зазначалося, що правове обґрунтування застосування принципів правозахисту в одній країні «надихає інших», попри відмінності національних правопорядків [3].

Конгресом констатовувалося, що обмін інформацією та досвідом такого правозахисту має бути посиленим на регіональному і глобальному рівнях, вказувалося важливість відповідного збору інформації, що здійснюється Венеційською комісією. Відзначалося, що певною мірою судді КС, зокрема й у справах щодо захисту прав людини, все ширше посилаються на постанови іноземних судових органів, іноді просто роблячи посилання, а іноді використовуючи це як «серйозний аргумент». Зокрема було наведено приклади скасування смертної кари КС Угорщини та Південної Африки, що вплинуло на наступні аналогічні рішення КС Албанії, Литви та України [4].

Важливими слід вважати винесені на Конгресі для обговорення органами конституційної юстиції питання, зокрема щодо впливу рішень КС на суспільні процеси. Пропонувалося обговорити справи КС, що «мали значущий вплив на суспільство», можливість здійснення цими судами оцінки такого впливу, а також – приклади захисту конституційною юстицією соціальних і економічних прав [4].

Також учасники Конгресу ВККЮ обговорили роль «світової юриспруденції» в галузі прав людини, зокрема – практику посилань національними КС на міжнародні інструменти захисту прав людини, ступінь обов'язковості таких інструмен-

тів для КС, їх використання під час тлумачення конституційних актів, роль ЗДПЛ та іноземної судової практики у конкретних конституційних провадженнях. Також на Конгресі відзначалося, що органи конституційного нагляду не просто формують право поза традиційними рамками «негативного правотворця», але й широко впливають на суспільні процеси. Вказувалося, що у цій якості КС «надають відповіді на питання, як саме має розвиватися суспільство, щоб виконувати свою Конституцію і дотримуватися основних принципів прав людини» [3; 4].

Проведення Конгресу було відображено у численних заявах і виступах представників національних органів конституційної юстиції. Зокрема у заяві суддів КС Таїланду відзначалося, що оскільки правова система цієї країни не передбачає прямого застосування норм міжнародного права, то захист відповідних конституційних стандартів, що інкорпоровали приписи ЗДПЛ та універсальних правозахисних договорів, покладено саме на орган конституційної юстиції королівства [5]. У комюніке КС Хорватії за підсумками Конгресу вказувалося про підтримку підходу ВККЮ щодо висвітлення значущості як ЗДПЛ, так і практики ЄСПЛ та інших регіональних міжнародних органів з прав людини [6]. Подібні тези містила й присвячена Конгресу заява КС Грузії, представник якого на заході доповідав з проблематики взаємодії у правозахисному вимірі між органами конституційної та загальної юстиції [7].

Наступний, II Конгрес ВККЮ під назвою «Розподіл влад та незалежність конституційних судів та аналогічних органів», відбувся 16–18 січня 2011 р. у Ріо-де-Жанейро й об'єднав 88 національних органів конституційної юстиції та десять їх асоціацій. Учасники приділили увагу ситуаціям винесення органами конституційної юстиції рішень (зокрема й у вимірі правозахисту), які не будуть схвально сприйняті іншими органами влади [8]. III Конгрес ВККЮ «Конституційна юстиція та соціальна інтеграція», проведений у Сеулі 28 вересня – 1 жовтня 2014 р. об'єднав більше 90-ти делегацій органів конституційної юстиції та ознаменував посилення інституціоналізації Конференції після схвалення Статуту організації, визначення ВК як Секретаріату ВККЮ та формування Бюро ВККЮ з представників 10-ти регіональних і лінгвістичних об'єднань КС і трьох представників КС [9].

За підсумками обговорень III Конгресу, у схваленому Сеульському комюніке ВККЮ із посиланням на ст. 1.2 Статуту організації відзначалося, що Конференція має сприяти розвитку в рамках конституційного контролю «прецедентного права в галузі прав людини» як основоположного аспекту демократії, захисту прав людини і верховенства права. ВККЮ, ґрунтуючись на відповідях національних органів конституційної юстиції

на поширений Конференцією опитувальник та на їх обговореннях, констатувала наявність у більшості таких органів доволі широкої юрисдикції, яка охоплює судові повноваження з соціальних питань (відповідно, й соціальних прав людини).

Водночас відзначалося, що повноваження частини КС пов'язані більше з цивільними та політичними правами, принаймні в тому, що стосується індивідуальних скарг. Але навіть наявність таких повноважень дозволила відповідним КС розробити багату прецедентну практику з соціальних питань на основі права на гідність, свободу і рівність, а також з урахуванням принципу пропорційності, – вказувалося у Сеульському комюніке. Також у комюніке ВККЮ відзначався консенсус учасників III Конгресу щодо безспірного внеску органів конституційної юстиції в соціальну інтеграцію, попре їх повноваження щодо прав людини у широкому сенсі або за умов охоплення юрисдикцією виключно фундаментальних прав та інституційних аспектів. До цієї тези додавалося, що до завдань КС має входити й забезпечення гарантії конституційних прав особи у складному контексті сучасного суспільства.

Також Сеульське комюніке містило важливу тезу, за якою будь-який акт КС щодо захисту конституції, демократії, прав людини і верховенства права, що виконується належним чином, «сприяє соціальній інтеграції». Адже, додавалося в комюніке, рішення органів конституційної юстиції регулюють в остаточному порядку спори, які за інших обставин призводять до соціального конфлікту. Отже, – вказувалося у документі ВККЮ, конституційні суди «відіграють заспокійливу роль в суспільстві», що становить виключно важливість для забезпечення демократичними державами захисту прав людини та верховенства права.

Важливо зауважити на обговорення під час III Конгресу ініціативи КС Кореї щодо інтенсифікації обговорень співпраці у сфері прав людини, зокрема й стосовно можливості створення Азіатського суду з прав людини. Така спільна діяльність органів конституційної юстиції має ґрунтуватися, – вказувалося у Сеульському комюніке, – на міжнародних нормах в області прав людини, для того, щоб зміцнити захист прав людини в цьому регіоні. Зважаючи на величезний внесок регіональних міжнародних судів з прав людини у Європі, Америці та в Африці на захист прав людини у відповідних регіонах на основі ефективної реалізації міжнародних норм в області прав людини, учасники III Конгресу закликали азіатські конституційні суди сприяти таким обговоренням [9].

У заяві КС Молдови за підсумками III Конгресу вказувалося на важливість досягнення консенсусу між органами конституційної юстиції стосовно механізмів виконання конституцій задля підтримки соціальної інтеграції, зокрема й у вимірі

конституційних прав людини. У заяві містилася загальна підтримка приписів Сеульського комюніке [10] та, як ми надалі побачимо, КС Молдови проявив неабияку активність у їх реалізації, зокрема й шляхами міжінституційної взаємодії.

Наступний IV Конгрес ВККЮ відбувся у Вільнюсі 11–14 вересня 2017 р. під назвою «Верховенство права та конституційна юстиція в сучасному світі» та охопив більше 110-ти органів конституційної юстиції. У схваленому за його підсумками Вільнюському комюніке вчоргове вказувалося на тези ст. 1.1 Статуту ВККЮ, за якими конституційна юстиція (конституційний контроль) має охоплювати контроль за дотриманням прав людини як ключовий елемент демократії та верховенства права.

Крім глобальної активності варто звернути увагу й на регіональні форми інституційної взаємодії органів конституційної юстиції, такі як Конференція європейських конституційних судів, заснована в Дубровнику в 1972 р. Ця конференція об'єднує представників 40-ка європейських конституційних судів або еквівалентних органів, що здійснюють розгляд конституційних питань. Конференція сприяє взаємному інформуванню своїх членів з питань застосованих ними методів конституційної юстиції та відповідної судової практики конституційного контролю, а також обміну ідеями з інституційних, структурних й інших питань у галузі публічного права та конституційного правосуддя. Конференція, згідно власному Статуту 1999 р. і Регламенту 2002 р., також вживає заходів щодо зміцнення незалежності конституційних судів як важливого елементу гарантії та здійснення демократії й правової держави, а також приділяє особливу увагу захисту прав людини; основною формою роботи цієї Конференції також є періодичні конгреси [11].

Зокрема, тематикою IV Конференції європейських КС 1978 р. у Відні було обрано «Існуючі основні права людини і їх значення», V Конференція 1981 р. в Лозанні мала іменування «Існуючі основні права людини і їх значення в галузі освіти», а VIII Конференція 1990 р. в Анкарі отримала назву «Ієрархія конституційних норм і основні функції захисту прав людини». X Конференція європейських КС 1996 р. у Будапешті була присвячена свободі слова в конституційній юстиції з урахуванням проблематики медіа, а під час XI Конференції 1999 р. у Варшаві йшлося про конституційну юстицію в галузі свободи віросповідання. XIII Конгрес цієї організації у 2005 р. у Нікосії отримав назву «Критерії обмеження прав людини в практиці конституційних судів» [11].

23–25 травня 2011 р. за головування КС Румунії було проведено XV Конгрес, під час якого питання діяльності органів конституційної юстиції щодо захисту прав людини обговорювалися

у вимірах взаємодії КС із парламентом, урядом, у контексті вирішення КС засадничих правничих суперечок і в рамках проблем реалізації рішень КС [11]. XVI Конгрес під назвою «Співробітництво між КС в Європі – рамкові умови та перспективи у нинішній час» відбувся у Відні в 2014 р.; під його егідою було опрацьовано опитувальник для національних доповідей, який зокрема стосувався правозахисної діяльності КС у рамках їх взаємодії з Конвенцією 1950 р., практикою ЄСПЛ, Хартією ЄС про основоположні права. Також Конгрес обговорював аспекти урахування ЄСПЛ і Судом ЄС практики національних органів конституційної юстиції, спільного та відмінного між ними в такому запозиченні [11].

Також слід вказати на періодичне проведення заходів Іbero-Американської конференції конституційного правосуддя, таких як Дванадцята Іbero-Американська зустріч з конституційної юстиції у травні 2018 р., що об'єднала більше десяти КС Південної Америки.

Іншою регіональною організацією органів конституційної юстиції є Союз арабських конституційних судів і рад (UACCC), який об'єднав п'ять вищих судів, сім КС і дві конституційні ради арабських держав. Згідно з положеннями п. «с» ст. 4 Статуту цього Союзу 1997 р., до завдань організації серед інших віднесено «заохочення досліджень і правових студій щодо конституційної юстиції, включаючи пов'язані з правами людини та поширенням культури конституціоналізму в арабських суспільствах» [12].

З метою досягнення відповідних завдань Союз мав заснувати періодичне видання для публікації відповідних досліджень та актів органів конституційної юстиції, організації конференцій, симпозіумів, ознайомчих візитів, відповідних перекладів актів і досліджень, заснування електронної бази та правничої бібліотеки у штаб-квартирі організації в Каїрі [12].

Цікаво, що подібний підхід до проблематики взаємодії органів конституційної юстиції був запроваджений і утвореною в жовтні 1997 р. Конференцією конституційних органів держав молодшої демократії, яка об'єднала органи конституційної юстиції пострадянських держав, насамперед азійських (Україна з 2015 р. не бере участі в роботі Конференції). Організаційними формами роботи Конференції є періодичні сесії, щорічні семінари у Єревані та видання російськомовного періодичного часопису «Конституційне правосуддя» [13]. Можна згадати й XIV Єреванську міжнародну конференцію 30 вересня – 1 жовтня 2009 р. «Міжнародний досвід взаємодії між КС і парламентами у забезпеченні верховенства Конституції», яка об'єднала не тільки делегації КС Конференції, але й представників органів конституційної юстиції 12-ти європейських країн [14].

Питання захисту прав людини обіймають певне місце в роботі Конференції; прикладом є її чергова сесія, проведена у листопаді 2001 р. в Москві, що вирішила провести міжнародний семінар «Захист прав людини конституційним судом» [15]. Аспекти правозахисту КС у контексті досягнення соціальної справедливості розглядалися й на сесії Конференції, яка була проведена у вересні 2014 р. в Сеулі у рамках Конгресу ВККЮ [15]. Питання захисту прав людини обговорювалися й у рамках чергової Конференції в Астані у 2018 р. та на проведеній у рамках діяльності цього об'єднання міжнародній конференції «Конституція: втілення цінностей верховенства права, громадянського суспільства та сучасної держави» [16, с. 55-59]. Водночас у 2014–2015 роках помітно скоротилася участь у заходах Конференції представників органів конституційної юстиції європейських держав.

Характерно, що вісник Конференції «Конституційне правосуддя» з 2018 р. видається КС Казахстану, традиційним для цього часопису є включення оглядів практики органів конституційної юстиції відповідних країн. Значна кількість розміщених у часописі актів стосується питань захисту прав людини, що вочевидь розглядаються Конференцією як зразкові для органів-учасників. Зокрема у № 1 за 2018 р. розміщено постанови Пленуму КС Азербайджану від 25 січня 2017 р. та від 26 травня 2017 р., що стосуються розгляду цим органом справ за скаргами фізичних осіб щодо конституційності, відповідно норм закону про соціальний захист щодо оплати вищої освіти та норм виконавчого законодавства стосовно заборони іноземцям, які мають зобов'язання за аліментами.

Висновки. Налагодження дієвих механізмів взаємодії між собою органів конституційної юстиції є важливим елементом підвищення ефективності національних моделей захисту прав людини в роботі їх органів. Такі механізми можуть виникати як під егідою міжнародних організацій, так і за ініціативою самих конституційних судів; у рамках їх діяльності проводиться обмін досвідом і практиками, зокрема й стосовно захисту прав людини. До таких структур слід віднести Всесвітню конференцію конституційної юстиції, Конференцію європейських конституційних судів, Іbero-Американську конференцію конституційного правосуддя, Конференцію конституційних органів держав молодшої демократії та Асоціацію конституційної юстиції країн Балтійського й Чорноморського регіонів. Значна частина цих структур працює в рамках періодичних зустрічей, тематичних конференцій, друку періодичних видань та утворення електронних баз даних, у форматі міцної взаємодії з Венеціанською комісією, яка у цьому напрямі діяльності вийшла далеко за межі Ради Європи та набула глобальних рис.

Література

1. Influential Constitutional Justice – Its Influence on Society and on Developing a Global Jurisprudence on Human Rights / World Conference on Constitutional Justice (Cape Town, 22-24 January 2009). URL: <https://www.venice.coe.int/webforms/events/?type=5>.
2. World Conference on Constitutional Justice / Human Rights and Rule of Law / Council of Europe. URL: https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_WCCJ&lang=EN.
3. Final Declaration : World Conference on Constitutional Justice (Cape Town, 22-24 January 2009) ; URL: https://www.venice.coe.int/WCCJ/WCCJ_resolution_E.pdf.
4. Influential Constitutional Justice – Its Influence on Society and on Developing a Global Jurisprudence on Human Rights / World Conference on Constitutional Justice (Cape Town, 22-24 January 2009). URL: <https://www.venice.coe.int/webforms/events/?type=5>.
5. The First World Conference on Constitutional Justice / The Constitutional Court of the Kingdom of Thailand. URL: http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/download/article/.
6. First World Conference on Constitutional Justice, Cape Town, South Africa / Constitutional Court of the Republic of Croatia. URL: <https://www.usud.hr/en/first-world-conference-constitutional-justice-cape-town-south-africa>.
7. The World Conference on Constitutional Justice / Constitutional Court of the Republic of Georgia. URL: <https://www.constcourt.ge/en/activities/international-relations/the-world-conference-on-constitutional-justice-735.page>.
8. Separation of Powers and Independence of Constitutional Courts and Equivalent Bodies / World Conference on Constitutional Justice (2nd Congress, Rio de Janeiro, Brazil, 16-18 January 2011) URL: https://www.venice.coe.int/WCCJ/WCCJ_Rio_E.asp.
9. Constitutional Justice and Social Integration / World Conference on Constitutional Justice (3rd Congress, Seoul, Republic of Korea, 28 September – 1 October 2014). URL: https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=02_WCCJ_01_Seoul.
10. World Conference on Constitutional Justice (WCCJ) / Constitutional Court of the Republic of Moldova. URL: <http://www.constcourt.md/pageview.php?l=en&idc=54&id=703&t=/External-Relations/Cooperation/World-Conference-on-Constitutional-Justice-WCCJ/World-Conference-on-Constitutional-Justice-Human-Rights-and-Rule>.
11. Closing speech: (1st BBCJ Congress on the «Role of the Constitutional Courts in protecting democratic values» – Chisinau 30 June 2016). URL: <http://www.bbcj.eu/closing-speech-1st-bbcj-congress-role-constitutional-courts-protecting-democratic-values-chisinau-30-june-2016/>.
12. The Statute of The Union of Arab Constitutional Courts & Councils, 1997. URL: www.uaccc.org/en/about-uaccc/statute.
13. Conference of Constitutional Control Organs of Countries of Young Democracy. URL: <http://www.concourt.am/intconf/index-e.htm>.
14. International Experience of Interaction between Constitutional Courts and Parliaments in Guaranteeing the Supremacy of the Constitution : XIV Yerevan International Conference, 30 September – 1 October 2009, Synopsis. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU\(2009\)049syn-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-JU(2009)049syn-e).

15. Session of the Conference of Constitutional Control Organs of the Countries of Young Democracy (November 3, 2001, Moscow). URL: <http://www.concourt.am/intconf/sessions/2001-en.pdf>.

16. Session of the Conference of Constitutional Control Organs of the Countries of New Democracy (September 28, 2014 in Seoul) URL: <http://www.concourt.am/intconf/sessions/2014-en.pdf>.

17. Встречи членов Конференции органов конституционного контроля стран новой демократии. Конституционное правосудие. Вестник Конференции органов конституционного контроля стран новой демократии. Астана, 2018. Вып. 1 (78). С. 55–59.

Анотація

Деркач А. Л. Особливості механізмів координації національних конституційних систем захисту прав людини. – Стаття.

У статті проаналізовано порядок, форми та способи координації національних конституційних систем захисту прав і свобод людини і громадянина.

Ключові слова: конституційна скарга, конституція, основоположні права і свободи людини, конституційні механізми захисту прав людини, конституційний суд, механізми координації національних конституційних систем.

Аннотация

Деркач А. Л. Особенности механизмов координации национальных конституционных систем защиты прав человека. – Статья.

В статье проанализирован порядок, формы и способы координации национальных конституционных систем защиты прав и свобод человека и гражданина.

Ключевые слова: конституционная жалоба, конституция, основополагающие права и свободы человека, конституционные механизмы защиты прав человека, конституционный суд, механизмы координации национальных конституционных систем.

Summary

Derkach A. L. Features of coordination mechanisms of national constitutional human rights protection systems. – Article.

The article analyzes the procedure, forms and methods of coordination of national constitutional systems for the protection of human and citizen's rights and freedoms.

Key words: constitutional complaint, constitution, fundamental rights and freedoms, constitutional mechanisms for protection of human rights, constitutional court, mechanisms for coordination of national constitutional systems.

ЦИВІЛЬНЕ ТА ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

УДК 347.1

*К. Р. Добкіна**кандидат юридичних наук, доцент,
декан юридичного факультету**Державного університету інфраструктури та технологій*СТАНОВЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО УЧАСТЬ ПРОКУРОРА У ЦИВІЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ
(ДРУГА ПОЛОВИНА XVII – XIX СТОЛІТТЯ)

Постановка проблеми. Дослідження історико-правових аспектів функціонування будь-якого органу державної влади в контексті участі у цивільному судочинстві дозволяє визначити його призначення, місце серед інших суб'єктів, які прямо чи опосередковано брали участь у вирішенні цивільних спорів. Окрім того, дозволяє визначити заходи організаційно-розпорядчого характеру направлені на підвищення його ролі у питаннях здійснення правосуддя. Дискусійним у юридичній науці є визначення історичних рамок створення та функціонування органів прокуратури не лише як органу державної влади, але як учасника цивільного судочинства.

Стан дослідження. Органи прокуратури як учасники цивільного судочинства в тій чи іншій мірі були предметом дослідження в роботах різних вчених таких як М. І. Бородін, В. Й. Сапунков, Г. П. Тимченко, О. О. Ференс-Сороцький, І. А. Ходаковський, Л. К. Радзієвська, В. Й. Сапунков, Г. П. Тимченко та ін.

Водночас, дослідження особливостей становлення законодавства про участь органів прокуратури у цивільному судочинстві у другій половині XVII – XIX століття вченими не здійснювалось.

Внаслідок чого, метою даної статі є дослідження особливостей становлення законодавства про участь органів прокуратури у цивільному судочинстві у другій половині XVII – XIX століття.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, історія становлення органів прокуратури пройшла в своєму розвитку три основних етапи, яким відповідають її якісно-різні типи функціонування: дореформена прокуратура (1722–1864 р. р.), пореформена прокуратура (1864–1917 р. р.), радянська прокуратура (із 1922 року до періоду розпаду СРСР). Після розпаду СРСР прокуратура вступила в четвертий період розвитку, початок якого відзначено дискусією про її місце у системі державних органів.

Пошук механізмів, покликаних контролювати виконання державних інтересів не припинявся

ніколи, на думку багатьох вчених, саме в цьому головна заслуга правління Петра I, який вперше створив органи, спеціально призначені для контролю і нагляду за дотриманням законів – інститут фіскалів, згодом реорганізованого в прокуратуру.

Власне, термін «фіскал» відомий ще із часів існування Стародавнього Риму, яким називали осіб, що виконували обов'язки юрисконсультів чи повірених скарбниці і за дорученням прокураторів вступали у суперечки в інтересах збереження майна імператора. Згодом, інститут фіскалів знаходить своє поширення у різних країнах Європи: Німеччині, Італії, Іспанії в період із XVIII по XIX століття, при чому, в Іспанії й сьогодні прокуратура іменується «фіскалатом». В Європі фіскали найчастіше виступали в якості адвокатів у цивільних і кримінальних справах як захисники, як обвинувачі; в деяких випадках вони отримували право здійснювати нагляд шляхом опротестування судових рішень. Цікаво, що термін «фіскал» був запозичений із Пруссії, а система функціонування даного державного органу була започаткована за прикладом Німеччини [1, с. 25].

Заснована Петром I прокуратура була покликана здійснювати нагляд за законністю дій і розпоряджень органів державної влади шляхом проведення таємних оперативних заходів. Фіскали функціонували майже у всіх центральних і місцевих установах: колегіях, канцеляріях, судах.

Фіскали були майже у всіх центральних і місцевих установах: колегіях, канцеляріях, судах і т. д. В сферу їх обов'язків входило виявлення будь-яких порушень закону, зловживань чи інших діянь, які можуть завдати шкоди державним інтересам, при чому, особлива увага приділялась до судів і скарбниць.

Не дивлячись на досить детальну законодавчу регламентацію діяльності фіскалів, їх становлення так і не завершилося, що було пов'язано із бюрократизацією їх роботи, недовіри із боку суспільства та зумовило необхідність подальшого пошуку оптимального органу державної влади.

Петро I вивчаючи моделі функціонування прокуратури Швеції, Франції, розглядав пропозиції про створення подібного державного органу, в результаті чого у 1722 році було засновано прокуратуру. На думку, М. В. Муравйова, особливий вплив на Петра I при розробці моделі прокурорського нагляду послужило те, що він побачив у паризькому парламенті – розгляд цивільної справи, яка проходила за його присутності [2, с. 270].

Подальший розвиток контрольно-наглядового органу здійснювався шляхом пристосування закордонного досвіду до власних державницьких потреб. Внаслідок чого, прокурора було наділено значними повноваженнями, зокрема й у цивільному судочинстві. Законодавець чітко визначив, якими правомочностями володіє прокурор при нагляді за діяльністю судових установ, якими процесуальними права та обов'язками користується. Прокурори функціонували та знаходились при судових установах та їх діяльність зводилась до нагляду за процедурою розгляду цивільних спорів та її відповідність принципу законності. Водночас, прокурор не мав права порушувати провадження з власної ініціативи, пред'являти позовну позовну заяву в інтересах іншої особи чи самостійно здійснювати ведення цивільної справи. У загальних рисах, прокурорський нагляд здійснювався з метою виконання вказівок та розпоряджень вищестоящих органів на всіх рівнях. Але, в аспекті здійснення нагляду у цивільному процесі, така діяльність обмежувалась наявністю у цивільній справі – матеріального інтересу держави. З даного положення випливає, що за прокурором закріплювалася функція нагляду за всіма справами, що зачіпають майнові інтереси держави, внаслідок чого прокурору відводилася роль державного представника для захисту майнових інтересів держави.

За свідченням Н. Б. Мернікова, колегіальність Петро I вводив в управлінні, а єдиноначальність – в нагляді, адже ні фіскалі, ні прокурори, які одноосібно здійснювали нагляд, не приймали рішень по суті питань, вони могли тільки представляти матеріали для розгляду їх колегіальним органам. Таким чином, функціональне розходження визначило і організаційну структуру органів держави [3, с. 108].

А. Д. Градовський вбачав появу прокуратури саме як один із проявів боротьби цих двох граней у державному будівництві Петра I [4, с. 147]. З чим навряд чи можна погодитись, оскільки однією із причин створення прокуратури стала незадовільна діяльність фіскалів та не виконання покладених на них завдань.

Одним з прихильників такої позиції є М. В. Муравйов, який зазначав, що недостатність, а одночасно і непопулярність фіскального нагляду, природно, призводили до думки про інший,

інакше організований за формою орган, який би міг виконувати дані функції [2, с. 272].

Аналіз юридичних наукових праць свідчить про наявність великої кількості науково-обґрунтованих позицій про те, що ефективність діяльності прокуратури створеної Петром I була мінімальною, так як розвиток прокуратури не став прогресивним розвитком інституту фіскалів. Але, вважаємо, що створення якісно-нового державного органу – прокуратури – це рішучий крок з метою налагодження системи функціонування органів державної влади, контролю за діяльністю судових органів в контексті здійснення правосуддя по цивільним спорам.

До судової реформи 1864 року діяльність прокуратури у цивільному процесі можна було розглядати з точки зору двох граней: з однієї сторони прокурор виступав як орган державної влади, який здійснював нагляд за законністю, а з іншої як повірений по державним справам і справах окремих категорій приватних осіб. З позицій першого підходу, слід зазначити, що прокурори здійснювали нагляд за судовими установами, їх діяльністю на предмет відповідності законності у державі. Усі цивільні справи, які так чи інакше стосувалися державних інтересів ставали об'єктом нагляду з метою точного і неухильного надходження коштів до державної скарбниці (за накладенням штрафних санкцій, за справляння зборів тощо). Окрім того, прокурор мав право пред'явити цивільний позов до суду у справах щодо захисту прав та законних інтересів скарбниці, церков, монастирів, деяких інших юридичних чи фізичних осіб (душевнохворих, недієздатних тощо) [5, с. 18].

Як відомо перша половина XIX століття – це так званий період «застою» в історії становлення і розвитку прокуратури, адже не дивлячись на те, що час від часу приймалися різні нормативно-правові акти у сфері прокурорської діяльності, істотного впливу на сутність прокурорського нагляду вони не мали. Кардинально ситуація не змінилась і з впровадженням судової реформи у 1864 році, яка містила численну кількість нормативних актів присвячених прокурорській діяльності, але, все ж таки, принципових змін не відбулось.

Як правильно зазначав, М. В. Муравйов під дією реформи не було досить ясного та законного типу прокуратури як урядового органу у суспільній сфері, а термін «прокурорський нагляд» майже не згадувався [2, с. 274].

Початок XIX століття характеризується обмеженням завдань і функцій прокурорської влади, оскільки частина їх повноважень була передана Сенату, який, фактично, реформувався у судовий орган, а за прокурорами залишались наглядові функції щодо місцевої влади та суддівського апарату на місцях. Як, зауважував А. Ф. Коні, історія Міністерства юстиції із тридцятих до шістдесятих

років представляла чимало прикладів яскравої боротьби прокурорів із місцевими зловживанням, не дивлячись на те, що особливих успіхів вона не мала, сама факт існування боротьби свідчив про величезний суспільно-державницьких прогрес [6, с. 8].

Зведення законів 1857 року передбачало три напрямки по здійсненню прокурорського нагляду: охорона загального порядку, казенні справи, суди.

В обов'язки представників прокуратури входило здійснення перегляду журналів всіх губернських органів, що повинно було здійснювати за особистої участі прокурора шляхом проведення перевірок. Окрім того, прокурор був зобов'язаний брати участь у всіх зборах, торгах, комітетах з метою перевірки їх діяльності на предмет відповідності законності.

Задля виконання даних обов'язків прокурори мали право: особисто бути присутніми у всіх губернських і повітових судових і адміністративних органах, брати участь у виступах та заявляти клопотання, надавати пояснення і робити посадовим чи службовим особам зауваження; знайомитися з будь-якими справами і вимагати надання будь-якої інформації чи документів; вносити до установ письмові протести за фактами порушення закону; надавати роз'яснення із юридичних питань; повідомляти вищестоящі органи про виявленні зловживання і порушення [7, с. 5].

В середині XIX століття починається посилення розробка цивільно-процесуального законодавства. З цього часу почалася найбільш інтенсивна підготовка судових статутів, які включали чотири основних закони та охарактеризували створення інститутів прокуратури при судових палатах і окружних судах. Статут цивільного судочинства 1857 року став першим законопроектом, який передбачав істотні зміни у здійсненні прокурорського нагляду у цивільному судочинстві. В ньому передбачалося відділення судової влади від адміністративної, скасування канцелярської таємниці та обов'язковість гласного і відкритого розгляду судових справ на засадах рівності учасників. Нові принципи судочинства стали наслідком й видозмінення функцій прокуратури.

Статут цивільного судочинства встановлював, що прокурор зобов'язаний надавати висновки: у справах казенного управління, земських установ, міських і сільських громад; у справах щодо осіб, які не досягли повноліття, безвісно відсутніх, глухонімих; у справах щодо підробки документів; у справах про видачу довідок права на бідність; у шлюбно-сімейних спорах та у спорах пов'язаних із відшкодуванням шкоди, заподіяної діями чи бездіяльністю адміністративних органів [8, с. 143-144].

Розвиток системи прокурорського нагляду у другій половині XIX – початку XX століття, в аспекті участі у цивільному судочинстві, проходив у

двох основних напрямках: поступове витіснення губернської прокуратури в рамках проведення судової реформи та посилення нагляду за судовими органами та адвокатурою. Не можна не відзначити, що вже в цей період висувалися пропозиції про створення окремої системи прокурорського нагляду за адміністративними органами, а також про розширення прав судової прокуратури у сфері здійснення загального нагляду, тобто наголошувалося на необхідності загального нагляду прокуратури за адміністративними органами.

Що стосується безпосередньої ролі прокурора у цивільному процесі, то до судової реформи 1864 року, цивільно-процесуальне законодавство наділяло прокурора функцією нагляду за розглядом цивільних справ, який складався в основному з перегляду журналів судових засідань. У разі будь-яких порушень, помічених прокурором у журналі, він мав невідкладно повідомити губернське керівництво і Міністерство юстиції, тобто самостійно прокурор не мав можливості припинити порушення [9, с. 442].

Безумовно, така форма нагляду прокурора шляхом перегляду журналів судових органів виявилася малоефективною, оскільки висновок, складений без особистої його участі в судовому засіданні, відображали лише матеріали справи, які збиралися в ході підготовки до судового розгляду. Між тим, в ході безпосередньої участі прокурора у розгляді спору могли спливати нові обставини чи докази, під впливом яких думка прокурора по конкретній цивільній справі і відповідно його правовий висновок докорінно змінювались.

Особлива увага прокурора приділялась казенним справам, крім того, участь прокурора була необхідною у справах зі спорами стосовно малолітніх, «безнадійних» та інших справ. Майже вся діяльність прокуратури в аспекті участі у цивільному судочинстві обмежувалась до можливості перегляду судових рішень на предмет законності. Реформи 1862 року проводились шляхом обмеження кола цивільних справ, в яких прокурор був зобов'язаний брати участь, водночас саме завдяки даним реформам прокурора було прирівняно до учасників цивільного процесу.

Прокурор як захисник законності повинен був допомагати суду залишатися неупередженим у тих справах, де є відсутньою одна із сторін, або сторона за станом здоров'я чи іншою ознакою не може належним чином захищати свої права та інтереси. При чому, на відміну від адвоката, прокурор повинен був захищати не права та інтереси окремої сторони, а «букву закону» [10, с. 176].

Статут цивільного судочинства передбачав обов'язковість подання висновку прокурора у таких справах як: спори із казенними управліннями, земськими установами, міськими і сільськими товариствами тощо. Прокурорський висновок

обов'язково мав бути відображений у протоколі судового засідання та представлявся у залі судового засідання після судових дебатів. У шлюбно-сімейних спорах де був відсутнім відповідач, прокурор брав участь на рівні із іншими сторонами, тобто не лише подавав висновок, але й міг, особисто, пред'явити позов до суду.

Не дивлячись на те, що Статути 1864 року обмежували сферу прокурорського нагляду у цивільному судочинстві, а також видозмінили методи його здійснення, головним результатом є те, що по чітко визначеним категоріям справ подання висновку прокурором була обов'язковою. Але, судова практика досліджуваного періоду свідчить, що роль прокурора у цивільному судочинстві обмежилась направленням висновку. Це було пов'язано тим, що прокурор ставився до своїх обов'язків, зазвичай, формально, так само це сприймали й суд та інші учасники процесу. Але, й таку, досить мінімальну участь, прокурори здійснювали досить посередньо, внаслідок чого, більшість ініціювали за скасування як прокурорських висновків по цивільним спорам, так і його участь, як таку [10, с. 177].

Так, С. В. Васьковський зазначав, що висновок прокурора перетворився на звичайну формальність, обтяжливу для прокурорів, непотрібну для суду і смішну в очах публіки. На глибоке переконання науковця, доцільно було б надати прокурору право виносити протести лише на деякі судові рішення, а також значно скоротити кількість справ направлення висновку за якими було б обов'язковим [11, с. 29].

З метою розгляду ролі і функцій прокурора у цивільному судочинстві було створено спеціальну комісію із метою перегляду діючих законодавчих положень. Наприклад, О. А. Компанієць зазначав, що творці німецького процесуального кодексу не пішли за прикладом французів і обмежили участь прокурора в цивільних справах лише двома категоріями справ, а австрійський кодекс зовсім усунув прокурора з цивільного процесу [12, с. 106]. Більшість же пропозицій щодо реформування інституту участі прокурора в цивільному процесі того часу зводилося до скасування або доведення до мінімуму кола справ, за якими прокурор повинен був надавати висновок.

На думку С. М. Казанцева, на практиці було два можливих шляхи вирішення проблеми: перший – французький шлях, тобто наділення прокурора всіма правами учасника процесу, дозволити вступати в будь-яку справу на будь-якій її стадії, якщо цього вимагає охорона державних або громадських інтересів чи прав та охоронюваних законом інтересів громадян; другий – німецький шлях, тобто ліквідація прокурорського нагляду у цивільному судочинстві та перетворення прокуратури виключно у державне обвинувачення [5, с. 22].

За результатами законотворчої діяльності у 1911 році було прийнято Закон «Про звільнення чинів прокурорського нагляду від дачі висновків по цивільним справам», який передбачав обов'язковість подання висновку прокурора лише у чотирьох випадках:

1) у спорах між судовими та урядовими установами;

2) у спорах щодо підроблення документів та інших цивільних справах під час розгляду яких виявляються обставини, що підлягають розгляду в порядку кримінального провадження;

3) у шлюбно-сімейних спорах (за відсутності відповідача);

4) у спорах про стягнення грошових коштів за збитки заподіяні посадовими особами адміністративних відомств тощо.

Реформи щодо участі прокурора у цивільному судочинстві були суперечливі, з одного боку, скасовувалися висновки прокурорів по ряду цивільних справ, а, з іншого, – практично відразу були запроваджені по інших цивільних справах. Наприклад, 16 червня 1913 року було прийнятий закон «Про узаконення шлюбів старообрядців і сектантів», за яким прокурор виступав не тільки із висновком у цивільній справі, але й сам, особисто міг пред'являти позов із метою порушення провадження по справі.

Висновки. Аналіз стану прокурорського нагляду у цивільних справах дозволяє зробити висновок, що прокурор у період від реформ 1864 року і до Жовтневого перевороту 1917 року перетворився у консультанта суду із юридичних питань, при чому, його позиція не мала істотного значення в процесі розгляду цивільного спору. Поява прокуратури у 1722 році була обумовлена необхідністю боротьби із посадовими злочинцями і проступками, а також здійсненням нагляду за дотриманням законності всіма державними органами, в тому числі судовими при розгляді різних категорій справ.

Хоча створення прокуратури Петром I було здійснено за зразком країн Європи, вона суттєво відрізнялась своїми цілями й завданнями, методами та формами діяльності. Але, на жаль, благородні цілі переслідуванні імператором виявились недосяжними, адже покінчити із свавіллям і зловживаннями владою на практиці не вдалося.

Прокурорський нагляд з перших днів свого існування зрощувався з місцевою адміністрацією. Прокурори у своїй діяльності орієнтувалися на місцевих начальників, які надавали неформальні вказівки й по розгляді цивільних спорів. На наш погляд, неефективність діяльності прокуратури була обумовлена, в першу чергу, недоліками самого інституту: його підпорядкованістю виконавчій владі, неосаяжністю сфери нагляду та невизначеністю його завдань і функцій, а також існування

кріпосницького самодержавства в цілому. Подолати дану негативну тенденцію прокуратурі вдалося тільки завдяки реформам 1864 року, які стали наслідком створення якісно-нової прокуратури як за своєю структурою, так і функціональними обов'язками.

Досвід функціонування прокуратури у другій половині XVII – XIX століття свідчить про необхідність, навіть в умовах обмеженої участі у цивільних справах, мати фахівців в сфері цивілістики, щоб не звести роль прокурора до профанації захисту законності.

Література

1. Веретенников В. И Очерки истории генерал-прокуратуры в России до Екатерининского времени. Харьков: Тип. фирмы «Адольф Дарре», 1915. 405 с.
2. Муравьев Н. В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. Пособие для прокурорской службы. Москва: Госюриздат, 1889. 552 с.
3. Мерников Н. Б. П. И. Ягужинский – первый российский генерал-прокурор. *Юридический бюллетень предпринимателя*. Москва. 1988. № 4. С. 108–112.
4. Градовский А. Д. Высшая администрация России XVIII столетия и генерал-прокуроры. Санкт-Петербург: Тип. И. Бочкарева, 1866. 284 с.
5. Казанцев С. М. История царской прокуратуры. Санкт-Петербург: Издательство С.-Петербургского университета, 1993. 216 с.
6. Кони А. Ф. Дмитрий Александрович Ровинский. Москва: Юридическая литература. Т. 5. 1968. 535 с.
7. Звягинцев А. Г., Орлов Ю. Г. Око государево. Российские прокуроры. XVIII век. Москва: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 1994. 311 с.
8. Ефремова Н. Н. Судостроительство России в XVIII – первой половине XIX века. Москва: Наука, 1993. 190 с.
9. Шакарян М. С. Субъекты советского гражданского процессуального правоотношения : дисс. ... доктора. юрид. наук. Москва: МГУ им. М. В. Ломоносова, 1972. 482 с.
10. Судебные уставы 20 ноября 1864 года с изложением рассуждений, на коих они основаны. URL: <http://civil.consultant.ru/reprint/books/115/2.html>
11. Васильковский Е. В. Недостатки Устава гражданского судопроизводства. *Журнал юридического общества*. Санкт-Петербург: Тип. Правительствующего Сената, 1895. С. 29–36.
12. Компаниец С. А. Участие прокурора в гражданском процессе. *Журнал министерства юстиции*. 1908. № 10. С. 106–113.

Анотація

Добкіна К. Р. Становлення законодавства про участь прокурора у цивільному судочинстві (друга половина XVII – XIX століття). – Стаття.

Наукова стаття присвячена дослідженню проблематики становлення законодавства про участь прокурора у цивільному судочинстві у другій половині XVII – XIX століття.

Авторкою встановлено, що заснована Петром I прокуратура була покликана здійснювати нагляд за законністю дій і розпоряджень органів державної влади, в тому числі, судових органів при розгляді цивільних справ. У загальних рисах, прокурорський нагляд здійснювався з метою виконання вказівок та розпоряджень вищестоящих органів на всіх рівнях.

Але, в аспекті здійснення нагляду у цивільному процесі, така діяльність обмежувалась наявністю у цивільній справі – матеріального інтересу держави. З даного положення випливає, що за прокурором закріплювалася функція нагляду за всіма справами, що зачіпають майнові інтереси держави, внаслідок чого прокурору відводилася роль державного представника для захисту майнових інтересів держави.

Що стосується безпосередньої ролі прокурора у цивільному процесі, то до судової реформи 1864 року, цивільно-процесуальне законодавство наділяло прокурора функцією нагляду за розглядом цивільних справ, який, на практиці, здійснювався шляхом перегляду журналів судових засідань. У разі будь-яких порушень, помічених прокурором у журналі, він мав невідкладно повідомити губернське керівництво і Міністерство юстиції, тобто самостійно прокурор не мав можливості припинити порушення.

Аналіз стану прокурорського нагляду у цивільних справах дозволяє зробити висновок, що прокурор у період від реформ 1864 року і до Жовтневого перевороту 1917 року перетворився у консультанта суду із юридичних питань, при чому, його позиція не мала істотного значення в процесі розгляду цивільної справи. Поява прокуратури у 1722 році була обумовлена необхідністю боротьби із посадовими злочинами і проступками, а також здійсненням нагляду за дотриманням законності всіма державними органами, в тому числі судовими при розгляді різних категорій справ.

Прокурорський нагляд з перших днів свого існування зрощувався з місцевою адміністрацією. Прокурори у своїй діяльності орієнтувалися на місцевих начальників, які надавали неформальні вказівки по розгляді цивільних спорів.

За результатами проведення комплексного дослідження встановлено, що неефективність діяльності прокуратури у цивільному судочинстві була обумовлена, в першу чергу, недоліками самого інституту: його підпорядкованістю виконавчій владі, неосязністю сфери нагляду та невизначеністю його завдань і функцій, а також існування кріпосницького самодержавства в цілому. Подолати дану негативну тенденцію прокуратурі вдалося тільки завдяки реформам 1864 року, які стали наслідком створення якісно-нової прокуратури як за своєю структурою, так і функціональними обов'язками.

Ключові слова: цивільне судочинство, учасники цивільного судочинства, органи державної влади, органи прокуратури, радянське законодавство, наглядове провадження, УРСР.

Аннотация

Добкина К. Р. Становление законодательства об участии прокурора в гражданском судопроизводстве (вторая половина XVII – XIX века). – Статья.

Научная статья посвящена исследованию проблематики становления законодательства об участии прокурора в гражданском судопроизводстве во второй половине XVII – XIX века.

Автором установлено, основанной Петром I прокуратура была призвана осуществлять надзор за законностью действий и распоряжений органов государственной власти, в том числе, судебных органов при рассмотрении гражданских дел. В общих чертах, прокурорский надзор осуществлялся с целью выполнения указаний и распоряжений вышестоящих органов на всех уровнях. Но, в аспекте осуществления надзора в гражданском процессе, такая деятельность ограничивалась наличием по гражданскому делу – материального интереса государства. Из данного положения

следует, что за прокурором закреплялась функция надзора за всеми делами, затрагивающих имущественные интересы государства, в результате чего прокурору отводилась роль государственного представителя для защиты имущественных интересов государства.

Что касается непосредственно роли прокурора в гражданском процессе, то к судебной реформы 1864 года, гражданско-процессуальное законодательство наделяло прокурора функцией надзора за рассмотрением гражданских дел, на практике, осуществлялся путем просмотра журналов судебных заседаний. В случае каких-либо нарушений, замеченных прокурором в журнале, он имел безотлагательно сообщить губернское руководство и Министерство юстиции, то есть самостоятельно прокурор не имел возможности прервать нарушение.

Анализ прокурорского надзора по гражданским делам позволяет сделать вывод, что прокурор в период от реформы 1864 года и до Октябрьского переворота 1917 года превратился в консультанта суда по юридическим вопросам, причем, его позиция не имела существенного значения в процессе рассмотрения гражданского дела. Появление прокуратуры в 1722 году было обусловлено необходимостью борьбы с должностными преступлениями и проступками, а также осуществлением надзора за соблюдением законности всеми государственными органами, в том числе судебными при рассмотрении различных категорий дел.

Прокурорский надзор с первых дней своего существования срачивался с местной администрацией. Прокуроры в своей деятельности ориентировались на местных начальников, которые оказывали неформальные указания по рассмотрению гражданских споров.

По результатам проведения комплексного исследования установлено, что неэффективность деятельности прокуратуры в гражданском судопроизводстве была обусловлена, в первую очередь, недостатками самого института: его подчиненностью исполнительной власти, необъятностью сферы надзора и неопределенностью его задач и функций, а также существование крепостного самодержавия в целом. Преодолеть данную негативную тенденцию прокуратуре удалось только благодаря реформам 1864 года, которые стали следствием создания качественно-новой прокуратуры как по своей структуре, так и функциональными обязанностями.

Ключевые слова: гражданское судопроизводство, участники гражданского судопроизводства, органы государственной власти, органы прокуратуры, советское законодательство, надзорное производство, УССР.

Summary

Dobkina K. R. The formation of legislation on participation prosecutor in civil procedure (second half of the XVII – XIX century). – Article.

The scientific article is devoted to a research of a perspective of formation of the legislation on participation of

the prosecutor in civil procedure in the second half of the XVII – XIX century.

By the author it is established that it is based by Pyotr I and the prosecutor's office was urged to exercise supervision of legality of actions and orders of public authorities, including, judicial authorities by consideration of civil cases. In general, public prosecutor's supervision exercised for the purpose of implementation of instructions and orders of higher bodies at all levels. However, in aspect of implementation of supervision in civil process, such activity was limited to existence on a civil case – the material interest of the state. From this situation follows that function to supervision of all affairs assigned to the prosecutor that infringe on the property interests of the state therefore the part of the state representative for protection of property interests of the state was assigned to the prosecutor.

As for a direct role of the prosecutor in civil process, to judicial reform of 1864, the civil and procedural legislation gave the prosecutor with function of supervision of consideration of civil cases, in practice, exercised by revision of magazines of court sessions. In case of any violations noticed by the prosecutor in the magazine, it had urgently to report the provincial management and the Ministry of Justice, which is independently the prosecutor, had no opportunity to stop violations.

The analysis of a condition of public prosecutor's supervision on civil cases allows drawing a conclusion that the prosecutor during the period from reforms of 1864 and prior to an October revolution of 1917 turned into the consultant court with legal issues at what, its position had no essential value in the course of consideration of a civil case. Emergence of prosecutor's office in 1722 it caused by need of fight against malfeasances and offenses and implementation of supervision of respecting the rule of law by all public authorities, including judicial by consideration of various categories of affairs.

Public prosecutor's supervision from the first days of the existence zroschchuvavsya with local administration. Local chiefs who provided informal instructions on consideration of civil disputes guided prosecutors in the activity.

By results of carrying out a complex research, established that the inefficiency of activity of prosecutor's office in civil legal proceedings caused, first, by shortcomings of the institute: Its subordination of executive power, immensity of the sphere of supervision and uncertainty of its tasks and functions and existence of serf autocracy in general. The prosecutor's office managed to overcome this negative trend only thanks to reforms of 1864, which turned out to be consequence of creation of qualitatively new prosecutor's office as on the structure, and functional duties.

Key words: civil judiciary, participants in civil proceedings, public authorities, prosecutors, soviet legislation, supervising production, URSR.

УДК 347.4

В. Д. Мехеда

прокурор

Кіровоградської місцевої прокуратури

УКЛАДАННЯ ДОГОВОРУ ІНЖИНІРИНГУ: ПІДСТАВИ, ПОРЯДОК, СПЕЦИФІКА

Постановка проблеми. Договір є таким правовим механізмом, який забезпечує обмін матеріальними та нематеріальними благами, тобто відображає динаміку суспільних відносин. Відповідно норми договірного права та забезпечують цю динаміку. Договір є правовою підставою виникнення зобов'язання, а зрештою, і зобов'язального правовідношення. Таке правовідношення не є абсолютно однорідним і незмінним, воно проходить кілька стадій свого розвитку, які характеризуються певними правовими особливостями. Такі особливості найрельєфніше виявляються на такій стадії, як укладання договору. Порядок укладання договору є визначеною законом системою дій учасників договірних відносин і важливою складовою договірного права [1, с. 174–175]. Сутність договору інжинірингу передбачається у особливостях, серед яких термін його дії, права й обов'язки і відповідальність сторін. Тому усе це потребує розуміння, урегулювання і регламентації.

Виклад основного матеріалу дослідження. В останні десятиліття в Україні ринок інжинірингових послуг активно розвивається. Насамперед цьому сприяло створення проектів, які фінансуються міжнародними фінансовими організаціями. Тому спостерігається зростання експорту інженерно-консультаційних послуг із європейських країн. З кінця 80-х рр. внаслідок збільшення приватних інвестицій розширюються національні ринки інженерно-консультаційних послуг і, відповідно, ринки інженерно-будівельних послуг [2].

Однак з розвитком технологій на сьогодні підвищується й складність регламентації процесу надання послуг, узгодження технічних і законодавчих вимог для сторін тощо. Відтак виникає потреба в створенні єдиного правового поля у сфері таких робіт для України, що дало б можливість більш активного залучення міжнародних інвестицій з метою реалізації різних проектів у будівельній галузі, в тому числі й договору інжинірингу.

Для впровадження таких умов вважаємо, що основним має бути не лише уніфікована форма договору про надання інжинірингових послуг, а й сама динаміка укладання його. Так, якщо сторони побажають застосовувати інші правила, наприклад, загальні умови, типові форми чи норми професійної поведінки, то в договорі вони повинні будуть зробити посилання на ці правила і чітко заявити про те, що вони їх приймають» [2]. Ці правила, зазвичай, виникають через законодавчу неврегу-

льованість цього процесу, різне його тлумачення різними законами, що є характерним для цього виду договору, адже він має змішаний характер.

Для уніфікації понять, пов'язаних із інжинірингом, і належної регламентації такої діяльності проаналізуємо застосування кількох найбільш відомих форм будівельних контрактів і документів. Так, наприклад, однією з найбільш відомих у Європі форм є NEC (The New Engineering Contract) є форма контракту, що використовується у Великій Британії. Вона характеризується тим, що має варіативність в укладенні конкретного договору. Тобто форма договору повинна бути підібрана відповідно до цілей проекту, дотриманням принципів Досконалої в галузі будівництва (АЕС). Структура NEC складається з дев'яти основних положень. Ці основні положення викладені в дев'яти розділах, таких як: загальні положення, основні обов'язки підрядника, час, випробування та дефекти, оплата, події, компенсації, право, ризик і страхування [3].

Зрозуміло, що використання типового контракту з усіма можливими варіантами за трьома складовими частинами стимулює належне управління відносинами між двома сторонами договору. Вважаємо, що такий типовий контракт слід використовувати у різноманітних комерційних справах, для різноманітних видів робіт і в будь-якому місці. Не є винятком й договір інжинірингу.

За проектом наведеного контракту, первинний вибір сторін для складення договору інжинірингу передбачає чотири варіанти, що узгоджуються з нормами законодавства: а) варіант А: оцінений контракт із графіком діяльності; б) варіант С: цільовий договір; в) варіант Е: контракт за фактично відпрацьованим часом; г) варіант G: строковий контракт.

Після здійснення вибору основного варіанта необхідно вибрати один із двох механізмів вирішення спорів і визначити необхідні з 20 розроблених додаткових варіантів, які чітко прописані і зіставлені з діючим законодавством Британії.

Наведені вище контракти передбачають, що особа буде діяти від імені замовника, якщо замовник не має відповідних людей, то менеджер проекту діє від імені замовника в NEC, а в FIDIC – інженер.

Контракти NEC і FIDIC – це стандартні форми договорів, які є частиною стандартного комплексу для закупівлі робіт або консультаційних

послуг (FIDIC), товарів, робіт або послуг (NEC). Кожна з них має окрему особу, котра виступає від імені замовника (інженер у FIDIC, менеджер проекту в NEC). Зобов'язання обох пов'язані з часом, вартістю та якістю, хоча конкретні вимоги зовсім різні. NEC надає більш докладні положення. «Як контракти за FIDIC, так і контракти за NEC базуються на збалансованому розподілі ризиків і зобов'язань» [3].

В Україні наведена форма договорів також є цілком реальною та доступною. Більше того, їх використання уже розпочато в нашій державі, зокрема найбільші проекти, реалізовані за умовами контрактів FIDIC в Україні, Термінал «В» аеропорту «Бориспіль», Бескидський тунель. Перспективними для реалізації є контракти в дорожньому будівництві та морських портах» [4].

Вважаємо за доцільним використання окремих складових частин для контрактів, які містяться у визначеному британському переліку, зокрема: а) надання початкової докладної часової програми й оновлення її підрядником, коли ця програма стає несумісною з фактичним прогресом або зобов'язаннями підрядника; б) врахування складності загальних умов, що допускає можливість не дотримуватися логічної послідовності для всіх підпунктів; в) часові обмеження щодо претензій тощо.

Введення таких складників для укладення договорів: а) регулювання ціни з огляду на інфляцію; б) зміни в законодавстві; в) використання кількох валют; г) гарантія виконання контракту; д) обмеження відповідальності; е) основні показники ефективності.

Передбачення в договорі інжинірингу мають стосуватися, зокрема: а) зобов'язання для кожної зі сторін співпрацювати з іншою стороною, наскільки це необхідно для виконання зобов'язання іншої сторони, й уникати такої поведінки, яка перешкоджатиме виконанню цього зобов'язання; б) вимоги, щоб одна сторона повідомляла іншу про деякі факти або обставини.

До слова зазначимо, що використання міжнародних форм договорів на надання інжинірингових послуг потребує від сторони підрядника глибокого знання норм і вимог міжнародного права, що застосовується під час будівництва, і їх відмінностей в українському законодавстві. Особливо це є важливим при реалізації міжнародних інвестиційних проектів, проектів технічної допомоги, інших видів міжнародної співпраці у сфері будівництва. Безперечно, що співпраця українських виконавців із іноземними вимагає від інженерів-консультантів нових знань, розуміння норм і вимог, що є загальноприйнятими на світовому ринку та потребує відповідних можливих змін до українського законодавства».

З наведеного доходимо висновку, що в Україні ні сьогодні існує нагальна потреба для ратифіка-

ції іноземного законодавства, досвіду укладення міжнародних договорів інжинірингових послуг. Відтак, очікування на ратифікацію відповідних міжнародних угод не може зупинити розвиткові інжинірингових послуг в Україні, адже можливість і доцільність розширення складових частин договору інжинірингу, порівняно з типовим договором, не суперечить чинному цивільному законодавству [5].

ЦК України передбачає, що договір може бути укладений у будь-якій формі, якщо вимоги стосовно форми договору не встановлені законом. Під будь-якою формою законодавець розуміє усну чи письмову форму. Однак незважаючи на такі свободи договору вважаємо, що договір інжинірингу завжди укладається у письмовій формі.

Вимоги щодо письмової форми правочину встановлені у ст. 207 ЦК України, а саме: правочин вважається таким, що вчинений у письмовій формі, якщо його зміст зафіксований в одному або кількох документах, у листах, телеграмах, якими обмінялися сторони. У договорі інжинірингу така форма теж може бути дотримана, оскільки при погодженні усіх умов договору (при виплаті авансу) сторони обмінюються квитанцією (чеком) тощо, або здійснюють безготівковий платіж.

Як вірно зауважує Г. М. Ярошевська, письмову форму правочину слід розуміти й за таких ознак: 1) наявність словесної фіксації домовленості сторін на паперових, електромагнітних чи інших носіях інформації, яка дозволяє заінтересованим особам ознайомитися зі змістом домовленості сторін, або визначити дійсну правову волю останніх; 2) наявність у домовленості визначених істотних умов; 3) підписання цього правочину стороною (для договору – сторонами) [6, с. 105].

В цілому таке положення дещо суперечить вимогам ст. 218 ЦК України, проте, враховуючи, що норма ст. 866 ЦК України є спеціальною стосовно норми ст. 218 ЦК України, перевагу слід надавати положенням ст. 866 ЦК України й у випадках врегулювання цивільних правовідносин користуватися спеціальними нормами. Однак укладаючи договір інжинірингу слід розуміти, що цей процес проходить декілька стадій, а саме: 1) організаційну – на якій обговорюються, погоджуються умови виконання договору; 2) стадія укладення договору, на якій волевиявлення сторін надається необхідна форма (під цією стадією розуміємо видачу квитанції про здійснений платіж або оплата авансу).

Договір інжинірингу можна розглядати і як договір приєднання, тобто таким, умови якого встановлені однією зі сторін у формулярах (типова форма, бланк-контракт) або інших стандартних формах, який може бути укладений лише шляхом приєднання другої сторони до запропонованого договору.

У юридичній літературі С. О. Бородавський зазначає, що договір приєднання необхідно розглядати як форму укладення договору, а не як вид договору [7, с. 4]. Таким чином, типові їх форми і умови розробляє виконавець, а потім стандартні контракти пропонує заповнити замовнику. Друга сторона не може запропонувати свої умови договору. Відповідно ціна у таких договорах залежить від видів та характеру робіт та послуг, а також терміну їх виконання.

Що ж до укладення договору, вищезазначений автор розглядає як визначену правовими нормами юридико-логічну послідовність стадій встановлення цивільних прав та обов'язків, здійснених на основі погоджених дій осіб, звернених назустріч одна одній та виражених у різноманітних способах узгодження змісту договору [7, с. 3]. Відтак слід зазначити, що мова йде про нормативно закріплені взаємні дії сторін, що спрямовані на встановлення договірних відносин та визначення змісту договірних зобов'язань, які об'єктивно здійснюються та звернені до іншої сторони.

У доктрині приватного права відокремлюють різні способи укладення договору, зокрема загальний, спеціальний та судовий порядок.

Загальний порядок укладення договору передбачено нормами ЦК України (ст. ст. 641–646). Відтак, за спеціальним порядком укладаються договори, які мають свої особливості (договори на аукціонах, конкурсах, біржах та ін.). У свою чергу, судовий – передбачений матеріальними та процесуальними нормами законодавства та полягає у затвердженні волевиявлення сторін судовим рішенням. На думку О. А. Беяневич, розгляд господарськими судами справ зі спорів, які виникають при укладанні господарських договорів, є однією з форм державного впливу на свободу волевиявлення суб'єктів господарювання [8, с. 107–108]. Договір інжинірингу може укладатися за усіма наведеними вище способами. Однак найбільш поширеними є загальний та спеціальний способи, яким притаманні конкурентний та неконкурентний спосіб його укладення.

Так, неконкурентний спосіб укладення договору передбачає визначений суб'єктний склад майбутнього договору, що підтверджується адресованістю оферти конкретному суб'єкту (суб'єктам). Специфіка конкурентного способу укладення договорів обумовлена існуванням механізму ринкової конкуренції при проведенні різного роду торгів (аукціонів, конкурсів), за результатами яких договір укладається з переможцем торгів [8, с. 126–127].

Однак недосконалість національного законодавства про публічні закупівлі, а в деяких випадках і його істотна невідповідність з основоположними принципами та нормами закупівель відповідно до міжнародно-визнаних всеохоплюю-

чих та прогресивних методик, що сприяють проведенню прозорих конкурсних торгів і укладенню якісних контрактів надає можливість стверджувати про недосконалу систему взагалі. Адже сьогодні (а) відсутня можливість для участі у публічних закупівлях групи суб'єктів господарювання (консорціумів) для проектів Design-Build; (б) відсутні процедури торгів з обмеженою участю, у тому числі для публічних закупівель інжинірингових послуг і будівельних робіт; (в) відсутні рекомендації щодо етапу попередньої кваліфікації (у процедурах з обмеженою участю); (г) відсутній порядок закупівлі за неціновими критеріями та обрання найбільш економічно вигідної пропозиції з найнижчою вартістю проекту з урахуванням витрат протягом життєвого циклу об'єкту будівництва; (д) відсутній механізм управління проектом, у тому числі тендерна документація для публічної закупівлі не передбачає вимог щодо плану управління проектом і його складових та інші.

Серед інших найбільш відомих проблем, які існують у сфері інжинірингу слід виділити: (а) надмірне регулювання з боку держави ціноутворення під час здійснення процесу будівництва, замість регулювання та управління (досягнення) необхідного кінцевого результату (відсутність методології розрахунку вартості об'єкту будівництва за укрупненими ресурсними нормами та за об'єктами-аналогами); (б) відмінність складу і змісту проектною документації, що передбачені умовами контракту FIDIC (відсутність технічних специфікацій; у проектній документації відповідно до контрактів FIDIC відсутній розділ «організація робіт»); (в) відмінність системи звітування підрядника перед замовником та звітністю щодо фінансової діяльності підрядника перед контролюючими органами (форми акту приймання виконаних будівельних робіт (№ КБ-2в) та довідки про вартість виконаних будівельних робіт та витрат (№ КБ-3в).

На ринку надання послуг, зокрема інжинірингових, сьогодні, стає дедалі розповсюдженим так званий контракт FIDIC. Перші кроки до укладення такого контракту зроблені юридичною компанією «Інстанто» (член Національної Асоціації інженерів-консультантів України (АІКУ)), які наприкінці 2018 року за проектом Європейського Союзу успішно здійснили аналіз нормативно-правової бази, національних норм та стандартів, існуючої практики щодо можливості застосування міжнародних контрактів FIDIC в Україні.

Можливість вже сьогодні використовувати контракти FIDIC в Україні за рахунок недержавних джерел фінансування для міжнародного підряду в капітальному будівництві, а для будівельного підряду між резидентами – для спорудження об'єктів будівництва високої вартості та складності, у зв'язку з недешевим механізмом їх адміністрування та управління, є цілком реальною.

Адже адаптація контрактів FIDIC займає, як правило, до двох місяців, це робиться юристами компаній-Замовників, які вже певний час працюють з цими контрактами, або юридичними компаніями, які мають відповідний досвід адміністрування контрактів FIDIC, за договором про надання юридичних послуг (аутсорсінгу).

У свою чергу, для будівництва за державні кошти доцільним є прискорення проведення реформ щодо приведення національного законодавства до міжнародних та європейських норм, принципів та стандартів у сфері будівельної галузі, зміни підходів до ціноутворення вартості об'єктів будівництва, публічних закупівель тощо.

На нашу думку, контракти FIDIC можуть застосовуватись тоді, коли має місце державне фінансування міжнародних проектів будівництва (за участі іноземного елемента) та під час реалізації національних проектів, щонайменше масштабних, технологічно складних та соціальних. Для суб'єктів господарювання, які на практиці планують використовувати контракти FIDIC, слід обов'язково пам'ятати, що самі розробники контрактів FIDIC не рекомендують їх використовувати за відсутності в штаті компанії фахівців, які раніше працювали за цими проформами. А тому, адаптація обраного контракту FIDIC для реалізації проекту будівництва потребує ретельної роботи юристів, які мають досвід з відповідними міжнародними типовими контрактами. Недодержання цих рекомендацій може призвести до збитків, судових спорів, а інколи і до розірвання контракту, визнання його недійсним.

Разом з тим, результатом контракту, складеного належним чином, у якому є прозорість цілей, принципи FIDIC, справедливий розподіл ризиків тощо, є вчасне отримання замовником свого проекту, який не виходить за рамки бюджету і відповідає вимогам якості, а підрядником отримання справедливої винагороди за свою роботу.

Як відомо, сутність порядку укладення договорів обумовлена самою природою конструкції договору як домовленості і тому передбачає вираження волі кожної із сторін та її співпадіння [9, с. 193]. На думку Г. Ф. Шершеневича, вчинення договору передбачає наявність погодженої взаємоприйнятної волі двох чи більше осіб. Для цього необхідно, щоб один виразив іншому свою волю, тобто зробив пропозицію вступити в договір, а інший виявив волю відповідного змісту, тобто прийняв пропозицію [10, с. 317]. І. А. Покровський звертає увагу, що договір за своїм призначенням – це спосіб врегулювання відносин між приватними особами відповідно до їх індивідуальних інтересів та потреб. Відповідно, рухомою силою будь-якого договору є угода сторін, тобто їх воля [11, с. 145].

У Англо-американському праві укладення договору відбувається шляхом поділу процесу укла-

дення на оферту та акцепт [12, с. 58]. У доктрині зобов'язального права відсутня єдність позицій стосовно характеристики процедури укладення цивільно-правового договору, зокрема його стадій та їх змісту. На думку Є. О. Суханова, укладення договору слід виокремлювати на такі стадії: 1) переддоговірні контакти сторін, власне переговори; 2) оферту; 3) розгляд оферти; 4) акцепт оферти [13, с. 170].

Більшість вчених вважають, що процес укладення договору включає тільки дві стадії – оферту та акцепт, а виокремлення в ньому додаткових стадій є зайвим: переддоговірні контакти охоплюються змістом оферти, а переддоговірні спори – змістом акцепту чи трансформацією оферента в акцептанта і навпаки [14, с. 220].

На нашу думку, процес укладення договору, зокрема й договору інжинірингу може початися й з вираження особою волі укласти договір – оферти. На думку О. В. Измайлової, переписка сторін, протоколи про наміри, запрошення робити оферту та інші документи, якщо вони не відповідають вимогам, які встановлюються законодавством до оферти чи акцепту, «правових обов'язків для сторін не породжують» [15, с. 40]. Процедура укладення договору інжинірингу поділяється на дві стадії – оферти та акцепту.

Офертою, згідно з ч. 1 ст. 641 ЦК України, є адресована іншій стороні чи сторонам пропозиція укласти договір, яка містить істотні умови договору і виражає намір особи, яка її зробила, вважати себе зобов'язаною у разі її прийняття. Вимоги, що висуваються до оферти, в загальному вигляді виражені в ст. 641 ЦК України. Зі змісту аналізованої статті вбачаємо, що оферта повинна виражати намір особи, яка її зробила, вважати себе зв'язаною у разі її прийняття (п. 2 ч. 1 ст. 641 ЦК України), а, по-друге, пропозиція укласти договір повинна містити істотні умови договору. Наступною ознакою, яка є важливою, це те, що оферта повинна направлятися конкретній особі\особам.

Для того, щоб пропозиція особи укласти договір вважалась офертою, вона повинна відповідати наступним вимогам.

1. Оферта повинна виражати намір особи, яка її зробила, вважати себе зобов'язаною у разі її прийняття, тобто такою, що уклала договір. З оферти повинно бути зрозуміло, що оферент прийняв остаточне рішення укласти договір, і адресату для укладення договору достатньо виразити зустрічну волю укласти договір. Саме ця ознака відрізняє оферту від переговорів, з яких договір не виникає; оферта повинна бути спрямована на отримання акцепту.

Із даної ознаки оферти випливає така її характеристика, як безвідкличність, яку за загальним правилом, слідуючи традиціям континентального права [16, с. 263].

Відповідно до ч. 3 ст. 641 ЦК України, отримана адресатом оферта не може бути відкликана впродовж строку, встановленого для її акцепту. Таким чином, з моменту отримання оферти адресатом і до моменту спливу строку, встановленого для акцепту, оферент є юридично зв'язаним з адресатом і відкликати оферту не може. З цього моменту у акцептанта виникає суб'єктивне право прийняти оферту, яке С. С. Алексєєв охарактеризував як «особливу правоутворюючу правомочність» [17, с. 47]. При цьому, слід розуміти, що зв'язаність оферента починається не з моменту відправлення оферти, а з того часу, коли адресат її отримує (ч. 3 ст. 642 ЦК України). Саме тому, до моменту її отримання оферент вправі відмовитися від оферти. Виходячи з принципу свободи укладення договору, діюче законодавство встановило, що загальний обов'язок з укладення договору після отримання оферти виникає лише в оферента, але не в адресата оферти. Тобто, якщо укладення договору інжинірингу буде невигідно чи з інших причин не становить інтересу для адресата оферти (замовника), він може або залишити оферту без відповіді, або направити акцепт на інших умовах, який становитиме собою нову оферту.

При цьому, зауважимо, що на практиці досить поширеними є випадки, коли направлення оферти може породжувати обов'язок укласти договір. Перелік таких випадків є виключним та визначається законом. Як приклад можна навести ч. 4 ст. 43 Закону України «Про охорону прав на сорти рослин» – якщо особа, що зареєструвала право на сорт рослин, не використовує його в Україні протягом перших трьох років, починаючи із дати державної реєстрації сорту або дати припинення його використання, право вимагати укладення ліцензійного договору на використання сорту рослин має будь-яка фізична чи юридична особа [18].

За ознаками оферти у юридичній літературі звертається увага, що оферта повинна бути вчинена з наміром створити правові наслідки, тобто такою, що є спрямованою на укладення договору, а не досягнення інших соціально значимих наслідків. Оферта повинна бути визначеною, однозначною та містити істотні умови майбутнього договору. З цього приводу В. В. Вітрянський, під визначеністю пропонував розуміти те, що з неї адресат має можливість зробити правильний висновок про волю оферента [19]. На противагу, С. А. Денисов зазначав, що вимога про визначеність оферти не має самостійного правового значення, оскільки її характеристика охоплюється, з однієї сторони, умовою про істотні умови договору в значенні включення мінімально необхідних умов, без яких договір не може вважатись укладеним, а з іншої сторони, – умовою про зв'язаність оферента своєю пропозицією, в значенні очевид-

ного вираження волі особи вступити в договірні відносини з адресатом оферти [14, с. 156].

Достатня визначеність оферти означає, що її текст повинен бути складений такий чином, щоб з нього було зрозуміло, що оферент бажає укласти договір певного виду. На думку В. В. Васильєвої, пропозиція укласти договір повинна містити всі істотні умови майбутнього договору. Оскільки повна та безумовна згода адресата повинна призвести до укладення договору, то відсутність хоча б однієї з істотних умов договору в оферті, за загальним правилом, призводить до того, що її прийняття особою, якій вона адресована, не буде мати наслідком укладення договору [20, с. 153]. Повністю погодитись із наведеною позицією авторки навряд чи можливо, адже за конструкцією договору інжинірингу, вимогу про необхідність наявності в оферті усіх істотних умов дотримати вкрай важко, та й переконані, що не потрібно. Адже, наприклад, ціна у договорі поставки, якщо він виконується з державного формування цін, є відомою на момент укладання договору, а відтак її відсутність серед умов оферти не можна вважати такою, що є незавершеною.

Звертаючи увагу на оферту зазначимо, що вона повинна відрізнятися від наміру укласти договір інжинірингу, а також від запрошення робити оферту. Наприклад, буклет будівельної компанії про ведення будівництва та запрошення на роботу відповідного рівня працівників не є офертою. Його слід розглядати як запрошення робити оферту. Майбутній працівник, звертаючись до будівельної фірми, або подаючи документи на конкурс, робить пропозицію. Ведучий цього конкурсу запрошує робити оферту, одна сам її не робить. В його діях можна прослідкувати лише запропонований об'єкт для оферти. Демонстрація будівельної техніки розцінюється лише як запрошення робити оферту, але аж ніяк не пропозиція щодо її продажу, оренди тощо.

Відомо, що оферта повинна бути адресована конкретній особі. За загальним правилом оферта повинна бути адресована одній чи кільком конкретним особам. Така вимога, на думку Н. Д. Єгорова, обумовлена тим, що в момент укладення договору повинна зніматись пропозиція його укласти. У протилежному випадку, стосовно одного і того ж предмета може бути укладено кілька договорів, з котрих реально можна виконати лише один [21].

Впродовж певного періоду часу в юридичній літературі була поширена думка, що оферта повинна бути звернена лише до конкретної особи, а якщо такої спрямованості немає, то немає і оферти. Таку позицію зокрема захищали Р. О. Халфіна, Ф. І. Гавзе [22; 23]. При цьому В. В. Вітрянський, зважаючи на те, що оферта породжує певні юридичні наслідки, робить висновок, що оферта повинна бути адресована конкретній особі. Проте

науковець не виключає, що особа, яка направила певному адресату пропозицію про укладення договору купівлі-продажу наявного у неї товару, не позбавлена можливості спрямувати таку ж пропозицію й іншим потенційним покупцям. У результаті, якщо оферта буде акцептована кількома покупцями одразу, може виникнути ситуація, коли один і той же товар стане предметом різних договорів купівлі-продажу. При цьому покупці за всіма договорами набувають право вимагати від продавця передачі товару, а у випадку невиконання цього обов'язку – відшкодування цих збитків [9, с. 245]. Звертаємо увагу, що наведену вимогу не слід враховувати при здійсненні так званої публічної оферти, яка є пропозицією невизначеному колу осіб, яка включає всі суттєві умови майбутнього договору, а головне – в якій явно виражена воля особи, яка робить пропозицію, укласти договір з кожним, хто до неї звернеться [13, с. 172]. Адже відповідно до ст. 699 ЦК України пропозиція, звернена до невизначеного кола осіб, також може бути визнана офертою: пропозиція товару в рекламі, каталогах, а також інших описах товару, звернених до невизначеного кола осіб, є публічною пропозицією укласти договір, якщо вона містить усі істотні умови договору. Навіть у випадку відсутності визначених ціни та істотних умов договору купівлі-продажу, виставлення товару, демонстрація його зразків або надання відомостей про товар (описів, каталогів, фотознімків тощо) у місцях його продажу є публічною пропозицією, крім випадків, коли продавець явно визначив, що відповідний товар не призначений для продажу. Ця норма про публічну оферту може стосуватися й договору інжинірингу, оскільки законодавцем не заперечується можливість здійснення публічної оферти для суб'єкта підприємницької діяльності. Більше того, у договорах роздрібною купівлі-продажу прямо передбачена (ст. 698 ЦК України).

Як відомо, відповіддю на пропозицію укласти договір є акцепт. За цивільним законодавством акцепт – це волевиявлення особи, що спрямоване на укладення договору, і для того щоб мати юридичну силу, він має відповідати певним вимогам. Акцепт повинен бути повним та безумовним (ч. 1 ст. 642 ЦК України). Акцепт повинен виражати не лише погодження з тим, що зазначено в оферті, але бути ще й достатньо визначеним. З акцепту повинно бути чітко зрозуміло про намір сторони укласти договір на запропонованих певних умовах. Так, наприклад, для укладення договору інжинірингу майбутній виконавець повинен володіти спеціальними навичками, знаннями, які безпосередньо стосуються будівництва, проектування чи складання проектної документації, навичками щодо архітектурну діяльність тощо.

В акцепті не повинно спостерігатись відхилення від умов майбутнього договору, запропонова-

них оферентом. Якщо адресат оферти повідомляє про свою згоду укласти договір на умовах, що відрізняються від викладених в пропозиції укласти договір, така відповідь є відмовою від одержаної пропозиції і одночасно, в силу ст. 646 ЦК України, вважатиметься новою пропозицією особі, яка зробила попередню пропозицію.

Вимога безумовності акцепту означає, що питання прийняття оферти не може бути поставлене в залежність від дій оферента чи адресата оферти, які вони повинні вчинити до укладення договору. Повністю безумовним акцепт є у разі укладення договору приєднання (ст. 634 ЦК України), коли акцептанту потрібно лише погодитися із запропонованими умовами, підписавши формуляр чи стандартну форму. Такий підхід може застосовуватися й для договору інжинірингу.

Для того, щоб акцепт вважався таким, що прийнятий оферентом, останній має вчинити певні дії. При цьому, його мовчання, не може бути прийняте як форма акцепту, крім випадків встановлених у ч. 3 ст. 205 ЦК України. Як слушно зазначається в юридичній літературі, в законі не встановлено обов'язку сторони відмовитись від оферти активними діями, тому мовчання повинно розцінюватись як ігнорування оферти, тобто відмова [20, с. 153]. При цьому не слід забувати, що ч. 2 ст. 642 ЦК України допускає акцепт у формі конклюдентних дій. Така дія засвідчує бажання сторони укласти договір і є прийняттям пропозиції, якщо інше не вказане в пропозиції укласти договір або не встановлено законом. На думку В. В. Луця, такий акцепт виконує подвійну функцію: «вчинення таких конклюдентних дій означає і згоду на укладення договору, і водночас є його виконанням» [24, с. 67].

Таким чином, з наведеного доходимо висновку, що акцепт при укладення договору інжинірингу має бути зроблений тією особою, якій було адресовано оферту, в якій визначено усі умови укладення досліджуваного нами договору. Акцепт має бути вчинено належним чином, зокрема у належній формі та у належний строк. Акцепт і оферта, набувають юридичної сили з моменту отримання, саме тому акцепт до моменту отримання його оферентом також може бути відкликаний.

Не можемо не звернути увагу на специфіку укладення господарських договорів. Так, на думку В. В. Луця, головною особливістю укладання господарських договорів є те, що укладання господарського договору, як правило, є реалізацією однойменного зобов'язання, яке виникає з планового завдання або інших юридичних фактів, та повинно бути виконане в нормативно встановлені строки [24, с. 12].

Звертаємо увагу, що порядок укладення господарських договорів полягає в тому, що ГК України передбачив особливий порядок внесення змін

до оферти та направлення нової оферти. Насамперед ст. 181 ГК України передбачено, що за наявності заперечень щодо окремих умов договору сторона, яка одержала проект договору, складає протокол розбіжностей, про що робиться застереження в договорі, та у двадцятиденний строк надсилає другій стороні два примірники протоколу розбіжностей разом із підписаним договором. Сторона, яка одержала протокол розбіжностей до договору, зобов'язана впродовж двадцяти днів розглянути його, в цей же строк вжити заходів до врегулювання розбіжностей з другою стороною та включити до договору всі прийняті пропозиції, а ті розбіжності, що залишились неврегульованими, передати в цей же строк до суду, якщо на це є згода другої сторони. У разі досягнення сторонами згоди щодо всіх або окремих умов, зазначених у протоколі розбіжностей, така згода повинна бути підтверджена у письмовій формі (протоколом погодження розбіжностей, листами, телеграмами, телетайпограмами тощо). Якщо сторона, яка одержала протокол розбіжностей щодо умов договору, заснованого на державному замовленні, або такого, укладення якого є обов'язковим для сторін на підставі закону, або сторона – виконавець за договором, що у встановленому порядку визнаний монополістом на певному ринку товарів (робіт, послуг), яка одержала протокол розбіжностей, не передасть у зазначений двадцятиденний строк до суду розбіжності, що залишились неврегульованими, то пропозиції другої сторони вважаються прийнятими. Така процедура укладення цілком реальна й для договорів інжинірингу.

Укладення договору інжинірингу можливе й на умовах укладення на біржах, публічних торгах тощо. Слід зазначити, що специфіка укладення договорів на умовах аукціонів і конкурсів є такою, що відображає насамперед результати проведення різного роду конкурсів (договори купівлі продажу об'єктів приватизації, закупівлі продукції для державних потреб, оренди майна, підряду на капітальне будівництво тощо). Конкурс має здійснюватися у два етапи: оголошення попереднього переможця конкурсу та безпосередньо покупця. Результати конкурсу оформлюються протоколом. З переможцем укладається договір.

В свою чергу, окремі правила діють при укладенні біржових угод (договорів, які ще називаються біржовими операціями). Особливість таких правочинів, перш за все, полягає у суб'єктному складі: біржові договори дозволяється укладати лише членам біржі або брокерам на основі попередньо поданого клієнтом замовлення. Біржове посередництво можуть здійснювати дилери – особи, які укладають біржові угоди від власного імені та за власний рахунок з метою подальшого перепродажу товару на біржі. Надання послуг щодо

укладення біржових угод здійснює ведучий торгів, який є службовцем біржі [25, с. 176].

Враховуючи різну специфіку укладення договору інжинірингу слід зазначити й про можливість укладення попереднього договору (ст. 635 ЦК України). Відповідно до наведеної статті, попереднім є договір, сторони якого зобов'язуються протягом певного строку (у певний термін) укласти договір у майбутньому (основний договір) на умовах, встановлених попереднім договором. До того ж, законом не встановлюється, якому договору може передувати попередній договір, тому таким чином може бути укладений договір будь-якого типу. Нами допускається ситуація про укладення договору інжинірингу на основі попереднього договору, адже функцією попереднього договору є насамперед спонукання до укладення основного договору, а також фіксування його умов.

У юридичній літературі існує думка, що поняття «попередній» стосовно договору не означає незавершеності вияву волі сторін (як наприклад має місце щодо виразу «попередні переговори»), а лише вказує на те, що за договором, який відбувся, має слідувати інший – остаточний договір. Таким чином, необхідно виокремлювати два договори між сторонами. Перший, вже укладений, встановлює зобов'язання укласти в майбутньому інший, головний договір, яким сторони мають на меті встановити основне правовідношення. Саме цей основний договір має привести до досягнення господарської мети, задля якої встановлюються юридичні відносини між сторонами [26, с. 143–144].

Враховуючи розвиток комп'ютерних, інформаційних технологій не можемо не звернути увагу на таку форму укладення договору інжинірингу як електронна. Адже відповідно до абз. 2 ч. 1 ст. 207 ЦК України, правочин вважається таким, що вчинений у письмовій формі, якщо воля сторін виражена за допомогою телетайпного, електронного або іншого технічного засобу зв'язку». Законами України «Про інформацію» [27], «Про електронні документи та електронний документообіг» [28] передбачено рівнозначність паперового та електронного документів. Зокрема ч. 3 ст. 7 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» встановлюється, якщо автором створюються ідентичні за документарною інформацією та реквізитами електронний документ та документ на папері, кожен з документів є оригіналом та має однакову юридичну силу. При цьому слід розуміти, що електронній формі договору властиві ряд ознак, які відрізняють її від звичайної письмової. Так, наприклад, зміст договору фіксується не на папері, а в цифровому вигляді, тому, на відміну від письмової форми, електронна форма безпосередньо недоступна для сприйняття людиною. Окрім того, електронний документ позбавлений жорсткої

прив'язки до матеріального носія. Як зазначає С. Юргелевич, наслідком цього є те, що по-перше, для електронного документа поняття «оригінал» та «копія» не мають сенсу, оскільки в принципі не розрізняються, а по-друге, матеріальний носій не можна використати для встановлення істинності документа [29, с. 35].

Як слушно зазначає з цього приводу В. В. Васильєва, в електронній формі договір укладається шляхом обміну сторонами електронними документами. Навіть у такому випадку простежується етапність укладення договору – наявність оферти та акцепту. Однак специфікою такого порядку є різниця між засобами, що підтверджують волю сторони. У письмовій формі таким засобом є власноручний підпис, під час укладення договору в електронній формі таким аналогом є електронний підпис, який покликаний ідентифікувати підписувача та підтверджувати його волю до настання правових наслідків, викладених в електронному документі [20, с. 162]. На нашу думку, укладення договорі інжинірингу в електронній формі є цілком можливим, адже з можливістю володіння цифровим підписом сторони можуть засвідчувати і свої наміри на укладення цього договору і оферту та акцепт.

Окрім усього вищенаведеного у підрозділі укладення договору інжинірингу вважаємо за потрібним розглянути й момент укладення досліджуваного договору. Адже саме з цього моменту сторони мають право розпоряджатися своїми правами і обов'язками.

Відомо, що укладення договору може складатися із певної сукупності дій, які включають не тільки пропозицію укласти договір і заяву про прийняття цієї пропозиції, але й деякі інші вольові дії самих сторін, зокрема передача речі, нотаріальне посвідчення, державна реєстрація чи затвердження договору вищим органом [7, с. 8].

Момент укладення договору визначається ст. 640 ЦК України, згідно якої договір є укладеним з моменту одержання особою, яка направила пропозицію укласти договір, відповіді про прийняття цієї пропозиції. У разі, якщо згідно закону необхідні також передача майна або вчинення іншої дії, договір вважається укладеним з моменту передавання відповідного майна або вчинення певної дії. У разі необхідності нотаріального посвідчення чи\та державної реєстрації договору, останній є укладеним з моменту нотаріального посвідчення, а у разі необхідності і нотаріального посвідчення, і державної реєстрації – з моменту державної реєстрації.

Частинами 2-4 ст. 639 ЦК України передбачено момент укладення договору та умови, яких необхідно дотриматися для досягнення належної форми договору. Договір, для укладення якого не потрібно державної реєстрації, нотаріально-

го посвідчення, передачі речі чи вчинення інших дій, визнається укладеним у момент отримання особою, що направила оферту, її акцепту (ч. 1 ст. 640 ЦК України).

Висновки. Таким чином, укладання договору інжинірингу можна поділити на стадії: 1) направлення однією стороною пропозиції укласти договір (оферту); 2) прийняття пропозиції укласти договір (акцепт); 3) отримання акцепту стороною, що направила оферту.

Враховуючи те, що договір інжинірингу нами розглядається як консенсуальний договір вважаємо, що для його дійсності достатнім є досягнення згоди сторін з усіх істотних умов договору та виконання вимог щодо форми договору, встановлених чинним законодавством України. Передача речі, якщо і відбувається, то не з метою укладення договору, а на виконання договірних зобов'язань. Договір інжинірингу породжує договірне зобов'язання уже в момент узгодження волі сторін та надання йому належної письмової форми.

Література

1. Договірне право України. Загальна частина : Навч. посіб. За ред. О. В. Дзери. К.: Юрінком Інтер, 2008. 891 с.
2. Кондратюк А.А., Манаєнко І.М. Розвиток міжнародного інжинірингу: світові тенденції та вітчизняні реалії. URL: <http://ape.fmm.kpi.ua/article/viewFile/102775/97854>.
3. NEC ПРОТИ FIDIC. URL: <https://iceg.com.ua/nec-proti-fidic/>.
4. Непомнящий О.М. Від теорії – до практики: досвід Міждержавної гільдії інженерів-консультантів з підготовки персоналу за модулями FIDIC. *Вісник Держархбудінспекції*. 2017. № 6. С. 19–21.
5. Мехеда В. Д. Деякі теоретичні питання укладання договорів. Актуальні питання та проблеми юридичної науки : *Збірник матеріалів II Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Кіровоград, 18–19 квітня 2014 року). Кіровоград: КІДМУ КПУ, 2014. 306 с.
6. Ярошевська Г. М. Форма договору про оплатне надання юридичних послуг. *Право і безпека*. 2009. № 3 (30). С. 104–106.
7. Бородовський С. О. Украдення, зміна та розірвання договору у цивільному праві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Х., 2005. 19 с.
8. Беляневич О. С. Господарський договір та способи його укладання : навч. посіб. К.: Наукова думка, 2002. 280 с.
9. Брагинский М. И. Договорное право. Книга первая: Общие положения. Изд-е дополнительное, стереотипное (5-й завод). М.: Статут, 2002. 848 с.
10. Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права. М.: Спарк, 1995. 556 с.
11. Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. М.: Статут, 1998. 343 с.
12. Benjamin E. Hermalin, Avery W. Katz, and Richard Craswell. Law & Economics of Contracts // *The Handbook of Law & Economics*, Columbia Law and Economics Working Paper No. 296, 2006. URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=907678.

13. Гражданское право: В 2 т. Т 2. Полутом 1: Отв. ред. проф. Е. А. Суханов. 2-е изд., перераб. и доп. М.: БЕК, 2002. 704 с.

14. Денисов С. А. Некоторые общие вопросы о порядке заключения договора. *Актуальные проблемы гражданского права: Сб. ст.* М.: Статут, 2002. 542 с.

15. Измайлова Е. В. Подготовка к заключению договора на выполнение маркетинговых исследований. *Юрист.* 2008. № 1. С. 39–47.

16. Гражданское и торговое право капиталистических государств / Отв. ред. Васильев Е. А. М.: Юрид. лит., 1992. 263 с.

17. Алексеев С. С. Односторонние сделки в механизме гражданско-правового регулирования. *Антология уральской цивилистики 1925–1989.* М.: Статут, 2001. С. 62.

18. Закон України «Про охорону прав на сорти рослин»: за станом на 21 квітня 1993 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 1993. № 21. Ст. 218.

19. Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право. Книга первая: Общие положения. Изд.-е дополнительное, стереотипное (5-й завод). М.: Статут, 2002. 848 с.

20. Васильева В. В. Договор як підстава виникнення цивільно-правового зобов'язання : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. К., 2013. 217 с.

21. Гражданское право : учебник 4-е изд., перераб. и доп. / Н. Д. Егоров, И. В. Елисеев, А. А. Иванов и др.; под ред. А. П. Сергеева, Ю. К. Толстого. М.: ПРОСПЕКТ, 1999. Ч. 1. 616 с.

22. Гавзе Ф. И. Социалистический гражданско-правовой договор. М., 1972.

23. Халфина Р. О. Значение и сущность договора в советском социалистическом гражданском праве. М.: Изд-во АН СССР, 1952. 240 с.

24. Луць В. В. Контракты в підприємницькій діяльності: навч. посіб. 2-е вид., перероб. і допов. К.: Юрінком Інтер, 2008. 576 с.

25. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України: У 2 т. / О. В. Дзера, Н. С. Кузнецова, В. В. Луць та ін.; за відпов. ред. О. В. Дзери (кер. авт. кол.), Н. С. Кузнецової, В. В. Луця. К.: Юрінком Інтер, 2005. Т. II. 1088 с.

26. Новицкий И. Б. Общее учение об обязательстве. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1950. 240 с.

27. Закон України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 1992. № 48. Ст. 650.

28. Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг». *Відомості Верховної Ради України.* 2003. № 36. Ст. 275.

29. Юргелевич С. Правові аспекти електронної комерції. *Вісник Національного банку України.* 2001. № 4. С. 32–35.

Анотація

Мехеда В. Д. Укладання договору інжинірингу: підстави, порядок, специфіка. – Стаття.

В статті наголошено, що з розвитком технологій на сьогодні підвищується й складність регламентації процесу надання послуг, узгодження технічних і законодавчих вимог для сторін тощо. Відтак виникає потреба в створенні єдиного правового поля у сфері таких робіт для України, що дало б можливість більш активного залучення міжнародних інвестицій з метою реалізації різних проектів у будівельній галузі, в тому числі й договору інжинірингу. З'ясовано, що момент укладення договору визначається ст. 640 Цивільного

кодексу України, згідно якої договір є укладеним з моменту одержання особою, яка направила пропозицію укласти договір, відповіді про прийняття цієї пропозиції. У разі, якщо згідно закону необхідні також передача майна або вчинення іншої дії, договір вважається укладеним з моменту передання відповідного майна або вчинення певної дії. У разі необхідності нотаріального посвідчення чи та державної реєстрації договору, останній є укладеним з моменту нотаріального посвідчення, а у разі необхідності і нотаріального посвідчення, і державної реєстрації – з моменту державної реєстрації. Визначено, що використання типового контракту з усіма можливими варіантами за трьома складовими частинами стимулює належне управління відносинами між двома сторонами договору. Вважаємо, що такий типовий контракт слід використовувати у різноманітних комерційних справах, для різноманітних видів робіт і в будь-якому місці. Не є винятком й договір інжинірингу. Зроблено висновок, що укладання договору інжинірингу можна поділити на стадії: 1) направлення однією стороною пропозиції укласти договір (оферту); 2) прийняття пропозиції укласти договір (акцепт); 3) отримання акцепту стороною, що направила оферту. Враховуючи те, що договір інжинірингу розглядається як консенсуальний договір наголошено, що для його дійсності достатнім є досягнення згоди сторін з усіх істотних умов договору та виконання вимог щодо форми договору, встановлених чинним законодавством України. Передача речі, якщо і відбувається, то не з метою укладення договору, а на виконання договірних зобов'язання. Договір інжинірингу породжує договірне зобов'язання уже в момент узгодження волі сторін та надання йому належної письмової форми.

Ключові слова: угода, умови договору, виконання вимог, покупець, продавець, юридичні відносини.

Аннотация

Мехеда В. Д. Заключение договора инжиниринга: основания, порядок, специфика. – Статья.

В статье отмечается, что с развитием технологической сегодня повышается и сложность регламентации процесса оказания услуг, согласование технических и законодательных требований для сторон и тому подобное. Поэтому возникает потребность в создании единого правового поля в сфере таких работ для Украины, что дало бы возможность более активного привлечения международных инвестиций с целью реализации различных проектов в строительной отрасли, в том числе и договора инжиниринга. Выяснено, что момент заключения договора определяется ст. 640 Гражданского кодекса Украины, согласно которой договор считается заключенным с момента получения лицом, направившим предложение заключить договор, ответа о принятии этого предложения. В случае, если по закону необходимы передача имущества или совершение иного действия, договор считается заключенным с момента передачи соответствующего имущества или совершения определенного действия. В случае необходимости нотариального удостоверения или государственной регистрации договора, последний считается заключенным с момента нотариального удостоверения, а в случае необходимости и нотариального удостоверения, и государственной регистрации – с момента государственной регистрации. Определено, что использование типового контракта со всеми возможными вариантами по трем составными частями стимулирует надлежащее управление отношениями между двумя сторонами договора. Считаем, что такой типовой контракт следует использовать в различных

коммерческих делах, для различных видов работ и в любом месте. Не является исключением и договор инжиниринга. Сделан вывод, что заключение договора инжиниринга можно разделить на две стадии: 1) направления одной стороной предложения заключить договор (оферту) 2) принятие предложения заключить договор (акцепт) 3) получение акцепта стороной, направившей оферту. Учитывая, что договор инжиниринга рассматривается как консенсуальный договор отмечено, что для его действительности достаточным является достижение согласия сторон по всем существенным условиям договора и требований относительно формы договора, установленных действующим законодательством Украины. Передача вещи, если и происходит, то не с целью заключения договора, а на выполнение договорного обязательства. Договор инжиниринга порождает договорное обязательство уже в момент согласования воли сторон и предоставления ему надлежащей письменной форме.

Ключевые слова: соглашение, условия договора, требований, покупатель, продавец, юридические отношения.

Summary

Mekheda V. D. Conclusion of engineering contract: grounds, procedure, specifics. – Article.

The article emphasizes that with the development of technologies, the complexity of regulation of the process of providing services, harmonization of technical and legal requirements for the parties, etc., is increasing as well. Therefore, there is a need to create a single legal field in the field of such works for Ukraine, which would allow more active attraction of international investments in order to implement various projects in the construction industry, including the engineering contract. It is found that the moment of conclusion of the contract is deter-

mined by Art. 640 of the Civil Code of Ukraine, according to which the contract was concluded from the moment of receipt by the person who made the offer to conclude the contract, the answers on acceptance of this offer. In case the law also requires the transfer of property or the commission of another act, the contract shall be considered concluded from the moment of the transfer of the relevant property or the commission of a certain action. In case of need of notarial certificate or/and state registration of the contract, the latter is concluded from the moment of notarial certificate, and in case of need of notarial certificate and state registration - from the moment of state registration. It is determined that the use of a standard contract with all possible options in three components encourages proper management of relations between the two parties to the contract. We believe that such a typical contract should be used in a variety of commercial matters, for various types of work and anywhere. It is no exception and an engineering contract. It is concluded that the conclusion of the engineering contract can be divided into the following stages: 1) directing one party of the offer to conclude the contract (offer); 2) acceptance of the offer to conclude a contract (acceptance); 3) receipt of the acceptance by the sending party. Considering that the engineering contract is considered as a consensual agreement it is emphasized that for its validity it is sufficient to reach agreement of the parties on all essential terms of the contract and fulfill the requirements regarding the form of the contract established by the current legislation of Ukraine. The transfer of a thing, if it occurs, is not for the purpose of entering into a contract, but for the fulfillment of a contractual obligation. An engineering contract creates a contractual obligation as soon as the parties agree and give it the proper written form.

Key words: agreement, contract terms, fulfillment of requirements, buyer, seller, legal relations.

УДК 347.73:336

І. О. Садовська

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ОБ'ЄКТ ОПОДАТКУВАННЯ ЯК ПІДСТАВА ВИНИКНЕННЯ ПОДАТКОВОГО ОBOB'ЯЗКУ ВІД ЗДІЙСНЕННЯ АДВОКАТСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Вступ. Однією з необхідних умов виникнення податкового обов'язку від здійснення адвокатської діяльності є наявність об'єкта оподаткування. Така обставина як об'єкт оподаткування припускає можливість появи у особи, яка провадить адвокатську діяльність, джерела матеріальної вигоди. Відповідно, об'єкт оподаткування має сприяти економічно правильному вибору того, що саме буде оподатковуватися від результатів здійснення адвокатської діяльності. Тому правильне визначення об'єкта оподаткування від наслідків провадження адвокатської діяльності має як теоретичний, так і прикладний характер.

Питанням визначення об'єкта оподаткування приділяли увагу такі вчені, як А.С. Дубоносова, О.О. Журавльова, І.Є. Криницький, М.П. Кучерявенко, Ю.В. Оніщик, С.В. Пархоменко-Цирюцяц, С.Г. Пепеляєв, О.В. Чуркін та ін. Однак проблема об'єкта оподаткування від результатів здійснення адвокатської діяльності залишилась поза увагою науковців, що й зумовлює актуальність її детального дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є встановлення сутності та значення об'єкта оподаткування для визначення податкового обов'язку від здійснення адвокатської діяльності.

Результати дослідження. Податкове законодавство України не містить чіткого визначення поняття «об'єкт оподаткування». У Податковому кодексі (далі – ПК України) наведено лише найпоширеніші об'єкти оподаткування, залишивши поза увагою питання щодо загального визначення об'єкта оподаткування та вичерпного переліку видів об'єктів оподаткування. У п. 22.1 ст. 22 ПК України встановлено, що об'єктом оподаткування можуть бути майно, товари, дохід (прибуток) або його частина, обороти з реалізації товарів (робіт, послуг), операції з постачання товарів (робіт, послуг) та інші об'єкти, визначені податковим законодавством, з наявністю яких податкове законодавство пов'язує виникнення у платника податкового обов'язку [1]. Відсутність необхідних юридичних прийомів у визначенні об'єкта оподаткування посприяла тому, що законодавець пішов головним чином шляхом перерахування можливих явищ господарського життя, що можуть послужити економічною підставою для оподаткування, але, не знайшовши можливості закріпити вичерпний перелік таких явищ, зробив спробу

встановити юридичні ознаки об'єкта оподаткування [2, с. 90].

З цього приводу М. Козацька наводить декілька зауважень. Так, по-перше, ст. 22 ПК України фактично не надає визначення об'єкта оподаткування як родового поняття та окремого елементу податку. Зазначена стаття містить лише загальний і неповний перелік видів об'єктів, з якими ПК України пов'язує виникнення податкового обов'язку зі сплати певного податку. По-друге, у наведеному визначенні вбачається певна тавтологія, оскільки, виходячи з буквального прочитання тексту ст. 22 ПК України, «об'єктом оподаткування можуть бути майно, товари ... та інші об'єкти ...». При цьому, що саме український законодавець розуміє під словосполученням «інші об'єкти», залишається незрозумілим. По-третє, єдиною ознакою об'єкта оподаткування, так чи інакше вказаною українським законодавцем, є те, що з наявністю об'єктів оподаткування податкове законодавство пов'язує виникнення у платника податкового обов'язку. Однак така ознака вказана дещо нечітко, оскільки знову ж таки з буквального прочитання с. 22 ПК України незрозуміло, чи стосується фраза «з наявністю яких податкове законодавство пов'язує виникнення у платника податкового обов'язку» всіх видів об'єктів оподаткування, перелічених перед цим, або ж тільки «інших об'єктів» [3, с. 147].

Не відрізняється єдністю тлумачення категорія «об'єкт оподаткування» і у податковій літературі. Так, С.Г. Пепеляєв вважає, що під об'єктом оподаткування слід розуміти ті юридичні факти (дії, події, стани), які обумовлюють обов'язок суб'єкта сплатити податок [4, с. 46]. Натомість А.С. Дубоносова визначає поняття «об'єкт оподаткування» як законодавчо визначеного елемента правового механізму податку, що обумовлює формування у платника як податкового обов'язку в цілому, так і окремих його складових, і виступає економічною основою податку [5, с. 6]. На її думку для чіткого формулювання дефініції «об'єкт оподаткування», треба виходити з економіко-правової природи цього об'єкта, що передбачає наявність економічної основи, а також відповідної форми закріплення. Об'єкти оподаткування – це ті об'єкти, що мають економічний потенціал, пов'язані із господарською діяльністю платника податку або належать платнику на праві власності, мають вар-

тісний еквівалент [5, с. 15]. У свою чергу О.В. Чуркін виділяє дві основні ознаки, відповідно до яких об'єкт оподаткування може являти собою категорію, що має вартісну, кількісну або фізичну характеристику, а також умова, що породжує обов'язок сплати податку [6, с. 18]. О.В. Покатаєва об'єкт оподаткування визначає як юридичний факт (дія, подія), що має майнову характеристику (набуття права власності, права оренди) або економічну характеристику (отримання доходу; прибутку; поставка, ввезення, вивезення, пересилання товарів та послуг; вчинення юридично значущих дій), та зумовлюють до виникнення у юридичної особи, її філії, відділення, іншого відокремленого підрозділу, що не мають статусу юридичної особи, а також фізичної особи, які мають статус суб'єктів підприємницької діяльності чи не мають такого статусу, обов'язку зі сплати податків, зборів (обов'язкових платежів) [7, с. 253].

Згідно ч. 3 ст. 4 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» організаційними формами адвокатської діяльності є: індивідуальна адвокатська діяльність, адвокатське бюро та адвокатське об'єднання [8]. Від обраної організаційно-правової форми адвокатської діяльності залежить специфіка визначення об'єкта оподаткування результатів провадження адвокатської діяльності.

У ч. 1 ст. 13 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» передбачено, що адвокат, який здійснює адвокатську діяльність індивідуально, є самозайнятою особою [8]. Згідно ПК України адвокат як самозайнята особа є платником податку на доходи фізичних осіб та військового збору. Відповідно до пп. 163.1.1 п. 163.1 ст. 163, п. 178.3 ст. 178 ПК України об'єктом оподаткування від результатів провадження адвокатської діяльності індивідуально є загальний місячний (річний) оподатковуваний дохід, а саме сукупний чистий дохід, тобто різниця між доходом і документально підтвердженими витратами, необхідними для провадження адвокатської діяльності [1].

Відповідно до ч. 1 ст. 14, ч. 1 ст. 15 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» адвокатське бюро є юридичною особою, створеною одним адвокатом, а адвокатське об'єднання є юридичною особою, створеною шляхом об'єднання двох або більше адвокатів (учасників) [8]. Адвокатське бюро та/або адвокатське об'єднання можуть перебувати як на загальній, так і на спрощеній системі оподаткування. Адвокатське бюро та/або адвокатське об'єднання, які обрали загальну систему оподаткування, є платниками податку на прибуток підприємств. Згідно ст. 134 ПК України об'єктом оподаткування є прибуток із джерелом походження з України та за її межами, який визначається шляхом коригування (збільшення або зменшення) фінансового ре-

зультату до оподаткування (прибутку або збитку), визначеного у фінансовій звітності підприємства відповідно до національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку або міжнародних стандартів фінансової звітності, на різниці, які виникають відповідно до положень цього Кодексу [1].

На думку Ю.С. Шорохової таке визначення має певні недоліки. По-перше, відсутнє визначення поняття «прибуток»; законодавець встановлює, що об'єктом оподаткування податку на прибуток підприємств є прибуток, не розкриваючи, що саме він розуміє під прибутком. Визначення об'єкта оподаткування містить у собі схему його обчислення, що не відповідає на поставлене питання. По-друге, у даному визначенні використано тільки один критерій розподілу об'єкта податку на прибуток підприємств на види залежно від резидентства, тоді як існують й інші класифікаційні схеми. Отже, таке визначення характеризується неповнотою та однобокiстю. У зв'язку з цим вона пропонує під об'єктом оподаткування податку на прибуток підприємств розуміти обставину, що виступає юридичною підставою виникнення в юридичної особи (відповідного підрозділу) обов'язку по сплаті податку на прибуток, який визначається шляхом коригування (збільшення або зменшення) фінансового результату до оподаткування (прибутку або збитку), визначеного у фінансовій звітності підприємства відповідно до національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку або міжнародних стандартів фінансової звітності, на різниці, які виникають відповідно до ПК України [9].

У разі обрання адвокатським бюро та/або адвокатським об'єднанням спрощеної системи оподаткування об'єктом оподаткування відповідно до п. 292.1 ст. 292 ПК України є дохід, отриманий протягом податкового (звітного) періоду в грошовій формі (готівковій та/або безготівковій); матеріальній або нематеріальній формі [1].

Необхідно відмітити, що адвокат, який здійснює адвокатську діяльність індивідуально, адвокатське бюро та/або адвокатське об'єднання, якщо використовують працю найманих працівників, є податковими агентами, тобто обчислюють, утримують і сплачують податок на доходи фізичних осіб та військовий збір, отримані найманими працівниками в результаті відносин з ними. Крім цього, адвокатське бюро та/або адвокатське об'єднання можуть бути податковими агентами у разі виплат дивідендів на користь засновника та/або учасника (учасників) таких утворень у зв'язку з розподілом чистого прибутку (його частини). Згідно п. 170.5 ст. 170 ПК України об'єктом оподаткування податку на доходи фізичних осіб від дивідендів є дохід, отриманий фізичною особою у вигляді дивідендів. У пп. 14.1.49 п. 14.1 ст. 14 ПК України встановлено, що дивіденди – це платіж,

що здійснюється юридичною особою, у тому числі емітентом корпоративних прав, інвестиційних сертифікатів чи інших цінних паперів на користь власника таких корпоративних прав, інвестиційних сертифікатів та інших цінних паперів, що засвідчують право власності інвестора на частку (пай) у майні (активах) емітента, у зв'язку з розподілом частини його прибутку, розрахованого за правилами бухгалтерського обліку. Для цілей оподаткування до дивідендів прирівнюється також платіж у грошовій формі, що здійснюється юридичною особою на користь її засновника та/або учасника (учасників) у зв'язку з розподілом чистого прибутку (його частини) [1]. Платником податку на доходи фізичних осіб від дивідендів є засновник та/або учасник (учасники) адвокатського бюро та/або адвокатського об'єднання, але обов'язки податкового агента під час нарахування та виплати покладаються на адвокатське бюро та/або адвокатське об'єднання.

Як бачимо, об'єктом оподаткування результатів адвокатської діяльності може бути як дохід, так і прибуток. Співвідношення категорій «прибуток» та «доходи» є спірним питанням економічної теорії, яке не має однозначного вирішення на сучасному етапі, оскільки серед економістів сталось два погляди на цю проблему: один полягає в тому, що прибуток і дохід є тотожними поняттями, які можна використовувати як синоніми, а другий – що це дві різні категорії, котрі співвідносяться як ціле із частиною: дохід – це сукупність всіх грошових та натуральних надходжень, що отримуються особою за певний період, а прибуток – це різниця між отриманим доходом та витратами, пов'язаними з отриманням цих доходів [10; 11; 12; 13].

На наш погляд, поняття «дохід» ширше категорії «прибуток». Дохід широко використовується на загальному, економічному та побутовому рівні. Можна говорити про національний дохід держави, дохід громадян, дохід підприємства. Дохід – це загальна сума грошових надходжень підприємства від реалізованої продукції, виконаних робіт або послуг. Загальний дохід підприємства – це сума доходу, отриманого фірмою від продажу певної кількості продукції. Валовий дохід підприємства становить грошову виручку від реалізації продукту (виконання робіт чи послуг), інших матеріальних цінностей і майна підприємства (включаючи основні фонди) тощо, зменшену на суму постійних витрат підприємства. Прибуток підприємства є складовою частиною доходу, що залишається після відшкодування всіх витрат на виробничу і комерційну діяльність підприємства. Він характеризує перевищення надходжень над витратами, мету підприємницької діяльності і вважається одним з головних показників результативності діяльності підприємства [14, с. 313].

На розрізнення дефініцій «дохід» та «прибуток» вказує і законодавче визначення об'єкта оподаткування податку на прибуток підприємств. У ст. 134 ПК України акцент здійснено на тому, що прибуток визначається шляхом коригування фінансового результату до оподаткування, визначеного у фінансовій звітності підприємства, на різниці, які виникають відповідно до положень цього Кодексу [1].

Отже, передбачаючи можливість вирахування з сум отриманих доходів витрат, пов'язаних з отриманням таких доходів, законодавець оперує поняттям «прибуток», а при оподаткуванні доходів фізичних осіб, механізм якого не передбачає зменшення сум отриманих доходів на суму понесених витрат, використовується поняття «дохід». Відповідно, дефініції «дохід» та «прибуток» є різними категоріями і відрізняються врахуванням сум витрат, понесених при отриманні доходів [15, с. 54].

Висновки. Об'єкт оподаткування результатів здійснення адвокатської діяльності – це те, що підлягає оподаткуванню, вказує на обставини, за яких у адвоката, що провадить адвокатську діяльність індивідуально, адвокатського бюро та адвокатського об'єднання, виникає податковий обов'язок обчислити, задекларувати та сплатити суму податку та збору в порядку і строки, визначені податковим законодавством. Об'єктом оподаткування результатів адвокатської діяльності може бути як дохід, так і прибуток. Дефініції «дохід» та «прибуток» є різними категоріями і відрізняються врахуванням сум витрат, понесених при отриманні доходів. Об'єктом оподаткування результатів адвокатської діяльності адвоката, що провадить адвокатську діяльність індивідуально, є дохід. Об'єктом оподаткування результатів адвокатської діяльності адвокатського бюро та адвокатського об'єднання може бути як прибуток, так і дохід. Наразі у податковому законодавстві відсутні визначення таких категорій як «дохід» та «прибуток». Для усунення цієї неузгодженості необхідно внести відповідні зміни до ст. 14 ПК України.

Література

1. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
2. Чуркин А.В. Понятие объекта налогообложения и проблемы его определения в законодательстве : дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. М., 2002. 175 с.
3. Козацька М. Щодо питання теоретичного та законодавчого визначень об'єкта оподаткування. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 10. С. 145–150.
4. Налоговое право : Учебное пособие / под ред. С.Г. Пепеляева. М.: ИД ФБК-ПРЕСС, 2000. 608 с.
5. Дубоносова А.С. Правове регулювання об'єкта оподаткування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2009. 21 с.

6. Чуркин А.В. Объект налогообложения: правовые характеристики: Учеб. пособие. М.: Юрист, 2003. 120 с.
7. Покатаева О.В. Правове визначення об'єкта оподаткування. *Право і безпека*. 2010. № 5 (37). С. 251–255.
8. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 5 липня 2012 року № 5076-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17>.
9. Шорохова Ю.С. Щодо проблемних питань визначення об'єкта податку на прибуток підприємств. *Теорія і практика правознавства*. 2015. Вип. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2015_1_25.
10. Кейнс Дж.М. Общая теория занятости, процента и денег. М.: Прогресс, 1978. 375 с.
11. Робинсон Дж. Экономическая теория несовершенной конкуренции. М.: Прогресс, 1986. 228 с.
12. Словарь современной экономической теории Макмиллана. М.: Инфра-М, 1997. 352 с.
13. Єщенко П.С. Сучасна економіка : навчальний посібник. К.: Вища школа, 2005. 287 с.
14. Орехова А.І. Економічна сутність категорії прибутку. *Інноваційна економіка*. 2013. № 7 (45). С. 313–316.
15. Рядінська В.О. Правове забезпечення становлення та розвитку системи оподаткування доходів фізичних осіб в Україні : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Державний науково-дослідний інститут МВС України. Київ, 2015. 569 с.

Анотація

Садовська І. О. Об'єкт оподаткування як підстава виникнення податкового обов'язку від здійснення адвокатської діяльності. – Стаття.

У статті розглянуто проблемні питання законодавчого та теоретичного визначень об'єкта оподаткування результатів адвокатської діяльності. Вказано на відсутність законодавчого визначення об'єкта оподаткування у Податковому кодексі України. Розглянуто існуючі наукові підходи розуміння поняття «об'єкт оподаткування». Зазначено, що об'єкт оподаткування результатів здійснення адвокатської діяльності це те, що підлягає оподаткуванню, вказує на обставини, за яких у суб'єкта оподаткування виникає податковий обов'язок. Обґрунтовано, що об'єктом оподаткування результатів адвокатської діяльності може бути як дохід (індивідуальна адвокатська діяльність), так і прибуток (здійснення адвокатської діяльності у формах адвокатського бюро та адвокатського об'єднання). Встановлено, що дефініції «дохід» та «прибуток» є різними категоріями і відрізняються врахуванням сум витрат, понесених при отриманні доходів.

Ключові слова: об'єкт оподаткування, дохід, прибуток, податковий обов'язок, адвокатська діяльність, податкові правовідносини.

Аннотация

Садовская И. О. Объект налогообложения как основание возникновения налогового долга от осуществления адвокатской деятельности. – Статья.

В статье рассмотрены проблемные вопросы законодательного и теоретического определения объекта налогообложения результатов адвокатской деятельности. Указано на отсутствие законодательного определения объекта налогообложения в Налоговом кодексе Украины. Рассмотрены существующие научные подходы понимания понятия «объект налогообложения». Указано, что объект налогообложения результатов осуществления адвокатской деятельности это то, что подлежит налогообложению, указывает на обстоятельства, при которых у субъекта налогообложения возникает налоговая обязанность. Обосновано, что объектом налогообложения результатов адвокатской деятельности может быть как доход (индивидуальная адвокатская деятельность), так и прибыль (осуществление адвокатской деятельности в формах адвокатского бюро и адвокатского объединения). Установлено, что дефиниции «доход» и «прибыль» являются разными категориями и отличаются учетом сумм расходов, понесенных при получении доходов.

Ключевые слова: объект налогообложения, доход, прибыль, налоговая обязанность, адвокатская деятельность, налоговые правоотношения.

Summary

Sadovska I. O. The object of taxation as a basis for tax liability arising from the practice of a lawyer. – Article.

The article deals with the problematic issues of legislative and theoretical definitions of the object of taxation of the results of the lawyer's activity. It is pointed out that there is no legislative definition of the object of taxation in the Tax Code of Ukraine. Existing scientific approaches to understanding the concept of «object of taxation» are considered. It is noted that the taxable object of taxation indicates the circumstances in which the taxable person is subject to tax liability. It is justified that the object of taxation of the results of a lawyer's activity can be both income (individual advocacy) and profit (the practice of advocacy in the form of a law firm and a law association). It is established that the definitions of «income» and «profit» are of different categories and differ in the amount of expenses incurred in obtaining income.

Key words: object of taxation, income, profit, tax liability, legal activity, tax relations.

УДК 347.961.311

Ю. В. Солошенко
*аспірантка заочної форми навчання
кафедри цивільного, адміністративного та фінансового права
Інституту права імені В. Сташиса
Класичного приватного університету*

КВАЛІФІКАЦІЙНО-ПРОФЕСІЙНІ ВИМОГИ ДО НОТАРІУСІВ В УКРАЇНІ ТА США

Постановка наукової проблеми. Нотаріат є одним із засадничих інституцій контролю за авторизацією юридичних фактів у правовій системі. Виконуючи функції аутентифікації та авторизації зазначених фактів, суб'єкти здійснення цієї діяльності – нотаріуси, – мають відповідати певним професійно-кваліфікаційним вимогам. Саме тому будь-яка держава потребує створення спеціальних органів контролю якості професійної підготовки нотаріусів та їх відповідності як вимогам чинного законодавства, так і професійної етики.

Метою статті є визначення особливостей атестаційно-кваліфікаційних процедур в системі нотаріату України та США.

Виклад основного матеріалу дослідження та обґрунтування отриманих наукових результатів. У відповідності із текстом статті 3 Закону України «Про нотаріат», статус нотаріуса є визначеним в контексті приписування йому державних повноважень. Він є, згідно змісту зазначеної статті, уповноваженою державою фізичною особою. При цьому Закон встановлює три сфери (сегменти) нотаріальної діяльності, яка може здійснюватися нотаріусом в трьох засадничих формах: а) на базі державної нотаріальної контори, б) на базі державного нотаріального архіву та в) на засадах незалежної професійної діяльності [10].

Як стає очевидним із змісту зазначеної статті, статус нотаріуса в правовій системі України є наближеним до системи латинського нотаріату, який є притаманним високий рівень державної авторизованості нотаріальних повноважень, гарантування державою доброчесності і доброякісності (як нормативно-правової, так і морально-етичної).

Із наведеної в статті 3 дефініції випливають також окреслені законом повноваження нотаріуса, які полягають, зокрема, в посвідченні прав та фактів, що мають юридичне значення, а також вчинення інших нотаріальних дій, які є передбаченими законом для надання цим правам, фактам та діям юридичної вірогідності.

У відповідності із формально-логічним розумінням, вірогідність характеризує той чи інший тип даних, доведеність та достовірність яких не піддається сумніву. Отже, нотаріус в Україні авторизує та аутентифікує відповідні юридичні факти, дії, події, своїми атрибутами засвідчуючи їх безсумнівність, неспростовність, ґрунтовність

та апріорну доведеність. Вірогідність підтвердженого нотаріусом означає преюдицію твердої встановленості самого факту означає, що цей факт, дія або подія набувають статусу належних доказів при розгляді справи у зв'язку із ними в суді.

Закон України про нотаріат встановлює комплекс нормативно-правових вимог, яким має відповідати особа, яка може бути нотаріусом. Ніяких інших нормативно-правових обмежень для реалізації нотаріальної діяльності Закон України «Про нотаріат» не встановлює.

Поняттю «повна вища юридична освіта» відповідає, згідно частин 1, 4, 5 статті 5 Закону України «Про вищу освіту» від 01 липня 2014 року № 1556-VII, освітній ступінь магістра, себто, той освітній ступінь, який здобувається на другому рівні вищої освіти та присуджується вищим навчальним закладом у результаті успішного виконання здобувачем вищої освіти відповідної освітньої програми.

Ступінь магістра, як відзначає В. Бахрушин, відтворюючи зміст відповідних нормативних актів у своїй публікації, здобувається за освітньо-професійною або за освітньо-науковою програмою. Обсяг освітньо-професійної програми підготовки магістра становить 90-120 кредитів ЄКТС, обсяг освітньо-наукової програми – 120 кредитів ЄКТС. Освітньо-наукова програма магістра обов'язково включає дослідницьку (наукову) компоненту обсягом не менше 30 відсотків. Отже, особа, яка може бути нотаріусом, повинна мати освітній ступінь магістра із спеціальності «081 Право» та «293 Міжнародне право». [2].

Автор вважає поняття «повної вищої юридичної освіти» дещо застарілим. Посилаючись на чинні Закони України «Про прокуратуру», «Про адвокатуру», «Про нотаріат», автор наголошує на тому, що поряд з цим поняттям в інших законах в аналогічному значенні застосовують поняття «повна вища юридична освіта», що не відповідає чинному Закону України «Про вищу освіту», який встановлює рівні вищої освіти і не використовує застарілі поняття «повна вища освіта» та «неповна вища освіта». Зустрічається також поняття «вища повна юридична освіта». Зміст цих термінів ніде не визначено.

На думку автора, «значна частина проблем пов'язана з хибною практикою регулювання окре-

мих питань освіти поза освітнім законодавством. Автори таких норм часто використовують звичні їм застарілі терміни та концепції нормативного регулювання вищої освіти, не враховують змін, що відбуваються в іншому законодавстві» [2].

Рівень володіння державною мовою нотаріусами, згідно п. 3 ст. 10 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної», засвідчується документом про повну загальну середню освіту за умови, що такий документ підтверджує вивчення особою української мови як навчального предмета (дисципліни), або державним сертифікатом про рівень володіння державною мовою, що видається Національною комісією зі стандартів державної мови відповідно до цього Закону [8].

Згідно із ст. 13 Закону України «Про нотаріат», помічником нотаріуса може бути громадянин України, який має вищу юридичну освіту, але не нижче першого рівня (бакалавр), володіє державною мовою, має стаж роботи у сфері права не менш як три роки. Не може бути помічником нотаріуса особа, яка має судимість, обмежена у дієздатності або визнана недієздатною за рішенням суду [10].

Статус «помічника нотаріуса» не можна в цьому випадку змішувати із статусом «заступника нотаріуса», який, згідно п. 7 «Положення про порядок заміщення приватного нотаріуса», заміщує приватного нотаріуса за наявності обставин тимчасового призупинення його діяльності. Йдеться, зокрема, про відпустку, планове лікування, планову шпиталізацію, навчання, проходження підвищення кваліфікації тощо.

Ст. 5. Закону України «Про нотаріат» встановлено комплекс професійних вимог щодо нотаріуса. До них можна віднести вимоги щодо дотримання присяги та професійної етики; вимоги щодо конфіденційності (щодо збереження таємниці про обставини, які стали йому відомими у зв'язку із виконанням професійних обов'язків); вимоги щодо дбайливого ставлення до документів нотаріального діловодства; вимоги щодо підвищення професійного рівня [10].

Однією з найважливіших (напевно, ключовою) професійною вимогою до нотаріусів є вимога щодо складання кваліфікаційних іспитів та отримання свідоцтва про право займатися нотаріальною діяльністю.

Складання кваліфікаційних іспитів регламентується п. 11. Наказу Міністерства юстиції України «Про затвердження Порядку допуску осіб до складання кваліфікаційного іспиту та проведення кваліфікаційного іспиту Вищою кваліфікаційною комісією нотаріату» [12].

П. 11. Зазначеного наказу майже повністю відтворює вимоги ст. 3 Закону України «Про нотаріат», встановлюючи умовами допуску до кваліфікаційного іспиту наявність у екзамананта пов-

ної вищої юридичної освіти, стажу роботи у сфері права не менше 6 років (з них помічником нотаріуса або консультантом державної нотаріальної контори – не менш як три роки), відсутність у екзамананта судимості.

Додатковою умовою допуску екзамананта до складання кваліфікаційного іспиту є успішне проходження стажування в державній нотаріальній конторі або у приватного нотаріуса.

В нормативному акті не міститься тлумачення того, що слід розуміти під цим «успішним проходженням» стажування. Вочевидь, сама оцінка проходження стажування як успішного або неуспішного визначається на розсуд особи (державного або приватного нотаріуса), у якої екзаманант проходив зазначене стажування. Водночас нечіткість самого поняття переносить його розуміння в суб'єктивну площину.

Екзаманант повинен мати намір скласти кваліфікаційний іспит для підтвердження кваліфікації.

Згідно п. 22 Наказу Міністерства юстиції України «Про затвердження Порядку допуску осіб до складання кваліфікаційного іспиту та проведення кваліфікаційного іспиту Вищою кваліфікаційною комісією нотаріату» [12], за результатами розгляду питання Комісія може ухвалити як позитивне, так і негативне рішення.

Зазначене рішення може стосуватися декількох варіантів. Комісія може:

1) допустити або не допустити особу до складання кваліфікаційного іспиту на право на зайняття нотаріальною діяльністю, а за його результатами, відповідно, видати або ж відмовити у видачі результуючого кваліфікаційного документу.

2) За обставин, коли претендент не має відповідного стажування в сфері нотаріату, себто, не працював нотаріусом, помічником або консультантом приватного нотаріуса або не мав досвіду роботи на суміжно-допоміжних посадах, комісія також може прийняти рішення щодо допуску або відмови в допуску. Отже, відповідні рішення приймаються на розсуд кваліфікаційної комісії.

3) Анулювати або ж відмовити в анулюванні свідоцтва як кваліфікаційного документу про право зайняття нотаріальною діяльністю.

В ході реалізації процедури прийняття кваліфікаційних іспитів можуть виникати конфлікти інтересів на ґрунті сімейних або дружніх зв'язків претендента та одного з членів комісії. Така інформація може надходити від відповідних територіальних управлінь юстиції. За обставин такого конфлікту інтересів особа, що перебуває в родинно-сімейних зв'язках із претендентом, не допускається до участі в процедурі кваліфікаційного іспиту.

В п. 12 Порядку допуску уточнюється, що під поняттям «член сім'ї або близький родич» слід розуміти чоловіка (дружину) члена Комісії, його дітей, батьків, рідних братів і сестер, діда, бабу, ону-

ків, усиновлювачів, усиновлених та інших осіб за умови їх постійного проживання із членом Комісії і ведення з ним спільного господарства [12].

Результуючу відмову в складанні кваліфікаційних іспитів має бути відображено у Витязі з відповідного рішення Комісії. В цьому документі зазначаються, як правило, причини відмови в допуску, а сам документ підлягає засвідченню Секретарем комісії.

В США є чинним так званий Закон про нотаріальні акти (RULONA), згідно якого державні департаменти з нотаріату окремих штатів можуть призначати державних нотаріусів терміном на чотири роки з дати призначення [3, с. 153; 5, с. 411-415; 6, с. 57-58].

Кандидати на посаду нотаріуса мають відповідати наступним вимогам (цензам):

- 1) *Віковий ценз.* Бути не молодшими 18 років;
 - 2) *Ценз осідлості.* Мати громадянство або перебувати в іншому законному режимі перебування і мешкання на території США;
 - 3) *Ценз зайнятості.* Бути резидентом або мати місце роботи або практики в одному з штатів;
 - 4) *Мовний ценз.* Вміти читати і писати по-англійськи;
 - 5) *Кримінально-правовий та адміністративно-правовий ценз.* Не бути дискваліфікованими через скоєння кримінальних злочинів або адміністративних правопорушень.
 - 6) *Освітній ценз.* Усі кандидати на первинне та повторне призначення нотаріусом повинні пройти як мінімум три години затвердженого нотаріального навчання протягом шести місяців, безпосередньо передують заяві про призначення або повторне призначення.
 - 7) *Кваліфікаційно-дисциплінарний ценз.* Усі претенденти на посаду нотаріуса повинні скласти іспит, що проводиться представником Департаменту відповідного штату.
- Участі претендента в кваліфікаційному іспиті також передують дотримання шерегу додаткових цензів, зокрема:
- 8) *Подання заяви встановленої форми та сплата мита у відповідному розмірі* (розмір мита може коливатися від 50 до 400 доларів, в залежності від штату);
 - 9) *Ценз щодо підтвердження моральності і доброчесності;*
 - 10) *Ценз щодо доброчесності інформування;*
 - 11) *Ценз щодо підтвердження завершеного тригодинного попередньо затвердженого нотаріального курсу* протягом шести місяців до подання заяви;
 - 12) *Ценз щодо відсутності дискредитуючих судимостей* за тяжкі злочини або злочини, пов'язані з шахрайством або обманом;
 - 13) *Ценз щодо дисциплінарної доброчесності;*
 - 14) *Ценз щодо професійної доброчесності авторитетних оргівності* щодо виконання обов'язків

нотаріуса, покладених на особу відповідно до постанови департаменту, федерального закону або законодавства штату;

15) *Ценз щодо рекламної доброчесності,* який стосується дотримання вимог щодо правдивого інформування про наявні у нотаріуса права або привілеї;

16) *Ценз щодо відсутності попередніх негативних рішень кваліфікаційних комісій.* Претендент може бути допущений до участі в іспиті, якщо йому не було відмовлено участі у попередніх іспитах, або якщо рішення попередніх кваліфікаційних іспитів щодо надання права на зайняття нотаріальною діяльністю не було призупинено, скасовано або перервано нотаріальною комісією, департаментом штату або нормативними актами інших авторитетних органів.

В США є наявними обмеження щодо сумісності посад нотаріуса із іншими посадами в органах законодавчої та/або виконавчої влади. Такі особи не мають права займати посаду нотаріуса, якщо вони є членами Конгресу США, або ж обіймають посади в законодавчих, виконавчих чи судових департаментах федерального уряду, а також трасту, за які він або вона отримує зарплату, гонорари або пільги. Не можуть бути нотаріусами члени Генеральної Асамблеї будь-яких штатів [3, с. 153-155].

Процедура іспиту включає наступні етапи. Після призначення Державний департамент надсилає заявнику повідомлення про призначення з подальшими інструкціями, а також офіційною формою підписи і присяги, які заявник має заповнити і виконати. Зазначені матеріали можуть надсилатися також роботодавцеві або за службовою адресою заявника.

Перед кваліфікаційним іспитом заявник повинен прийняти присягу і записати свою клятву, здати заповнену облігацію і комісію до Реєстратора справ в окрузі, де знаходиться офіс нотаріуса. Заявник також повинен зареєструвати свій підпис в офісі в окрузі, де знаходиться офіс нотаріуса. Обидві вимоги мають бути виконаними протягом сорока п'яти календарних днів після дати призначення. За обставин порушення зазначеного терміну сам допуск втрачає чинність.

Тільки після виконання всіх зазначених вимог особа може стати офіційним нотаріусом. Якщо призначена особа не подала присягу, заповнену облігацію і не сплатила комісійні платежі або не зареєструвала свій підпис протягом сорока п'яти днів, то вона повинна буде повторно подати заяву, щоб стати нотаріусом і здійснити повторно виконання всіх інших вимог для призначення нової комісії і нової дати кваліфікаційного іспиту.

Висновки. Система кваліфікаційно-дисциплінарних вимог щодо нотаріальної діяльності в Україні є наближеною до латинської системи нотаріату. Остання характеризується високим рів-

нем структурованості та формалізованості самих вимог до претендента на участь в кваліфікаційних процедурах, що має наслідком спрощення самих регуляторних та процедурних засад іспитів на право отримання відповідних аутентифікуючих документів. В системі загального права англо-саксонського зразка (США) є наявними багаточисельні центри, кількість яких, до того ж, може змінюватися в бік зростання в залежності від законодавства штату. Відповідні кваліфікаційно-дисциплінарні органи не просто мають розширені повноваження щодо встановлення додаткових вимог, а можуть тестувати претендентів на предмет дотримання вимог професійної етики нотаріусів та дотримання ними широкого кола приписів, що є пов'язаними із репутацією, особистою чесністю, порядністю тощо.

Подібні вимоги деталізуючого змісту в окремих випадках не сприяють зростанню рівня якості самої кваліфікації нотаріусів. Збільшення кількості і фрагментованості нормативних вимог до екзаменантів в кваліфікаційних іспитах не лише створює ситуацію зплутаності для організаторів кваліфікаційних іспитів, але і вмотивовує до юридичних конфліктів у зв'язку із дотриманням самих приписів. В процедурно-технічному сенсі переваги має латинська система нотаріату, на засадах якої є побудованою нормативно-правова база атестаційно-кваліфікаційних процедур українського нотаріату.

Література

1. Аршава І.О. Державне управління розвитком нотаріату в умовах трансформації українського суспільства : дисертація канд. наук з держ. упр.: 25.00.01, Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Д., 2013. 203 с.
2. Бахрушин В. Що можна вважати вищою юридичною освітою?. *Портал громадських експертів «Освітня політика»*. URL: <http://education-ua.org/ua/articles/897-shcho-mozhna-vvazhati-vishchoyu-yuridichnoyu-osvitoyu>
3. Бондарєва М.В. Англосаксонський нотаріат: особливості організації та функціонування. *Університетські наукові записки*. 2006. № 3–4. С. 153.
4. Бурибаєв Е.А., Хамзина Ж.А., Орынтаєв Ж.К., Бекбосынов Е.Т. Организация нотариата и нотариальной деятельности: опыт государств-участников Организации Экономического Сотрудничества и Развития (ОЭСР). М: БИБЛИО-ГЛОБУС, 2016. 428 с.
5. Висеканкцев О.О. Система організації нотаріату: закордонний досвід. *Публічне право*. 2012. № 4 (8). С. 411–415.
6. Гулевська Г.Ю. Аналіз зарубіжного досвіду державного регулювання нотаріальної діяльності та пріоритети запозичення в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2003. № 7. С. 57–58.

7. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції». *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2011. № 40. ст.404. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3206-17/ed20110701/find?text=%CD%E5%EF%F0%E0%E2%EE%EC%B3%F0%ED%E0+E2%E8%E3%EE%E4%E0>; <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/140-20>.

8. Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної». *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2019. № 21. Ст.81. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19>.

9. Закон України «Про запобігання корупції». *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2014. № 49. ст. 2056. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

10. Закон України «Про нотаріат» *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1993. № 39. Ст. 383. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3425-12>.

11. Карнарук Н.В. Державний контроль за нотаріальною діяльністю в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Н.В. Карнарук ; Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2007. 168 с.

12. Наказ Про затвердження Порядку допуску осіб до складання кваліфікаційного іспиту та проведення кваліфікаційного іспиту Вищою кваліфікаційною комісією нотаріату у редакції наказу Міністерства юстиції України від 24.12.2012 р. № 1919/5.

13. Положення про порядок заміщення приватного нотаріуса. Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 23 березня 2011 року за № 388/19126. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0388-11>.

14. Чижмарь К. І. Інститут нотаріату в системі захисту прав і свобод людини і громадянина : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02, Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2015. 350 с.

Анотація

Солошенко Ю. В. Кваліфікаційно-професійні вимоги до нотаріусів в Україні та США. – Стаття.

Статтю присвячено проблемі особливостей професійно-атестаційних вимог до нотаріусів та проведення кваліфікаційно-атестаційних процедур (кваліфікаційних іспитів) відповідними кваліфікаційно-дисциплінарними органами. Проаналізовано ряд статусно-регуляторних і процедурно-регуляторних норм законодавства про нотаріат України і США стосовно вимог, які зазвичай висуваються до нотаріусів у зв'язку їх участю в кваліфікаційних іспитах та отримання відповідних аутентифікуючих документів (свідoctв, посвідчень). В результаті проведеного дослідження отримано висновки, згідно яких система кваліфікаційно-дисциплінарних вимог щодо нотаріальної діяльності в Україні є наближеною до латинської системи нотаріату.

Зроблено висновок про те, що в процедурно-технічному сенсі переваги має латинська система нотаріату, на засадах якої є побудованою нормативно-правова база атестаційно-кваліфікаційних процедур українського нотаріату.

Ключові слова: статус нотаріуса, нормативно-правові вимоги до нотаріуса, кваліфікаційний іспит, латинський нотаріат, англо-саксонський нотаріат, центри участі.

Аннотация

Солошенко Ю. В. Квалификационно-профессиональные требования к нотариусам в Украине и США. – Статья.

Статья посвящена проблеме особенностей профессионально-аттестационных требований к нотариусам и проведения квалификационно-аттестационных процедур (квалификационных экзаменов) соответствующими квалификационно-дисциплинарными органами. Проанализирован ряд статусно-регуляторных и процедурно-регуляторных норм законодательства о нотариате Украины и США относительно требований, которые обычно предъявляются к нотариусов в связи их участием в квалификационных экзаменах и получения соответствующих аутентифицирующих документов (свидетельств, удостоверений). В результате проведенного исследования получены выводы, согласно которым система квалификационно-дисциплинарных требований по нотариальной деятельности в Украине является приближенной к латинскому системе нотариата.

Сделан вывод о том, что в процедурно-техническом смысле преимущества имеет латинское система нотариата, на основе которой является построенной нормативно-правовая база аттестационной квалификационных процедур украинского нотариата.

Ключевые слова: статус нотариуса, нормативно-правовые требования к нотариусу, квалификацион-

ный экзамен, латинский нотариат, англо-саксонский нотариате, цензы участия.

Summary

Soloshenko Yu. V. Qualification and professional requirements for notaries in Ukraine and the USA. – Article.

The article is devoted to the problem of peculiarities of professional-certification requirements for notaries and carrying out qualification-certification procedures (qualification exams) by the relevant qualification-disciplinary bodies. A number of statutory, regulatory and procedural norms of the Notary Law of Ukraine and the USA are analyzed in relation to the requirements, which are usually imposed on notaries in connection with their participation in qualifying examinations and obtaining the relevant authentication documents (certificates, certificates). As a result of the conducted research, we have concluded that the system of qualification and disciplinary requirements for notarial activity in Ukraine is close to the Latin notary system.

It is concluded that in the procedural and technical sense, the Latin notary system has the advantages, on the basis of which the normative and legal basis of the certification and qualification procedures of the Ukrainian notary is built.

Key words: status of notary, regulatory requirements for notary, qualification exam, Latin notary, Anglo-Saxon notary, participation requirements.

ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.2

О. К. Любимов
кандидат юридичних наук,
помічник судді Вищого господарського суду України

ПОНЯТТЯ КОМПЛЕКСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАЦІ ПРОФЕСІЙНОГО ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Належним чином правове забезпечення праці професійних публічних службовців у нашій державі в умовах реалізації завдань євроінтеграції неможливе без врахування взаємодії трудового та адміністративного права. Цей підхід до дослідження особливостей правового забезпечення праці професійних публічних службовців виправданий потребою найбільш повного наукового осмислення відповідного забезпечення, що врегульовується трудовим і адміністративними законодавством (дослідження цього питання виключно у межах трудового права призведе до фрагментарного відображення юридичної природи та сутності відповідного правового забезпечення), а саме врахування особливостей адміністративно-правового забезпечення праці публічних службовців у період реформування системи публічної служби у межах цієї наукової розвідки є виправданим, адже: 1) це правове забезпечення є однією з фундаментальних гарантій незалежності здійснення публічними службовцями своїх повноважень й об'єктивності правового статусу загалом; 2) вивчення зазначеної проблеми має важливе практичне значення для: а) оптимізації правового регулювання службово-трудої діяльності публічних службовців; б) окреслення шляхів більш глибокого впровадження концепції гідної праці у системі органів публічної служби; в) модернізації правового статусу публічних службовців; г) вдосконалення правозастосовної практики публічної служби.

Разом із тим, слід звернути увагу на те, що на сьогоднішній день в чинному законодавстві України не міститься легального визначення поняття «правове забезпечення», «адміністративно-правове забезпечення» та «трудоправове забезпечення». Це вказує, з одного боку, на необхідність законодавчого закріплення понять «правове забезпечення», «адміністративно-правове забезпечення» та «трудоправове забезпечення». З іншого боку, вказане свідчить про необхідність наукового осмислення комплексного правового забезпечення, що охоплює адміністративно-правове та трудоправове забезпечення публічних службовців.

Аналіз наукової літератури та невирішені питання. Окремі аспекти правового забезпечення праці публічних службовців у вимірі взаємодії трудового та адміністративного законодавства вже досліджувались українськими вченими, зокрема І.В. Арістовим, В.С. Венедиктовим, Р.В. Ігоніним, М.І. Іншином, О.Є. Костюченко, Т.М. Лежневою та іншими правниками. Поряд із тим, слід констатувати, що по сьогоднішній день не існує окремих досліджень, в яких би розглядався актуальний стан забезпечення праці публічних службовців (тобто, і держслужбовців, і службовців органів місцевого самоврядування) саме в якості відповідного комплексного забезпечення.

Відтак, **метою** цієї наукової розвідки є концептуалізація комплексного правового забезпечення праці професійних публічних службовців в аспекті європеїзації професійної публічної служби України. Ця мета дотягатиметься шляхом виконання наступних *завдань*: 1) сформулювати визначення понять «адміністративно-правове забезпечення праці професійних публічних службовців», «трудоправове забезпечення праці професійних публічних службовців» й на їх основі розкрити юридичну сутність «комплексного правового забезпечення праці професійних публічних службовців»; 2) з'ясувати соціально-правове значення комплексного правового забезпечення праці досліджуваних суб'єктів трудового права; 3) виокремити та систематизувати основні напрями вияву комплексного правового забезпечення праці професійних публічних службовців; 4) окреслити ключові особливості комплексного правового забезпечення праці професійних публічних службовців.

Виклад основного матеріалу. Під поняттям «адміністративно-правове забезпечення праці професійних публічних службовців» ми пропонуємо розуміти одну із складових частин механізму адміністративно-правового регулювання, яка визначає ключові засади та норми здійснення забезпечення ефективного функціонування праці професійних публічних службовців, спрямо-

вані на забезпечення належної реалізації цими службовцями своїх прав при виконанні посадових обов'язків. Тобто, адміністративне забезпечення професійних публічних службовців виступає т. зв. «засобом здійснення професійними публічними службовцями своїх публічно-владних повноважень» та становить собою систему правових, організаційних, процедурних та інших заходів та засобів досягнення поставлених цілей [1, с. 22]. Що ж стосується поняття «трудоправове забезпечення», то на сьогоднішній день це поняття взагалі не визначається в юридичній науці та лише поодинокі вживається у наукових дослідженнях українських юристів-трудоників, зокрема, І.А. Богдан [2, с. 50–56], О.Є. Костюченко [3, с. 60], Т.М. Лежневої [4, с. 49]. Проте, зважаючи на загальне розуміння поняття «правове забезпечення», можемо дійти висновку, що «трудоправове забезпечення праці професійних публічних службовців» є складовою частиною механізму трудоправового регулювання, котра окреслює основні засади й норми здійснення забезпечення ефективного здійснення праці професійних публічних службовців в Україні, спрямовані на забезпечення з використанням трудоправових засобів і способів належної реалізації цими службовцями своїх прав і обов'язків при виконанні посадових обов'язків.

Приймаючи до уваги визначення понять «адміністративно-правове забезпечення праці професійних публічних службовців» та «трудоправове забезпечення праці професійних публічних службовців», доходимо думки, що «комплексне правове забезпечення праці професійних публічних службовців» – це спільний складовий елемент механізмів трудоправового та адміністративно-правового регулювання праці професійних публічних службовців в Україні, яким окреслюються основні правові засадничі ідеї та основи, адміністративно-правові та трудоправові форми, способи та засоби здійснення правового забезпечення, з одного боку, ефективного функціонування професійної публічної служби, а, з іншого боку – оптимальної реалізації службово-трудова прав й ефективного здійснення службово-трудова обов'язків професійними публічними службовцями.

Зважаючи на викладене формулювання поняття «комплексне правове забезпечення праці професійних публічних службовців», доходимо висновку, що відповідне правове забезпечення діяльності публічних службовців у період проведення реформи публічної служби має досить вагоме значення, оскільки неналежний рівень матеріально-технічного, організаційного, правового та іншого забезпечення не надає можливості в повному обсязі модернізувати систему публічної служби, що в подальшому може негативно вплинути на ефективність проведення реформи, а отже і дієвості системи публічної служби в цілому.

Загалом до системи комплексного правового забезпечення діяльності публічної служби варто віднести не лише виконання функцій держави, а й забезпечення підбору, розстановки кадрів у системі публічної служби підвищення рівня кваліфікації публічних службовців, забезпечення гарантій захисту прав та свобод людини і громадянина. Важливою у цьому контексті є внутрішньо організаційна діяльність публічних службовців, внутрішньо-організаційних засобів забезпечення діяльності кожного публічного службовця. Також це правове забезпечення праці публічних службовців в Україні має досить багато напрямків об'єктивації, серед яких пропонуємо коротко охарактеризувати наступні:

1. *Забезпечення праці професійних публічних службовців суто правовими інструментами.* У межах питання, що нами досліджується, цей вияв забезпечення праці розглядуваних суб'єктів трудового права є основним, таким що обумовлює існування та фактичне втілення наступної групи виявів цього забезпечення праці публічних службовців. До цієї групи виявів комплексного правового забезпечення праці професійних публічних службовців слід відносити:

1) нормативно-правове забезпечення праці професійних публічних службовців. На сьогодні нормативно-правове забезпечення праці публічних службовців представлено Конституцією України, КЗпП України, Законами України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про запобігання корупції», які закріплюють загальні положення щодо функціонування та організації діяльності публічної служби в Україні, визначають основи правового статусу публічного службовця. Окрім того, відповідне забезпечення реалізоване у статутних законодавчих і підзаконних актах.

Оцінюючи ефективність нормативно-правового забезпечення діяльності публічної служби в Україні відзначимо, що кількість нормативно-правових актів у вказаній сфері не завжди презюмує якість цих актів. Ситуація ускладнюється й відсутністю дієвого контролю за дотриманням публічними службовцями передбачених норм у сфері публічної служби, відсутністю дієвого внутрішнього та зовнішнього контролю за діяльністю публічних службовців. Окремі норми чинного законодавства у сфері публічної служби мають лише декларативний характер, а отже не можуть в повному обсязі бути реалізованими на практиці, й тому не виправдовують відповідних сподівань суспільства та держави;

2) забезпечення праці професійних публічних службовців у результаті функціонування системи охорони та захисту службово-трудова прав цих службовців. Чи не найголовнішою метою

будь-якого правопорядку є захист прав людини. У цьому вимірі наразі «індивід та його права є стрижнем правових норм» [5, с. 5]. Саме тому, особливий забезпечувальний вплив на належне здійснення прав і обов'язків працівників загалом та публічних службовців, зокрема, мають судові органи та органи публічної служби, урядові та неурядові організації (враховуючи також Європейський суд з прав людини) [див., напр.: 6–8]. Звертаючись до суду чи адміністративного органу та іншого компетентного суб'єкта за захистом чи з вимогою здійснення належної охорони службово-трудова прав, публічний службовець може забезпечити здійснення власного права на гідну працю та низку інших прав.

2. *Забезпечення праці професійних публічних службовців інструментами, передбаченими у межах нормативно-правового регулювання праці цих службовців.* Ця група практичних виявів забезпечення праці розглядуваних суб'єктів трудового права є похідною від попередньої й охоплює наступні види об'єктивації розгляданого комплексного забезпечення праці публічних службовців:

1) організаційно-правове забезпечення праці професійних публічних службовців. Цей вияв комплексного забезпечення праці публічних службовців є одним із важливих елементів належної організації роботи публічних службовців в Україні. Поряд із тим, слід зауважити, що цей вияв комплексного правового забезпечення сьогодні характеризується низкою актуальних проблем. Наприклад, відкритим по сьогодні є питання відсутності належного рівня інформаційної взаємодії службовців, що має негативний вплив на швидкість та оперативність прийняття управлінських рішень, якість проведення відповідної інформаційної роботи, мобільність та своєчасність надання управлінських послуг, якість обслуговування фізичних і юридичних осіб, своєчасності реагування на невідкладні завдання, які виникають у службовій діяльності посадової особи тощо [9, с. 55–56]. Між тим, слід зауважити, що відповідні проблеми поступово вирішуються у вимірі євроінтеграційних завдань України, у результаті прийняття Концепції розвитку електронного урядування в Україні, створено Міністерство цифрової трансформації тощо;

2) кадрове забезпечення праці професійних публічних службовців. Одним із надважливих аспектів правового забезпечення праці професійних публічних службовців в Україні є кадрове забезпечення системи публічної служби. Форми кадрового забезпечення виражають напрямки роботи служб персоналу, серед іншого, у наступних сферах: а) підбір працівників для участі у конкурсі на заміщення вакантних посад у публічному органі, що включає в себе аналіз ситуацій на ринку пра-

ці щодо відповідних спеціалістів, пошук та оцінка кандидатів на зайняття відповідних посад, їх навчання з метою проходження конкурсу, співбесіди та ситуаційних завдань тощо; б) прогнозування потреби в кадрах, що передбачає аналіз можливих причин виникнення потреби у кадрах: звільнення, вихід на пенсію, перехід на іншу роботу, отримання вищої посади та перехід на неї, декретна відпустка тощо; в) планування навчання персоналу та підвищення рівня їх кваліфікації; г) забезпечення розвитку персоналу; г) надання відповідної інформаційної, методичної та іншої кваліфікаційної допомоги працівникам публічних органів з питань які стосуються як їх діяльності так і певних особистих характеристик; д) вчинення дій щодо розвитку у працівників мотивації до виконання покладених на них завдань та функцій; е) забезпечення оптимального використання людських ресурсів у системі публічної служби;

3) соціальне забезпечення праці професійних публічних службовців. Основними законодавчими актами, які на сьогодні визначають питання соціального забезпечення професійних публічних службовців є КЗпП України, а також закони України «Про державну службу» та «Про місцеве самоврядування в Україні», у яких закріплено основні засади здійснення соціального захисту цих службовців. Проте, на практиці, фактично значна роль із проголошених соціально-правових гарантій залишається на декларативному рівні у зв'язку з різними чинниками, зокрема: відсутність належного механізму їх впровадження та реалізації, відсутність грошових коштів на реалізацію закріплених норм, неналежний стан інших матеріальних ресурсів на впровадження окремих соціальних гарантій.

Висновки. Правове забезпечення праці професійних публічних службовців має надзвичайне значення для належного функціонування кожного публічного службовця та системи публічної служби в цілому. Професійна публічна служба в Україні та в державах-членах Європейського Союзу є ефективною не лише за наявності високо кваліфікованих кадрів, котрі здатні якісно надавати адміністративні послуги, виконувати в повному обсязі свої посадові обов'язки, але й також за наявності відповідних засобів правового регулювання їх діяльності, можливості здійснювати окремий правовий вплив на ті чи інші відносини, наявності відповідних юридичних засобів, механізмів за допомогою яких здійснюється виконання посадовими та службовими особами покладених на них функцій держави. У цьому контексті для отримання найбільш позитивного результату в сфері реалізації публічної політики у суспільне та публічного життя має бути досягнуто відповідний консенсус та стабільність між роботою публічних службовців (власне, трудово-правовий контекст

питання) та адміністративно-правовим забезпеченням їхньої праці (адміністративно-правовий контекст питання). Відтак, ключовими особливостями комплексного правового забезпечення праці професійних публічних службовців в Україні у період реформування системи публічної служби, на нашу думку, є: 1) модернізація професійної публічної служби та управління людськими ресурсами; 2) побудова дійсно професійної, а також некорумпованої, престижної, орієнтованої на потреби громадян професійної публічної служби; 3) активізація діяльності у сфері розвитку професійних публічних службовців (підвищення кваліфікації співробітників, упровадження нових технологій); 4) розширення значення місцевих органів публічної влади у питаннях вирішення місцевих проблем та посилення їх ролі та значення при регулюванні суспільних відносин на підпорядкованій їм адміністративно-територіальній одиниці; 5) встановлення відповідності публічної кадрової політики вимогам трансформаційних процесів у державі, з врахуванням реформи децентралізації; 6) налагодження ефективної взаємодії органів публічної служби як між собою, так і з громадськими установами, організаціями, окремими громадянами та суспільством в цілому на засадах рівності, паритетності, відкритості та публічності; 7) підвищення рівня соціального забезпечення професійних публічних службовців у відповідності до європейських норм та міжнародних стандартів.

Література

1. Любимов О.К. Об определении понятия «административно-правовое обеспечение работы государственных служащих». *Право и политика*. 2018. № 1. С. 21–24.
2. Богдан І.А. Умови праці як елемент трудо-правового забезпечення творчості. *Юридична Україна*. 2013. № 7. С. 50–56.
3. Костюченко О.Є. Соціальне призначення трудового права: проблеми теорії та практики : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2018. 449 с.
4. Лежнева Т.М. Трудо-правові засоби охорони комерційної таємниці як загроза трудовим правам працівників (за проектом Трудового кодексу України). *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 6, Т. 2. С. 49–52.
5. Ібрахім С.С. Міжнародно-правові норми про захист трудових прав жінок та їх імплементація в арабських державах : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Київ, 2015. 202 с.
6. Журавель В.І. Співвідношення індивідуальних та колективних форм захисту трудових прав працівників : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2018. 430 с.
7. Фартушок Т.Б. Захист права працівників на оплату праці : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2017. 194 с.
8. Яснолобов О.В. Правове регулювання захисту трудових прав працівників у судах України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Луганськ, 2013. 207 с.
9. Коваленко Ю.О. Адміністративно-правовий механізм інформаційного забезпечення протидії корупції в правоохоронних органах України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2018. 239 с.

Анотація

Любимов О. К. Поняття комплексного забезпечення праці професійного публічного службовця в Україні. – Стаття.

Стаття присвячена концептуалізації комплексного правового забезпечення праці професійних публічних службовців в аспекті європеїзації професійної публічної служби України. Автор формулює визначення понять «адміністративно-правове забезпечення праці професійних публічних службовців», «трудоправове забезпечення праці професійних публічних службовців» й на їх основі розкриває юридичну сутність «комплексного правового забезпечення праці професійних публічних службовців». З'ясовується соціально-правове значення комплексного правового забезпечення праці досліджуваних суб'єктів трудового права й виокремлюються основні напрями вияву цього забезпечення. Обґрунтовується думка, що відповідне забезпечення праці професійних публічних службовців поділяється на: забезпечення праці суто правовими інструментами; забезпечення праці інструментами, передбаченими у межах нормативно-правового регулювання праці цих службовців. Зроблено висновок, що ключовими особливостями комплексного правового забезпечення праці професійних публічних службовців в Україні у період реформування системи публічної служби є: 1) модернізація професійної публічної служби та управління людськими ресурсами; 2) побудова дійсно професійної, а також некорумпованої, престижної, орієнтованої на потреби громадян професійної публічної служби; 3) активізація діяльності у сфері розвитку професійних публічних службовців (підвищення кваліфікації співробітників, упровадження нових технологій); 4) розширення значення місцевих органів публічної влади у питаннях вирішення місцевих проблем та посилення їх ролі та значення при регулюванні суспільних відносин на підпорядкованій їм адміністративно-територіальній одиниці; 5) встановлення відповідності публічної кадрової політики вимогам трансформаційних процесів у державі, з врахуванням реформи децентралізації; 6) налагодження ефективної взаємодії органів публічної служби як між собою, так і з громадськими установами, організаціями, окремими громадянами та суспільством в цілому на засадах рівності, паритетності, відкритості та публічності; 7) підвищення рівня соціального забезпечення професійних публічних службовців у відповідності до європейських норм та міжнародних стандартів.

Ключові слова: державний службовець, правове забезпечення, професійний публічний службовець, службовець органів публічного самоврядування, соціальне забезпечення.

Аннотация

Любимов О. К. Понятие комплексного обеспечения труда профессионального публичного служащего в Украине. – Статья.

Статья посвящена концептуализации комплексного правового обеспечения труда профессиональных публичных служащих в аспекте европеизации профессиональной публичной службы Украины. Автор формулирует определения понятий «административно-правовое обеспечение работы профессиональных публичных служащих», «трудоправового обеспечения труда профессиональных публичных служащих» и на их основе раскрывает юридическую сущность «комплексного правового обеспечения труда профессиональных публичных служащих». Выясняется социально-правовое значение комплексного правового обеспечения труда исследуемых субъектов трудового права выделяются основные направления проявления этого обеспечения. Обосновывается мнение, что соответствующее обеспечение труда профессиональных публичных служащих подразделяется на: обеспечение работы сугубо правовыми инструментами; обеспечение работы инструментами, предусмотренными в рамках нормативно-правового регулирования труда этих сотрудников. Сделан вывод, что ключевыми особенностями комплексного правового обеспечения труда профессиональных публичных служащих в Украине в период реформирования системы публичной службы являются: 1) модернизация профессиональной публичной службы и управления человеческими ресурсами; 2) построение действительно профессиональной, а также некоррупцированной, престижной, ориентированной на потребности граждан профессиональной публичной службы; 3) активизация деятельности в сфере развития профессиональных публичных служащих (повышение квалификации сотрудников, внедрение новых технологий) 4) расширение значения местных органов публичной власти в вопросах решения местных проблем и усиление их роли и значение в регулировании общественных отношений на подчиненной им административно-территориальной единицы; 5) установление соответствия публичной кадровой политики требованиям трансформационных процессов в государстве, с учетом реформы децентрализации; 6) налаживания эффективного взаимодействия органов публичной службы как между собой, так и с общественными учреждениями, организациями, отдельными гражданами и обществом в целом на основе равенства, паритетности, открытости и публичности; 7) повышение уровня социального обеспечения профессиональных

публичных служащих в соответствии с европейскими нормами и международными стандартами.

Ключевые слова: государственный служащий, правовое обеспечение, профессиональный публичный служащий, служащий органов публичного самоуправления, социальное обеспечение.

Summary

Liubymov O. K. The concept of comprehensive provision of professional public servants in Ukraine. – Article.

The article focuses on conceptualization of comprehensive legal support of professional public servants' work in the context of professional public service Europeanisation in Ukraine. The author defines the concepts of "administrative and legal support of the professional public servants' work", "labour and legal support of the professional public servants' work", and on this basis, discloses the legal nature of the "complex legal support of work of the professional public servants". Socio-legal essence of comprehensive legal support of the labour law entities under investigation have been determined, and the main directions of this support manifestation have been stood out. The opinion is justified that the related ensuring the professional public servants' work is divided into labour provision by purely legal instruments; labour support by instruments envisaged in terms of these servants' work regulation. It is concluded that the key features of the comprehensive legal support for the work of professional public servants in Ukraine during the reform of the public service system are: 1) modernization of professional public service and human resources management; 2) building a truly professional, as well as non-corrupt, prestigious, citizen-oriented, professional public service; 3) intensification of activities in the field of development of professional public servants (upgrading of employees' skills, introduction of new technologies); 4) expanding the importance of local public authorities in solving local problems and enhancing their role and importance in regulating public relations at their subordinate administrative-territorial unit; 5) establishment of compliance of public personnel policy with the requirements of transformation processes in the state, taking into account the decentralization reform; 6) establishing effective interaction of public service bodies with each other and with public institutions, organizations, individual citizens and society as a whole, on the basis of equality, parity, openness and publicity; 7) increasing the level of social security of professional public servants in accordance with European norms and international standards.

Key words: civil servant, legal support, professional public servant, local government officials, social welfare.

УДК 349.2

Н. М. Обушенко
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник секретаріату Вченої ради
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ДО ПРОБЛЕМИ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ МІЖНАРОДНИХ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ У СФЕРІ ПРАЦІ

Постановка проблеми. На сьогоднішній день законодавство України у сфері праці потребує суттєвого оновлення, зокрема через його систематизацію. Наразі цьому проблемному питанню приділяється багато уваги як на доктринальному, так і на законодавчому рівнях. Зокрема вчені наголошують на необхідності систематизації законів України, пропонуючи здійснити її кодифікацію. Разом із тим, дослідження проблеми систематизації трудового законодавства буде не повним без приділення належної уваги міжнародним нормативно-правовим актам. Протягом останніх ста років на міжнародному рівні було прийнято цілу низку міжнародних документів, які були покликані захистити та забезпечити належну реалізацію прав працівників у всьому світі. В свою чергу Україна, отримавши статус незалежної держави, ратифікувала цілу низку із них, що в результаті призвело до об'єктивної необхідності їх систематизації в рамках вітчизняного законодавства.

Стан дослідження. Проблема систематизації трудового законодавства неодноразово була у полі зору різних науковців. Зокрема їй приділяли увагу: Л.В. Могілевський, В.Н. Толкунова, К.Н. Гусов, В.І. Риндюк, А.Ю. Бабаскін, Ю.В. Баранюк, С.В. Дріжчана, О.В. Петришин, С.П. Погребняк, А.М. Ришелок, С.В. Петков, Г.О. Спіцина, С.М. Прилипко, О.М. Ярошенко, В.В. Жернаков, О.І. Кисельова, Н.П. Долгих, В. П. Марущак та багато інших. Однак, незважаючи на суттєві здобутки науковців, більшість їх наукових розробок було присвячено загальним питанням систематизації трудового законодавства, але при цьому проблема систематизації міжнародних нормативно-правових актів у сфері праці фактично залишилась по за увагою правників.

Саме тому метою даної статті є: розглянути проблему систематизації міжнародних нормативно-правових актів у сфері праці.

Виклад основного матеріалу. Починаючи наукове дослідження слід відзначити, що під міжнародними нормативно-правовими актами у сфері праці слід розуміти такі акти, які були розроблені та прийняті спеціальними міжнародними організаціями у відповідності до норм міжнародного законодавства, та котрі після їх ратифікації стають частиною вітчизняного трудового законодавства.

Переходячи безпосередньо до розгляду проблеми систематизації міжнародних нормативно-правових актів підкреслимо, що вона, на нашу думку, повинна носити комплексний характер, а відтак, в основу систематизації має бути покладено декілька критеріїв. По-перше, міжнародні нормативно-правові акти повинні бути систематизовані у відповідності до сфери їх дії, зокрема поділені на: а) універсальні, тобто акти в яких визначаються загальні права та свободи людини, в тому числі і у сфері праці; та б) нормативні акти, спрямовані безпосередньо на сферу праці. По-друге, подальша систематизація передбачає поділ цих актів в залежності від суб'єктів їх видання. Зокрема універсальні міжнародні акти в переважній більшості видаються такими суб'єктами як: ООН, Рада Європи, ЄС, тощо. В свою чергу ключовим спеціальним суб'єктом є Міжнародна організація праці (далі – МОП). По-третє, наступний критерій систематизації передбачає поділ міжнародних нормативно-правових актів у сфері праці на: обов'язкові та необов'язкові (рекомендаційні). Далі розглянемо більш детально запропоновану нами систематизацію.

Так, на нашу думку, найбільш важливі універсальні нормативні акти приймаються ООН. На сьогоднішній день ООН – найбільш впливова міжнародна інституція, учасником якої є Україна. Характеризуючи ООН та її місце у міжнародно-правовому регулюванні суспільних відносин, слід підкреслити, що в межах цієї інституції ухвалюються декларації, пакти, конвенції, головною метою яких є впровадження загальнолюдських цінностей і пріоритетів у міжнародному, міждержавному спілкуванні, зокрема через забезпечення ефективного міжнародно-правового регулювання. Визначаючи важливість діяльності ООН як інституції, що забезпечує ефективну взаємодію та налагодження співпраці між державами, забезпечення миру та суспільної злагоди, можна констатувати, що нормативно-правові акти ООН за суттю і правовою природою визначають загальні концептуальні основи правосуб'єктності учасників правових відносин [1, с. 152].

Серед найбільш важливих актів ООН перш за все слід вказати Загальну декларацію прав людини від 1948 року. Вказаним нормативно-правовим актом було проголошено цілу низку основних тру-

дових прав: а) кожна людина як член суспільства має право на соціальне забезпечення і на здійснення необхідних для підтримання її гідності і для вільного розвитку її особи прав у економічній, соціальній і культурній галузях (ст. 21); б) кожна людина має право на працю, на вільний вибір роботи, на справедливі і сприятливі умови праці та на захист від безробіття (п. 1 ст. 22); в) кожна людина, без будь-якої дискримінації, має право на рівну оплату за однакову працю (п. 2 ст. 23); г) кожний працюючий має право на справедливу і задовільну винагороду, яка забезпечує гідне людині існування її самої та її сім'ї і яка в разі необхідності доповнюється іншими засобами соціального забезпечення (п. 3 ст. 23); д) кожна людина має право створювати професійні спілки і входити до професійних спілок для захисту своїх інтересів (п. 4 ст. 23); е) кожна людина має право на відпочинок і дозвілля, включаючи право на розумне обмеження робочого дня та на оплачувану періодичну відпустку (ст. 24); є) кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї, і право на забезпечення в разі безробіття, хвороби, інвалідності, вдовства, старості чи іншого випадку втрати засобів до існування через незалежні від неї обставини (п. 1, ст. 25) [2, с. 251].

Крім того, Організацією Об'єднаних Націй біло прийнято низку і інших важливих нормативних актів, які спрямовані на забезпечення та гарантування трудових прав особи:

- Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (1966 р.), в якому зазначено, що держави-учасниці зобов'язуються гарантувати, що права, проголошені в цьому Пакті, здійснюються без будь-якої дискримінації щодо раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, майнового стану, народження чи іншої обставини. У статті 6 зазначеного Пакту закріплено визнання його учасниками права на працю, що включає право кожної людини дістати можливість заробляти собі на життя працею, яку вона вільно обирає або на яку вона вільно погоджується, і держави-учасниці зобов'язані зробити належні кроки до забезпечення цього права [3].

- Конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (1966) якою було обґрунтовано, що всяка теорія переваги, основаної на расовій відмінності, в науковому відношенні хибна, в моральному – недозволена і в соціальному – несправедлива та небезпечна і що не може бути виправданням для расової дискримінації, де б то не було, ні в теорії, ні на практиці. Конвенцією було проголошено, що існування расових бар'єрів суперечить ідеалам будь-якого людського суспільства [4].

Що ж стосується спеціальних міжнародних нормативно-правових актів, то ключових суб'єктом їх прийняття є МОП. Міжнародна організація праці є однією з найстаріших міжнародних міжурядових організацій. У 1946 році МОП стала першою спеціалізованою установою Організації Об'єднаних Націй. МОП розробляє міжнародні трудові норми у формі конвенцій і рекомендацій, що встановлюють мінімальні стандарти основних трудових прав: свободу асоціації, право на організацію, ведення колективних переговорів, заборону примусової праці, гендерну рівність тощо [5]. В свою чергу Конвенції МОП – це міжнародні угоди, які підлягають ратифікації державами-членами. Рекомендації не є обов'язковими документами, часто вони регламентують ті ж самі питання, що й конвенції, та закріплюють керівні принципи і орієнтири національної політики і діяльності. Конвенції і рекомендації мають за мету впливати на конкретні умови праці та практику в кожній країні. З початку своєї діяльності МОП прийняла з різних аспектів регулювання трудових, соціально-економічних відносин 182 конвенції та 190 рекомендацій, які складають основу міжнародного трудового права. У цей час членами МОП є 175 держав, у яких мешкає 98% населення світу [6; 7, с. 236].

Розглядаючи нормативно-правові акти МОП варто відзначити, що їх в свою чергу слід також систематизувати за певними критеріями. Зокрема, перш за все їх слід поділити в залежності від обов'язковості виконання: а) обов'язкові (зокрема Конвенції); та б) необов'язкові (Рекомендації МОП). В юридичній літературі під конвенцією розуміють багатосторонню угоду з питань міжнародного життя, яка потребує спеціального розгляду з установами відповідних процедур [8, с. 211]. Протягом свого існування МОП прийняла низку Конвенцій, які умовно можна поділити на декілька груп. В цьому контексті варто погодитись із точкою зору О.В. Черноус про те, що норми, розроблені МОП, можна поділити на дві великі групи залежно від об'єкта правового впливу та категорій працівників, щодо яких взаємоузгоджуються інтереси держав-членів МОП [2, с. 251].

До першої групи належать норми, які:

а) спрямовані на вирішення проблем зайнятості та запобігання безробіттю. На сьогодні Україною ратифіковано дві Конвенції МОП у сфері зайнятості: 1) Конвенція МОП N 2 про безробіття 1919 року. Будь-який член Організації, що ратифікує цю Конвенцію, встановлює систему безплатних державних бюро зайнятості під контролем центрального органу. Засновуються комітети, в яких репрезентовано підприємців і працівників, з метою консультації з питань, котрі стосуються функціонування таких бюро [9]; і 2) Конвенцію № 122 про політику в галузі зайнятості (1964 р.,

ратифіковано 29.05.68 р.). Даний акт було підписано з метою стимулювання економічного зростання й розвитку, піднесення рівня життя, задоволення потреб у робочій силі та ліквідації безробіття і неповної зайнятості кожний член Організації проголошує і здійснює як головну мету активну політику, спрямовану на сприяння повній, продуктивній і вільно вибраній зайнятості [10];

б) регулюють умови праці та відпочинку; До таких нормативно-правових актів слід віднести: Конвенцію МОП № 132 про оплачувані відпустки (переглянуто в 1970 р.) змінено й доповнено норми, закріплені в Конвенції № 52 1936 р.; Конвенцію МОП № 14 про щотижневий відпочинок на промислових підприємствах, 1921 р. (ратифіковано 29.05.68); Конвенцію № 47 про сорокагодинний робочий тиждень 1935 р.; Конвенцію МОП № 106 про щотижневий відпочинок в торгівлі та установах, 1957 р. (ратифіковано 29.05.68). Конвенцію № 140 про оплачувані навчальні відпустки;

в) щодо заборони примусовою праці. Основними серед них є: Конвенція № 29 МОП Про примусову чи обов'язкову працю, відповідно до якої кожний член Міжнародної Організації Праці, який ратифікує цю Конвенцію, зобов'язується скасувати застосування примусової чи обов'язкової праці в усіх її формах у якомога коротший строк [11]; Конвенція № 105 Про скасування примусової праці від 1957 року, яка встановлює більш жорсткі обмеження щодо застосування примусової праці і розширює коло обов'язків держави щодо скасування примусової праці. Вона містить перелік видів праці, які кваліфікуються як примусова. Вказується на неприпустимість примусової праці як засобу політичного впливу (виховання) або як міри покарання за наявність чи за висловлення політичних поглядів або ідеологічних переконань, протилежних встановленій політичній, соціальній або економічній системі; як методу мобілізації та використання робочої сили для потреб економічного розвитку країни; як засобу підтримання трудової дисципліни; як засобу покарання за участь у страйку; як засобу дискримінації за ознаками расової, національної, соціальної приналежності, віросповідання і релігійної приналежності [12; 13];

г) міжнародні акти, що стосуються колективно-договірного регулювання та реалізації і захисту колективних прав працівників. Зокрема: Конвенція МОП № 98 про застосування принципів права на організацію і ведення колективних переговорів, 1949 р. (ратифіковано 11.08.56); Конвенція МОП № 154 про сприяння колективним переговорам, 1981 р. (ратифіковано 04.02.94); тощо.

Другу групу міжнародних трудових стандартів становлять норми:

а) щодо зайнятості та визначення умов праці й відпочинку жінок. До них слід віднести: Кон-

венцію № 3 Міжнародної організації праці «Про зайнятість жінок до та після пологів»; № 100 про рівну оплату чоловіків і жінок за рівноцінну працю, 1951 р. (ратифіковано УРСР 09.06.56 р.), якою було ліквідовано дискримінацію працівників щодо абсолютно всіх аспектів праці; Конвенція № 156 про рівне ставлення й рівні можливості для трудящих чоловіків і жінок: трудящі з сімейними обов'язками (1981 р., ратифікована Законом України від 22 жовтня 1999 р. № 1196-ХІУ) має за мету забезпечити рівне поводження й рівні можливості для трудящих, чоловіків і жінок, з сімейними обов'язками; Конвенція про працю жінок у нічний час (переглянута 1934 року) № 41, відповідно статті 3 якої жінки, незалежно від віку, не використовуються на роботах у нічний час на державних або приватних промислових підприємствах чи в будь-яких їх філіях, за винятком підприємств, на яких зайняті лише члени однієї родини. Крім того даним актом передбачено, що Стаття 3 не застосовується: а) у разі непереборної сили, коли на якому-небудь підприємстві має місце перерва в роботі, що її не можна було передбачити і яка не має періодичного характеру; б) у тих випадках, коли робота пов'язана з сировиною чи матеріалами, які перебувають у процесі обробки і які швидко псуються, і коли така нічна праця конче потрібна, аби уникнути безперечної втрати згаданих матеріалів; тощо.

б) які регулюють працю дітей та підлітків. До них слід віднести: Конвенція МОП № 10 про мінімальний вік допуску дітей до роботи в сільському господарстві, 1921 р. (ратифіковано 11.08.56); Конвенція МОП № 11 про право на асоціацію та об'єднання трудящих у сільському господарстві, 1921 р. (ратифіковано 11.08.56); Конвенція МОП № 15 про мінімальний вік допуску підлітків на роботу вантажниками вугілля або кочегарами у флоті, 1921 р. (ратифіковано 11.08.56); Конвенція МОП № 16 про обов'язковий медичний огляд дітей і підлітків, зайнятих на борту суден, 1921 р. (ратифіковано 11.08.56); Конвенція МОП № 52 про щорічні оплачувані відпустки, 1936 р. (ратифіковано 11.08.56); Конвенція МОП № 58 про мінімальний вік дітей для допуску їх на роботу в морі (переглянута), 1936 р. (ратифіковано 11.08.56); Конвенція МОП № 59 про мінімальний вік дітей для прийому їх на роботу в промисловості (переглянута), 1937 р. (ратифіковано 11.08.56); Конвенція МОП № 60 про вік дітей для прийому їх на непромислові роботи, 1937 р. (ратифіковано 11.08.56); Конвенція МОП № 77 про медичний огляд дітей і підлітків з метою встановлення їх придатності до праці в промисловості, 1946 р. (ратифіковано 11.08.56); Конвенція МОП № 78 про медичний огляд дітей і підлітків з метою встановлення їх придатності до праці на непромислових роботах, 1946 р. (ратифіковано 11.08.56); Конвенція МОП

№ 79 про обмеження нічної праці дітей і підлітків на непромислових роботах, 1946 р. (ратифіковано 11.08.56); тощо [14, с.121];

в) які регулюють працю осіб похилого віку. До таких міжнародних документів слід віднести: Конвенцію 1952 р. про мінімальні норми соціального забезпечення № 102; Конвенцію 1967 року про допомоги по інвалідності, по старості і у зв'язку з втратою годувальника № 128; тощо.

г) які регулюють працю певних категорій працівників (зайнятих у промисловості, на транспорті, шахтах, торгівлі, сільському господарстві, моряків та рибалок, корінного населення та населення, яке веде племінний спосіб життя, працівників плантацій, сестринського персоналу тощо) [2, с. 251].

Наступну підгрупу нормативно-правових актів МОП складають Рекомендації. На відміну від конвенції рекомендація МОП – це міжнародно-правовий акт з питань праці рекомендаційного характеру, тобто його виконання не є обов'язковим для учасників МОП. Порушення рекомендацій не тягне за собою настання будь-яких юридичних наслідків. Рекомендації є офіційно висловленою позицією певних інституцій Міжнародної організації праці з приводу конкретних питань. Рекомендації не потребують ратифікації, але ст. 19 Конституції МОП зокрема передбачено обов'язок країн-учасниць повідомляти Генерального директора МБП у відповідні періоди згідно з проханням Адміністративної ради МОП про виконання в їхній країні тих чи інших рекомендацій МОП, про заходи, які вживаються, та причини, які унеможливають їх виконання. Тобто формально звітувати про виконання рекомендацій все ж таки необхідно, а отже – й уживати відповідних заходів на національному рівні з метою їх належного виконання [15]. До основних Рекомендацій МОП, на нашу думку, слід віднести: Рекомендація про безробіття № 1; Рекомендація про взаємність у сфері відносин до працівників – мігрантів № 2; Конвенція про зайнятість жінок до та після пологів № 3 (1919) (ратифікована 26 країнами – учасницями МОП); Рекомендація про профілактику сибірки № 3; Рекомендація про захист жінок і дітей від сатурнізму № 4; Рекомендація про створення інспекцій праці (служб охорони здоров'я) № 5; Рекомендація про застосування Бернської Конвенції 1906 р. про заборону використання білого фосфору у виробництві сирників № 6 [16, 10–12; 15]; тощо.

Висновок. Таким чином, завершуючи розгляд проблеми систематизації міжнародних нормативно-правових актів у сфері праці слід відзначити, що протягом багатьох років на міжнародному рівні було прийнято цілу низку таких документів, які беззаперечно якісно та ефективно вплинули на формування трудового законодавства бага-

тьох країн світу, і Україна в цьому контексті не є виключенням. Що ж стосується особливостей систематизації міжнародних нормативно-правових актів у сфері праці, до них, на нашу думку, слід віднести:

- наявна міжнародна нормативно-правова база спрямована на врегулювання досить широкого кола відносин у сфері праці;
- їх систематизація українським законодавцем може здійснюватися виключно способом обліку;
- відсутність дієвого міжнародного та вітчизняного механізму систематизації таких актів;
- вільний вибір та досить широке коло критеріїв для систематизації міжнародних нормативно-правових актів у сфері праці.

Література

1. Костюк В. Роль Організації Об'єднаних Націй та Міжнародної організації праці у міжнародно-правовому регулюванні трудової правосуб'єктності. *Публічне право*. 2012. № 4. С. 151–157.
2. Черноус О. В. Джерела міжнародно-правового регулювання праці та їх вплив на національне законодавство. *Право і Безпека*. 2012. № 4. С. 249–253.
3. Черноватий Л. М., Карабин В. І., Ганічева Т. В., Ліпка І. П. Переклад англомовної громадсько-політичної літератури. Міжнародні конвенції у галузі прав людини. / За редакцією Л. М. Черноватого і В. І. Карабана. Навчальний посібник. Вінниця: Нова Книга, 2006. 272 с.
4. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації / Міжнародний документ від 21.12.1965. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_105
5. Міжнародна організація праці / Офіційний веб-сайт «ПОСТІЙНЕ ПРЕДСТАВНИЦТВО В КРАЇНИ ПРИ ВІДДІЛЕННІ ООН ТА ІНШИХ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЯХ В ЖЕНЕВІ // URL: <https://geneva.mfa.gov.ua/ua/ukraine-io/labour>.
6. Кривой В.И. Международная организация труда и международное трудовое право (к 80-летнему юбилею МОТ). *Правоведение*. 1999. № 3. С.190–194.
7. Чанишева, Г. І. Колективні відносини у сфері праці: теоретичні та практичні проблеми правового регулювання : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05 / Чанишева Галія Інсафівна ; Одеська національна юридична академія. О., 2001. 418 арк.
8. Популярна юридична енциклопедія / Кол. авт.: В.К. Гіжевський, В.В. Головченко, В.С. Ковальський (кер.) та ін. К.: Юрінком Інтер, 2002. 528 с.
9. Конвенція МОП № 2 про безробіття 1919 року / Міжнародний документ від 29.10.1919 № 2. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_143/conv.
10. Конвенція про політику в галузі зайнятості № 122 (укр/рос) / Міжнародний документ від 09.07.1964 № 122. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_062.
11. Конвенція про примусову чи обов'язкову працю № 29 / Міжнародний документ від 28.06.1930 № 29. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_136/conv.
12. Конвенція про скасування примусової праці № 105 (укр., рос.) / Міжнародний документ від 25.06.1957. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_013.

13. Болотіна Н.В. Трудове право України : Підручник. 5-те вид., перероб. і доп. К.: Знання, 2008. 860 с. (Вища освіта ХХІ століття).

14. Зеркалов Д.В. Охорона праці в галузі: Загальні вимоги. Навчальний посібник. К.: «Основа», 2011. 551 с.

15. Місяць О. Д. Організаційно-правові засади міжнародного регулювання трудових відносин на прикладі Міжнародної організації праці. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія: Політичні науки.* 2016. № 2. С. 86–95.

16. Конвенції та рекомендації МОП URL: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12001:0::NO>.

Анотація

Обушенко Н. М. До проблеми систематизації міжнародних нормативно-правових актів у сфері праці. – Стаття.

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм чинного міжнародного законодавства, визначено критерії систематизації міжнародних нормативно-правових актів у сфері праці. Обґрунтовано, що міжнародні нормативно-правові акти перш за все повинні бути систематизовані у відповідності до сфери їх дії, зокрема поділені на: а) універсальні, тобто акти в яких визначаються загальні права та свободи людини, в тому числі і у сфері праці; та б) нормативні акти, спрямовані безпосередньо на сферу праці.

Ключові слова: трудове законодавство, систематизація, міжнародний нормативно-правовий акт, ООН, МОП, Конвенції, Рекомендації.

Аннотация

Обушенко Н. Н. К проблеме систематизации международных нормативно-правовых актов в сфере труда. – Статья.

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего международного законодательства, определены критерии систематизации международных нормативно-правовых актов в сфере труда. Обосновано, что международные нормативно-правовые акты прежде всего должны быть систематизированы в соответствии со сферой их действия, в частности разделены на: а) универсальные, то есть акты в которых определяются общие права и свободы человека, в том числе и в сфере труда; б) нормативные акты, направленные непосредственно на сферу труда.

Ключевые слова: трудовое законодательство, систематизация, международный нормативно-правовой акт, ООН, МОТ, Конвенции, Рекомендации.

Summary

Obushenko N. M. The problem of systematization of international legal acts in the field of labor. – Article.

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists and the norms of current international law, the criteria for systematization of international legal acts in the field of labor are determined. It is substantiated that international legal acts must first be systematized according to their sphere of activity, in particular, they are divided into: a) universal ones, ie acts which define general rights and freedoms of people, including in the field of labor; and b) normative acts directed directly to the field of labor.

Key words: labor law, ordering, international legal act, UN, ILO Convention Recommendation.

УДК 349.2

М. С. Райко
здобувач кафедри правознавства
юридичного факультету Східноукраїнського
національного університету імені Володимира Даля

ЄДНІСТЬ І ДИФЕРЕНЦІАЦІЯ У ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ ОПЛАТИ ПРАЦІ

Постановка проблеми. Реформування вітчизняного трудового законодавства обумовлює необхідність проведення наукових досліджень усіх категорій трудового права, зокрема тих, що закладають його фундамент та визначають подальші напрями розвитку його норм. Саме до таких фундаментальних категорій і відноситься єдність і диференціація, дослідження яких має не лише теоретичне, а й практичне значення. У трудовому праві єдності і диференціації відводиться особливе місце, оскільки правове регулювання суспільних відносин у цій сфері не може відбуватися за відсутності цих явищ.

Єдність і диференціація посідають особливе місце в механізмі правового регулювання одного із інститутів трудового права – оплати праці, забезпечуючи тим самим оптимальне поєднання загального й особливого в цьому процесі та характеризуються нерозривним зв'язком. Значення оплати праці виражається в її стимулюючому впливі на людину; адже розмір оплати, елементи її організації мають розвивати у трудівника особистий інтерес до праці. Із цією метою на законодавчому рівні встановлюються мінімальні державні стандарти у сфері оплати праці, які є проявом єдності правового регулювання оплати праці. Разом із цим для ринкової економіки об'єктивно вважається ситуація, коли в різних груп працюючих оплата праці є відмінною. З одного боку, така диференціація надає простір для конкуренції на ринку праці, а це означає, що для того, щоб бути найбільш успішним на ньому, потрібно мати більш високу кваліфікацію, а іноді мати спроможність і бути готовим працювати навіть за небезпечних, важких і шкідливих умов праці. З другого ж боку, диференціація в оплаті праці може розглядатись і як порушення принципу рівності й соціальної справедливості, позаяк її наслідками можуть бути нестабільність у суспільстві, значний розрив у рівні і якості життя членів соціуму.

Мета статті розглянути єдність і диференціацію у правовому регулюванні оплати праці, проаналізувати погляди науковців щодо цього трудо-правового явища.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням порушеним у даній статті приділялась увага в роботах таких науковців, як Н. Б. Болотіна, З. Д. Григор'єва, К. К. Довбиш, П. Д. Камінська, Т. А. Коляда, Р. З. Лівшиць, С. М. Прилипко,

К. О. Севаст'яненко, Я. В. Сімутіна, І. О. Снігирьова, Г. І. Чанишева, О. М. Ярошенко та ін.

Виклад основного матеріалу. Вагомий внесок у розвиток учення про єдність і диференціацію зробила П. Д. Камінська, яка зазначила, що характерною особливістю законодавства про працю є єдність його як системи. Кодекс законів про працю охоплює всю сукупність відносин, що виникають у зв'язку із застосуванням найманої праці, послідовно проводить ідею захисту осіб, які працюють по найму, незалежно від того, чи використовується чужа фізична або розумова енергія, і незалежно від того, чи є наймачем приватне або державне підприємство. При цьому вчена наполягає на тому, що єдність трудового права не виключає його диференціації: відмінностей у функціональному значенні трудо-правових норм, специфіки в регулюванні на основі КЗпП умов праці для окремих категорій працівників [1, 207, с. 29-32].

На переконання О. М. Ярошенко, індивідуалізація загальної правової норми щодо конкретної життєвої ситуації відбувається з огляду на різні чинники – суб'єктивні й об'єктивні, що в кінцевому підсумку повинно сприяти ефективному впливу норм трудового права на регламентовані ним суспільні відносини. Саме за допомогою використання в сукупності єдності й диференціації як методів правової регламентації праці можливе досягнення оптимального поєднання застосування загальних правових норм зі спеціальними, а значить, більш дійового й результативного використання кожного з цих видів правових норм при здійсненні правового регулювання трудових відносин на підставі поєднання актів централізованого й локального характеру [2, с. 269]. Учений зробив вагомий внесок у розроблення сучасної концепції диференціації правового регулювання праці. Він переконливо доводить, що, проголошуючи у ст. 43 свободу вибору громадянином роду діяльності і професії, Конституція України тим самим закріплює можливість наявності в царині трудових відносин тільки такої диференціації в реалізації цього принципу, що зумовлена можливістю вибору особою того чи іншого виду діяльності з урахуванням наявних у неї здібностей до праці. Визнаючи у праці такий чинник диференціації, як сфера діяльності, Основний Закон у той же час відкидає диференціацію залежно від інших ознак, що характеризують громадянина як особи-

стість, – раси, національності, статі, походження та ін. У свою чергу, диференційований підхід до впорядкування трудових відносин залежить не тільки від того, в якій сфері діяльності громадянин реалізує свої здібності до праці, а й від того, в якій спосіб реалізуються права й обов'язки в царині праці, якими є умови останньої [2, с. 268].

У свою чергу І. О. Снігирьова розглядає єдність і диференціацію трудового права як дві сторони одного явища, чим і пояснює їх нерозривний взаємозв'язок. Зрівняння умов праці спричиняє усунення багатьох розходжень у правовому регулюванні праці та служить підґрунтям для єдності. Збереження розходжень в умовах праці – основа диференціації норм трудового законодавства [3, с. 89]. На переконання З. Д. Григор'євої, ці два поняття не можна протиставляти одне одному, бо диференціація сприяє єдності трудового права, а єдність створює певні умови для диференціації правового регламентування праці. Такий підхід до проблеми єдності й диференціації має важливе значення для побудови системи трудового права, правильного застосування законодавства й визначення перспектив його розвитку, належного поєднання централізованого й локального регулювання [4, с. 18, 19].

Т. А. Коляда вважає, що особливе значення проблеми єдності та диференціації для трудового права сьогодні обумовлюється двома факторами. По-перше, це впливає зі специфіки предмета регулювання. Трудове правовідношення, що є центральним серед відносин, урегульованих трудовим правом, складне за своїм складом. Воно охоплює різні правові зв'язки між його учасниками, обіймаючи як рівність сторін, так і їх підпорядкування, імперативні та диспозитивні положення. Якщо врахувати також тривалий характер трудового правовідношення, стає зрозумілим, що для проникнення в його сутність, для віддзеркалення різних правових зв'язків, утворюючих зміст складного, але єдиного трудового правовідношення, потрібні, поряд із загальними, і диференційовані правові норми. По-друге, значення проблеми єдності та диференціації правового регулювання суспільно-трудова відносин обумовлене особливостями трудового права. Виступаючи як правовий механізм, що регулює міру праці й міру споживання, трудове право для забезпечення рівної оплати за рівну працю покликане враховувати неадекватні умови праці, різну кваліфікацію працівників, територіальне розташування підприємств, установ, організацій, форму власності та підпорядкування останніх [5, с. 49].

Таким чином, якщо єдність правового регулювання праці створює умови для його диференціації, то остання сприяє єдності правового регулювання. Такий зв'язок не тільки передбачає взаємнепротиставлення, а й вимагає забезпечення єдності за допомогою диференціації, а диференціації – за

допомогою єдності. Ця аксіома – підтвердження більш загального філософського положення про співвідношення конкретного, особливого і загального: конкретне не існує без загального, а загальне – без конкретного, за певних умов конкретне переходить в особливе і загальне. Відповідно, трудове право у всій сукупності його правових норм йде у своєму розвитку від загального до конкретного, від єдиних принципів до їх конкретизації для окремих видів праці. Відповідно у разі виявлення неузгодженості між актами законодавства однакової юридичної сили, що регулюють трудові відносини, застосовується акт, який є спеціальним щодо відповідних відносин [6, с. 139].

Що ж до єдності й диференціації правового регулювання в інституті оплати праці, то вони зумовлені в першу чергу необхідністю забезпечення рівної оплати за рівну працю.

Єдність правового регулювання оплати праці полягає в одностайному вирішенні основних питань оплати праці в масштабах усієї держави. Вона забезпечується такими нижче переліченими правовими засобами: а) встановлення мінімальних гарантій в оплаті праці; б) закріплення в нормах трудового права загальних правил нормування праці, порядку заміни й перегляду норм праці; в) визначення на державному рівні основних систем оплати праці; г) закріплення в законодавстві загальних норм, що регламентують оплату праці при відхиленні від нормальних умов праці; д) визначення компетенції державних органів, організацій, а також конкретних працівників і роботодавців у питаннях встановлення умов оплати праці.

Праця є різноманітною за своїми умовами, складністю й формами застосування й використання. Водночас вирізняються своїми особливостями й галузі економіки, в яких здійснюється реалізація права людини на працю. Усі ці обставини свідчать про необхідність диференціації заробітної плати за низкою чинників. На відміну від єдності, що спирається на загальний рівень гарантій у сфері оплати праці, які є мінімальними, диференціація має різний рівень таких гарантій, причому така відмінність може полягати виключно в підвищенні загального рівня, але в жодному разі не в його зниженні. Негативна диференціація оплати праці не допускається. Окрім того, диференціація правового регулювання оплати праці не повинна призводити до дискримінації в лавах працюючих.

Диференціація правового регулювання заробітної плати покликана відобразити неоднорідність і складність праці. Вона досягається шляхом застосування спеціальних норм, за допомогою яких: (а) встановлюється більш високий рівень гарантій у сфері оплати праці для осіб, які працюють у важких і шкідливих умовах праці, у складних природно-кліматичних умовах та ін.; (б) конкретизуються загальні норми про оплату праці

з урахуванням особливостей тієї чи іншої галузі, виробництва, працюючої особи тощо; (в) визначаються додаткові пільги в царині оплати праці порівняно з чинним законодавством [7, с. 65, 66].

У відносинах оплати праці єдність правового регулювання вимагає чіткого встановлення розміру мінімальної заробітної плати, державних гарантій останньої, порядку її виплати. У той же час установлення розмірів тарифних ставок, посадових окладів, розроблення тарифних сіток і схем цих окладів – це вже сфера диференціації правового регулювання заробітної плати.

Диференціація правового регулювання заробітної плати дозволяє враховувати відповідні особливості умов праці, результати роботи окремого працівника й результати роботи підприємства в цілому. Як вітчизняна, так і зарубіжна практика в досліджуваній царині переконливо свідчать, що будь-які відхилення в диференціації оплати праці, включаючи так звану «зрівнялівку» чи надмірні розбіжності в рівнях оплати праці, мають украй негативні наслідки, адже вони явно порушують принцип соціальної справедливості, призводять до неповноцінного відтворення робочої сили, знижують мотиваційний потенціал заробітної плати. Цим можна пояснити той факт, що забезпечення об'єктивної диференціації заробітної плати виступає неодмінною умовою виконання оплатою праці її основних функцій, передусім відтворювальної, мотивуючої й соціальної. Об'єктивними чинниками, які зумовлюють відмінність у рівнях заробітної плати конкретних працівників, є: а) складність роботи, для виконання якої потрібна певна кваліфікація працівника, його відповідальність; б) умови праці, що полягають у шкідливості, важкості й інтенсивності виконуваної роботи; в) кількість праці, що охоплює такі її чинники, як відпрацьований час у межах норми, понаднормовий час та ін.; г) результати праці, тобто виконання нормованих завдань, норми виробітку, якісні показники роботи [7, с. 68, 69].

Єдність і диференціація правового регулювання оплати праці безпосередньо стосуються визначення правильного поєднання державного й договірного впорядкування відносин у царині праці. При цьому державне впорядкування останніх не тільки забезпечує єдність правового регулювання, а й вирішує завдання диференційованого підходу до регламентації трудових відносин. Договірне ж упорядкування відносин є винятковою сферою диференціації, оскільки уточнює загальні й спеціальні норми трудового права щодо конкретних територій, галузей, роботодавців [8, с. 93]. При цьому Р. З. Лівшиць слушно зауважував, що було б хибним вважати, що єдність в оплаті праці забезпечується за допомогою методу централізованого регулювання, а диференціація – шляхом методу децентралізованого регулювання. Адже як

центральні органи, так і підприємства не можуть у своїй нормотворчій діяльності брати за мету тільки єдність або тільки диференціацію, тому що ці способи становлять собою дві сторони одного процесу – регулювання оплати праці [9, с. 256].

Основною метою єдності й диференціації насамперед є чітке встановлення, з одного боку, однакових, єдиних умов праці для всіх найманих працівників, а з другого – встановлення за певних обставин диференціації умов праці для певної категорії працюючих. Саме тому в юридичній науковій літературі норми, що відповідають єдності й диференціації правового регулювання оплати праці, прийнято поділяти: (а) на загальні, що поширюються на всіх працівників, і (б) на спеціальні, що стосуються окремих категорій працівників (неповнолітніх, жінок та інвалідів, працівників, зайнятих на роботах зі шкідливими або небезпечними умовами праці; осіб, які працюють у регіонах з особливими природними географічними чи геологічними умовами) [10, с. 73].

Висновок. На підставі вищевикладеного, можемо констатувати, що єдність і диференціація посідають особливе місце в механізмі правового регулювання оплати праці, забезпечуючи тим самим у цьому процесі оптимальне поєднання загального й особливого. У відносинах оплати праці єдність правового регулювання вимагає чіткого встановлення розміру мінімальної заробітної плати, державних гарантій останньої, порядку її виплати. У той же час установлення розмірів тарифних ставок, посадових окладів, розроблення тарифних сіток і схем цих окладів – це вже сфера диференціації правового регулювання заробітної плати.

Література

1. Каминская П. Д. Советское трудовое право. Обзор действующего законодательства с практическим комментарием. Харьков: Изд-во Наркомюста УССР, 1927. 472 с.
2. Ярошенко О. М. Джерела трудового права України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2007. 476 с.
3. Снигирева И. О. К вопросу об отраслевой дифференциации в советском трудовом законодательстве. *Советское государство и право*. 1964. № 11. С. 83–91.
4. Григорьева З. Д. Теоретические основы правового регулирования труда молодежи в СССР: учеб. пособ. Пермь: ПГУ, 1988. 79 с.
5. Коляда Т. А. Диференціація правового регулювання праці за трудовим законодавством України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2004. 184 с.
6. Довбиш К. К. Принципи правового регулювання оплати праці: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Харків, 2017. 200 с.
7. Сімутіна Я. В. Методи регулювання заробітної плати на сучасному етапі (правові проблеми): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2006. 210 с.
8. Прилипко С. М., Ярошенко О. М. Трудове право України: підручн. Харків: ФІНН, 2010. 752 с.
9. Лившиц Р. З. Заработная плата в СССР. Правовое исследование / отв. ред. С. А. Иванов. Москва: Наука, 1972. 271 с.
10. Трудове право України: підруч. / за ред.: Н. Б. Болотіної, Г. І. Чанишевої. Київ: Знання, 2001. 559 с.

Анотація

Райко М. С. Єдність і диференціація у правовому регулюванні оплати праці. – Стаття.

У статті розглянуто єдність і диференціацію у правовому регулюванні оплати праці. Зазначено, що єдність і диференціація посідають особливе місце в механізмі правового регулювання одного із інститутів трудового права – оплати праці, забезпечуючи тим самим оптимальне поєднання загального й особливого в цьому процесі та характеризуються нерозривним зв'язком. У відносинах оплати праці єдність правового регулювання вимагає чіткого встановлення розміру мінімальної заробітної плати, державних гарантій останньої, порядку її виплати. У той же час встановлення розмірів тарифних ставок, посадових окладів, розроблення тарифних сіток і схем цих окладів – це вже сфера диференціації правового регулювання заробітної плати.

Так, єдність правового регулювання оплати праці полягає в одноставному вирішенні основних питань оплати праці в масштабах усієї держави. Вона забезпечується такими нижче переліченими правовими засобами: а) встановлення мінімальних гарантій в оплаті праці; б) закріплення в нормах трудового права загальних правил нормування праці, порядку заміни й перегляду норм праці; в) визначення на державному рівні основних систем оплати праці; г) закріплення в законодавстві загальних норм, що регламентують оплату праці при відхиленні від нормальних умов праці; д) визначення компетенції державних органів, організацій, а також конкретних працівників і роботодавців у питаннях встановлення умов оплати праці. Диференціація ж правового регулювання заробітної плати, як відмічається у наукових джерелах, покликана відобразити неоднорідність і складність праці. Вона досягається шляхом застосування спеціальних норм, за допомогою яких: (а) встановлюється більш високий рівень гарантій у сфері оплати праці для осіб, які працюють у важких і шкідливих умовах праці, у складних природно-кліматичних умовах та ін.; (б) конкретизуються загальні норми про оплату праці з урахуванням особливостей тієї чи іншої галузі, виробництва, працюючої особи тощо; (в) визначаються додаткові пільги в царині оплати праці порівняно з чинним законодавством.

Ключові слова: трудове право, єдність, диференціація, оплата праці, гарантії, працівник.

Аннотация

Райко М. С. Единство и дифференциация в правовом регулировании оплаты труда. – Статья.

В статье рассмотрены единство и дифференциацию в правовом регулировании оплаты труда. Отмечено, что единство и дифференциация занимают особое место в механизме правового регулирования одного из институтов трудового права – оплаты труда, обеспечивая тем самым оптимальное сочетание общего и особенного в этом процессе и характеризуются неразрывной связью. В отношении оплаты труда единство правового регулирования требует четкого установления размера минимальной заработной платы, государственных гарантий последней, порядка ее выплаты. В то же время установление размеров тарифных ставок, должностных окладов, разработка тарифных сеток и схем этих окладов – это уже сфера дифференциации правового регулирования заработной платы.

Так, единство правового регулирования оплаты труда заключается в единодушном решении основных вопросов оплаты труда в масштабах всего государства. Она обеспечивается такими ниже перечисленными правовыми средствами: а) установление минималь-

ных гарантий в оплате труда; б) закрепление в нормах трудового права общих правил нормирования труда, порядке замены и пересмотра норм труда; в) определение на государственном уровне основных систем оплаты труда; г) закрепление в законодательстве общих норм, регламентирующих оплату труда при отклонении от нормальных условий труда; д) определение компетенции государственных органов, организаций, а также конкретных работников и работодателей в вопросах установления условий оплаты труда. Дифференциация же правового регулирования заработной платы, как отмечается в научных источниках, призванная отразить неоднородность и сложность труда. Она достигается путем применения специальных норм, с помощью которых: (а) устанавливается более высокий уровень гарантий в сфере оплаты труда для лиц, работающих в тяжелых и вредных условиях труда, в сложных природно-климатических условиях и др.; (б) конкретизируются общие нормы об оплате труда с учетом особенностей той или иной отрасли производства, работающего лица и тому подобное; (в) определяются дополнительные льготы в области оплаты труда по сравнению с действующим законодательством.

Ключевые слова: трудовое право, единство, дифференциация, оплата труда, гарантии, работник.

Summary

Raiko M. S. Unity and differentiation in the legal regulation of remuneration. – Article.

The article deals with the unity and differentiation in the legal regulation of remuneration. It is noted that unity and differentiation occupy a special place in the mechanism of legal regulation of one of the institutions of labor law – remuneration, thus providing the optimal combination of general and special in this process and characterized by an inseparable connection. In wage relations, the unity of legal regulation requires a clear determination of the minimum wage, the state guarantees of the latter, the procedure for its payment. At the same time, setting the size of tariffs, salaries, developing tariff nets and schemes of these salaries is already a sphere of differentiation of legal regulation of wages.

Thus, the unity of legal regulation of remuneration lies in the unanimous resolution of the main issues of remuneration throughout the state. It is provided by the following legal remedies: a) the establishment of minimum wage guarantees; b) consolidation in the rules of labor law of the general rules of labor normalization, procedure of replacement and revision of labor norms; c) determination of the basic systems of remuneration at the state level; d) the consolidation in the legislation of general rules governing remuneration in the event of deviation from normal working conditions; e) determining the competence of government bodies, organizations, as well as specific employees and employers in determining the conditions of remuneration. Differentiation of the same legal regulation of wages, as noted in scientific sources, is intended to reflect the heterogeneity and complexity of work. It is achieved through the application of special rules that: (a) establish a higher level of remuneration guarantees for people who work in difficult and hazardous working conditions, in difficult climatic conditions, etc.; (b) specify the general rules on remuneration, taking into account the particularities of a particular industry, production, worker, etc.; (c) determine additional benefits in the field of remuneration in comparison with the current legislation.

Key words: labor law, unity, differentiation, remuneration, guarantees, employee.

УДК 349.2

*Р. Т. Чернега**кандидат юридичних наук**Голова Державної служби України з питань праці***МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ОХОРОНИ ПРАЦІ**

Під методологією у науковій літературі розуміється сукупність послідовних дій практичного виконання певних дослідницьких процесів, їх процедур і операцій. Під час дослідження будь-яких питань, які мають цінність для вітчизняної науки, розробка методології є обов'язковою, адже саме методологія визначає процесуальні можливості різноманітних методів дослідження для досягнення поставленої дослідницької мети. Тому, під час дослідження основ охорони праці варто не лише скласти перелік методів, а й звести їх в єдину систему, визначити послідовність їх застосування. Методологія кожного окремого дослідження завжди конкретна та унікальна, залежить від характеру об'єкта та предмета вивчення, мети наукового пошуку, загального рівня кваліфікації, науково-дослідницького досвіду, наукового потенціалу, креативності та інших властивостей дослідників. Це дозволяє зробити висновок про те, що будь-яка наукова сфера характеризується власною унікальною системою методів, які і варто встановити нам у даному дослідженні, і сфера основ охорони праці у даному контексті не є винятком.

В загальній теорії держави і права методологія дослідження визначається як теоретична основа та способи організації пізнавального процесу, що характеризують пізнання з погляду його загальних форм, можливостей пізнавальних засобів і механізмів, які зумовлюють логічну послідовність наукового дослідження [1, с. 26]. Тобто, методологією є певна сукупність методів, засобів і прийомів організації та проведення пізнавальної діяльності, які сприяють досягненню науковцем поставленої мети та завдань дослідження. Методи не впливають на творчу думку дослідника, його здібність аналізувати, робити висновки і передбачення, проте дозволяють спрямувати хід думок дослідника у правильному напрямку. Тож, зробимо висновок, що методологією дослідження основ охорони праці є сукупність методів, засобів і прийомів організації та проведення пізнавальної діяльності основ охорони праці, за допомогою яких науковець отримує нові знання у даній сфері та досягає передбаченої мети свого дослідження.

Автор навчального посібника «Основи методології та організації наукових досліджень» А.Є. Конверський розглядає методологію дещо інакше, як тип раціонально-рефлексивної свідомості, спрямований на вивчення, удосконалення і конструювання методів. Поняття «методологія»

із точки зору автора має два основних значення: це система певних правил, принципів і операцій, що застосовуються у тій чи іншій сфері діяльності (в науці, політиці, мистецтві тощо); це вчення про цю систему, загальна теорія метода [2, с. 25]. Аналізуючи енциклопедичні джерела, а саме Великий тлумачний словник сучасної української мови, можна дійти до висновку, що «система певних правил, принципів і операцій, що застосовуються у тій чи іншій сфері діяльності (в науці, політиці, мистецтві тощо)» включає і метод, як основний структурний елемент методології. Разом із тим, варто враховувати, що методологію складають у тому числі й правила, принципи та операції. Так, словник визначає метод як: 1) як спосіб пізнання явищ природи та суспільного життя; 2) як прийом або система прийомів, що застосовується в якій-небудь галузі діяльності (науці, виробництві тощо) [3, с. 664]. Тобто, основним елементом методології є метод, оскільки він розглядається не лише як сукупність правил, принципів і операцій, а й як об'єкт вивчення, а відповідно методологія є вченням про метод. Тож, аналіз методології основ охорони праці передбачає визначення методів, які використовують вітчизняні науковці при здійсненні своїх досліджень, тому звернемось до аналізу змісту дисертаційних робіт, які були відзначені нами раніше у даному дослідженні.

У праці І.І. Шамшиної «Правові проблеми регулювання відносин у сфері охорони праці в сучасних умовах» [4] методологічну базу склали діалектичний метод наукового пізнання, основні положення теорії держави і права, соціологічний і психологічний підходи до проблематики. Аналіз матеріалів, нормативних актів, спеціальної літератури здійснено за допомогою загальнонаукових методів – історико-аналітичного, системного, конкретно-соціологічного, функціонального, а також спеціальних юридичних методів – порівняльно-правового, формально-логічного та інших методів наукового пізнання. У процесі дослідження правової природи понятійних категорій і зовнішньої обробки правового матеріалу використовувалися такі прийоми як опис, аналіз, пояснення, тлумачення, класифікація [4, с. 8-9]. Звернемо увагу на те, що дослідниця розглядає поняття методології дещо ширше, адже відносить до методологічної бази своєї роботи окрім методів, наукові положення, підходи та прийоми. Щодо методів, дослідницею було використано діалек-

тичний, історико-аналітичний, системний, конкретно-соціологічний, функціональний, порівняльно-правовий та формально-логічний методи. Серед підходів виділено соціологічний та психологічний, а до прийомів віднесено опис, аналіз, пояснення, тлумачення, класифікація. Раніше нами було встановлено, що метод і є прийомом або сукупністю прийомів. Тобто, у даному контексті опис, аналіз, пояснення, тлумачення та класифікацію недоцільно розглядати у відриві від методів, який вони формують. В свою чергу, підходи являють собою прийоми, характерні для інших наук, відмінних від юридичної. Щодо цього, ми раніше у даній роботі відзначали, що охорона праці є сферою, яка може бути об'єктом дослідження багатьох наук і галузей права, тож використання дослідниками підходів, характерних для інших наук, окрім правової, є цілком адекватним підходом зі сторони дослідника.

О.В. Бакланом у дисертаційному дослідженні на тему «Контрольно-наглядова діяльність та адміністративний примус в сфері охорони праці (на матеріалах підрозділів державного нагляду за охороною праці Головного штабу МВС України)» було використано формально-логічний метод, передусім такі прийоми цього методу, як описання та аналіз [5, с. 10]. Автор обмежився використанням лише одного методу, що також є цілком допустимим в рамках того дослідження, яке він здійснив. Ширша система методів дозволила б йому розглянути виділене питання більш різносторонньо, проте досягнення науковцем поставлених цілей дослідження свідчить про те, що для аналізу контрольно-наглядової діяльності та адміністративного примусу в сфері охорони праці достатньо формально-логічного методу.

О.О. Бахуринська в дослідженні на тему «Кримінально-правова характеристика порушення вимог законодавства про охорону праці (ст. 271 КК України)» [6] для досягнення поставлених мети та завдань використала наступні методи: діалектичний – при визначенні правових механізмів охорони безпеки праці як об'єкта кримінально-правової охорони та об'єкта злочинного посягання; історико-правовий – при вивченні поглядів щодо об'єкта дослідження, а також при здійсненні порівняльного аналізу окремих положень КК 1960 та 2001 рр.; формально-догматичний – при встановленні змісту юридичних термінів та формулювань, вжитих у КК України та деяких зарубіжних країн; системно-структурний та функціональний – при здійсненні аналізу юридичних складів злочину, передбаченого ст. 271 КК, визначенні місця цієї статті в системі норм КК; порівняльно-правовий – при дослідженні основних підходів до нормативної регламентації кримінальної відповідальності за порушення вимог законодавства про охорону праці у кримінальному законо-

давстві зарубіжних країн; статистичний – при проведенні узагальнення матеріалів практики застосування судами м. Києва та Київської області норм про кримінальну відповідальність за порушення вимог законодавства про охорону праці та інших порушень вимог безпеки виробництва, а також при здійсненні аналізу статистичних даних про структуру та динаміку виробничого травматизму в Україні [6, с. 4-5]. Звернемо увагу на те, що перелік методів, використаних О.О. Бахуринською, є фактично ідентичним до методів, виділених у попередньо проаналізованих працях. Це можна пояснити наступним чином: по-перше, як нами встановлено, напрями, за якими здійснюються дослідження у сфері основ охорони праці, є доволі ідентичними, і вони передусім стосуються правового регулювання охорони праці; по-друге, дослідниця використовує у цілому широке коло методів, тобто розглядає об'єкт свого дослідження доволі різносторонньо. Звернемо увагу на те, що дослідник використав статистичний метод. У сфері охорони праці статистика відіграє важливу роль, адже демонструє показники травматизму на робочих місцях, який в свою чергу є свідченням наявності проблем у сфері охорони праці.

П.О. Ізуїта у дисертаційному дослідженні на тему «Правове регулювання охорони праці в умовах ринкової економіки» [7] використав як загальнонаукові методи пізнання об'єктивної дійсності, що базуються на діалектичному підході до об'єкта, який досліджується, так і окремі методи наукового пізнання. Так, методологічну основу дисертаційного дослідження становлять такі методи наукового пізнання, як формально-логічний, системно-структурний, логіко-семантичний, порівняльно-правовий та історико-правовий. Засоби формальної логіки надали можливість проаналізувати охорону праці як цілісне явище. Системно-структурний метод було застосовано для визначення місця і ролі інституту охорони праці в системі трудового права України. За допомогою логіко-семантичного методу поглиблено понятійний апарат. Порівняльно-правовий метод використано для порівняння національного законодавства в сфері охорони праці та законодавства Європейського Союзу. За допомогою історико-правового методу досліджувалося правове регулювання охорони праці на різних історичних етапах розвитку нашої держави [7, с. 5]. Знову ж таки, звернемо увагу на те, що перелік методів є ідентичним до того, яким користуються інші дослідниці у цій сфері. По суті, П.О. Ізуїта не використовує жоден метод, який не використовують його колеги. І формально-логічний, і системно-структурний, і логіко-семантичний, і порівняльно-правовий, і історико-правовий використовувались й іншими науковцями у досліджуваній сфері.

Привертає увагу метод документального аналізу, проте на нашу думку в досліджуваній сфері він є близьким за сутністю до статистичного. В сфері охорони праці при вивченні та узагальненні результатів діяльності органів публічної адміністрації найголовнішим є показники виробничого травматизму, які дозволяються визначити ступінь проблематичності сфери охорони праці. Також метод документального аналізу може застосовуватись при вивченні локального нормативно-правового регулювання, втім у такому разі він дублюватиме роль діалектичного методу. Тому, на нашу думку, враховуючи специфіку сфери охорони праці, використання методу документального аналізу не є першочерговим. Також звернемо увагу на те, що автор розглядає соціологію саме як метод, а не як підхід. Втім аналіз наукової літератури свідчить про те, що вітчизняні науковці переважно не розглядають дане явище як метод. Ми зі своєї сторони зійдемося на тому, що застосування знань інших галузей науки, відмінних від правової, є саме підходом, тобто одним із способів здійснення того чи іншого методу.

Таким чином, наше дослідження засвідчило, що методологію дослідження основ охорони праці формують наступні елементи:

1. Методи: 1) діалектичний метод; 2) історико-аналітичний (історико-правовий) метод; 3) системний (системно-структурний, структурно-функціональний) метод; 4) порівняльно-правовий метод; 5) формально-логічний (формально-догматичний, логіко-семантичний) метод; 6) статистичний метод.

2. Підходи:

1) соціологічний підхід; 2) психологічний підхід; 3) інші підходи.

3. Прийоми: 1) прийом опису; 2) прийом аналізу; 3) прийом пояснення; 4) прийом тлумачення; 5) прийом класифікації; 6) інші прийоми.

Щодо методів, діалектичний метод є провідним методом наукового пізнання, який не залежить від тимчасових історичних, економічних, політичних та інших умов. Він застосовується фактично усім дослідниками сфери основ охорони праці. У науковій літературі відзначається, що на сьогодні у сучасного дослідника є фактично два діалектичних методи: метод об'єктивності та метод пізнаваності й причинності (іншими словами, взаємозв'язку і взаємозалежності явищ у об'єктивному світі, та їх пояснення лише внутрішніми причинами) [8, с. 29]. Тобто, діалектичний метод полягає у визначенні сутності різноманітних правових явищ, їх змісту, причин їх виникнення. У проаналізованих нами роботах діалектичний метод застосовувався для визначення правових механізмів та для з'ясування сутності досліджуваних явищ в єдності їх змісту та форми, визначення їх сутності та змісту.

Порівняльно-правовий метод, згідно із визначенням І.В. Гаращук, є зіставленням юридичних понять, явищ, процесів одного порядку і з'ясування подібності та відмінності між ними. Даний метод застосовується вибірково за обов'язкової умови порівнюваності об'єктів, а в основу такого зіставлення покладені процеси формування і розвитку правових систем новітніх держав, розширення і поглиблення зв'язків між державами і їх групами, інтеграція останніх [9, с. 57]. Переносячи таку дефініцію у сферу охорони праці, під порівняльно-правовим методом варто розуміти порівняння окремих елементів охорони праці між собою; порівняння охорони праці із іншими підгалузями трудового права; порівняння правових норм, які врегульовують охорону праці тощо. Тобто, будь-яке порівняння правових явищ, їх зіставлення чи протиставлення, здійснюється за допомогою порівняльно-правового методу. Так само, може порівнюватись законодавство про охорону праці різних держав, нормативно-правові акти чинні сьогодні, та нормативно-правові акти, які були чинні раніше тощо. В дослідженнях, раніше проаналізованих нами у даній роботі, порівняльно-правовий метод використовувався саме для порівняння вітчизняного законодавства про охорону праці із законодавствами інших держав, передусім Європейського Союзу.

Формально-логічний (формально-догматичний, логіко-семантичний) метод розглядається Р.І. Радейко як виявлення та уточнення змісту права через вираження і фіксацію його форми на основі загальносоціальної методології, що включає в себе діалектично-матеріалістичний підхід як невід'ємну сферу пізнання, оскільки метод формалізації є складовою частиною будь-якого процесу розкриття законів об'єктивного світу [10, с. 91]. Тобто, даний метод дозволяє виявити логічні структури приписів нормативно-правових актів, а також пояснити їх, або ж сформулювати певні дефініції чи сутність понять. Тобто, використання формально-логічного, формально-догматичного чи логіко-семантичного методу у сфері охорони праці дозволяє встановити зміст термінів, встановлених у нормах законодавства про працю, а також сформулювати авторські визначення тих чи інших понять. У проаналізованих раніше в даному підрозділі роботах формально-логічний, формально-догматичний чи логіко-семантичний методи використовувались при встановленні змісту юридичних термінів та формулювань, вжитих у законодавстві України та деяких зарубіжних країн, зокрема таких як охорона праці, правове регулювання, публічна адміністрація, поглиблення понятійного апарату тощо.

Статистичний метод, як слідє із його назви, застосовується у разі виникнення необхідності наведення певних статистичних даних. Напри-

клад, О.О. Бахуринська застосовувала статистичний метод при проведенні узагальнення матеріалів практики застосування судами м. Києва та Київської області норм про кримінальну відповідальність за порушення вимог законодавства про охорону праці та інших порушень вимог безпеки виробництва, а також при здійсненні аналізу статистичних даних про структуру та динаміку виробничого травматизму в Україні [6, с. 5]. Саме останній приклад є найбільш поширеним у роботах в сфері основ охорони праці. Наведення статистичних даних про структуру та динаміку виробничого травматизму в Україні є показником того, чи існують проблеми у даній сфері та яка динаміка існує щодо їх вирішення.

Іншим елементом методології є підходи. Нами у процесі аналізу визначено, що вітчизняними дослідниками сфери основ охорони праці застосовувались соціологічний та психологічний підхід. Проте, слідуючи специфіці даної сфери, зробимо висновок про те, що у відповідних дослідженнях можуть використовуватись підходи, характерні і для інших галузей науки. Наприклад, у даній роботі нами встановлено, що величезна кількість робіт в сфері охорони праці здійснено у галузі технічних наук. В такому разі, застосування технічних підходів у сфері юридичної науки теж є можливим. В таких умовах виключати можливість застосування інших підходів у сфері охорони праці недоречно. Тому, зробимо висновок про те, що перелік підходів, як елементу методології дослідження основ охорони праці, є невичерпним.

Щодо прийомів, у загальнотеоретичному розумінні ними є способи виконання або здійснення чого-небудь [3, с. 1117]. В даній роботі нами визначено, що вітчизняні дослідники використовують прийоми опису, аналізу, пояснення, тлумачення, класифікації. Кожен окремий метод це набір необхідних для його реалізації прийомів. Наприклад, застосування порівняльно-правового методу може потребувати прийом опису, для того, щоб роз'яснити сутність порівнюваних правових явищ; прийом аналізу – для того, щоб порівняти їх спільні та відмінні риси; прийом пояснення – для того, щоб пояснити ці відмінності, виділити переваги та недоліки кожного із порівнюваних явищ. Іншими словами, кожен метод – це унікальна комбінація прийомів. Тому, зробимо висновок, що обмеження прийомів методології дослідження основ охорони праці вичерпним переліком є недоречним.

Таким чином, дослідження історіографії та методології дослідження основ охорони праці дозволяє зробити наступні висновки. По-перше, аналіз історіографії свідчить про те, що на сьогодні у досліджуваній сфері було здійснено не так багато дисертаційних досліджень. Не зважаючи на стрімкий розвиток сфери охорони праці після про-

голошення Україною незалежності, довгий час дослідження здійснювались переважно у формі науково-практичних коментарів до законодавства та навчальних посібників. Останніх два десятиліття намітилась тенденція до здійснення наукових розробок проблематики нормативно-правового регулювання охорони праці та відповідальності суб'єктів трудових правовідносин за порушення вимог охорони праці. Але кількість таких робіт є занадто незначною.

По-друге, аналіз питання методології дослідження основ охорони праці продемонстрував однакове застосування методів наукового пізнання дослідниками основ охорони праці. Проаналізований перелік методів є стабільним для праць усіх науковців, виділених нами для аналізу. Результати дослідження свідчать про те, що найбільш часто вченими застосовується діалектичний, історико-аналітичний, системний, порівняльно-правовий, формально-логічний та статистичний методи.

Література

1. Загальна теорія держави і права : Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; За ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.
2. Основи методології та організації наукових досліджень : Навч. посіб. для студентів, курсантів, аспірантів і ад'юнтів за ред. А. Є. Конверського. К.: Центр учбової літератури, 2010. 352 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови : словник Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К.; Ірпін'є: ВТФ «Перун», 2002. 1440 с.
4. Шамшина И. И. Правовые проблемы регулирования отношений в сфере охраны труда в современных условиях : дис... канд. юрид. наук: 12.00.05; Восточноукраинский национальный ун-т им. В.И.Далы. Луганск, 2002. 188 л.
5. Баклан О. В. Контрольно-наглядова діяльність та адміністративний примус в сфері охорони праці (на матеріалах підрозділів державного нагляду за охороною праці Головного штабу МВС України) : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 Національна академія внутрішніх справ України. К., 2002. 239 арк.
6. Бахуринська О. О. Кримінально-правова характеристика порушення вимог законодавства про охорону праці (ст. 271 КК України) : дис... канд. юрид. наук: 12.00.08; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. К., 2007. 235 арк.
7. Ізуїта П. О. Правове регулювання охорони праці в умовах ринкової економіки : дис... канд. юрид. наук: 12.00.05; Харківський національний ун-т внутрішніх справ. Х., 2008. 177 арк.
8. Шевчук Р. М. Діалектичний метод у правознавстві: окремі аспекти. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2012. № 2. С. 25–34.
9. Гаращук І. В. Порівняльно-правовий метод у дослідженні місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 29. С. 54–66.
10. Радейко Р. І. Формалізація як метод дослідження правових явищ. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки. 2014. № 810. С. 86–93.

Анотація

Чернега Р. Т. Методологічні основи дослідження охорони праці. – Стаття.

У статті розкрито історіографію та методологію дослідження основ охорони праці. Виокремлено наукові позиції вітчизняних вчених на предмет методології дослідження. Встановлено, що методологію дослідження основ охорони праці формують методи та підходи. Зроблено висновок про те, що найбільш часто вченими застосовується діалектичний, історико-аналітичний, системний, порівняльно-правовий, формально-логічний та статистичний методи.

Ключові слова: методологія, дослідження, охорона праці, методи, підходи.

Аннотация

Чернега Р. Т. Методологические основы исследования охраны труда. – Статья.

В статье раскрыто историографию и методологию исследования основ охраны труда. Выделены научные позиции отечественных ученых на предмет методологии исследования. Установлено, что методологию

исследования основ охраны труда формируют методы и подходы. Сделан вывод о том, что наиболее часто учеными применяется диалектический, историко-аналитический, системный, сравнительно-правовой, формально-логический и статистический методы.

Ключевые слова: методология, исследования, охрана труда, методы, подходы.

Summary

Cherneha R. T. Methodological bases of labor protection research. – Article.

The article describes the historiography and methodology of researching the basics of occupational safety. The scientific positions of domestic scientists on the subject of research methodology are highlighted. It is established that the methodology of researching the basics of occupational safety is shaped by methods and approaches. It is concluded that the most commonly used scientists use dialectical, historical-analytical, systemic, comparative-legal, formal-logical and statistical methods.

Key words: methodology, research, labor protection, methods, approaches.

ЕКОЛОГІЧНЕ І ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342 (477)

С. В. Дегтярєва
кандидат юридичних наук,
докторант

Харківського національного університету внутрішніх справ

**АГРОПРОМИСЛОВИЙ КОМПЛЕКС УКРАЇНИ ЯК ПРЕДМЕТ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

Постановка проблеми. Необхідність всебічного вивчення предмета адміністративно-правового регулювання агропромислового комплексу України обумовлюється певним рівнем недосконалої норм чинного національного законодавства в царині правового забезпечення перетворення й функціонування сучасного агропромислового комплексу та регламентації аграрних відносин – як внутрішніх, так і зовнішніх. А також системним реформуванням зазначеної сфери в умовах сьогодення, у змісті яких говорить про те, що до пріоритетних завдань держави належить розвиток агропромислового комплексу на державному та регіональному рівнях, на фоні незадовільного правового забезпечення аграрних реформ в минулому. До того ж, здійснення адміністративно-правового регулювання агропромислового комплексу обумовлено також і соціально-економічними потребами суспільства та необхідністю мінімізації рівня ризику як для продавців, так і покупців. Більше того регулювання агропромислового комплексу України зумовлюється державним інтересом гарантування соціального спокою та стабільності у суспільстві, особливо в умовах сучасних світових кризових явищ. Останнє є одним із важливих чинників у вирішенні ряду соціальних та економіко-правових проблем в країні.

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

Саме тому **метою статті** є: дослідити агропромисловий комплекс України як предмет адміністративно-правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. Визначаючи в якості предмета адміністративно-правового регулювання агропромисловий комплекс України необхідним є визначення зміст останнього, що викликає певні розбіжності в наукових дослідженнях. В контексті дослідження необхідним на наш погляд є визначення того, що питань які стосується безпосередньо АПК, а саме його визначення. Так, Т.В. Остапенко наголошує, що це «цілісне полікомпонентне утворення, що складається з видів діяльності основного виробництва, виробничої та соціальної інфраструктури, пов'язаних між собою технологічними, організаційними та економічними зв'язками з приводу виробництва, обміну, розподілу та споживання продукції сільськогосподарського походження задля досягнення інтеграційної мети національної соціально-економічної системи – забезпечення продовольчої та агросировинної безпеки держави» [1, с.30]. Тобто авторами наголошується на наявності взаємозв'язку між основними видами економічної діяльності АПК та соціальної інфраструктурою, а також наголошено на необхідності забезпечення продовольчої безпеки держави. Основна увага приділяється залежності взаємовідносин сільського господарства та галузей промисловості від рівня агропромислової інтеграції. Отже, АПК охоплює усі стадії виробництва і реалізації сільськогосподарської продукції та її переробки, виробництво засобів виробництва для сільського господарства і тісно пов'язаних з ним галузей, їх матеріально-технічне забезпечення і виробниче обслуговування [2].

З чого вбачається, що агропромисловий комплекс має складну структуру, оскільки до нього належать: 1) галузі, що виробляють засоби для сільськогосподарського виробництва та інших галузей; 2) сільськогосподарське виробництво; 3) галузі, що здійснюють переробку, збереження, транспортування продукції із сільськогосподарської сировини, доведення її до споживача; 4) виробнича і соціальна інфраструктура. А з урахуванням

виключної значущості цієї сфери для народного господарства, Законом України від 17 жовтня 1990 р. «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» (з подальшими змінами) [3] її віднесено до пріоритетних.

Розкриваючи поняття предмета правового регулювання, очевидним є те, що кожний вчений наводить свої аргументи на користь визнання найбільш обґрунтованою саме його позиції, однак у цілому будь-які принципові протиріччя між зазначеними міркуваннями, на наш погляд, відсутні. У цьому контексті, здається, можна погодитися з А. В. Поляковим, який вважає протиріччя в трактуваннях предмета правового регулювання невинуватими, оскільки «право впливає на поведінку суб'єктів і регулює її, а поведінкові акти лежать в основі суспільних відносин, у зв'язку з чим, не буде помилкою, вважати, що предметом правового регулювання є суспільні відносини, які регулюються через поведінку суб'єктів соціальної взаємодії» [4, с. 443]. На думку А. В. Полякова, «в сферу правового регулювання повинні входити ті відносини, які об'єктивно потребують правового опосередкування і «вписуються» в правову структуру. Це означає, що вони мають своє місце в ієрархії соціальних цінностей, можуть бути змодельовані в правовій нормі і перекладені мовою суб'єктивних прав і обов'язків» [4, с. 443].

Вважаємо, що не можна недооцінювати важливість та значення визначення предмета правового регулювання, у зв'язку з чим спірною видається таке його трактування, згідно з яким констатується лише факт необхідності впливу на такі відносини з боку держави. Очевидно, що зміни стосуються не тільки потреб суспільства в цілому, а й інтересів конкретних осіб. Отже, на нашу думку, недостатньо говорити тільки про заінтересованість держави як про стримуючий критерій правового регулювання.

Так, аналізуючи пропоновані різними авторами визначення предмета правового регулювання, можна виділити два основні підходи. Відповідно до першого з них предметом правового регулювання слід вважати суспільні відносини. Відповідно, другим предметом є не самі суспільні відносини, а поведінка людей. Супротивники цієї точки зору стверджували, що через вплив на поведінку людей право регулює суспільні відносини, направляючи їх розвиток [5, с. 162]. Проміжну позицію займав Н. Немвайченко, який розглядав суспільні відносини як загальний об'єкт правового впливу [6]. Безпосереднім предметом правового регулювання є різноманітні дії, діяльність учасників цих відносин.

Водночас щодо визначення предмета конкретної галузі права як критерію виділення її із загальної системи права більш точним є виділення саме кола суспільних відносин, тому що саме вся

сукупність суспільних відносин дозволяє повного мірою визначити сферу дії та специфіку цієї правової галузі. Тому, не протиставляючи поведінку суб'єктів і суспільні відносини як об'єкти правового регулювання, погодимось з висловленою позицією, що предмет регулювання галузі – це «особлива специфічна сфера суспільних відносин». Однак чи всі суспільні відносини включаються в предмет правового регулювання? Щодо цього питання в юридичній науці також існують різні відповіді [5, с. 162].

Переважає більшість вітчизняних адміністративістів зазначає, що предметом правового регулювання адміністративного права виступають суспільні відносини управлінського характеру. Т.О. Коломоєць [7, с. 98] відзначав, що сьогодні у колах вітчизняних учених-адміністративістів домінує положення про поліструктурність та комплексність предмета адміністративного права. Ще одним дискусійним аспектом у питанні остаточного формулювання змісту предмета адміністративно-правової галузі є захоплення «дробленням» галузі, а саме: намагання окремих учених-адміністративістів обґрунтувати доцільність виокремлення чималої кількості нових підгалузей у межах галузі адміністративного права. Прикладом таких наукових «новацій» є пропозиція виокремлення, наприклад, будівельної галузі як підгалузі адміністративного права (зокрема, у дисертації О.В. Стукаленко, 2016 р. [8, с. 5]). Це викликає низку питань, пов'язаних із нормативним забезпеченням та фіксацією відповідних норм.

Як зазначає Т.О. Коломоєць [9, с. 29], відсутність у більшості наукових праць із подібними пропозиціями виокремлення підгалузей адміністративного права (наприклад, адміністративно-господарського, адміністративно-земельного, муніципального, службового, освітянського, атомного і навіть наукового права [10, с. 52-57]) детальної аргументації щодо наявності в відповідній сукупності норм права ознак самостійної галузі актуалізує наукову дискусію як щодо доцільності виокремлення таких елементів, так і щодо наявності в них ознак того чи іншого елемента системи права [9, с. 29].

Розмірковуючи про предмет адміністративного права, В. Галушко наголошує, що межі предмета сучасного адміністративного права окреслюються: по-перше, адміністративною діяльністю суб'єктів публічної адміністрації щодо надання адміністративних послуг; по-друге, адміністративною діяльністю суб'єктів публічної адміністрації щодо здійснення управлінської (виконавчо-розпорядчої) діяльності: у процесі виконавчої діяльності суб'єкти публічної адміністрації забезпечують публічне виконання законів на території всієї держави; розпорядча діяльність полягає у прийнятті суб'єктами публічної адміністрації підзаконних

нормативно-правових та індивідуальних адміністративних актів на основі та з виконання законів. Відповідно, на його думку, предметом адміністративного права України є суспільні відносини, які виникають між суб'єктами публічної адміністрації й об'єктами публічного управління, до яких належать: 1) приватні фізичні особи: а) громадяни України; б) іноземці; в) особи без громадянства; г) приватні фізичні особи зі спеціальним статусом (наприклад, фізичні особи-підприємці); 2) приватні юридичні особи; 3) підпорядковані по службі, які нижче стоять в ієрархічному статусі, суб'єкти публічної адміністрації [11, с. 85].

З огляду на всі наведені підходи, ми вважаємо зазначити, що В.Б. Авер'янов ще у 1999 р. вказував, що адміністративно-правове регулювання в практичній діяльності охоплює три поняття: державне управління, державно-адміністративне регулювання та державні послуги [12]. До того ж автор в якості предмета адміністративного права розглядає як групу однорідних суспільних відносин, що формуються у процесі державного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами, а також реалізації повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та деяким іншим недержавним інституціям; діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян, надання їм, а також юридичним особам різноманітних адміністративних (управлінських) послуг; внутрішньої організації та діяльності апаратів усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій, а також у зв'язку з проходженням державної служби або служби в органах місцевого самоврядування; застосування заходів адміністративного примусу, включаючи адміністративну відповідальність щодо фізичних і юридичних осіб; та у зв'язку з реалізацією юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права [13, с. 71].

Саме такий підхід дозволяє обґрунтувати не просто зв'язок понять «адміністративно-правове регулювання», а й перспективи розвитку адміністративно-правового регулювання у сфері АПК з урахуванням сучасних тенденцій, розглядаючи це поняття у контексті предмета адміністративно-правового регулювання. З огляду на дослідження В.Б. Авер'янова, Р.В. Ігонін, у контексті визначення предмета адміністративного права як соціальних відносин у сферах державного управління, державного регулювання та державних послуг, доцільно позначити відносини в АПК та його діяльність загалом як фактор, що потребує

державної регламентації, причому регламентації адміністративного типу [14, с. 139].

Досліджуючи місце «управлінської складової» в структурі адміністративного права, В. Б. Авер'янов зазначає, що вона є тільки однією з частин діяльності органів публічної влади. Виходячи з цього він пропонує доповнити предмет адміністративного права трьома групами не «управлінських» відносин: а) тих, які виникають у зв'язку з підготовкою і прийняттям різного роду індивідуальних рішень з приводу реалізації численних суб'єктів прав приватних осіб; б) відносин як реагування на різноманітні інші звернення приватних осіб, включаючи розгляд в адміністративному порядку їхніх скарг; в) відносин щодо застосування адміністративного примусу [15]. При цьому, на його думку, за будь-якого підходу до тлумачення предмета адміністративного права за управлінськими відносинами в цілому зберігається провідне визначальне місце [16, , с. 241].

Тож, наукові позиції окреслюють предмет регулювання адміністративного права вже більш масштабно. Так, зокрема, вказується, що:

- сукупність відносин, які нині регулюються адміністративним правом, перетворюють на предмет галузі такі чинники, як публічна адміністрація, публічне адміністрування, відносини адміністративних зобов'язань тощо [17, с. 22].

- адміністративне право регулює суспільні відносини: 1) які формуються в процесі публічного адміністрування економічної, соціально-культурної, адміністративно-політичної галузей, під час реалізації органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями та деякими іншими недержавними інституціями повноважень, делегованих органами виконавчої влади; 2) які мають місце в реалізації юрисдикції адміністративних судів і поновленні порушених прав суб'єктів адміністративного права; 3) які виникають під час застосування заходів адміністративного примусу щодо осіб приватного права [18, с. 10-11]; 4) які виникають у зв'язку із забезпеченням суб'єктами публічної влади прав і свобод людини та громадянина, наданням особам приватного права різноманітних адміністративних послуг; 5) які мають місце у сфері публічного адміністрування об'єктів державної та комунальної власності; 6) які мають місце у внутрішній організаційній діяльності органів публічної влади; 7) які виникають у сфері взаємодії органів публічної влади з інституціями громадянського суспільства [19, с. 58].

- зміст предмета адміністративного права утворюють відносини: 1) публічного управління; 2) відповідальності суб'єктів публічної адміністрації за неправомірні діяння; 3) публічних послуг; 4) відповідальності за порушення встановлених правил [20, с. 34];

З опрацьованих джерел стає зрозумілим, що предмет адміністративного права утворюється за рахунок різних видів адміністративно-правових відносин (суспільних відносин, які регулюються нормами адміністративного права), тобто, інакше кажучи, він є моністичним. Цей висновок, здавалося б, є очевидним та беззаперечним, адже у предметі адміністративного права, дійсно, знаходиться об'єднання виключно один вид правовідносин – адміністративно-правові відносини [21, с. 83].

Висновок. Отже, АПК посідає значне місце в народному господарстві та представляє собою сукупність галузей народного господарства, зайнятих виробництвом продукції сільського господарства, при цьому не обмежуючись сільськогосподарською продукцією, включаючи інші товари споживання, її зберіганням, переробкою і доведенням до споживача. В свою чергу під поняттям предмет адміністративно-правового регулювання слід розуміти групи однорідних суспільних відносин регулятивного характеру, які формуються між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами та полягають в адмініструванні різних сфер суспільного життя, що полягає у наданні адміністративних послуг і здійсненні виконавчо-розпорядчої діяльності публічною адміністрацією, що реалізуються в рамках певного органу державної влади, місцевого самоврядування чи недержавної організації, у випадку делегування їй державних повноважень, з метою забезпечення його (її) належного функціонування, що передбачає здійснення внутрішньо-організаційні управлінські відносини.

В рамках представленої в роботі проблематики предмет адміністративно-правового регулювання полягає у системі суспільних відносин між суб'єктами державної влади, а саме: вищими органами державної влади, так і спеціалізованими, місцевими органами виконавчої влади, які здійснюють державне регулювання АПК та приватними особами, що здійснюють сільськогосподарську діяльність, які виникають у сфері владно-розпорядчої діяльності, надання адміністративних сервісних послуг, з метою публічного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства держави, при суворому дотриманні принципу законності із можливістю застосування до суб'єктів сільського господарства, які порушують аграрне законодавство засобів державного примусу.

Література

1. Остапенко Т.В. Пріоритетні напрями розвитку вітчизняного АПК в умовах глобалізаційних викликів. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2015. Вип. 750. С. 29–32.
2. Адміністративне право України : Підручник. Вид. 2, змін, і доп.; За заг. ред. Т.О. Коломoeць. Істина, 2012. 528 с. URL: <https://pidruchniki.com/1502010455889/>

[pravo/administrativno-pravove_regulyuvannya_sferi_promislovosti#87](#).

3. Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві : Закон України. *Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР)*. 1990. № 45. Ст. 602.

4. Поляков А. В. Общая теория права. СПб.: Изд-во «Юридический центр Пресс», 2001. 642 с. С. 443.

5. Турінін О. В. Предмет адміністративно-правового регулювання службових відносин. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2014. № 12. Том 1. С. 162–165.

6. Неумивайченко Н.М. Державна служба: розмежування і взаємозв'язок трудових і адміністративних правовідносин. *Вісник Академії правових наук України*. 2001. № 2(25). С. 155–162.

7. Коломoeць Т.А. Современная теория административного права Украины: тенденции и перспективы формирования. Сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), 25 марта 2016 года: в 3-х томах; под. ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России. 2016. Т. 1. 252 с. С. 97–102.

8. Стукаленко О.В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі: теоретико-правові та праксеологічні засади : автореф. дис. на здобуття наук, ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпро, 2016. 36 с.

9. Коломoeць Т.О. Адміністративно-процесуальне право – самостійна галузь національного права (в аспекті пошуку нової моделі предмета адміністративного права України). *Публічне право*. 2016. № 1(21). С. 27–33.

10. Мосьондз С.О. Наукове право як результат оновлення предмета адміністративного права України. *Публічне право*. 2016. № 1(21). С. 52–57.

11. Галуцько В. В. Предмет сучасного адміністративного права України. *Форум права*. 2010. № 2. С. 83–88.

12. Авер'янов В. Б. Державне управління: теорія і практика; В. Б. Авер'янов, В. В. Цветков, В. М. Шаповал, С. П. Кисіль, Л. Т. Кривенко. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 431с. URL:<http://ukrkniga.org.ua/ukrkniga-text/692/38/>.

13. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. Том 1. Загальна частина; ред. колегія. Київ : *Юридична думка*, 2004. 584 с.

14. Авер'янов В. Державне управління у змісті предмета адміністративного права. *Вісник Академії правових наук України*. 2004. № 2 (37). С. 139–149.

15. Авер'янов В.Б. Утвердження принципу верховенства права у новій доктрині українського адміністративного права. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2006. № 11 (61). С. 57–63.

16. Державне управління : європейські стандарти, досвід та адміністративне право; Авер'янов В.Б., Дерезь В.А., Школик А.М., та ін.; за ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Юстиніан, 2007. 288 с.

17. Курс адміністративного права: підручник; В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін.; за ред. В.В. Коваленка. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.

18. Коломoeць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник; Т.О. Коломoeць. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

19. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право : навч. посібник; Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко; за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.

20. Коломоєць Т.О., Колпаков В.К. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України»: навч. лекція. Київ: Ін Юре, 2014. 240 с.

21. Питання адміністративного права. Кн. 2; відп. за вип. Н. Б. Писаренко. Харів: ООО «Оберіг», 2018. 182 с.

Анотація

Дегтярьова С. В. Агропромисловий комплекс України як предмет адміністративно-правового регулювання. – Стаття.

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства, надано характеристику агропромислому комплексу України як предмету адміністративно-правового регулювання. Констатовано, що АПК посідає значне місце в народному господарстві та представляє собою сукупність галузей народного господарства, зайнятих виробництвом продукції сільського господарства, при цьому не обмежуючись сільськогосподарською продукцією, включаючи інші товари споживання, її зберіганням, переробкою і доведенням до споживача.

Ключові слова: агропромисловий комплекс, предмет, адміністративно-правове регулювання, народне господарство.

Аннотация

Дегтярёва С. В. Агропромышленный комплекс Украины как предмет административно-правового регулирования. – Статья.

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства,

охарактеризован агропромышленный комплекс Украины как предмет административно-правового регулирования. Констатировано, что АПК занимает значительное место в народном хозяйстве и представляет собой совокупность отраслей народного хозяйства, занятых производством продукции сельского хозяйства, при этом, не ограничиваясь сельскохозяйственной продукцией, включая другие товары потребления, хранения, переработкой и доведением до потребителя.

Ключевые слова: агропромышленный комплекс, предмет, административно-правовое регулирование, народное хозяйство.

Summary

Dehtiarova S. V. Agroindustrial complex of Ukraine as a subject of administrative and legal regulation. – Article.

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists and norms of the current legislation, a description of the agro-industrial complex of Ukraine as a subject of administrative and legal regulation is given. It is stated that agroindustrial complex occupies a significant place in the national economy and represents a set of branches of the national economy engaged in the production of agricultural products, while not limited to agricultural products, including other goods of consumption, its storage, processing and bringing to the consumer.

Key words: agro-industrial complex, subject, administrative and legal regulation, national economy.

УДК 340.115

Г. С. Корнієнко
кандидат юридичних наук, доцент,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

СУЧАСНІ МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ АГРОБІЗНЕСУ ЯК ПРАВОВОЇ КАТЕГОРІЇ

Вступ. Здобуття нового знання багато в чому відбувається завдяки правильному застосуванню дослідником наукових методів пізнання, грамотне оперування якими дозволяє всебічно вивчити те чи інше явище, що становить предмет наукового інтересу, визначити його природу, встановити діалектичний зв'язок з іншими явищами та, в кінцевому рахунку, досягти поставленої дослідницької мети у розв'язанні наукової проблеми.

Вітчизняний агробізнес є недостатньо дослідженою категорією науки аграрного права. Питання щодо його структури, особливостей та місця в системі аграрного права все ще залишаються відкритими та потребують наукового обґрунтування. Дослідження правової природи агробізнесу неможливе без розуміння його споріднених категорій, внутрішньої системи та зв'язків, зумовленості правовою регламентацією. Проблемний аспект наукового осмислення агробізнесу полягає ще і в тому, що на рівні юридичних наук розглядалися лише методи пізнання аграрного права, без урахування особливостей агробізнесу, які відбиваються і на виборі методів його вивчення.

Аналіз публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми. Проблема методології юридичної науки присвячена значна кількість наукових досліджень, таких як «Організація та методологія наукових досліджень» О. Г. Данильяна та О. П. Дзьобаня [1], «Методологія права на сучасному етапі державотворення» М. С. Кельмана [2], «Способы осмысления правовой реальности» С. І. Максимова [3], «Методологія юридичної науки» П. М. Рабіновича [4]. Ці праці висвітлюють засади методології юридичної науки, етапи, шляхи наукового пізнання, види та порядок застосування методів дослідження та логіки побудови окремих наукових робіт. Методологія наукового пізнання аграрного права була предметом аналізу дисертаційної роботи М. М. Чабаненко «Система аграрного права України: методологічні засади становлення та розвитку» [5]. Попри розроблену методологію пізнання правових явищ, вона не була застосована до визначення методів агробізнесу як самостійної аграрно-правової категорії. Таким чином, можна констатувати наявність нагальної потреби виявлення методів дослідження агробізнесу і відсутність у вітчизняній науці спеціального дослідження цієї проблеми.

Метою статті виступає визначення методів дослідження агробізнесу як правової категорії.

Її досягнення зумовлює необхідність розв'язання завдання щодо надання характеристики поняття та класифікації методів юридичної науки, що можуть бути застосовані для пізнання агробізнесу, його системи, змісту правовідносин тощо.

Виклад основного матеріалу. Відомо, що методологія та методи дослідження є поняттями нетотожними: методологія є ширшою за суттю, ніж методи. Одним із загальноприйнятих підходів до її розуміння є визначення методології як системи методів. Так, О. Г. Данильян та О. П. Дзьобань слушно вказують, що методологія – це філософське вчення про методи пізнання і перетворення дійсності; про застосування принципів світогляду до процесів пізнання, до практики [1, с. 242]. Для пізнання правового явища застосовується методологія права/юридичної науки, яке являє собою керівну ідею, систему світоглядних принципів, що виявляють себе на всьому шляху дослідження права, а також обґрунтування такої ідеї [6, с. 24]. М. С. Кельман підкреслює, що методологію юридичної науки слід розглядати як складне за своєю структурою внутрішньо диференційоване багаторівневе утворення [7, с. 23]. Вона виконує функції щодо визначення способів наукового дослідження; надає можливість досягнути поставленої мети дослідження, отримати нові та удосконалити існуючі поняття та явища, поповнити новою інформацією існуючі наукові здобутки [8, с. 56]. Досягнення мети наукової роботи можливе шляхом застосування необхідних методів дослідження.

Методи – це спосіб отримання науково обґрунтованого результату дослідження з урахуванням об'єкта та предмета наукової роботи. У юридичній науці існує декілька класифікацій методів пізнання правових явищ. Так, В. М. Сирих вказує на особливість наукового пізнання права, що має прояв у логіці пізнання, яке ведеться раціональним шляхом із застосуванням загальних, спеціальних та конкретно-наукових методів [9, с. 5 – 6]. Г. О. Бірта, Ю. Г. Бургу виокремлюють наступні методи: філософські, загальнонаукові, приватнонаукові, дисциплінарні, міждисциплінарні [10, с. 24]. О. Г. Данильян, О. П. Дзьобань доводять, що методи наукового пізнання можуть поділятися за різними критеріями: за типом знання розрізняють філософські, загальнонаукові та конкретно-наукові методи; за рівнем знання – теоретичні й емпіричні методи; за способом реалізації – інтуїтивні й наукові методи; за виконуваними

функціями – методи отримання інформації, методи аналізу інформації й методи подання інформації; за формами представлення знання – якісні й кількісні методи тощо [1, с. 245]. С. І. Максимов вказує, що у методології правознавства слід виділити такі рівні: 1) філософський; 2) загальнонауковий; 3) спеціально-юридичний, який являє собою систему характерних для правознавства методів пізнання права: нормативно-аналітичний, догматичний, порівняльно-правовий та ін. [6, с. 25]. Ці групи (типи) методів характеризує також і М. С. Кельман. Він вказує, що «до першого рівня прийнято зараховувати взяті у методологічній функції філософські категорії і поняття (історичне і логічне, конкретне і абстрактне тощо) і систему світоглядно обумовлених принципів пізнання. До загальнонаукових методів належать ті, котрі використовуються більшістю наук (логіки різного роду), а до спеціально-наукових – методи, що діють у межах однієї чи кількох близьких наук (в юриспруденції це, наприклад, метод порівняльного правознавства, техніко-юридичний метод» [11, с. 206].

Наведені методи можуть бути застосовані до дослідження будь-якої правової категорії, зокрема агробізнесу. Складність вибору методів дослідження цієї категорії полягає в тому, що вони використовуються для пізнання багатоаспектного правового явища, що може розглядатися з правової, економічної, соціальної, екологічної точок зору. Тому система методів дослідження агробізнесу повинна формуватися з урахуванням неоднозначного змістовного навантаження цього об'єкта, у зв'язку із чим вона охоплює декілька рівнів методологічного інструментарію. У цілому можна зазначити, що інструментом дослідження агробізнесу як правового явища слід обрати систему філософських, загальнонаукових та спеціальних методів.

Виконання будь-якого наукового дослідження, незалежно від галузі знань, передбачає використання філософських методів, які створюють фундамент наукової роботи. Філософські методи – це не жорстко фіксовані регулятиви, а система «м'яких» принципів, операцій, прийомів, що носять загальний, універсальний характер, тобто перебувають на вищих «поверхнях» абстрагування [12, с. 27]. До цих методів належать: діалектичний, метафізичний, аналітичний герменевтичний, інтуїтивний, феноменологічний.

Універсальним методом пізнання правових явищ вважається діалектичний метод. Він є інструментом дослідження окремих процесів правової реальності, що дійсно зумовлюються суперечливими протилежностями, які необхідно виокремити і зняти віднайденням об'єднуючих соціально-правових реалій, які здатні примирити протилежності на вищому рівні духовно-матеріального правового універсуму [13, с. 218]. Діалек-

тика дозволяє виявити протилежні тенденції у досліджуваному об'єкті. Застосування цього методу надає можливість виявити єдність та протиріччя агробізнесу. Це виявляється, зокрема, у тому, що діяльність агробізнесу зазвичай спрямовується на отримання прибутку, тож може вступати у конфлікт інтересів, наприклад, із соціальним розвитком села. Модель агробізнесу у вигляді діяльності, наприклад, фермерських господарств потенційно містить протиріччя із корпоративною моделлю агробізнесу. За наявності певних обставин та несприятливих умов (економічного, соціального, політичного тощо характеру) тут теж може проявитися як конфлікт.

Герменевтичний метод ґрунтується на сукупності принципів і способів тлумачення й інтерпретації текстів, що можуть мати форму як нормативно-правових, так й інших правових документів, наукових монографій, інших письмових праць учених, і виконує функцію посередника між загальною та абстрактною нормами і конкретними життєвими ситуаціями, до яких застосовують ці норми [14, с. 62]. Названий метод дозволяє виявляти колізії, конкуренцію у нормах права в сфері агробізнесу, зокрема, виявляти заінтересованість певних груп у прийнятті закону з точки зору наявності корупційного елемента при прийнятті та застосуванні нормативного акта.

У сучасних дослідженнях все частіше звертаються до аксіологічного методу дослідження, який дозволяє виявити цінність права та його зв'язок із іншими цінностями. Застосування аксіології у правових наукових розвідках виступає необхідною умовою гармонійної побудови правового регулювання будь-якого явища, сфери, особливо тих, що стосуються людини, її життя та діяльності. Звернімо увагу, що сучасними напрямками розвитку агробізнесу є виробництво та реалізація безпечних, органічних продуктів, а також соціальна підтримка розвитку села. Зазначені сфери спрямовані саме на забезпечення здорового буття людини, що завжди становить певну цінність. Тому застосування аксіологічного підходу має об'єктивне підґрунтя. Ціннісний підхід у правовому регулюванні агробізнесу став утілюватися в законодавстві не так вже й давно, проте є соціально виправданим новим методом, тож потребує більш активного застосування.

Одним із конкретно-наукових методів дослідження агробізнесу можна вважати синергетичний метод. Синергетика, синергетичний підхід виникли в процесі розвитку теорії складних систем. О. М. Балинська та В. А. Яценко справедливо зазначають, що «синергетика стосується не всіх систем, наявних у світі, а лише впорядкованих, сформованих на принципі самоорганізації» [15, с. 4]. Відповідно до синергетичного тлумачення світу, більшість систем, що існують у природі,

належать до систем відкритого типу. Між ними постійно відбувається обмін енергією, речовиною інформацією, а тому для них характерна постійна мінливість і схоластичність [16, с. 333]. Отже, синергетичний метод дозволяє виявити характеристики самоорганізованих систем у стані нестабільності. Зокрема, у праві нестабільність виникає у разі правопорушення, коли стабільність правовідносин відхиляється від визначеного правового регулювання. Вказаний метод може застосовуватися для дослідження агробізнесу із врахуванням таких чинників: 1) агробізнес можна розглядати як систему взаємозв'язків між різними суб'єктами; 2) допустимо, що система взаємозв'язків агробізнесу може мати певну нестабільність; 3) агробізнес має властивості самоорганізації, яка може самостійно формуватися та розвиватися, що також припускає її нелінійне функціонування; 4) агробізнес перебуває під постійним впливом політичної, економічної, соціальної системи, що визначаються нестійкістю, саме такий стан закладає елемент нестабільності у правовідносини агробізнесу. Наведене підкреслює доцільність використання синергетичного методу при дослідженні становлення та розвитку українського агробізнесу.

Конкретизація наукового пізнання предмета дослідження, як підкреслено в літературі, відбувається завдяки застосуванню загальнонаукових методів, які прийнято поділяти на три групи: методи емпіричного дослідження (спостереження, порівняння, вимірювання, експеримент); методи, які застосовуються на емпіричному та теоретичному рівнях досліджень (абстрагування, аналіз та синтез, моделювання); методи теоретичних досліджень (ідеалізація, аксіоматичний метод, гіпотези та припущення, історичний метод, системний підхід) [17, с. 9 – 10]. Незважаючи на універсальність цих методів, їх застосування у сфері юридичних наук потребує власної аргументації та логіки використання, оскільки не всі вони можуть бути застосовані у сфері права. Наприклад, метод вимірювання не може бути використано для пізнання правової матерії.

Серед загальнонаукових найбільш поширеними є методи аналізу та синтезу, історичний метод, метод припущення. Основними видами аналізу вважаються: механічне розчленування, визначення динамічного складу, виявлення форм взаємодії частин цілого, знаходження причин явищ, виявлення рівнів знання і його структури [1, с. 271]. Аналіз надає можливість виокремити як інститути агробізнесу, так і окремі елементи категоріального апарату. Синтез доцільно використовувати для встановлення цілого з раніше виділених частин та пізнання нормативно-правових зв'язків між різними правовими категоріями, внаслідок чого може бути отримано нове поняття

та вироблена правова позиція у сфері агробізнесу. Крім того, можливе застосування інформаційного аналізу та інформаційного синтезу. Інформаційна складова функціонування агробізнесу зумовлена накопиченням інформації, правилами обробки інформації та формуванням різних державних реєстрів (Державний реєстр операторів, що здійснюють виробництво продукції відповідно до вимог законодавства у сфері органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції, Державний реєстр органічного насіння і садивного матеріалу, Державний реєстр пестицидів і агрохімікатів, дозволених до використання в Україні, тощо). Тому для вивчення агробізнесу, його системи, правовідносин доцільно використовувати інформаційний метод.

Вивчення вітчизняного агробізнесу передбачає застосування історичного методу, завдяки якому можна визначити етапи формування агробізнесу, зокрема у системі правового регулювання аграрних відносин. Вбачається, що для дослідження агробізнесу доцільне використання методу припущення. Він дає змогу припустити гіпотезу існування певного явища, структури, причинно-логічних зв'язків тощо. Нарешті, за допомогою припущення можна визначити місце агробізнесу у системі аграрного права. Наприклад, можна запропонувати гіпотезу щодо його правової природи як підгалузі або інституту аграрного права. З наведеного випливає, що при дослідженні агробізнесу існує нагальна потреба застосування загальнонаукових методів, які розглянуто вище.

Порівняльно-правовий метод також належить до найбільш поширених методів наукового пізнання, оскільки дозволяє виявити спільне та відмінне в нормах міжнародного та законодавства окремих держав та українських законів. Цей метод обов'язково охоплює наступні засоби дослідження: 1) виявлення проблематики за темою дослідження та його правового регулювання; 2) пошук норм міжнародного та європейського права з огляду на поставлене завдання; 3) безпосереднє порівняння встановлених норм; 4) обрання найбільш доцільного шляху правової регламентації та її рекомендація для удосконалення чинного законодавства. Такий підхід дозволяє проводити пошук доцільних змін вітчизняного законодавства, виявити нові напрями наукового дослідження у сфері агробізнесу.

Ще одним часто застосовуваним методом є структурний метод, який за своїм призначенням є загальнонауковим і, безумовно, довів свою ефективність у науці аграрного права. Структурний метод доцільно застосовувати для виявлення структури правових явищ, правового статусу суб'єкта, виходячи з його місця в системі відповідного структурного утворення. Так, структура суб'єктів агробізнесу може досліджуватися

за допомогою структурного методу. Для повноти й цілісності дослідження цей метод може поєднуватися із системним та функціональним методами, оскільки їх сумісне використання дає змогу отримати більш повні знання про форми взаємодії між різними правовими категоріями щодо їх структури, системних елементів та функціонального призначення.

До інструментарію вивчення агробізнесу слід включати і спеціальні (конкретно-наукові) методи. Конкретно-наукові методи пізнання варто використовувати у дослідженні правових явищ у системі відповідної галузі права, оскільки вони дозволяють виявити особливості відповідної категорії як об'єкта загального правового регулювання. Представники філософії права О. Г. Данильян та О. П. Дзьобань визначають наступні конкретно-наукові методи: метод конкретно-соціологічних досліджень, статистично-математичні методи, метод соціально-правового експерименту, кібернетичний метод, формально-юридичний (нормативно-догматичний) метод, логіко-юридичний метод [1, с. 288–292].

Одним із основних методів будь-якої юридичної науки є формально-юридичний (догматичний, юридико-технічний) метод. Його застосування дозволяє виявити догму права, формальну значеність права, систематизацію законодавства. Цей метод надає можливість здійснити пізнання предмета дослідження за межами взаємозв'язків з іншими суспільними інститутами [18, с. 11], такими як економіка, соціологія. Формально-юридичному методу притаманна особливість, яку не можна ігнорувати: його використання виключає комплексне дослідження зв'язків права та економіки. Така властивість частково обмежує вжиття цього методу для дослідження аграрного права та агробізнесу, що ґрунтуються як на законах права, так і економіки. Його застосування доцільне при вивченні властивостей правового явища, а також техніки побудови нормативних актів.

Встановлення наукової істини неможливе без продуманої структури дослідження, послідовності вивчення його предмета, зумовлених метою роботи, на основі логічних зв'язків. Достовірність, об'єктивність та наукову цінність наукового дослідження забезпечує грамотне оперування логічним методом, що охоплює аналіз, синтез, абстрагування, моделювання, індукцію, дедукцію та ін. Логічний метод може поєднуватися з такими методами, як системний, структурний, функціональний, формальний. Останній дозволяє формалізувати правове явище за допомогою встановлених об'єктивних правових форм. Сумісне застосування логіки та формалізації надає можливість використовувати формально-логічний метод, що допомагає описати, систематизу-

вати правові явища. Його застосування доцільне при встановленні поняття та системи агробізнесу.

Відомо, що одним із базових методів юридичної науки є статистичний метод (судової статистики). За його допомогою можна надавати оцінку правозастосуванню, виявляти поширені правопорушення, групувати судові справи за певним предметом розгляду, а також кількісно-якісні показники агробізнесу. Наявність статистичних даних, наприклад, у дисертаційній роботі вказує на зв'язок теорії та практики розробки й застосування права. Цей метод має особливу цінність для нових напрямів наукових досліджень, оскільки створює можливість обґрунтування наукової проблематики відповідно до поставленої мети.

У дослідженнях агробізнесу доцільно використовувати також прогностичний метод, оскільки система агробізнесу передбачає планування. Цей метод співвідноситься передовсім із методом конкретно-соціологічних досліджень. Прогнозування агробізнесу впливає не лише з нагальної потреби розвитку бізнесу, а й з нормативних приписів. Так, вимога щодо прогнозування визначена Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [19] та конкретизується стосовно агропромислового сектору в постанові Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р. № 621 «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проектів Бюджетної декларації та державного бюджету» [20]. Слід зазначити, що прогнозування необхідно для передбачення як виникнення можливих юридичних фактів, правовідносин, так і для розробки прогнозів щодо негативних явищ, які можуть виникати у системі агробізнесу. З наведеного випливає, що прогностичний метод дослідження агробізнесу слід вважати необхідним для прогнозування розвитку агробізнесу.

Висновки. З узагальнення викладеного вище впливає декілька положень. Методи дослідження агробізнесу можуть розглядатися як система філософських, загальнонаукових, спеціальних способів, що дозволяють розглянути агробізнес як правове явище. Спеціальними (конкретно-науковими) методами дослідження агробізнесу визначено формально-юридичний (догматичний, юридико-технічний), метод конкретно-соціологічних досліджень (прогнозування), статистичний метод (судової статистики), логічний метод. Обґрунтовано доцільність застосування таких філософських методів, як аксіологічний, синергетичний, герменевтичний. Відсутність наукових робіт у сфері методів дослідження агробізнесу як аграрно-правової категорії вказує на новизну та актуальність цього напрямку, що потребує більш детального розгляду на рівні юридичної науки.

Література

1. Данильян О. Г., Дзьобань О. П. Організація та методологія наукових досліджень : навч. посіб. Харків, 2017. 448 с.
2. Кельман М. С. Методологія права на сучасному етапі державотворення. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2007. Вип. 3. С. 3–14.
3. Максимов С. И. Способы осмысления правовой реальности. *Проблемы законности*. 1995. Вып. 30. С. 38–45.
4. Рабінович П. М. Методологія юридичної науки. *Юридична енциклопедія: в 6-ти т. Київ : Укр. енцикл.* Т. 3. 2001. 789 с.
5. Чабаненко М. М. Система аграрного права України: методологічні засади становлення та розвитку : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06. Харків: Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2016. 40 с.
6. Філософія права : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О. Г. Данильян, О. П. Дзьобань С. І. Максимов та ін.; за ред. д-ра філос. наук, проф. О. Г. Данильяна. Харків: Право, 2009. 208 с.
7. Кельман М. С. Методологічні проблеми у сучасному правознавстві, перспективи та перспективи та тенденції розвитку його методології. *Науковий вісник Львівської комерційної академії. Серія : Юридична*. 2015. Вип. 2. С. 23–32.
8. Шейко В. М., Кущнарченко Н. М. Організація та методика науково-дослідницької діяльності : підручник. 5-те вид., стер. Київ : Знання, 2006. 308 с.
9. Сырых В. М. Понятие, структура и виды правовых исследований. *Методологические проблемы юридической науки*: сб. материалов семинара, посвященного 10-летию кафедры теории и истории государства и права ЮУрГУ, 1 апр. 2011 г. Челябинск : Издат. Центр ЮУрГУ, 2011. С. 4–18.
10. Бірта Г. О., Бургу Ю. Г. Методологія і організація наукових досліджень : навч. посіб. Київ: Центр учбової літератури, 2014. 142 с.
11. Кельман М. С. Співвідношення методу і методологічного підходу у правовій науці. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки*. 2016. № 850. С. 204–211.
12. Основи методології та організації наукових досліджень: навч. посіб. для студентів, курсантів, аспірантів і ад'юнктів / за ред. А. Є. Конверського. Київ : Центр учбової літератури, 2010. 352 с.
13. Шевчук Р. Ще раз про діалектичний метод у правознавстві. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 11. С. 216–219.
14. Бутенко С. С. Особливості методології дослідження питань власності. *Юридична психологія*. 2016. № 2. С. 58–68.
15. Балинська О. М., Яценко В. А. Синергетика як методологічна парадигма юридичних досліджень. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. серія юридична*. 2017. Вип. 4. С. 3–12.
16. Шатковська Г. І. Синергетика як метод дослідження складних відкритих систем. *Збірник наукових праць Кам'янець-Подільського національного університету імені Івана Огієнка. Серія: Педагогічна*. 2009. С. 331–334.
17. Як підготувати і захистити дисертацію на здобуття наукового ступеня. Методичні поради / авт.-упоряд. Л. А. Пономаренко. Київ: Редакція «Вищої атестаційної комісії України», 1999. 80 с.
18. Кельзен Г. Чисте правознавство. Проблема справедливості. Київ : Юніверс, 2004. 495 с.

19. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 3 березня 2000 р. № 1602-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14?find=1&text=%D0%B0%D0%B3%D1%80>.

20. Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проектів Бюджетної декларації та державного бюджету : постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р. № 621. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/621-2003-%D0%BF?find=1&text=%D0%B0%D0%B3%D1%80#w11>.

Анотація

Корнієнко Г. С. Сучасні методи дослідження агробізнесу як правової категорії. – Стаття.

У статті визначаються методи вивчення агробізнесу з позицій аграрного права. Складність вибору методів дослідження агробізнесу полягає в тому, що вони використовуються для пізнання багатоаспектного правового явища, що може розглядатися з правової, економічної, соціальної, екологічної точок зору. Система методів дослідження агробізнесу повинна формуватися з урахуванням неоднозначного змістовного навантаження цього об'єкта, у зв'язку із чим вона охоплює декілька рівнів методологічного інструментарію. Зазначається, що інструментом дослідження агробізнесу як правового явища слід обрати систему філософських, загальнонаукових та спеціальних методів. Доведено, що спеціальними (конкретно-науковими) методами дослідження агробізнесу – формально-юридичний (догматичний, юридико-технічний), метод конкретно-соціологічних досліджень (прогнозування), статистичний метод (судової статистики), логічний метод. Обґрунтовано доцільність застосування таких філософських методів, як аксіологічний, синергетичний, герменевтичний.

Ключові слова: агробізнес, право, методологія, методи, спосіб, пізнання, загальнонаукові методи, юридичні науки, спеціальні методи, філософія.

Аннотация

Корниенко Г. С. Современные методы исследования агробизнеса как правовой категории. – Статья.

В статье определяются методы изучения агробизнеса с позиций аграрного права. Сложность выбора методов исследования агробизнеса заключается в том, что они используются для познания многоаспектного правового явления, может рассматриваться с правовой, экономической, социальной, экологической точек зрения. Система методов исследования агробизнеса должна формироваться с учетом неоднозначного смысловой нагрузки этого объекта, в связи с чем она охватывает несколько уровней методологического инструментария. Отмечается, что инструментом исследования агробизнеса как правового явления следует выбрать систему философских, общенаучных и специальных методов. Доказано, что специальными (конкретно-научными) методами исследования агробизнеса - формально-юридический (догматический, юридико-технический), метод конкретно-социологических исследований (прогнозирование), статистический метод (судебной статистики), логический метод. Обоснована целесообразность применения таких философских методов, как аксиологический, синергетический, герменевтический.

Ключевые слова: агробизнес, право, методология, методы, способ, познания, общенаучные методы, юридические науки, специальные методы, философия.

Summary

Korniienko G. S. Modern methods of agribusiness research a legal category. – Article.

The article defines methods of studying agribusiness from the standpoint of agrarian law. The complexity of choosing agribusiness research methods is that they are used to learn about a multidimensional legal phenomenon that can be viewed from a legal, economic, social, environmental point of view. The system of agribusiness research methods should be tailored to the ambiguous content load of this facility, and therefore it covers several levels of methodological tools. It is noted that a system

of philosophical, general scientific and special methods should be chosen as a tool for researching agribusiness as a legal phenomenon. It is noted that the instrument of ag research has proved that special (concrete-scientific) methods of agribusiness research are formal-legal (dogmatic, legal-technical), method of specific-sociological researches (forecasting), statistical method (judicial statistics), logical method. The expediency of applying such philosophical methods as axiological, synergistic, hermeneutic is substantiated.

Key words: agribusiness, law, methodology, methods, method, cognition, general scientific methods, law, special methods, philosophy.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9

*О. В. Білоус**кандидат юридичних наук, суддя Верховного Суду*

ІСТОРИКО-ПОЛІТИЧНЕ ТЛУМАЧЕННЯ ПОНЯТЬ ТА КАТЕГОРІЙ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА: ПОНЯТТЯ, ПРИЙОМИ ТА ПРАВИЛА

Постановка проблеми. Як і в інших питаннях теорії тлумачення норм права, юридична наука в аспекті способів тлумачення досить багатоманітна в своїх думках. Вказані підходи настільки різноманітні, що ці способи тлумачення можна розглядати з різних сторін і критеріїв класифікації, однак наявність історико-політичного тлумачення у різноманітних класифікаціях майже не викликає сумнівів.

Аналіз правозастосовчої практики щодо тлумачення понять та категорій адміністративного судочинства виявив, що історико-політичне тлумачення як правило не застосовується юрисдикційними суб'єктами, що у тому числі пояснюється тим, що вказаний різновид інтерпретації залишається малодослідженим вітчизняною адміністративно-правовою наукою, а його правилам та прийомам належна увага не приділяється. Вказане й зумовлює підвищену цікавість як до його правової природи, так і до правил та прийомів його застосування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями способів тлумачення норм права приділяється увага у роботах таких вчених правників як С. С. Алексєєв, Ю. П. Битяк, О. М. Беляєва, Є. В. Васьковський, Ю. Л. Власов, М. М. Вопленко, О. В. Капліна, В. Я. Карабань, М. С. Кельман, Т. О. Коломоєць, М. М. Коркунов, О. І. Костенко, М. В. Котенко, В. В. Лазарєв, П. І. Люблінський, П. С. Лютіков, М. М. Марченко, Л. Г. Матвєєва, Ж. М. Мельник-Томенко, Д. М. Михайлович, Й. В. Михайловський, М. П. Молибога, П. О. Недбайло, А. С. Піголкін, С. В. Прийма, В. В. Прокопенко, П. М. Рабінович, І. Л. Самсін, А. О. Селіванов, В. М. Сирих, О. Ф. Скакун, Ю. Г. Ткаченко, Ю. М. Тодика, Є. М. Трубецької, С. Є. Федик, М. В. Цвік, О. Ф. Черданцев, Л. І. Чулінда, С. В. Шевчук, Г. Ф. Шершеневич та ін.

Мета статті – на підставі аналізу різноманітних доктринальних джерел сформулювати визначення та правила історико-політичного тлумачення.

Виклад основного матеріалу. Як свідчить узагальнений аналіз доктринальних підходів до ок-

реслення системи способів інтерпретації норм права, історичне (історико-політичне) тлумачення виділяється майже усіма вченими-правниками і вказана тенденція була характерною для вітчизняної юридичної доктрини у різні періоди її розвитку та становлення. Яскравим свідченням цього слугують слова М. М. Коркунова про те, що знайомство з історією виникнення закону є кращим прийомом для розуміння волі законодавця [1, с. 417]. Саме тому видатний філософ права окремо (в рамках «специфічно юридичних елементів тлумачення») виділяв історичний прийом тлумачення, так як, на його думку, «... логічні правила хоч і незмінні, але ті поняття, з якими оперує логічне мислення, змінюють свій зміст, розуміються по-різному. Тому при тлумаченні норм треба звертати увагу на зміну значення, що в цих поняттях міститься. Для з'ясування того, як в дійсності, згідно з волею законодавця і, можливо, всупереч граматичним і логічним правилам, має бути сказане в законі, найкращим засобом є знайомство з історією виникнення цього закону» [2, с. 691-692]. Схожу точку зору поділяли й інші дореволюційні правники у тому числі Й. В. Михайловський, Є. М. Трубецької, Г. Ф. Шершеневич [3, с. 531; 4, с. 519; 5, с. 738].

З плином часу вектори у дослідженнях алгоритмів інтерпретації права дещо змінилися і пріоритет у науковому пошуку на сьогодні, як правило, віддається іншим способам тлумачення, що на думку О. В. Капліної є досить парадоксальним, оскільки незважаючи на однаковість щодо загальноновизнаності й незаперечності історичного способу тлумачення, його очевидної значущості для процесу інтерпретації, в юридичній літературі історичний спосіб тлумачення досліджений фрагментарно і досить рідко використовується в правотлумачній практиці [6, с. 267]. Загалом історико-політичне тлумачення розглядається вченими в розрізі дослідження всіх інших способів інтерпретації, а в деяких дослідженнях – достатньо поверхово за залишковим принципом [7].

Слід констатувати, що у переважній більшості наукових джерел вказаний спосіб інтерпретації іменується історичним. Так, Т. М. Долголенко визнає, що необхідність цього способу викликається тим, що за допомогою лише встановлення правових зв'язків неможливо усвідомити глибоко і всебічно сенс і зміст норми права. Як будь-який спосіб тлумачення, історичний включає в себе прийоми, які використовуються для вирішення відповідних завдань тлумачення. Історичний спосіб тлумачення дозволяє визначити дійсність як вона є з усіма її закономірними і випадковими проявами. За допомогою історичного методу тлумачення, на думку вченої, з'ясовуються історичні умови видання нормативно-правового акта, соціально-політичні цілі, які переслідував законодавець, видаючи цей акт [8, с. 84].

У свою чергу Ю. Л. Власов звертає увагу на те, що при застосуванні історичного способу тлумачення використовують джерела, які знаходяться поза межами діючої системи права, а саме: скасовані правові норми, що регулювали однакові суспільні відносини з нині чинною нормою права; матеріали підготовки і ухвалення норми права; преамбули до нормативних актів, які містять відповідну норму; матеріали, в яких є роз'яснення норми права, що тлумачиться. В результаті дослідження таких джерел роблять порівняльні висновки щодо скасованої норми і діючої, аналізують історичні обставини і причини ухвалення відповідної норми права, завдання і мету, яких бажав би досягти законодавець тощо. Все це, як зауважує вчений, є вихідним етапом історичного тлумачення. Суб'єкт використовує ці дані як аргументи для підтвердження або спростування отриманих висновків, які розкривають дійсний зміст норми права, що тлумачиться. В зв'язку з цим важливим є питання про доказову цінність таких аргументів [9, с. 80-81].

С. В. Прийма відзначає, що сьогодні історичний спосіб тлумачення розуміється як сукупність прийомів, за допомогою яких встановлення змісту норм права відбувається, виходячи з умов і обставин їх виникнення. При цьому способом тлумачення інтерпретатор використовує джерела, які знаходяться за межами системи права, для встановлення історичних, соціально-політичних та економічних умов, середовища, причин, які спричинили прийняття інтерпретованого акта, для визначення цілей, що переслідував законодавець, видаючи цей акт. Як і інші вчені, С. В. Прийма визнає, що емпіричною базою історичного тлумачення є не сам закон, а матеріали, що відносяться безпосередньо до правотворчого процесу, до яких належать усі письмові відомості про виникнення акта; наукова юридична література й особливо позиції тих авторів, які здійснювали безпосередній вплив на прийняття відповідного акта; інші проекти правового акта тощо.

Використання цього способу інтерпретації норм права, на його думку, передбачає три стадії: 1) з'ясування історичної обстановки, в умовах якої був прийнятий певний нормативний акт (через це історичний спосіб часто називають історико-політичним); 2) визначення внутрішніх мотивів, настроїв правотворця, а також тих зовнішніх обставин, що могли вплинути на прийняття ним рішення (тому другу стадію можна назвати герменевтичною); 3) встановлення зв'язків з тими актами, що були скасовані його виданням [10, с. 12-13]. В цілому підтримуючи вченого в окресленні ним зазначених стадій, зауважимо, що на наше переконання, третя стадія не обмежується лише встановленням зв'язків закону з тими актами, що були скасовані у зв'язку із його прийняттям. Вважаємо, що порівняльний аналіз може стосуватися не тільки скасованих актів, але й альтернативних прийнятому акту законопроектів, діючих на момент прийняття підзаконних актів, що забезпечували дію скасованих законів тощо.

На думку І. Я. Настасяк, історичне тлумачення спрямоване на з'ясування дійсного змісту правової норми шляхом порівняння її зі змістом інших норм, що мають той самий предмет, тобто регулюють аналогічні суспільні відносини. Зазвичай ці норми містяться в інших нормативно-правових актах, прийнятих раніше або пізніше того закону, в якому міститься певна норма. Тому можна сказати, що історичне тлумачення – це тлумачення за допомогою зіставлення різних джерел норм [11, с. 126]. Однак, видається, що вказана позиція виглядає дещо суперечливою, оскільки за такого підходу історичний спосіб тлумачення за ознаками та прийомами тлумачення фактично співпадає із системним способом.

У свою чергу, О. І. Костенко із посиланнями на праці інших вчених, визначаючи сутність цього способу інтерпретації, лише обмежується тезою про те, що історичне тлумачення особливо необхідне у той час, коли в державі істотно змінюється соціально-політична обстановка, переоцінюються цінності, відбуваються активні реформаційно-правові процеси [12, с. 127].

О. В. Капліна, аналізуючи вказаний спосіб інтерпретації, акцентує увагу на тому, що необхідність звернутися до історії прийняття норми права або нормативно-правового акта в цілому може виникнути в разі труднощів, що виникають у процесі правозастосовного тлумачення, якщо жоден з інших способів не дав бажаного результату, у правозастосовника не виробилося чіткого уявлення про смисл норми права, залишилися нез'ясовані питання чи сумніви. Звідси й мета цього способу – вирішити сумніви, що виникли, з'ясувати справжній смисл норми права. Як переконує вчена, вказана мета досягається шляхом: 1) ретроспективного аналізу конкретно-історичних умов появи норми права; 2) визначення часу її ухвален-

ня; 3) дослідження генезису змісту норми (у разі доповнення або зміни її законодавцем); 4) вивчення законопроектів, пояснювальних записок до них, матеріалів їх обговорення, практики застосування, актів тлумачення (особливо офіційного); 5) з'ясування змісту скасованих, таких, що втратили чинність, норм права, а також інших документів і обставин, установлення яких, на думку суб'єкта правотлумачення, може мати значення для правильного розуміння норми, що тлумачиться [6, с. 268-269].

Окремо вчена наголошує на помилковості підходів, які полягають у таких найменування цього способу тлумачення – історико-правовий [13, с. 6; 14, с. 290], юридико-історичний [15, с. 494], історико-політичний [16, с. 414-415; 17, с. 526; 18, с. 364-365]. Відносно вказаних точок зору, О. В. Капліна наголошує на недоцільності доповнення назви цього способу вказівкою на те, що в цій ситуації здійснюється саме «правове» або «юридичне» тлумачення. Це цілком зрозуміло, коли йдеться про правозастосовне тлумачення норми права. Якщо визнати таку точку зору, то доповнення з вказівкою про правовий характер тлумачення необхідно внести і в назву інших способів тлумачення (юридико-граматичне, логіко-правове, системно-правове тощо). На думку дослідниці, не відповідає сучасним реаліям й пропозиція іменувати спосіб історико-політичним. Як стверджує О. В. Капліна, номінація способу неминуче накладає відбиток на розумові процеси, що проходять у свідомості суб'єкта правотлумачення. Поза сумнівом, у ході історичного пізнання смислу норми права з'ясовуються політичні умови, що існували під час розробки або ухвалення норми права, однак, на переконання вченої, вказівка на політичний аспект тлумачення може сприяти зародженню думки про те, що сам процес тлумачення може бути використаний як інструмент політики, у політичних інтересах окремих груп або осіб [6, с. 279-280]. Із останніми твердженнями шановної вченої ми не погоджуємося, тому що назва способу тлумачення, що досліджується, у даному випадку як раз і відбиває конкретний предмет аналізу – історичні та соціально-політичні аспекти прийнятого закону, у тому числі й ретроспективу усього законодавчого процесу (включно із політичними аспектами), що передували остаточній редакції прийнятого тексту закону. Натомість, акцент у назві на політичних аспектах зовсім не означає, що вони певним чином впливають на сам процес тлумачення в цілому або окремі його стадії. Іншими словами в основі назви «історико-політичне тлумачення» знаходиться не результат інтерпретації, а предмет його аналізу.

У тому числі на підставі вказаних власних умовиводів, О. В. Капліна прийшла до висновку, що історичне тлумачення – це інтелектуально-

вольова діяльність, у ході якої смисл норми права встановлюється правозастосовниками на підставі звернення до фактичних даних, пов'язаних з історією виникнення норм, що тлумачаться (законодавчих актів, інших документів), до аналізу соціально-політичної і економічної обстановки періоду, що передує ухваленню норми, яка тлумачиться [6, с. 282].

Ставить під сумнів такий підхід (щодо іменування цього способу тлумачення історичним) М. М. Вопленко, на думку якого, історико-політичне тлумачення об'єднує два моменти, за допомогою яких з'ясовується сенс правової норми – це історичні умови видання нормативного акта і соціально-політичні цілі, які переслідував законодавець, видаючи правовий акт. Зміст історико-політичного тлумачення, за М. М. Вопленком, полягає у виявленні змісту правової норми шляхом звернення до історії її прийняття і цілям, мотивам, які зумовили її введення в систему правового регулювання. Відомо, що норми, як і право в цілому, обумовлені своєю появою і існуванням різними соціально-економічними, політичними, моральними та іншими факторами. Саме вивчення цих факторів й сприяє більш глибокому проникненню в сенс чинного законодавства [19, с. 16].

Вказаний висновок підтримує й О. Ф. Скакун, яка окрім його констатації, наводить ознаки історико-політичного способу тлумачення, до яких вона зокрема відносить: а) ґрунтується на джерелах, що перебувають за межами права, на основі оцінки суспільно-політичної обстановки, за якої була ініційована і прийнята норма права; б) враховує процес обговорення нормативно-правового акта, в якому ця норма міститься, зокрема доповідь і співповідь за його проектом, альтернативні проекти, публікації в пресі під час обговорення проекту, дебати, внесені виправлення, підстави їх прийняття або відхилення; в) виражається у правильній оцінці призначення норми в період її встановлення («волі історичного законодавця»), що дає можливість визначити, як найраціональніше її застосувати в момент вирішення справи (можна по-різному реагувати на те саме діяння в умовах загострення соціально-політичної обстановки та її стабілізації тощо) [20, с. 438].

Окремі з розроблених правовою наукою правил та прийомів історико-політичного тлумачення права можна цілком застосувати й до інтерпретації понять та категорій адміністративного судочинства. Найбільш вживаним під час його використання, без сумніву, є прийом порівняльного аналізу. Порівняльний прийом, як зазначає Ю. Л. Власов, є особливо важливим на перших етапах існування нових норм права. Він допомагає суб'єкту тлумачення звільнитися від старих уявлень про дійсний зміст відповідної норми, чіткіше провести розмежування старих і нових норм,

сильніше закріпити в своїй свідомості зміст чинних норм права. При порівнянні нових і старих норм можна встановити цілі, якими керувався законодавець, ухвалюючи відповідні приписи. Конкретні цілі законодавця можна з'ясувати також шляхом порівняння норми права, що тлумачиться, з її проектом [9, с. 82].

В умовах тлумачення понять і категорій адміністративного судочинства, порівняльний аналіз дозволяє визначити динаміку розвитку аналізованої правової конструкції, порівняти використовуване формулювання дефініції і визначити зміну позиції законодавця в регулюванні даних правовідносин. Інтерпретація понять адміністративного процесу за допомогою історико-політичного способу тлумачення насамперед пов'язана з аналізом умов формування правового поняття, а, отже, інтерпретатора мають цікавити політичні, соціальні, етичні, економічні, культурні і юридичні фактори.

Саме тому ми повністю підтримуємо думку Т. М. Долголенко про те, що важливе місце в рамках даного аналізу займає дослідження соціальної структури суспільства, політичної системи суспільства, правового становища в політичній системі суспільства держави та її органів системи недержавних політичних формувань, дослідження індивідуальної політичної активності громадян, форм їх участі в політичному житті суспільства тощо. Як правильно помічає вчена, дослідження умов формування правового припису в рамках історичного способу тлумачення неможливе без визначення домінуючих в суспільстві етичних цінностей (уявлень про добро і зло, гідність, справедливість і т.д.), а також загального аналізу культурного розвитку суспільства (рівень освіченості громадян, їх естетичне світосприйняття тощо). Безумовно не можна не погодитися з думкою Т. М. Долголенко і про те, що не останнє місце в рамках даного дослідження має бути відведено аналізу економічних і юридичних умов: стан економічної системи суспільства, матеріальний рівень життя громадян, рівень правосвідомості і правової культури суспільства, стан законодавства в цілому і юридичної техніки [8, с. 85].

Серед правил історико-політичного тлумачення, сформульованих вченими-правниками, у першу чергу слід виділити ті, що стосуються обраного предмету дослідження, зокрема:

– історичне тлумачення має переслідувати мету з'ясування дійсного змісту правового поняття і не бути приводом для відходу від того сенсу, який вклав у нього законодавець;

– історія створення правової конструкції або законодавчого акта в цілому має цікавити суб'єкта правозастосочого тлумачення в тому обсязі, в якому це необхідно для правильного з'ясування його змісту;

– історико-політичне тлумачення застосовується в сукупності з іншими способами тлумачення, не має в системі вказаних способів свого обов'язкового місця й застосовується суб'єктом, що тлумачить правове поняття, в міру необхідності й доцільності, на підставі внутрішнього переконання і рівня професійної правосвідомості;

– у ході тлумачення необхідно порівняти у тому числі схожу скасовану й чинну норми права, у якому сформульовано відповідне поняття, простежити, в якому напрямі рухалася думка законодавця, її генезис;

– результат проведеного порівняння дає можливість з'ясувати схожість і відмінності між порівнюваними легальними правовими поняттями, виділити ті елементи, які залишилися стабільними, незмінними і сприйняті сучасним законодавством, та ті законодавчі конструкції, які не сприйняті законодавцем, не знайшли свого віддзеркалення в нормах чинного законодавства;

– якщо з норми права було виключено те або інше положення або, навпаки, законодавець доповнив її новим положенням, то неприпустимо, користуючись історико-політичним способом тлумачення, інтерпретувати правове поняття так, як ніби воно містить колишній сенс;

– якщо в ході історико-політичного тлумачення та залучення інших способів у правозастосовувача все ж залишаться сумніви щодо того, чи правильно з'ясована правова природа правового поняття, закріпленого у нормах закону, перевага повинна надаватися такому результату тлумачення, який на переконання правозастосовувача більше відповідає принципу верховенства права та іншим принципам судочинства [6, с. 282-284; 11, с. 126-127; 9, с. 82-84].

Як слушно зазначається О. В. Капліною, О. М. Верещагіним та В. О. Петрушевим, узагальнення судової практики показує, що нечисленні випадки історичного тлумачення норм права (переважно конституційними судами) зводяться до вивчення законодавчого генезису у зв'язку з тим чи іншим конкретним випадком або до посилань на соціально-політичні реалії, які існували на час прийняття акта, що тлумачиться, підтвердження яких через їх загальновідомість не вимагає спеціальних досліджень. Українськи рідко, на думку О. М. Верещагіна, судді звертаються до законодавчих матеріалів, і практично не зустрічаються випадки аналізу того, як із часом змінювався зміст використаних законодавцем слів [21, с. 54]. Таку ситуацію, О. В. Капліна із посиланнями на праці В. О. Петрушева пояснює тим, що по-перше, сьогодні відсутні публікації, в яких у систематизованому вигляді були б описані прийоми такого способу тлумачення, і юристи-практики мають про нього туманне уявлення, а значить, майже не використовують на практиці [22, с. 239]. По-дру-

ге, у переважній більшості нормативні акти України є порівняно молодими. За останнє десятиліття законодавство практично повністю оновлене, з'явилися нові галузі права, що не мають аналогів у минулому, забезпечені своїм законодавчим масивом, у зв'язку з чим історія їх функціонування ще дуже коротка для проведення історичних досліджень [6, с. 267-268].

Так само й аналіз практики тлумачення та застосування положень законодавства про адміністративне судочинство, а також норм матеріального права під час вирішення адміністративних справ свідчить про те, що історико-політичний спосіб тлумачення на даний момент широко не використовується вітчизняними адміністративними судами. Разом з тим, маємо підстави констатувати те, що цей спосіб тлумачення все ж наклав певний відбиток на судове правозастосування.

Зокрема, Велика Палата Верховного Суду дотримується думки про те, що для визнання бездіяльності протиправною недостатньо одного лише факту неналежного та/або несвочасного виконання обов'язкових дій. Важливими є також конкретні причини, умови та обставини, через які дії, що підлягали обов'язковому виконанню відповідно до закону, фактично не були виконані чи були виконані з порушенням строків [23]. Наприклад, ненадання можливості ознайомитись із досьє кандидатів на посаду судді Верховного Суду на офіційному веб-сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, коли автоматизована система, в якій має формуватися і вестися досьє суддів/кандидатів на посаду судді, ще не функціонувала, визнано таким, що було зумовлено тимчасовими і об'єктивними причинами, а не умисною бездіяльністю відповідача як розпорядника інформації [24].

Аналогічно, у Постанові Вінницького окружного адміністративного суду від 27 грудня 2016 р. у справі № 802/2141/16-а (скасованій Постановою Вінницького апеляційного адміністративного суду від 14 березня 2017 р.) йдеться про те, що застосування історико-політичного методу тлумачення дозволяє з'ясувати зміст норм права на основі конкретних умов їх прийняття, виявлення політичних цілей і завдань, закладених законодавцем; застосування вказаного методу також враховує аналіз процесу обговорення нормативно-правового акта, в якому ця норма міститься, зокрема доповідь і співдоповідь за його проектом, підстави його прийняття. Вдавшись до історико-політичного методу, суд вказав на те, що Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення гарантій соціального захисту колишніх працівників органів внутрішніх справ України та членів їхніх сімей» прийнято саме з метою відновлення гарантій соціального захисту колишніх працівників органів внутрішніх справ України та членів їхніх сімей, в тому числі

в частині їх пенсійного забезпечення та забезпечення рівності таких гарантій у порівнянні із поліцейськими. Зважаючи на це, було визнано, що перерахунок повинен проводитись з урахуванням діючого грошового забезпечення поліцейських та наступних змін до нього [25].

Також, використання інструментарію історико-політичного тлумачення заохочується як один із можливих способів досягнення еволюційного та динамічного розвитку загальнообов'язкових правових позицій найвищих судів. Мається на увазі те, що за змістом Постанови Великої Палати Верховного Суду від 4 вересня 2018 р. у справі № 823/2042/16 з метою забезпечення єдності та сталості судової практики для відступу від висловлених раніше правових позицій Велика Палата Верховного Суду повинна мати ґрунтовні підстави: її попередні рішення мають бути помилковими, неефективними або, що є особливо примітним у контексті даного дослідження, застосований у цих рішеннях підхід повинен очевидно застаріти внаслідок розвитку в певній сфері суспільних відносин або їх правового регулювання [26].

Висновок. На підставі вищевикладеного, відзначимо, що історико-політичне тлумачення понять та категорій адміністративного судочинства – це сукупність прийомів та правил інтерпретації, за допомогою яких зміст поняття чи категорії адміністративного процесу визначається з урахуванням політичних, соціальних, етичних, економічних, культурних і юридичних факторів на момент їх законодавчого закріплення.

Література

1. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. 430 с.
2. Хропанюк В. Н. Теория государства и права. Хрестоматия. Учебное пособие. Москва, 1998, 944 с.
3. Михайловский И. В. Очерк философии права. Теория государства и права : хрестоматия : в 2 т. / авт.-сост. М. Н. Марченко. М., 2004. Т. 2 : Право. С. 522–539.
4. Трубецкой Е. Н. Энциклопедия права. Теория государства и права : хрестоматия : в 2 т. / авт.-сост. М. Н. Марченко. М., 2004. Т. 2 : Право. С. 518–522.
5. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. М. : Изд-во Бр. Башмаковых, 1912. Вып. 4. 805 с.
6. Капліна О. В. Правозастосовне тлумачення судом норм кримінально-процесуального права : дис. ... докт. юрид. наук / 12.00.09. Харків, 2007. 480 с.
7. Коломоець Т. О., Костенко О. І. Тлумачення актів адміністративного законодавства : Монографія. Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2011. 200 с.
8. Долголенко Т. Н. Аксиологический и формально-юридический смысл толкования права : дис. ... канд. юрид. наук / 12.00.01. Казань, 2012. 150 с.
9. Власов Ю. Л. Проблемы тлумачення норм права : монографія. К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 180 с.
10. Прийма С. В. Способи тлумачення норм права: загальнотеоретична характеристика. *Юрист України*. 2011. № 3. С. 10–16.

11. Настасяк І. Ю. Тлумачення правових норм : навчальний посібник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2009. 336 с.

12. Костенко О. І. Тлумачення актів адміністративного законодавства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 209 с.

13. Селіванов А. О. Право тлумачити закони та юридичні наслідки застосування офіційної інтерпретації. *Вісник Верховного Суду України*. 2006. № 7. С. 2–6.

14. Сырых В. М. Теория государства и права : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юстицинформ, 2004. 704 с.

15. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства : учеб. для юрид. вузов и фак.. М. : Норма-Инфра-М., 1999. 552 с.

16. Абдулаев М. И. Комаров С. А. Проблемы теории государства и права : учебник. СПб. : Питер, 2003. 576 с.

17. Венгерова А. Б. Теория государства и права : учебник / А. Б. Венгерова. 2-е изд. М. : Омега-Л, 2005. 608 с.

18. Теория государства и права : учеб. для юрид. вузов и фак. / под ред. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. М. : НОРМА-ИНФРА-М, 1998. 570 с.

19. Вовпленко Н. Н. Интерпретационная техника: понятие и содержание. *Вестник Волгоградского государственного университета*. 2007. Серия 5. Выпуск 9. С. 5–22.

20. Скакун О. Ф. Теория держави і права: підручник. 2-е вид / пер. 3 рос. К., 2010. 525 с.

21. Верещагин А. Н. Судебное правотворчество в России: сравнительно-правовые аспекты. М.: Международные отношения, 2004. 344 с.

22. Петрушев В. А. Проблемы толкования права в Российской Федерации. М. : РПА МЮ РФ, 2003. 362 с.

23. Постанова Верховного Суду України від 13 червня 2017 року у справі № П/800/490/15 за позовом до Вищої ради юстиції про визнання протиправною бездіяльності та зобов'язання вчинити дії. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/67721329>

24. Постанова Верховного Суду України від 31 жовтня 2017 року у справі № 800/111/17 за позовом до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про визнання протиправною бездіяльності та зобов'язання вчинити дії. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/70326244>.

25. Постанова Вінницького окружного адміністративного суду від 27 грудня 2016 року у справі № 802/2141/16-а за позовом до Міністерства внутрішніх справ України про: зобов'язання вчинити певні дії. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/63873677>.

26. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 4 вересня 2018 року у справі № 823/2042/16 за позовом Приватного підприємства «Колос Чигиринщини» до Чигиринської районної державної адміністрації Черкаської області про визнання протиправним та скасування рішення. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/77969515>.

Анотація

Белоус О. В. Історико-політичне тлумачення понять та категорій адміністративного судочинства: поняття, прийоми та правила. – Стаття.

У статті, на підставі узагальненого аналізу наукових, публіцистичних та нормативних джерел, сформульовано визначення та правила історико-політичного тлумачення понять та категорій адміністративного судочинства.

Зауважено, що як і в інших питаннях теорії тлумачення норм права, юридична наука в аспекті способів тлумачення досить багатоманітна в своїх дум-

ках. Вказані підходи настільки різноманітні, що ці способи тлумачення можна розглядати з різних сторін і критеріїв класифікації, однак наявність історико-політичного тлумачення у різноманітних класифікаціях майже не викликає сумнівів.

Аналіз правозастосовчої практики щодо тлумачення понять та категорій адміністративного судочинства виявив, що історико-політичне тлумачення як правило не застосовується юрисдикційними суб'єктами, що у тому числі пояснюється тим, що вказаний різновид інтерпретації залишається малодослідженим вітчизняною адміністративно-правовою наукою, а його правилам та прийомам належна увага не приділяється. Вказане й зумовлює підвищену цікавість як до його правової природи, так і до правил та прийомів його застосування.

Встановлено, що окремі з розроблених правовою наукою правил та прийомів історико-політичного тлумачення права можна цілком застосувати й до інтерпретації понять та категорій адміністративного судочинства. Найбільш вживаним під час його використання, без сумнів, є прийом порівняльного аналізу.

Відзначено, що історико-політичне тлумачення понять та категорій адміністративного судочинства – це сукупність прийомів та правил інтерпретації, за допомогою яких зміст поняття чи категорії адміністративного процесу визначається з урахуванням політичних, соціальних, етичних, економічних, культурних і юридичних факторів на момент їх законодавчого закріплення.

Ключові слова: адміністративне судочинство, поняття, категорії, історико-політичне тлумачення, правила, прийоми.

Аннотация

Белоус О. В. Историко-политическое толкование понятий и категорий административного судопроизводства: понятие, приемы и правила. – Статья.

В статье, на основании обобщенного анализа научных, публицистических и нормативных источников, сформулированы определения и правила историко-политического толкования понятий и категорий административного судопроизводства.

Замечено, что как и в других вопросах теории толкования норм права, юридическая наука в аспекте способов толкования достаточно многообразна в своих мыслях. Указанные подходы настолько разнообразны, что эти способы толкования можно рассматривать с разных сторон и критериев классификации, однако наличие историко-политического толкования в различных классификациях почти не вызывает сомнений.

Анализ правоприменительной практики толкования понятий и категорий административного судопроизводства обнаружил, что историко-политическое толкование как правило не применяется юрисдикционными субъектами, в том числе объясняется тем, что указанный вид интерпретации остается малоисследованным отечественной административно-правовой наукой, а его правилам и приемам должное внимание не уделяется. Указанное и вызывает повышенный интерес как к его правовой природе, так и с правилами и приемами его применения.

Установлено, что некоторые из разработанных правовой наукой правил и приемов историко-политического толкования права можно вполне применить и к интерпретации понятий и категорий административного судопроизводства. Наиболее употребительным при его использовании, без сомнения, является прием сравнительного анализа.

Отмечено, что историко-политическое толкование понятий и категорий административного судопроизводства - это совокупность приемов и правил интерпретации, с помощью которых содержание понятия или категории административного процесса определяется с учетом политических, социальных, этических, экономических, культурных и юридических факторов на момент их законодательного закрепления.

Ключевые слова: административное судопроизводство, понятия, категории, историко-политическое толкование, правила, приемы.

Summary

Bilous O. V. Historical and political interpretation of the concepts and categories of administrative justice: concepts, techniques and rules. – Article.

In the article, on the basis of a generalized analysis of scientific, journalistic and normative sources, definitions and rules of historical and political interpretation are formulated concepts and categories of administrative justice.

It is noted that, as in other questions of the theory of interpretation of the rules of law, the legal science in the aspect of ways of interpretation is quite diverse in their thoughts. These approaches are so diverse that these interpretations can be viewed from different angles and classification criteria, but the existence of a historical

and political interpretation in the various classifications is hardly in doubt.

An analysis of law enforcement practice in the interpretation of the concepts and categories of administrative justice has revealed that historical and political interpretation is generally not applied by jurisdictional entities, which is explained by the fact that the said type of interpretation remains poorly understood by domestic administrative law and its rules and regulations. due attention is not paid. This gives rise to an interest in both its legal nature and its rules and practices.

It is established that some of the rules and techniques of historical and political interpretation of law developed by legal science can be fully applied to the interpretation of the concepts and categories of administrative justice. The most commonly used one, of course, is the use of benchmarking.

It is noted that the historical and political interpretation of the concepts and categories of administrative justice is a set of methods and rules of interpretation by which the meaning of a concept or category of administrative process is determined taking into account political, social, ethical, economic, cultural and legal factors at the time of their legislative consolidation.

Key words: administrative justice, concepts, categories, historical and political interpretation, rules, techniques.

УДК 342.95: 349.4

А. П. Богданов

здобувач

Донецького юридичного інституту МВС України

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Конституцією сформульовані положення, що закріплюють право громадян на землю, а саме: Основний Закон України гарантує кожному право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю відповідно до закону; ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності (ст. 41). Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, їх рівність перед законом, соціальну спрямованість економіки (ч. 4 ст. 13 Конституції) [1].

Відповідно до ст. 14 Конституції України земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Право власності на землю гарантується. Запорукою виконання цих конституційних положень є встановлення державою ефективного механізму забезпечення права на землю, важливою складовою якого повинні бути і адміністративно-правові засоби, що передбачають відповідальність за порушення такого права [1]. Основним Законом України (ст. 92) передбачено, що виключно законами повинні регулюватися найбільш важливі суспільні відносини. Зокрема, Конституція України визначає екологічні, економічні, соціальні та правові засади формування і функціонування відносин у процесі володіння, користування та розпорядження землею. Тринадцята стаття передбачає, що всі природні ресурси, у тому числі й землі, є об'єктами права власності народу України. Однак ці конституційні положення не знайшли свого відображення ні в Земельному кодексі України [2], ні в інших земельних законодавчих актах і фахівцями визнаються невизначеними та проблематичними.

Таким чином, законодавець землю відносить до основного національного багатства, що перебуває під особливою охороною держави. Підвищення ефективності державного управління та розпорядження земельними ресурсами є важливою стратегічною метою проведення ефективної державної політики у сфері земельних відносин для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку. Державне управління у сфері земельних відносин здійснюється сьогодні шляхом створення умов для ефективного управління і розпорядження ресурсами; захисту майнових інтересів держави; створення умов для розмежування державної та муніципальної власності; створення умов для ре-

алізації земельної реформи, зокрема розмежування державної власності на землю [3, с. 19].

Земельні ресурси України – найдорожче багатство її народу. Цінність землі як національного багатства полягає в її багатофункціональному призначенні. Навкруги нас немає нічого більш вічного, необхідного і незамінного, як земля. Вона є головним засобом виробництва в сільському господарстві та просторовим базисом розміщення та розвитку всіх інших галузей господарства. Про величезне значення землі говорить і те, що вона не є продуктом людської діяльності, вона – творіння самої природи, а тому збільшити запаси земельних ресурсів за бажанням чи потребою людини неможливо. Збільшення населення світу вимагає особливої уваги до раціонального використання і охорони земельних ресурсів, оскільки потрібно буде задовольняти потреби населення у сільськогосподарській продукції і створювати сприятливі умови для проживання людей [4, с. 24].

Земля характеризується просторовою обмеженістю, неможливістю переміщення без істотного порушення її характеристик, неодмінною умовою будь-якої господарської і громадської діяльності. Поряд із загальними властивостями, характерними для всіх видів нерухомості, земля має низку відмінних, властивих тільки їй якостей продуктивної здатності; можливість поліпшення якості за раціонального використання; істотне підвищення цінності у разі зміни цільового призначення. Насамперед, земля є природним ресурсом, що характеризується простором, рельєфом, ґрунтами, водами, надрами, що у міру розвитку продуктивних сил перетворюється на об'єкт соціально-економічних зв'язків, головний засіб виробництва в господарстві.

Об'єктом будь-яких правовідносин є матеріальні або нематеріальні блага, щодо яких виникають суспільні відносини. Об'єктом земельних відносин виступає земля (земельна ділянка). Згідно ст. 2 Земельного кодексу України [2], об'єктами земельних відносин є землі в межах території України, земельні ділянки та права на них, у тому числі на земельні частки (паї).

Саме наведені положення дозволяють говорити про особливе місце землі у системі об'єктів правовідносин, що обумовлює специфіку публічного адміністрування у природоресурсній сфері в цілому та в галузі використання та охорони земель зокрема.

Метою Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленою Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 [5], є впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі. Задля цього рух уперед здійснюватиметься, зокрема й за вектором розвитку, що також передбачає забезпечення стійкого зростання економіки екологічно не виснажливим способом. Задля цього необхідно проведення структурних реформ, надання більшої самостійності територіальним громадам, які вирішуватимуть питання місцевого значення, свого добробуту і нестимуть відповідальність за розвиток всієї країни.

Також у Стратегії визначено, що результатом впровадження реформи має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики.

Як вважає Т. Коломоєць, адміністративне право в сучасному вимірі постає як галузь, що регулює діяльність публічної адміністрації щодо задоволення інтересів суспільства і громадян у процесі публічного управління, надання адміністративних послуг [6, с. 5]. Зазначений підхід є слушним, оскільки заострює увагу саме на праксеологічних (діяльнісних) аспектах предмету права, схематично представляючи адміністративне право, як галузь, здебільшого спрямовану на регулювання саме діяльності досить специфічних суб'єктів – публічної адміністрації.

Такі тенденції «менеджеризму» в державному управлінні як предметі адміністративного права зумовлюють екстраполяцію в категорійний апарат адміністративного права термінології та категорій з не юридичних наук: сучасної управлінської науки, менеджменту, теорії управління тощо. І однією з таких категорій власне і є «публічне адміністрування».

Уперше поняття «публічного адміністрування» в науковий обіг увів англійський дослідник державного управління з Королівського інституту публічного адміністрування (Лондон) – Десмонд Кілінг у 1972 році, визначивши його, як пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики. Проте зауважимо, що ця дефініція у англійській мові має дещо різні акцентуації. Зокрема, Д. Кілінг надавав визначення поняттю *public management*, що подекуди перекладається на українську мову і як публічне управління, і як публічне адміністрування [7, с. 48].

Щодо сутності публічного адміністрування влучно висловився Вудро Вільсон: «Публічне адмі-

ністрування є детальним і систематичним виконанням суспільних законів. Кожне приватне застосування загального закону є актом адміністрування. Стягування і збільшення податків, наприклад, вішання злочинця, транспортування і доставка пошти, озброєння армії та флоту і вербування рекрутів тощо – усе це поза сумнівом є актами адміністрування, але загальні закони, які їх спрямовують, повинні бути виробленими, поза сумнівом, ззовні і над адмініструванням. Широкі плани урядових дій не є адміністративними; детальне виконання цих планів є адмініструванням» [7, с. 49].

Поняття публічного адміністрування, на відміну від *public management*, також має своє самостійне значення і відповідний переклад. Не слід забувати і про суто лінгвістичний підхід, за яким латинський термін *administration* також формально перекладається як «управління». У той же час у соціальних управлінських науках відсутнє консолідоване бачення проблематики співвідношення державного/публічного управління/адміністрування. Приміром, Н. Обушна, проводячи диференціацію між поняттями «публічне управління», «державне управління», «публічне адміністрування», зазначає, посилаючись на різноманітні наукові доробки, що публічне управління є більш модерновим поняттям, яке замінює собою «публічне адміністрування» [8, с. 53–63]. При цьому публічне управління відрізняється від державного включенням у коло суб'єктів таких правовідносин окрім держави інших публічних учасників – суспільства, народу, громадського сектору, як суб'єктів, що входять до публічного сектору. У цілому такий підхід не позбавлений раціональності, і ми погоджуємось з тим, що публічне адміністрування у свій суб'єктний склад має включати не тільки державу, а й інших суб'єктів публічного сектору – самоврядні інституції, суб'єктів громадського управління.

Адміністрування – це форма публічної управлінської діяльності, що базується на засадах взаємодії суб'єктів та об'єктів управління, самокерованості системи, дискретності при наданні публічних сервісів у державі [6]. При цьому управління та адміністрування співвідносяться як діалектичні категорії «форма» та «зміст».

Перш за все, на думку В. Настюка, адміністрування повинне здійснюватись на основі чинного законодавства уповноваженими органами та їх посадовими особами. Зокрема, відповідно до ст. 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією та законами України [9, с. 15].

Не можна не погодитись із висновком, до якого дійшов О. Воронов у своїх дослідженнях адміністрування. Виходячи із думок автора, адмі-

ністрування істотно розширює сферу предмету адміністративного права, виводить його за рамки суто «управлінського» і «поліцейського» і в такому разі стосується майже усіх сфер суспільного життя: соціально-культурної, фінансово-економічної, адміністративно-політичної та інших [10, с. 126-130]. Такий підхід є слушним, адже сфера публічного адміністрування дійсно наповнює новим змістом предмет адміністративного права, є полем дотику приватного і публічного в адміністративному праві, не просто розширюючи межі предмету адміністративного права, а й наповнюючи його новим змістом як публічно-приватну галузь. Хоча при цьому ми не поділяємо точку зору зазначеного автора щодо розуміння адміністрування виключно як державного адміністрування, та залишення поза увагою інших суб'єктів публічного адміністрування.

У сьогоденній науці адміністративного права продовжують існувати два підходи щодо тлумачення публічного адміністрування за аналогією до державного управління в широкому та вузькому розумінні. Зокрема, у широкому значенні розуміють усю систему адміністративних інститутів із ієрархією влади, за допомогою якої відповідальність за виконання державних рішень спускається зверху донизу. Тобто публічне адміністрування – це скоординовані групові дії з питань державних справ, які пов'язані із трьома гілками влади (законодавчою, виконавчою і судовою); мають важливе значення у формуванні державної політики; є частиною політичного процесу; значно відрізняються від адміністрування у приватному секторі; також пов'язані із численними приватними групами та індивідами, що працюють у різних компаніях та громадах. Своєю чергою, у вузькому розумінні публічне адміністрування пов'язано із виконавчою гілкою влади і розглядається як професійна діяльність державних службовців, яка включає всі види діяльності, спрямовані на реалізацію рішень уряду; вивчення, розробку та впровадження напрямів урядової політики [11].

Таким чином, для публічного адміністрування ключовими елементами є суспільство і публічна влада. Публічне адміністрування за такої концепції є зв'язком між державним та публічним управлінням.

Своєю чергою В. Авер'янов розглядає публічне адміністрування як певний вид діяльності органів держави та органів місцевого самоврядування, яка має владний характер і передбачає, насамперед, організуючий і розпорядчий вплив на об'єкти адміністрування через використання певних повноважень. Порівнюючи із державним регулюванням, дослідник зазначає, що він застосовується не лише в межах виконавчої влади і передбачає не тільки вплив на об'єкти адміністрування, а й вплив на суспільне середовище цих об'єктів [12].

В. Колпаков вважає, що публічне адміністрування – це діяльність суб'єкта публічної адміністрації, спрямована на виконання владних повноважень публічного змісту [13]. Такий підхід, з нашої точки зору, не позбавлений логіки і доречності, але тоді не зрозуміло, чим же публічне адміністрування все ж таки відрізняється від управління, і, за великим рахунком, це призводить до підміни понять.

У навчальному посібнику «Публічне адміністрування в Україні» зазначено, що адміністрування означає виконання певних завдань у рамках інструкцій, а те, наскільки добре чи наскільки ефективно, залишається за межами його уваги, оскільки контроль над цим є обов'язком політичного суб'єкта, що розробив інструкції [14, с. 184]. При цьому, згідно з енциклопедією державного управління, публічне адміністрування є різновидом управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість (самоврядність) усієї суспільної системи та її розвиток у певному визначеному напрямку [15].

Переосмислення ролі держави в управлінні суспільним ладом обумовлює впровадження нових управлінських методів, зокрема й у сфері земельних відносин. Упровадження засобів публічного адміністрування обумовлює розвиток нових інститутів та поступове припинення застарілих адміністративно-правових методів, які не відповідають вимогам часу та суспільним потребам, стану розвитку суспільних відносин.

Оскільки соціальна природа землеволодіння змінилася, впроваджені ринкові демократичні засади, змінилися і методи адміністративно-правового впливу, запроваджені нові принципи функціонування організаційно-інституційного забезпечення у сфері земельних відносин, чітко прослідковується лібералізація сфери державного управління у цій галузі.

Земля з інвестиційної точки зору є досить капіталомісткою галуззю, що вимагає від інвесторів значної капіталізації коштів і ресурсів. Саме тому для забезпечення інвестиційної привабливості зазначеної галузі господарства досить важливим чинником є забезпечення стабільності правил регулювання правовідносин, пов'язаних з користуванням та охороною землі, що досягається методами стабілізації адміністративного законодавства у цій сфері, єдності судово-адміністративної практики правозастосування та розв'язання спорів, забезпеченням незмінності основних засад публічного адміністрування.

З огляду на вищевикладене, є всі підстави стверджувати, що у правовідносинах публічного адміністрування держава, як суб'єкт публічних правовідносин, виконує подвійну роль: по-перше, держава є інституційним механізмом забез-

печення волевиявлення народу України щодо володіння, користування та розпорядження землею як об'єкта права власності народу, що реалізується в діяльності органів публічного адміністрування у сфері використання та охорони земель.

Дослідження проблем у сфері земельних відносин крізь адміністративно-правову призму дозволяє найбільш ефективно виявляти публічну спрямованість адміністрування, розкривати сутність і зміст державної політики у цій сфері, проводити комплексний аналіз проблематики забезпечення системи ефективного управління землекористуванням.

Враховуючи вищевикладене, зазначимо, що будь-яка діяльність людини, будь то виробнича, комерційна або просто життєдіяльність, нерозривно пов'язана із землею. Земля є найважливішим видом і складовою частиною нерухомості, основою формування будь-якого нерухомого об'єкта. Ця система державного управління повинна відповідати принципам її ефективної роботи в сучасних ринкових умовах розвитку економіки країни. Водночас раціональне використання цього унікального природного ресурсу зумовлює існування комплексної програми з охорони навколишнього середовища, яка повинна мати державний характер і пріоритет особливої важливості. Отже, публічне адміністрування у сфері земельних відносин здійснюється державними органами загальної та спеціальної компетенції відповідно до закріплених у нормах адміністративного права параметрів (характеристик) публічного адміністрування, а також самоврядними інституціями та громадськістю і детермінуються правовідносинами, об'єктом яких виступає специфічний об'єкт – земля, та які потребують урегулювання за допомогою адміністративно-правових засобів.

Таким чином, публічне адміністрування у сфері земельних відносин – це форма публічної управлінської діяльності суб'єктів публічної адміністрації (органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, інших суб'єктів, яким делеговані адміністративно-управлінські та публічно-сервісні функції), спрямована на реалізацію політики у сфері здійснення прав і законних інтересів власників землі та землекористувачів, їх обов'язків; діяльності юрисдикційних органів та інших суб'єктів щодо володіння, користування та розпорядження землею, її раціонального використання, відтворення та охорони і базується на засадах взаємодії суб'єкта та об'єкта публічного управління, дискретності, взаємної відповідальності, самокерованості, децентралізації при наданні публічних послуг.

Такий підхід у визначенні публічного адміністрування у сфері земельних відносин не тільки має науково-теоретичне значення, а й наповнене практичним змістом, оскільки дозволяє відмежувати категорію адміністрування від публіч-

ного управління, а також може бути вихідною засадою при розробці концепцій реформування земельної сфери, закладатись у основи законопроектної роботи у зазначеній сфері, бути орієнтиром при розробці відповідних положень про організацію і діяльність органів державної влади та самоврядних інституцій і громадського сектору, що здійснюватиме громадський контроль у зазначеній сфері.

Література

1. Конституція України: Закон від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/-254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Земельний кодекс України: Закон від 25 жовт. 2001 р. № 2768-III. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
3. Курильців Р.М. Нова парадигма управління землекористуванням в умовах нових земельних відносин. *Землеустрій і кадастр*. 2011. № 4. С. 15–19.
4. Дрозд О. Ю. Земля як об'єкт земельних відносин. *Адвокат*. 2009. № 1. С. 24–26.
5. Стратегія сталого розвитку «Україна–2020»: Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015/print1455090197972916>
6. Коломоець Т. О., Колпаков В. К. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України»: лекції. К., 2014. 237 с.
7. Максименцева Н. О. Публічне адміністрування у галузі використання і охорони надр в Україні: монографія. Дніпро: Ліра, 2018. 464 с.
8. Обушна Н. Публічне управління в Україні: теоретичний аспект. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 44. С. 53–63.
9. Настюк В. Я., Шевчук О. М. Адміністрування наркоконтролю в Україні: навч. посіб. Харків: Право, 2015. 272 с.
10. Воронов А. М. К предмету адміністративного права в современной России. *Вестник финансового университета*. 2017. № 1. С. 126–130.
11. Зарубіжний досвід публічного адміністрування: метод. рек. / за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. Київ: НАДУ, 2010. 28 с.
12. Державне управління в Україні: навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Видавництво ТОВ Сонмі, 1999. 433 с.
13. Колпаков В. К. Адміністративно-правові відносини: поняття і види. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1. URL: http://lsej.org.ua/1_2013/ukr/Kolpakov.pdf.
14. Публічне адміністрування в Україні: навч. посіб. / В. Б. Дзюндзюк та ін.; за заг. ред. В. В. Корженка. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. 306 с.
15. Енциклопедія державного управління: у 8 т. Т. 8: Публічне врядування / наук.-ред. кол.: В. С. Загорський та ін. Львів: ЛРІДУ, НАДУ, 2011. 712 с.

Анотація

Богданов А. П. Адміністративно-правові засади публічного адміністрування у сфері земельних відносин в Україні. – Стаття.

У статті надана характеристика публічному адмініструванню у сфері земельних відносин. Встановлено, що найбільш дієвим інструментарієм для розкриття

змісту публічного адміністрування в галузі використання та охорони земель є діяльність суб'єктів управління в межах її функціонального спрямування. Відповідно до такого підходу, публічне адміністрування у сфері земельних відносин є видом державної діяльності, що має організуючий, виконавчо-розпорядчий характер особливої групи органів публічної влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, їх службових осіб щодо практичної реалізації функцій та завдань держави в сфері регулювання земельних.

Публічне адміністрування у сфері земельних відносин – це форма публічної управлінської діяльності суб'єктів публічної адміністрації (органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, інших суб'єктів, яким делеговані адміністративно-управлінські та публічно-сервісні функції), спрямована на реалізацію політики у сфері здійснення прав і законних інтересів власників землі та землекористувачів, їх обов'язків; діяльності юридичних органів та інших суб'єктів щодо володіння, користування та розпорядження землею, її раціонального використання, відтворення та охорони і базується на засадах взаємодії суб'єкта та об'єкта публічного управління, дискретності, взаємної відповідальності, самокерованості, децентралізації при наданні публічних послуг.

Такий підхід у визначенні публічного адміністрування у сфері земельних відносин не тільки має науково-теоретичне значення, а й наповнене практичним змістом, оскільки дозволяє відмежувати категорію адміністрування від публічного управління, а також може бути вихідною засадою при розробці концепцій реформування земельної сфери, закладатись у основи законопроектної роботи у зазначеній сфері, бути орієнтиром при розробці відповідних положень про організацію і діяльність органів державної влади та самоврядних інституцій і громадського сектору, що здійснюватиме громадський контроль у зазначеній сфері.

Ключові слова: публічне адміністрування, державне управління, земля, земельні відносини, охорона землі, публічне адміністрування.

Анотація

Богданов А. П. Административно-правовые основы публичного администрирования в сфере земельных отношений в Украине. – Статья.

В статье дана характеристика публичном администрировании в сфере земельных отношений. Установлено, что наиболее действенным инструментарием для раскрытия содержания публичного администрирования в области использования и охраны земель является деятельность субъектов управления в пределах ее функционального направления. Согласно такому подходу, публичное администрирование в сфере земельных отношений является видом государственной деятельности, имеющей организующий, исполнительно-распорядительный характер особой группы органов публичной власти и исполнительных органов местного самоуправления, их должностных лиц по практической реализации функций и задач государства в сфере регулирования земельных.

Публичное администрирование в сфере земельных отношений - это форма публичной управленческой деятельности субъектов публичной администрации (органов исполнительной власти, местного самоуправления, других субъектов, которым делегированы административно-управленческие и публично-сервисные функции), направленная на реализацию политики в сфере осуществления прав и законных интересов собственников земли и землепользователей, их обязанностей; дея-

тельности юрисдикционных органов и других субъектов по владению, пользованию и распоряжению земель, ее рационального использования, воспроизводства и охраны и базируется на принципах взаимодействия субъекта и объекта публичного управления, дискретности, взаимной ответственности, самокерованости, децентрализации при предоставлении публичных услуг.

Такой подход в определении публичного администрирования в сфере земельных отношений не только имеет научно-теоретическое значение, но и наполнено практическим содержанием, поскольку позволяет отграничить категорию администрирования от публичного управления, а также может быть исходной основой при разработке концепций реформирования земельной сферы, закладываться у основания законопроектной работы в указанной сфере, быть ориентиром при разработке соответствующих положений об организации и деятельности органов государственной власти и самоуправляющихся учреждений и общественного сектора, осуществляют общественный контроль в указанной сфере.

Ключевые слова: публичное администрирование, государственное управление, земля, земельные отношения, охрана земли, публичное администрирование.

Summary

Bohdanov A. P. Administrative and legal principles of public administration in the field of land relations in Ukraine. – Article.

The article describes the characteristics of public administration in the field of land relations. It is established that the most effective tool for disclosing the content of public administration in the area of land use and protection is the activity of the entities within its functional area. According to this approach, public administration in the field of land relations is a type of state activity that has an organizing, executive and administrative character of a special group of public authorities and executive bodies of local self-government, their officials in the practical implementation of functions and tasks of the state in the field of land regulation.

Public administration in the field of land relations is a form of public administrative activity of subjects of public administration (bodies of executive power, local self-government, other entities to which administrative-administrative and public-service functions are delegated), aimed at implementing policies in the sphere of exercising rights and the legitimate interests of landowners and land users, their responsibilities; activities of jurisdictions and other entities in the possession, use and disposal of land, its rational use, reproduction and protection and is based on the principles of interaction between the subject and the object of public administration, discretion, mutual responsibility, self-management, decentralization in the provision of public services.

This approach in defining public administration in the field of land relations is not only of scientific and theoretical importance, but also filled with practical content, since it allows to distinguish the category of administration from public administration, and can also be a starting point in the development of concepts of land reform, to lay the foundations work in this field, to be a guide in the development of relevant provisions on the organization and activity of public authorities and self-governing institutions and public a sector that will exercise public scrutiny in that area.

Key words: public administration, public administration, land, land relations, land protection, public administration.

УДК 349.2

*С. С. Богун
здобувач**Науково-дослідного інституту публічного права*

ДОСВІД КРАЇН ЄВРОПИ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ МИТНИМИ ОРГАНАМИ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В КОНТЕКСТІ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРИНЦИПІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДМС УКРАЇНИ

Постановка проблеми. На сьогоднішній день проблема реалізації правоохоронної функції митними органами потребує комплексного удосконалення, що в свою чергу передбачає проведення комплексних досліджень в окресленій сфері. Переконані, що наукові розробки у цій царині повинні бути побудовані не лише на опрацюванні вітчизняних нормативно-правових актів, а й на глибинному дослідженні зарубіжного досвіду, розгляд якого сприяє розширенню наших уявлень про досліджувані правові явища; допомагає поглянути на ту або іншу проблему під іншим кутом зору; зіставити власні здобутки зі здобутками зарубіжних колег; не марнувати час на розв'язання проблем, які вже знайшли вирішення на сторінках закордонних видань. Та й, власне, надзвичайна наукова актуальність та практична корисність будь-яких порівняльно-правових досліджень безсумнівні [1, с. 55]. Таким чином, дослідження зарубіжного досвіду має важливе теоретичне та практичне значення, оскільки саме він, на нашу думку, дозволяє побачити законодавцю варіативність шляхів вирішення проблем в окресленій сфері, а також визначити можливість його застосування в українських реаліях.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання реалізації правоохоронної функції органами Державної митної служби України у своїх наукових працях розглядали: Є.С. Веденеєв, Т.Б. Гладченко, О.В. Ільченко, О.М. Ключев, С.П. Коталейчук, Д.В. Лук'янов, А.О. Полянничко, І.В. Сажнев, Л.В. Товкун та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, в науковій літературі відсутні комплексні дослідження, присвячені зарубіжному досвіду у цій сфері.

Саме тому метою статті є: розглянути досвід країн Європи щодо реалізації правоохоронної функції митними органами та визначити можливість його використання в контексті вдосконалення принципів реалізації правоохоронної функції ДМС України.

Виклад основного матеріалу. Перша країна, на яку слід звернути увагу в рамках представленого наукового дослідження, – Великобританія. Служба доходів і митниці її Величності (Her Majesty's Revenue & Customs, далі HMRC) є органом державної влади «без міністерського портфеля», створений Актом парламенту в 2005 році

як новий орган, що замінив Службу внутрішніх доходів і Митно-акцизну службу. Казначейство (Міністерство фінансів) спрямовує і розробляє стратегію податкової політики, HMRC відповідає за її реалізацію. Основні завдання HMRC: забезпечення надходження коштів до бюджету; сприяння законній міжнародній торгівлі, захист фіскальної, економічної, соціальної та фізичної безпеки Великої Британії; орієнтування податкової системи в найбільш простий, орієнтований на клієнта й ефективний спосіб стягнення податків; адміністрування соціальних виплат; тощо. У структурі HMRC серед 72 департаментів власне «митних» лише 25: Митний департамент; Департамент трансформації митниці [2, с. 7].

Найбільш базові функції HMRC викладені в Законі «Про уповноважені органи по доходах і митних зборах» від 2005 року (CRCA) і включають в себе всі функції збору податків, національного страхування і податкового кредиту, успадковані від колишніх податкових органів, а також функції, успадковані від колишньої митно-акцизної служби. Деякі прикордонні функції тепер передані прикордонним силам (BF)/та Імміграційним органам Великобританії (UKIE). Однією з найважливіших функцій HMRC є забезпечення безперервного припливу грошових коштів в казначейство за допомогою його програм збору податків, дотримання вимог і правозастосування. Накопичення податків і дотримання податкового законодавства у випадках неплатежів забезпечує постійний рух коштів в Казначейство [3].

Окремо варто відмітити, що HMRC також виконує функції в таких областях, як допомога на дитину, встановлена законом «про плату за материнство»; встановлену законом плату за батьківство, плату за усиновлення; виплату національної мінімальної заробітної плати. Крім того, діяльність вказаного органу спрямована на забезпечення ефективного функціонування системи декларування імпорту/експорту, а також збір і забезпечення дотримання податків, що підлягають сплаті на кордоні. І все це далеко не вичерпним. Британським законодавством передбачено, що функції HMRC можуть бути розширені в залежності від соціальної, економічної та політичної ситуації. Прикладом цього є Закон «Про фінанси» від 2008 року, який дозволив HMRC ви-

користувати ті ж повноваження, що й поліція, для розслідування кримінальних злочинів. Досліджуваний орган державної влади також виконує і певні допоміжні функції, наприклад контроль за експлуатацією ІТ-систем, а також використанням інформації, що може становити державну або комерційну таємницю.

Наступна Європейська держава, досвіду якої ми приділимо увагу, – Франція. У цій країні митниця – розвивалася протягом століть, її робота є ключовою для Франції, безпеки французів. Протягом 17-го сторіччя фермери-орендарі мали загальним правом збирати митні збори і заплачені Королівському Казначейству суми, встановлена в їх орендному договорі. Вони стягували мита від свого власного імені. Тоді, один з більшості непопулярних податків був солоним податком. Так зване «сучасне» митне управління народилося після Французької революції. Внутрішні кордони були скасовані, і *Ferme G n rale* був націоналізований в 1791. У 1801 Бонапарт створив Міністерство торгівлі і виготовлення, до якої митниці був прикладений. Він встановив посаду генерального директора Митниці [4].

Таким чином, сучасна система митних органів Франції сформувалась під впливом різних історичних подій, а його основним базисом є регулювання потоку товарів в країні. На сьогодні митні органи в даній державі виконують три основні завдання, а саме: боротьба з шахрайством, підтримка економічної діяльності в середині держави та збір податків. Так, місія по боротьбі з шахрайством і міжнародній торгівлею людьми полягає у захисті території і громадян, економічних і фінансових інтересів країни. Крім того, вона включає протидію незаконному обігу наркотиків, підробок, тютюну, зброї, боротьби з тероризмом і фінансування злочинної діяльності, боротьба з погрозами навколишнього середовища, здоров'я та захисту споживачів, культурної і природної спадщини.

Характеризуючи митні органи Франції слід відмітити, що особливість організації цієї служби, яка полягає в тому, що в руках одного інспектора зосереджені адміністративні й фінансові (розрахункові) функції, що є відхиленням від принципу розподілу служб з розрахунку і стягування (оформлення платежів), поширеного у фінансовій сфері. Функція контролю розподілена в регіоні між бюро, які складаються зі штату інспекторів, контролерів, працівників з правопорушень, підпорядкованих скарбнику. Розрізняють три категорії бюро: бюро «загальної компетенції», в яких оформляються всі види товарів, крім заборонених до обігу, і можуть бути заявлені всі види митних режимів, крім тих операцій, які відносяться до компетенції спеціалізованих бюро, бюро «обмеженої компетенції», функціонують тільки у сфері прикордонного оформлення, операцій з оформ-

лення туристів і багажу, у деяких випадках з міжнародного транзиту; спеціалізовані бюро, оформляються окремі групи товарів: нафта й нафтопродукти, дорогоцінні матеріали, предмети мистецтва, колекцій старовини тощо. Ще одним елементом другого рівня управління є служби нагляду, які спільно з прикордонною службою ведуть боротьбу з несанкціонованим перетинанням кордону, а також з контрабандою й іншими митними злочинами. Ця робота здійснюється через діяльність митних бригад [5, с. 183].

В рамках представленого наукового дослідження слід відзначити, що зміст правоохоронної функції митних органів Франції полягає у: забезпеченні дотримання правил, що стосуються якості/безпеки промислової продукції, що ввозиться за межі ЄС (контроль документів і продукції, лабораторний аналіз); боротьба з торгівлею наркотиками, зброєю, культурними цінностями, зокрема охоронюваними видами тварин і рослин; моніторинг переміщення токсичних відходів в межах ЄС і запобігання ввезення до Франції стратегічних, радіоактивних, небезпечних або невідповідних європейських продуктів або боротьба з морським забрудненням. Крім того, важливо відмітити, що митниця Франції підтримує конкурентоспроможність бізнесу шляхом: забезпечення дотримання правил торгівлі і сільськогосподарської політики ЄС в рамках, встановлених Світовою організацією торгівлі (СОТ); захисту національної та європейської економіки від недобросовісної практики (наприклад, застосування антидемпінгових мит і боротьби з контрафакцією); сприяння міжнародній торгівлі шляхом швидкого, але ефективного управління потоками; надання індивідуальних послуг для бізнесу: індивідуальні консультації та спрощені процедури; підтримки секторів економіки, які вона регулює (виноградарство, транспорт, енергетика); розробка статистики зовнішньої торгівлі товарами Франції: ці дані корисні як для самих органів державної влади, так і для компаній.

Ще одна Європейська держава, яку ми розглянемо в рамках даного наукового дослідження, – Німеччина. Згідно з дослідженням, яке було проведено Світовим банком у 2018 році, Німеччина є світовим лідером по ефективному митному оформленню. У 2016 році Німеччина все ще була на другому місці після Сінгапуру. «Митниця Німеччини робить хорошу роботу», – говорить федеральний міністр фінансів Олаф Шольц (SPD) на щорічній прес-конференції в Берліні. Баланс: Більше 140 мільярдів євро, митниця отримала близько половини доходів федерального податку. Федеральна митна служба Німеччини (Bundeszollverwaltung), заснована в 1949, підпорядковується Міністерству фінансів Німеччини. На сьогоднішній день правове регулювання митних відносин в Федеративній Республіці Німеч-

чині здійснюється як нормативними актами, що були прийняті прийнятими наднаціональними органами Європейського Союзу відповідно до їх компетенції, так і правовими приписами, які видаються державними органами ФРН. Основою національного митного законодавства в Німеччині є такі нормативно-правові акти: 1) Закон про зовнішньоекономічну діяльність від 28 квітня 1961 року (з наступними змінами та доповненнями); 2) Закон про митний управління від 21 грудня 1992 р.; 3) Постанова про митницю від 23 грудня 1993 року, що регулює порядок застосування норм Митного Кодексу ЄС; 4) Закон про податок з обороту від 26 листопада 1979 року (зі змінами та доповненнями від 1 вересня 2002 г.) [6; 7, с.119].

У структурі митної служби Німеччини діють Головний митний директорат і місцеві митні адміністрації. У Головному директораті створені дев'ять національних управлінь, які координують роботу митниці і здійснюють юридичний і технічний нагляд за місцевими митними органами. Два управління займаються кадровою роботою, контролюють оперативну діяльність, бюджет і бухгалтерію, вирішують питання з області інформаційних технологій. Окремі управління створені для адміністрування мит і митних платежів; акцизів і дорожнього податку; для регулювання питань транскордонного переміщення. Також в структурі директорату є Управління митного права, Управління з контролю за нелегальною працею, Управління кримінальних правопорушень і Центр освіти [8]. Федеральне законодавство і центральні органи влади ФРН покладають на митну службу Німеччині досить широке коло повноважень. Крім справляння митних зборів і контролю переміщення товарів через кордон, до них відноситься боротьба з митними правопорушеннями, виконання прийнятих постанов про адміністративні правопорушення та боротьба з використанням незаконної робочої сили. Німецькі митники також стягують податки з сільськогосподарського сектора відповідно до правил ЄС з регулювання спільного ринку сільськогосподарської продукції і з Митним кодексом ЄС. Важлива функція митниці – попередження і припинення фінансування терористичних організацій [9; 7, с. 121].

Робота Німецької митниці сприяє забезпеченню належного та повного стягнення всіх податків, акцизів, зборів. тощо, ти самим забезпечуючи рівність всіх суб'єктів перед законами. Аналіз чинного Німецького законодавства, дозволив виокремити такі ключові напрямки реалізації правоохоронної функції митних органів: 1) Протидія незаконній міграції та подальшому працевлаштуванню нелегальних мігрантів. Необхідність роботи митних органів Німеччини законодавець пояснює тим, що роботодавці і не-

легальні працівники таким чином обманюють систему соціального забезпечення, уникають сплати податків і ставлять під загрозу робочі місця корінного населення. Це також спотворює конкуренцію на ринку праці Німеччини, а також завдає матеріальну шкоду законним компаніям і працівникам, збільшує податкове навантаження на суспільство та сприяє експлуатації нелегальних працівників; 2) Захист прав споживачів. Митні органи здійснюють контроль за якістю та відповідністю світовим та вітчизняним стандартам продукції, яка завозиться на територію держави; 3) Протидія торгівлі контрафактною та піратською продукцією. За оцінками фахівців в Німеччині майже 70000 робочих місць піддаються ризику через піратство продуктів. Юридичний виробник бренду завдає значної шкоди, в результаті чого менші компанії можуть навіть бути приведені до банкрутства. Митний контроль імпорту є однією з найважливіших озброєнь в боротьбі з піратською продукцією. Митниця співпрацює з власниками торгової марки, щоб конфіскувати та знищити підробку; 4) Боротьба з контрабандою, та незаконною торгівлею наркотиків, зброї та сигарет; 5) Боротьба з тероризмом.

На завершення розгляду досвіду Німеччини хотілося б відзначити, що сьогодні митна адміністрація ЄС щороку отримує близько 175 мільйонів митних декларацій, що означає більше 22 відсотків світового обсягу торгівлі. Німецька митна служба бере участь у великій кількості програм підтримки для іноземних митних адміністрацій, спрямованих на надання допомоги у гармонізації правил та запровадженні спрощених митних процедур. Вони подорожують до інших країн, які консультують митні адміністрації на місці, організують семінари для іноземних партнерів та демонструють свою щоденну роботу перед іноземними митниками, які відвідують Німеччину.

Висновок. Таким чином, узагальнюючи весь наведений у даному дослідженні матеріал можемо підсумувати, що в багатьох розглянутих нами країнах Європи та Світу склалась досить позитивна практика реалізації правоохоронної функції митними органами, про що яскраво свідчать відповідні статистичні дані. Тож, з метою удосконалення реалізації правоохоронної функції митними органами України, вважаємо необхідним імплементувати наступний зарубіжний досвід: розширення повноважень Державної митної служби України, особливо гостро це питання постало у зв'язку із реорганізацією Державної фіскальної служби шляхом її поділу на ДМС та ДПС; запровадження сучасних інформаційних систем у діяльність митних органів України; необхідним є підвищення ефективності якості роботи працівників митних органів, що, на нашу думку, можливо досягти шляхом запровадження ефективної системи оці-

нювання діяльності державних службовців; спрощення потребує процедура оформлення митних документів, оскільки існуюча на сьогодні в Україні система створює умови для зростання корупційних ризиків, що в свою чергу негативно впливає на реалізацію правоохоронної функції державою взагалі та митними органами зокрема; серед повноважень Державної митної служби слід виділити: протидію нелегальній міграції, яку вона має реалізовувати спільно з Державною міграційною службою; необхідною, на нашу думку, є уніфікація митних формальностей.

Запровадження вказаних нами змін, на наше переконання, повинно відбуватись поступово та з урахуванням того напрямку реформування даних органів, який було обрано нашою країною наприкінці 2018 – на початку 2019 років. Переконані, що відмова України від традиційного варіанту об'єднання податково-митних структур є правильним кроком, який позитивно відобразиться як на діяльності Державної податкової служби, так і Державної митної служби України.

Все наведене вище дає нам змогу виділити нові принципи реалізації правоохоронної функції митними органами, які мають бути закріплені на законодавчому рівні нашої країни: принцип використання сучасних інформаційних систем; принцип «мовчання – знак згоди», зміст якого полягає у тому, що у разі, якщо державний орган не відповів на запит суб'єкта вчасно (протягом встановленого терміну), то відповідь на нього, априорі, вважається позитивною; принцип уніфікації митних формальностей, дотримання якого дозволяє якісно покращити процедуру митного контролю; принцип підтримки конкурентоспроможності бізнесу. Правоохоронна функція митних органів повинна бути спрямована на те, щоб захистити інтереси бізнесу, зокрема українського; принцип комунікаційних зв'язків і відносин з державними і громадськими організаціями, діловими колами всередині країни; принцип поєднання комплексності та вибірковості митного контролю на усіх етапах ланцюга постачання.

Запровадження окреслених вище засад, на нашу думку, дозволить: по-перше, якісно покращити практичну діяльність митних органів в контексті реалізації правоохоронної функції; по-друге, підвищить рівень довіри до Державної митної служби України, як з боку населення держави,

так і з боку світової спільноти; по-третє, сприяти активізації наукових пошуків в окресленому напрямку; тощо.

Література

1. Мельник Р.С. Адміністративно-господарське право як структурний елемент системи адміністративного права: зарубіжний досвід та національні особливості. *Право і безпека*. 2010. № 2 (34). С. 55–59.
2. Саварець А. Український та зарубіжний досвід побудови митних органів: рекомендації для сучасної України. Київ, 2017. 22 с.
3. HM Revenue and Customs (HMRC). URL: <https://www.investopedia.com/terms/h/hm-revenue-and-customs-hmrc.asp>.
4. Таможенные службы Франции. URL: <http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/160072/1/TS%20France.pdf>.
5. Ченцов В.В. Особливості державного управління митною службою Франції. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/2_2009/38.pdf.
6. Zoll. Deutschland URL: <http://www.zoll.de/index.html>.
7. Таможенная служба Германии в интегрированной системе таможенных служб Евросоюза / В. В. Ляховский, Н. С. Переход. *Актуальные вопросы таможенного дела*. 2010. Вып. 1. С. 118–122.
8. Малюгин К. Всё самое интересное и неожиданное о таможене в Германии. URL: <http://провед-медиа.рф/tamozhnya/interesnoe-i-neozhidannoe-o-tamozhne-v-germanii/>.
9. Таможенная служба: германская модель. *Виртуальная таможня*. URL: http://www.vch.ru/cgi-bin/guide.cgi?table_code=15&action=show&id=3056.

Анотація

Богун С. С. Досвід країн Європи щодо реалізації правоохоронної функції митними органами та можливості його використання в контексті вдосконалення принципів реалізації правоохоронної функції ДМС України. – Стаття.

У статті на основі аналізу наукових поглядів вчених досліджено зарубіжний досвід реалізації правоохоронної функції митними органами та визначено можливість його використання в контексті вдосконалення принципів реалізації правоохоронної функції ДМС України. Грунтуючись на аналізі зарубіжного досвіду визначено нові принципи реалізації правоохоронної функції держави митними органами, які мають бути закріплені на законодавчому рівні. Визначено напрямки удосконалення адміністративного законодавства у досліджуваній сфері суспільних відносин.

Ключові слова: зарубіжний досвід, правоохоронна функція, митні органи, принципи, адміністративне законодавство.

Аннотация

Богун С. С. Опыт стран Европы по реализации правоохранительной функции таможенными органами и возможности его использования в контексте совершенствования принципов реализации правоохранительной функции ГТС Украины. – Статья.

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых, исследован зарубежный опыт реализации правоохранительной функции таможенными органами и определены возможности его использования в контексте совершенствования принципов реализации правоохранительной функции ГТС Украины. Основываясь на анализе зарубежного опыта определены новые принципы реализации правоохранительной функции государства таможенными органами, должны быть закреплены на законодательном уровне. Определены направления совершенствования административного законодательства в исследуемой сфере общественных отношений.

Ключевые слова: зарубежный опыт, правоохранительная функция, таможенные органы, принципы, административное законодательство.

Summary

Bohun S. S. The experience of the European countries on the implementation of the law enforcement function by the customs authorities and the possibility of its use in the context of improving the principles of implementation of the law enforcement function of the SMS. – Article.

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists, the foreign experience of exercising the law enforcement function by the customs authorities is investigated and the possibilities of its use in the context of improving the principles of the law enforcement function of the LCA of Ukraine are determined. Based on the analysis of foreign experience, new principles for the implementation of the state's law enforcement function by the customs authorities have been identified, which should be enshrined at the legislative level. The directions of improvement of administrative legislation in the researched sphere of public relations are determined.

Key words: foreign experience, law enforcement function, customs authorities, principles, administrative law.

УДК 342.9

О. М. Бондаренко
кандидат юридичних наук,
здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ ЕТАПІВ ВИРІШЕННЯ ПОДАТКОВОГО СПОРУ У АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПОРЯДКУ

Постановка проблеми. На сьогоднішній можна констатувати, що податкове законодавство України є недосконалим та потребує всебічного удосконалення. Про це свідчить те, що на практиці досить частими є непорозуміння між платниками податків та органами Державної фіскальної служби України. Такі «непорозуміння» досить часто перебігають у податковий спір, який повинен вирішуватись у чітко визначеному порядку. Відзначимо, що наразі у правознавстві не сформульовано чіткого підходу до розуміння кола та змісту етапів вирішення спорів, зокрема податкових. Етап вирішення податкового спору слід розуміти як логічно завершену стадію процесу чи процедури вирішення податкового спору, що складається із сукупності взаємопов'язаних, послідовних дій та рішень, спрямованих на вирішення однорідних завдань та забезпечення належного підґрунтя для переходу до наступного етапу.

Стан дослідження. Окремі процедурні аспекти вирішення податкових спорів у адміністративному порядку у своїх наукових дослідженнях розглядали: І.Л. Самсін, М.П. Кучерявенко, П.О. Селезень, О.І. Степашко, Г.М. Стріяшко, Т.О. Мацелик, О.В. Литвин, В.В. Тильчик, В.Т. Білоус, Д.М. Цвіра М.В. Джафарова, О.О. Дмитрик, О.Ю. Щербакова, О.О. Дмитрик та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, в юридичній літературі відсутнє комплексне дослідження, присвячене характеристиці етапів вирішення податкового спору у порядку адміністративного судочинства.

Саме тому **метою статті є:** визначити та охарактеризувати етапи вирішення податкового спору у адміністративному порядку.

Виклад основного матеріалу. Першим етапом вирішення податкового спору у адміністративному порядку є ініціація відповідної адміністративної процедури, яка розпочинається із подання скарги платником податків. Зауважимо, що закон не передбачає для контролюючих органів можливості ініціювати адміністративну процедуру для вирішення податкового спору. Порядок подання звернення визначається Законом України «Про звернення громадян» від 2.10.1996 р. № 393/96-ВР Наказом Мінфіну України «Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній фіскальній

службі України та її територіальних органах» від 02.03.2015 № 271[1; 2], а також Наказом Мінфіну України «Про затвердження Порядку оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду контролюючими органами» від 21.10.2015 № 916 [3]. Важливими аспектами першого етапу вирішення податкового спору у адміністративному порядку є дотримання суб'єктом звернення вимог щодо оформлення скарги. Так у зазначеному законі за № 393/96-ВР від 2.10.1996 р. закріплено, що звернення може бути подано окремою особою (індивідуальне) або групою осіб (колективне). Звернення може бути усним чи письмовим. Усне звернення викладається громадянином на особистому прийомі або за допомогою засобів телефонного зв'язку через визначені контактні центри, телефонні «гарячі лінії» та записується (реєструється) посадовою особою. Письмове звернення надсилається поштою або передається громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу, повноваження якої оформлені відповідно до законодавства. Письмове звернення також може бути надіслане з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку (електронне звернення) [1].

Після надходження до контролюючого органу скарги платника податків, із вимогою про вирішення спірної ситуації та захист його прав чи законних інтересів, перший перевіряє дане звернення на предмет його відповідності законодавчим вимогам щодо оформлення та порядку подання такого роду документа. Якщо скарга відповідає цим вимогам контролюючий орган не має права відмовити у її прийнятті та розгляді. Зауважимо, що йдеться саме про відмову у розгляді, а не прийнятті, оскільки щодо останнього у Наказі Мінфіну України «Про затвердження Порядку оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду контролюючими органами» від 21.10.2015 № 916 [3] прямо закріплено: «Відмова у прийнятті скарги платника податків забороняється [3]». У той же час слід відмітити, що положення нормативно-правових актів, які регулюють роботу із зверненнями громадян, зокрема у контролюючих органах, є досить неоднозначними в частині того, чи може контролюючий орган відмовити у прийнятті скарги, з підстав її невідповідності законодавчим вимогам щодо

оформлення такого роду документа. Зауважимо, що йдеться саме про відмову у прийнятті, а не розгляді. Так, з одного боку у законі «Про звернення громадян» від 2.10.1996 р. № 393/96-ВР та Наказі Мінфіну України «Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній фіскальній службі України та її територіальних органах» від 02.03.2015 № 271[1;2], закріплено, що звернення, оформлені належним чином і подані у встановленому порядку, підлягають обов'язковому прийняттю та розгляду. Тобто із даного формулювання ми можемо дійти висновку, що неналежне оформлення звернення, зокрема скарги, може бути підставою для відмови у її прийнятті. Однак, у той же час, у зазначених нормативно-правових актах передбачається, що звернення, оформлене без дотримання зазначених вимог, повертається заявнику з відповідними роз'ясненнями не пізніше як через десять днів від дня його надходження [1; 2]. Означене положення свідчить про те, що звернення, в тому числі скарги, оформлені із порушенням законодавчих вимог також можуть бути прийняті, що, звісно ж, не означає, що вони будуть розглянуті по суті. Така законодавча ситуація, вочевидь, пояснюється тим, що звернення, зокрема скарга, може бути подана як особисто скаржником, його повноважним представником, так і направлена до контролюючого органу поштою. І, якщо у першому випадку посадова особа, яка приймає скаргу, має змогу одразу перевірити стан оформлення документа і може відмовити у його прийнятті з підстав неналежного оформлення документа, то у другому – зрозуміло, це неможливо. Адже контролюючі органи зобов'язані реєструвати вхідну кореспонденцію, що є свідченням її прийняття. На нашу думку у законодавстві, що регламентує порядок роботи із зверненнями громадян, слід закріпити, що контролюючі органи не мають право відмовити у прийнятті звернення від громадянина з підстав недотримання ним вимог щодо форми та (або) порядку подання. Втім дані обставини є підставою для відмови у розгляді звернення (зокрема скарги) та її повернення особі.

Необхідно відмітити, що законодавством не передбачено окремого строку для перевірки скарги на предмет її відповідності законодавчим вимогам в частині оформлення та порядку подання, лише встановлено строк, протягом якого даний документ має бути розглянутий по суті або повернений скаржнику із поясненням причин відмови у розгляді. Однак, при цьому вважаємо за необхідне звернути увагу на те, що згідно загального правила роботи із зверненнями громадян, закріпленого у законі «Про звернення громадян» від 2.10.1996 р. № 393/96-ВР та Наказі Мінфіну України «Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній

фіскальній службі України та її територіальних органах» від 02.03.2015 № 271 звернення, (зокрема скарга) оформлене без дотримання зазначених вимог, повертається заявнику з відповідними роз'ясненнями не пізніше як через десять днів від дня його надходження, при тому, що строк вирішення звернення встановлюється на рівні одного місяця, а ті, які не потребують додаткового вивчення та проведення перевірки за ними, невідкладно, але не пізніше 15 днів від дня їх реєстрації [1;2]. У той же час у Наказі Мінфіну України «Про затвердження Порядку оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду контролюючими органами» від 21.10.2015 № 916 [3], закріплено лише те, що контролюючий орган зобов'язаний прийняти вмотивоване рішення та надіслати його протягом двадцяти календарних днів, що настають за днем отримання скарги платника податків, на адресу платника податків поштою з повідомленням про вручення або надати йому під розписку. Тобто, передбачаючи у Наказі від 21.10.2015 № 916 можливість відмови у розгляді та повернення скарги платнику податків з підстав її невідповідності вимог щодо її оформлення та порядку подання, нормотворець, разом із тим, не визначає строку, протягом якого компетентний контролюючий орган має визначитися із тим, буде заява повернена чи розглядатиметься по суті. Вбачається доцільним закріпити на законодавчому рівні обов'язок контролюючого органу здійснити протягом п'яти днів з моменту прийняття перевірку скарги на предмет її відповідності законодавчим вимогам щодо оформлення та порядку подання такого роду документа.

Також слід звернути увагу на ту обставину, що згідно закону «Про звернення громадян», Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній фіскальній службі України та її територіальних органах, якщо порушені у зверненні (зокрема скаргі) питання не належать до компетенції контролюючого органу, до якого воно надійшло, він зобов'язаний у встановлений законом термін (не більше п'яти днів) переслати звернення, за належністю відповідного повноважного суб'єкта. Однак, згідно порядку від 21.10.2015 № 916, скарга на рішення контролюючого органу, залишаються без розгляду та повертаються платнику податків, якщо вона надійшла до контролюючого органу, який не має повноважень на її розгляд. Тобто у випадку, коли платник податків помилково направляє скаргу на рішення контролюючого органу не до вищестоящего контролюючого органу, по відношенню до того, який прийняв рішення, що оскаржується, а, скажімо, до того ж органу, який прийняв оскаржуване рішення; або, наприклад, якщо платник податків, оскаржуючи рішення місцевої податкової інспекції, звернувся не до регіонального контролюючого

органу (Головного управління ДФС у відповідній області), а одразу ж до центрального апарату ДФС України, то його скарга буде не перенаправлена до контролюючого органу відповідного рівня, а повернута скаржнику.

На нашу думку такий підхід не відповідає чинному Закону «Про звернення громадян», а також не сприяє оперативному вирішенню справи. Тому, вбачається за доцільне закріпити у Порядку оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду контролюючими органами від 21.10.2015 № 916, що у випадку якщо скарга надійшла до контролюючого органу, який не має повноважень на її вирішення, він має не повертати її платнику податків, а протягом п'яти днів направити за належністю, тобто то до відповідного повноважного контролюючого органу.

Отже, значення першого етапу вирішення податкового спору у порядку адміністративного оскарження полягає у тому, що на ньому:

- по-перше, конфлікт між платником податків та контролюючим органом набуває форми юридичного спору;

- по-друге, відбувається перевірка скарги платника податків на допустимість її до розгляду по суті, тобто встановлюється наявність у неї тих формальних ознак, що згідно закону, є необхідними для початку її розгляду.

На другому етапі відбувається розгляд спору по суті. На даній стадії вирішення справи компетентний юрисдикційний орган вивчає обставини справи з метою з'ясування законності та обґрунтованості рішень, дій, бездіяльності контролюючих органів. Законом передбачено, що під час процедури адміністративного оскарження обов'язок доведення того, що будь-яке нарахування, здійснене контролюючим органом, або інше рішення контролюючого органу є правомірним, покладається на контролюючий орган. З метою забезпечення об'єктивного та неупередженого вирішення справи контролюючий орган, який прийняв оскаржуване рішення, зобов'язаний надіслати до контролюючого органу вищого рівня, який розглядає скаргу, в електронній та/або письмовій формі всі документи, передбачені статтями 83 та 86 глави 8 розділу II Податкового кодексу України, які підтверджують правомірність прийнятого рішення, протягом 5 робочих днів з дня отримання повідомлення від платника податків про оскарження такого рішення та/або від контролюючого органу, який розглядає скаргу [3]. Крім того під час розгляду матеріалів скарги платника податків в ході адміністративного оскарження враховуються податкові консультації, а також узагальнюючі податкові консультації, надані такому платнику податків контролюючим органом, з урахуванням положень статті 53 глави 3 розділу II Податкового кодексу Украї-

ни [3]. Слід відмітити, що, хоча тягар доказування покладається законом на суб'єкта владних повноважень, тобто контролюючий орган, із яким виник спір у платника податків, останній також може надавати докази, однак згідно вищезазначеного порядку від 21.10.2015 № 916, він має їх надати разом із скаргою. Тобто зазначеним порядком не передбачено права платника податків надавати докази на етапі розгляду справи по суті.

За загальним правилом вирішення спору відбувається у закритому засіданні, втім, якщо платником податків заявлено клопотання про участь у розгляді матеріалів скарги представника центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику, представника центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну регуляторну політику, представника Ради бізнес-омбудсмена, то контролюючий орган, який розглядає скаргу, зобов'язаний не пізніше ніж за 3 робочих дні до дати проведення засідання із розгляду скарги повідомити електронною поштою таких осіб. У повідомленні зазначаються: дата, час і місце розгляду матеріалів скарги; найменування платника податків – юридичної особи або прізвище, ім'я, по батькові фізичної особи – платника податків; дата отримання скарги; сума грошового зобов'язання або податкового боргу, сума бюджетного відшкодування та/або від'ємного значення об'єкта оподаткування податком на прибуток або від'ємного значення суми податку на додану вартість платника податків або сума зменшення суми бюджетного відшкодування, що оскаржується; інформація про можливість ознайомлення із матеріалами перевірки на вимогу таких осіб [3]. Крім того за рішенням Ради бізнес-омбудсмена та/або центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику, в розгляді скарги платника податків в контролюючому органі вищого рівня беруть участь їх представники, незалежно від наявності клопотання платника податків про відкритий розгляд матеріалів скарги [3].

За результатами розгляду справи юрисдикційний орган приймає одне з таких рішень: повністю задовольняє скаргу платника податків та скасовує рішення контролюючого органу, яке оскаржується; частково задовольняє скаргу платника податків та в окремі частині скасовує рішення контролюючого органу, яке оскаржується; залишає скаргу без задоволення, а рішення контролюючого органу, яке оскаржується, без змін; зменшує (збільшує) суму грошового зобов'язання.

Під час прийняття цих рішень контролюючий орган має право зменшити (збільшити) суму грошового зобов'язання або податкового боргу, суми бюджетного відшкодування та/або від'ємного значення об'єкта оподаткування податком на при-

буток або від'ємного значення суми податку на додану вартість платника податків та у відповідній частині суми штрафних (фінансових) санкцій [3].

Законодавством чітко визначено вимоги щодо форми та змісту рішення по справі. Воно має складатися із вступної (найменування платника податків – юридичної особи або прізвище, ім'я, по батькові фізичної особи – платника податків; дата отримання скарги (дата і номер визначаються за даними реєстраційної картки або журналу реєстрації вхідної кореспонденції)); описової (дату і номер рішення контролюючого органу, яке було оскаржено платником податків; вимоги, зазначені у скарзі платника податків, та стислий зміст його позиції; стислий виклад обставин, встановлених перевіркою, та докази, на яких ґрунтуються висновки контролюючого органу); мотивувальної (результати дослідження матеріалів скарги та обставини, з урахуванням яких приймається рішення; пропозиції (у разі наявності) представника центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику, представника центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну регуляторну політику, представника Ради бізнес-омбудсмена; мотиви, з яких відхиляються вимоги чи заперечення платника податків, пропозиції центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику, тощо [3].

Наступним етапом вирішення спору є виконання рішення по справі. Для цього копія рішення, прийнятого контролюючим органом вищого рівня за результатами розгляду скарги платника податків, надсилається для виконання до контролюючих органів, рішення яких оскаржувалось. Також контролюючий орган, який вирішував спір, зобов'язаний повідомити про його результати платник податків. Йому надсилається (надається) оригінал рішення після зазначення реєстраційного номера вихідної кореспонденції надсилається. Рішення вважається надісланим (наданим) юридичній особі – платнику податків, якщо його вруче-

но посадовій особі або уповноваженій особі такої юридичної особи – платника податків під розписку або надіслано листом з повідомленням про вручення на адресу, зазначену у скарзі як адреса, на яку необхідно надіслати рішення за результатами розгляду скарги, а у разі незазначення такої адреси в скарзі – на податкову адресу платника податків [3]. У разі, якщо платник податків незадоволений результатами вирішення податкового спору між ним та контролюючим органом, він має право його оскаржити у адміністративному порядку до органу влади вищестоящего по відношенню до того, який прийняв рішення у справі, або до суду. У першому випадку порядок вирішення справи повністю відповідає тому, що був описаний вище.

Висновок. Таким чином, вирішення податкового спору у адміністративному порядку складається із низки послідовних етапів, від дотримання послідовності яких напряду залежить оперативність та якість вирішення податкового спору. Разом із тим варто відзначити, що досить частими є випадки, коли вирішити податковий спір видається неможливим у адміністративному порядку. У даному випадку скаржник має можливість звернутися до суду. На відміну від адміністративної процедури вирішення податкового спору, яка має досить поверхневу законодавчу регламентацію, етапи його розв'язання у судовому порядку характеризується досить чіткою та змістовною регламентацією.

Література

1. Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996 № 393/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.
2. Наказ Мінфіну України «Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній фіскальній службі України та її територіальних органах» від 02.03.2015 № 271. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0484-15>.
3. Наказ Мінфіну України «Про затвердження Порядку оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду контролюючими органами» від 21.10.2015 № 916. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1617-15>.

Анотація

Бондаренко О. М. До характеристики етапів вирішення податкового спору у адміністративному порядку. – Стаття.

У статті, на основі аналізу норм чинного законодавства України, визначено та надано характеристику етапам вирішення податкового спору у адміністративному порядку. Зазначено, що вирішення податкового спору у адміністративному порядку складається із низки послідовних етапів, від дотримання послідовності яких напряму залежить оперативність та якість вирішення податкового спору. Наголошено, що на відміну від адміністративної процедури вирішення податкового спору, яка має досить поверхневу законодавчу регламентацію, етапи його розв'язання у судовому порядку характеризується досить чіткою та змістовною регламентацією.

Ключові слова: спір, податковий спір, адміністративний порядок, адміністративні органи, процедура, етап.

Аннотация

Бондаренко А. М. К характеристике этапов решения налогового спора в административном порядке. – Статья.

В статье, на основе анализа норм действующего законодательства Украины, определены и охарактеризованы этапы решения налогового спора в административном порядке. Указано, что решение налогового спора в административном порядке состоит из ряда

последовательных этапов, от соблюдения последовательности которых напрямую зависит оперативность и качество решения налогового спора. Отмечено, что в отличие от административной процедуры решения налогового спора, которая имеет достаточно поверхностную законодательную регламентацию, этапы его решения в судебном порядке характеризуется достаточно четкой и содержательной регламентацией.

Ключевые слова: спор, налоговый спор, административный порядок, административные органы, процедура этап.

Summary

Bondarenko O. M. To the characteristics of the stages of the tax dispute settlement in an administrative manner. – Article.

In the article, on the basis of analysis of the norms of the current legislation of Ukraine, it is defined and given to the stage of the tax dispute settlement in an administrative order. It is noted that the resolution of tax disputes in administrative order consists of a series of successive stages, from compliance with the sequence of which depends directly on the efficiency and quality of the resolution of the tax dispute. It was emphasized that, in contrast to the administrative procedure for resolving tax periods, which has a rather superficial legal regulation, the stages of its solution in court are characterized by a fairly clear and meaningful regulation.

Key words: dispute, tax disputes, administrative procedure, administrative bodies, procedure, stage.

УДК 342.9

О. В. Брусаковакандидат філософських наук,
декан факультету № 6

Харківського національного університету внутрішніх справ

**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ АЕРОПОРТІВ І ЦИВІЛЬНИХ АЕРОДРОМІВ
В УКРАЇНІ**

Постановка проблеми. В умовах недостатньої стабільності розвитку та функціонування відповідної сфери суспільних відносин, відсутності сталих та ефективних механізмів їх саморегуляції, особливого значення набуває діяльність держави в особі її компетентних органів в напрямку здійснення їх державного регулювання. З огляду на багатоаспектність і складність суспільних відносин в сфері авіації, а також на те, що авіаційна галузь в Україні знаходиться на початкових етапах свого розвитку, здійснення її державного регулювання є не просто актуальним, а й украй необхідним напрямком діяльності компетентних суб'єктів. При цьому першорядне значення набуває здійснення державного регулювання діяльності аеропортів і цивільних аеродромів як одних з основоположних складових авіаційної галузі.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Як предмет наукових пошуків, поняття, сутність та зміст державного, в тому числі й адміністративно-правового, регулювання виступали в працях наступних учених-правознавців: В.Б. Авер'янов, А.П. Альохін, Д.М. Бахрах, О.І. Безпалова, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, Т.А. Лагковська, В.Я. Малиновський, В.Б. Пчелін, В.П. Тимошук, М.К. Якимчук та ін. Проведені зазначеними вченими наукові дослідження мають велике теоретичне й практичне значення як в аспекті визначення категорії «державне регулювання», так і встановлення сутності та змісту по відношенню до окремих сфер суспільних відносин. Разом із тим, доводиться констатувати, що саме визначенню сутності та змісту державного регулювання саме діяльності аеропортів і цивільних аеродромів увага майже не приділялася, а стрімке оновлення чинного національного законодавства, що регулює дану сферу суспільних правовідносин, обумовлює здійснення додаткових наукових пошуків і визначає актуальність обраної тематики. Тому мета представленої наукової статті полягає у визначенні сутності та змісту державного регулювання діяльності аеропортів і цивільних аеродромів.

Виклад основного матеріалу. Визначення особливостей державного регулювання діяльності аеропортів і цивільних аеродромів викликає необхідність здійснення аналізу положень чинного

національного законодавства, а також позицій учених-правознавців щодо розуміння сутності категорії «державне регулювання» в її загальному значенні, тобто в такому, що може бути використано по відношенню до будь-яких суспільних відносин. Так, окремі з науковців відмічають той факт, що термін «державне регулювання» в наукових дослідженнях широко починають вживати з середини 90-х років минулого століття. У своїй більшості такі наукові дослідження були присвячені втручання держави в ринкову економіку, тим самим акцентувалась увага на особливості цього явища та відмінності його від існуючого в радянському суспільстві державного управління. Як цілком слушно з цього приводу зауважує О.Ш. Чомахашвілі, згодом термін «державне регулювання» знайшов своє відображення й у нормативно-правових актах, зокрема законах, однак не дивлячись на те, що багато нормативно-правових актів у своїй назві мають словосполучення «державне регулювання», визначення самого поняття «державне регулювання» в них відсутнє [1, с. 26]. Прикладом таких нормативно-правових актів можуть слугувати наступні: Закон України «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій» від 14 вересня 2006 року; Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12 липня 2001 року; Закон України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» від 9 липня 2010 року; Закон України «Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції» від 17 липня 1997 року; тощо. Не дивлячись на те, що як у назві вказаних законів України, так і в їх тексті, зокрема в назвах їх окремих розділів, використовується термін «державне регулювання», визначення його сутності в чинному законодавстві України відсутнє, що може в повній мірі розглядатися як недолік нормативної регламентації відповідних сфер суспільних відносин, у тому числі досліджуваної.

Визначаючи сутність державного регулювання певної сфери суспільних відносин, окремі з вчених акцент ставлять на суб'єктах такої діяльності, інші – на засобах такої діяльності. На нашу думку, найбільш вдалим, зокрема збалансованим, виглядає той підхід, що був представлений авторським колективом шеститомної юридичної

енциклопедії. Так, на думку науковців, державне регулювання – це здійснення державою комплексних заходів (організаційних, правових, економічних тощо) в сфері соціальних, економічних, політичних, духовних та інших суспільних процесів з метою їх упорядкування, встановлення загальних правил і норм суспільної поведінки, а також запобігання негативним явищам у суспільстві. Державне регулювання, наголошують учені, має здійснюватися в інтересах всього суспільства як для стимулювання та активізації необхідних суспільству видів діяльності, так і для обмеження або заборони нелегітимних форм і видів господарювання [2, с. 118]. Представлене визначення сутності державного регулювання вважається найбільш вдалим, оскільки в ньому доволі органічно акцентовано увагу як на суб'єктах і меті такої діяльності, так і засобах, за допомогою реалізації яких вона досягається. Разом з тим, з приводу запропонованого вище визначення сутності державного регулювання певної сфери суспільних відносин, вважаємо за необхідне відмити й деякі його недоліки. Зокрема, мова йде про те, що в наведеному варіанті відсутні згадки про те, що державне регулювання відповідної діяльності здійснюється компетентними суб'єктами на основі нормативно закріплених приписів.

З урахуванням наведених вище позицій особливості державного регулювання діяльності аеропортів та цивільних аеродромів слід розглядати з урахуванням декількох аспектів: мети такого регулювання; суб'єктів, уповноважених здійснювати таку діяльність; засобів, за допомогою реалізації яких здійснюється вплив на вказану сферу суспільних відносин. При цьому слід мати на увазі, що всі з наведених аспектів державного регулювання досліджуваного різновиду діяльності знайшли свою об'єктивізацію в положеннях відповідного нормативно-правового акта.

Так, в якості основоположного нормативно-правового акта, на основі якого здійснюється державне регулювання всіх без винятку суспільних відносин, слід розглядати Конституцію України від 28 червня 1996 року. Саме на рівні даного нормативно-правового акта визначено правовий статус окремих з суб'єктів державного регулювання діяльності аеропортів і цивільних аеродромів: Верховної Ради України (Розділ IV); Президента України (Розділ V); Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади (Розділ IV). Окрім цього, саме в положеннях Основного Закону України знайшли своє закріплення загальноправові принципи, на основі яких побудову будь-якої діяльності, – верховенство права (ст. 8); законність (ст. ст. 8, 9); рівність перед законом (ст. 24); тощо. Наприкінці, Конституцію України слід розглядати в якості нормативно-правового акта, що є правовим підґрунтям для всього іншого за-

конодавства, оскільки згідно зі ст. 8 закони й інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України та повинні відповідати їй [3].

Так, наприклад, правовий статус окремих з вказаних вище суб'єктів державного регулювання діяльності аеропортів і цивільних аеродромів деталізовано на рівні наступних законів України: Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року; Закон України «Про комітети Верховної Ради України» від 4 квітня 1995 року; Закон України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 року; Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року; Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року; тощо. У цьому контексті слід відмітити те, що здійснення значною кількістю суб'єктів, які при цьому є представниками різних гілок влади, державного регулювання діяльності аеропортів і цивільних аеродромів, є додатковим свідченням того, що категорія «державне регулювання» є доволі складною та багатоаспектною. Діяльність з державного регулювання відповідної сфери суспільних відносин, у тому числі досліджуваної, здійснюється державою через значну кількість суб'єктів державно-владних повноважень. Ось чому правовою основою державного регулювання діяльності аеропортів і цивільних аеродромів є нормативно-правові акти, які приймаються не тільки органами виконавчої влади, а й іншими суб'єктами, уповноваженими здійснювати таку діяльність. При цьому в якості одного з основних серед таких актів слід розглядати Повітряний кодекс України від 19 травня 2011 року. В положеннях даного нормативно-правового акта не йдеться про безпосереднє державне регулювання діяльності аеропортів і цивільних аеродромів, а використовується більш ширша конструкція – державне регулювання в галузі авіації та використання повітряного простору,. Окрім цього, слід вказати на те, що в положеннях Повітряного кодексу України наводиться визначення сутності аеропорту й аеродрому [4].

Окрему увагу слід звернути на те, що визначенню особливостей державного регулювання даної сфери суспільних відносин присвячений Розділ II «Система державного регулювання в галузі авіації та використання повітряного простору України» Повітряного кодексу України. Як вказано в наведених законодавчих приписах, державне регулювання діяльності в галузі авіації та використання повітряного простору України полягає в формуванні державної політики та стратегії розвитку, визначенні завдань, функцій, умов діяльності в галузі авіації та використання повітряного простору України, застосуванні заходів безпеки авіації, прийнятті загальнообов'язкових авіаційних правил України, в здійсненні держав-

ного контролю за їх виконанням та встановленні відповідальності за їх порушення [4].

Активну роль у здійсненні державного регулювання діяльності аеропортів і цивільних аеродромів, як орган законодавчої влади, приймає Верховна Рада України. Про роль даного органу влади свідчить як аналіз прийнятих нею законів, про які мова йшла вище, так і ряду інших нормативно-правових актів. Так, наприклад, Закон України «Про концесію» від 3 жовтня 2019 року, визначає правові, фінансові й організаційні засади реалізації проектів, що здійснюються на умовах концесії, з метою модернізації інфраструктури та підвищення якості суспільно значущих послуг [5]. Слід відмітити те, що організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними партнерами й основні принципи державно-приватного партнерства на договірній основі визначено в положеннях Закону України «Про державно-приватне партнерство» від 1 липня 2010 року [6]. У цьому контексті також слід назвати Закон України «Про оренду державного та комунального майна» від 3 жовтня 2019 року. Можна назвати ще ряд законів України, на основі положень яких здійснюється державне регулювання діяльності аеропортів і цивільних аеродромів: Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» від 23 травня 2017 року; Закон України «Про географічні назви» від 31 травня 2005 року; Закон України «Про транспорт» від 10 листопада 1994 року; Закон України «Про державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації» від 21 березня 2017 року; тощо.

У контексті досліджуваного питання варто відмітити те, що на сьогодні відсутній єдиний нормативно-правовий акт, положення якого б визначали як особливості правового статусу аеропортів і цивільних аеродромів, так і аспекти здійснення державного регулювання їхньої діяльності. Фахівці відмічають, що прийняття такого нормативно-правового акта повинно врегулювати критичні аспекти, що стримують розвиток аеропортів України, а відповідно і всього авіаринку. Зокрема, таке законодавство вирішуватиме питання резервування та захисту від зміни цільового використання чи незаконної забудови земель в радіусі 50 км навколо аеропортів, необхідних для розбудови інфраструктури аеропортів на період 20-30 років; спрощення процедур отримання міжнародного статусу регіональними аеропортами; врахування особливостей аеропортів відносно оподаткування та розвитку авіаційної і неавіаційної діяльності; розмежування функцій державного регулювання (економічного та технічного) та управління аеропортами; удосконалення системи регулювання аеропортових зборів. Також законом має врегулюватися спрощення процедури для передання чи продажу за залишковою вартістю надлишкового майна державних авіаційних підприємств [7].

У цілому погоджуючись з позицією щодо необхідності прийняття спеціального закону, положення якого б визначали наведені аспекти функціонування аеропортів і цивільних аеродромів, відмітимо, що дана проблематика не нова, зокрема, про необхідність її вирішення розмови ведуться з початку століття.

Так, одним з провідних суб'єктів державного регулювання діяльності аеропортів і цивільних аеродромів є Кабінет Міністрів України. Постановою Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2000 року № 1684, затверджено Концепцію реформування транспортного сектору економіки, метою якої є прискорення розвитку транспортної системи України, її інтеграції в європейську та світову транспортні системи. У даному нормативно-правовому акті визначено, що одним з пріоритетних напрямів державного регулювання за окремими видами транспорту є зокрема авіаційний транспорт, що передбачає вдосконалення нормативно-правового забезпечення приватизації авіакомпаній, акціонування аеропортів, розмежування авіаційних підприємств (аеропорти, авіаційні компанії) та допоміжних служб і формування ринку вантажних авіаперевезень. При цьому окремо наголошено на необхідності розроблення проекту Закону України «Про аеропорти» [8]. Серед основних завдань і заходів Державної програми розвитку транспортно-дорожнього комплексу України на 2000-2004 роки, схваленої постановою Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2000 року № 1931, окремо було передбачено поліпшення нормативно-правового забезпечення діяльності транспортно-дорожнього комплексу, зокрема вдосконалення нормативно-правової бази шляхом розроблення проекту Закону України «Про аеропорти» [9]. Про необхідність врегулювання діяльності аеропортів шляхом розроблення проекту Закону України «Про аеропорти» йшлося й у Плані законопроектної роботи на 2001 рік, затвердженого постановою Кабінету міністрів України від 25 червня 2001 року № 704. У всіх з наведених вище нормативно-правових актах відповідальним за розроблення вказаного акта законодавства було визначено Міністерство транспорту України, яким було видано наказ «Про заходи щодо виконання плану законопроектної роботи на 2001 р.» від 6 липня 2001 року № 419, зокрема відповідальним за розроблення вказаного законопроекта призначено Укрaviaтранс та Департамент нормативно-правового забезпечення [10].

Аналіз положень наведених позицій, у тому числі викладених компетентними суб'єктами на рівні відповідних нормативно-правових актів, свідчить про те, що розмови про необхідність прийняття єдиного нормативно-правового акта, який би визначав правові засади державного регулювання діяльності аеропортів і цивільних аеродромів ве-

дуться доволі давно. Таким нормативно-правовим актом, на нашу думку, повинен стати Закон України «Про аеропорти», оскільки в складі будь-якого аеропорту є відповідний аеродром. При цьому, якщо правові аспекти державного регулювання аеропортів і цивільних аеродромів будуть врегульовані на рівні закону, це буде сприяти стабільності нормативної регламентації даної сфери суспільних відносин. На сьогодні ж більшість аспектів нормативної регламентації діяльності аеропортів і цивільних аеродромів зосереджено в положеннях підзаконних нормативно-правових актів.

Так, як зазначалося вище, одними з провідних суб'єктів державного регулювання діяльності аеропортів і цивільних аеродромів є Президент України та Кабінет Міністрів України. Зокрема, Президент України регулює дані суспільні відносини шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів, в якості прикладу яких можна назвати наступні: указ Президента України «Про заходи щодо забезпечення розвитку цивільної авіації» від 21 грудня 1994 року № 790/94, яким Кабінету Міністрів України доручалось розробити Концепцію розвитку цивільної авіації, в якій передбачити будівництво нових, реконструкцію, ремонт та експлуатацію існуючих аеропортів, а також питання спільного використання цивільних та військових аеродромів; указ Президента України «Про заходи щодо впровадження в Україні єдиної системи проведення авіаційних робіт з пошуку і рятування» від 2 вересня 1997 року № 937/97; указ Президента України «Про запровадження ліцензування діяльності господарюючих суб'єктів у сфері природних монополій» від 17 листопада 1998 року № 1257/98; тощо.

Особливе місце серед суб'єктів, уповноважених здійснювати державне регулювання діяльності аеропортів і цивільних аеродромів, посідають центральні органи виконавчої влади. Зокрема, відповідно до ч. 5 ст. 4 Повітряного кодексу України державне регулювання вказаної сфери суспільних відносин здійснює центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики в сфері транспорту [4], тобто Мінінфраструктури. Так, серед нормативно-правових актів даного центрального органу виконавчої влади, на основі яких здійснюється державне регулювання діяльності аеропортів і цивільних аеродромів, слід назвати наступні: наказ Міністерства транспорту України від 1 липня 2003 року № 472, яким затверджено Методичні рекомендації формування ставок аеропортових зборів за обслуговування повітряних суден і пасажирів в аеропортах України; наказ Мінінфраструктури від 30 листопада 2012 року № 721, яким затверджено Порядок погодження місця розташування та висоти об'єктів на приаеродромних територіях та об'єктів, діяльність яких може

вплинути на безпеку польотів і роботу радіотехнічних приладів цивільної авіації; тощо.

Ще одним суб'єктом, який здійснює безпосереднє державне регулювання діяльності аеропортів і цивільних аеродромів, є Державіаслужба. Так, відповідно до ст. 64 Повітряного кодексу України цивільні аеродроми підлягають державній реєстрації шляхом їх включення до Державного реєстру аеродромів цивільної авіації України, який веде Державіаслужба [4]. Єдиний порядок реєстрації аеродромів та їх занесення до Державного реєстру цивільних аеродромів України визначено в Правилах реєстрації цивільних аеродромів України, затверджених наказом Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 25 жовтня 2005 року № 795 [11]. Окрім цього, слід вказати на те, що цивільні аеродроми України відповідно до ст. 65 Повітряного кодексу України підлягають сертифікації, що включає в себе оцінку всіх елементів й об'єктів аеродрому на відповідність вимогам, установленим авіаційними правилами України [4]. У свою чергу, Авіаційні правила України «Технічні вимоги та адміністративні процедури для сертифікації аеродромів», затверджено наказом Державіаслужби від 6 листопада 2017 року № 849 [12].

З наведеного слідує, що основними засобами, за допомогою яких Державіаслужба здійснює державне регулювання діяльності аеропортів і цивільних аеродромів, є здійснення державної реєстрації та сертифікації останніх, перевірка їх діяльності на предмет відповідності відповідним авіаційним правилам, затвердження таких правил шляхом видання відповідного нормативно-правового акта. Окрім цього, задля здійснення державного регулювання вказаної сфери суспільних відносин Державіаслужба приймає численну кількість відповідних нормативно-правових актів, наприклад: наказ Державіаслужби від 22 жовтня 2013 року № 797, яким затверджено Методичні рекомендації щодо розроблення Інструкцій з виконання польотів (використання повітряного простору) в районі аеродромів, злітно-посадкових майданчиків; наказ Державіаслужби від 5 вересня 2014 року № 591, яким затверджено Порядок організації проведення сертифікації аеродромів (вертодромів), визначення придатності до експлуатації злітно-посадкових майданчиків та подальший їх моніторинг; тощо.

Висновки. Отже, державне регулювання діяльності аеропортів і цивільних аеродромів здійснюється значною кількістю суб'єктів, яких умовно можна поділити на дві групи. До першої слід віднести суб'єктів, для яких здійснення державного регулювання діяльності аеропортів і цивільних аеродромів не є їх основним функціональним призначенням, – Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України. Дру-

гу групу становлять суб'єкти, відповідальні за безпосереднє державне регулювання діяльності аеропортів і цивільних аеродромів, – Мінінфраструктура та Державіаслужба. Державне регулювання зазначеної сфери суспільних відносин буде здійснюватися за допомогою значної кількості засобів, основним серед яких є видання відповідного нормативно-правового акта. На сьогодні існує значна кількість таких нормативно-правових актів, з огляду на що вони були розглянуті нами з урахуванням юридичної сили окремого з них. Окрім цього, державне регулювання діяльності аеропортів і цивільних аеродромів здійснюється за допомогою встановлення заборон і наданням дозволів, державної реєстрації, сертифікації, перевірок такої діяльності тощо. Усі ці засоби реалізуються компетентними суб'єктами з метою керування поведінкою аеропортів і цивільних аеродромів, підвищення ефективності їх діяльності, підтримання даної сфери суспільних відносин у нормальному стані, а також недопущення правопорушень. На підставі чого під державним регулюванням діяльності аеропортів і цивільних аеродромів слід розуміти діяльність уповноважених суб'єктів, що здійснюється ними шляхом реалізації комплексу законодавчо закріплених засобів задля керування поведінкою аеропортів і цивільних аеродромів, підвищення ефективності їх діяльності, підтримання даної сфери суспільних відносин у нормальному стані, а також недопущення правопорушень.

Література

1. Чомахашвілі О.Ш. Адміністративне правове регулювання охорони прав на промислові зразки в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Ірпінь, 2008. 217 с.
2. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 2: Д – Й. 1999. 744 с.
3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96 ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Повітряний кодекс України: Закон України: від 19 трав. 2011 р. № 3393-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 48-49. Ст. 536.
5. Про концесію: закон України від 03.10.2019 № 155-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 48. Ст. 325.
6. Про державно-приватне партнерство: закон України від 01.07.2010 № 2404-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 40. Ст. 524.
7. Редакцією стратегії розвитку інфраструктури до 2030 року передбачається прийняття Закону України «Про аеропорти» / Економіка / Укрінформ. Мультимедійна платформа інововлення України. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2305171-zakon-pro-aeroporti-spriatime-rozvitku-aviarinku-v-ukraini-eksperti.html>.
8. Про затвердження Концепції реформування транспортного сектору економіки: постанова Кабінету Міністрів України від 09.10.2000 № 1684. *Офіційний вісник України*. 2000. № 46. Ст. 1994.

9. Про схвалення Державної програми розвитку транспортно-дорожнього комплексу на 2000–2004 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 30.12.2000 № 1931 // База даних «Законодавство України»/Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1931-2000-p>.

10. Про заходи щодо виконання плану законопроектної роботи на 2001 р. : наказ Міністерства транспорту України від 06.12.2001 № 419. *Транспорт України – нормативне регулювання*. 2001. № 13.

11. Про затвердження Правил реєстрації цивільних аеродромів України: наказ Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 25.10.2005 № 795. *Офіційний вісник України*. 2005. № 46. Ст. 2917.

12. Про затвердження Авіаційних правил України «Технічні вимоги та адміністративні процедури для сертифікації аеродромів»: наказ Державної авіаційної служби України від 06.11.2017 № 849. *Офіційний вісник України*. 2018. № 5. Ст. 226.

Анотація

Брусакова О. В. Державне регулювання діяльності аеропортів і цивільних аеродромів. – Стаття.

У статті наголошується на важливості визначення сутності та змісту державного регулювання діяльності аеропортів і цивільних аеродромів. Запропоновано авторське визначення поняття «державне регулювання діяльності аеропортів і цивільних аеродромів». Здійснено аналіз нормативно-правових актів, на рівні яких закріплено правові засади діяльності аеропортів і цивільних аеродромів, з урахуванням їх юридичної сили.

Ключові слова: державне регулювання, правові засади, правове регулювання, аеропорти, аеродроми.

Аннотация

Брусакова О. В. Государственное регулирование деятельности аэропортов и гражданских аэродромов. – Статья.

В статье подчеркивается важность определения сущности и содержания государственного регулирования деятельности аэропортов и гражданских аэродромов. Предложено авторское определение понятия «государственное регулирование деятельности аэропортов и гражданских аэродромов». Осуществлен анализ нормативно-правовых актов, на уровне которых закреплены правовые основы деятельности аэропортов и гражданских аэродромов, с учетом их юридической силы.

Ключевые слова: государственное регулирование, правовые основы, правовое регулирование, аэропорты, аэродромы.

Summary

Brusakova O. V. State regulation of the activities of airports and civilian airfields. – Article.

In the article it has been emphasized the importance of defining the concept and content of the state regulation of the activities of airports and civilian airfields. The author has defined the concept of “state regulation of the activities of airports and civilian airfields”. The author has proposed to consider the peculiarities of state regulation of the activity of airports and civil airports taking into account several aspects: the purpose of such regulation; entities authorized to carry out such activities; the means by which the influence on the specified sphere of public relations is exercised. It should be borne in mind that all of the following aspects of state regulation of the investigated type of activity have found their objectification in the provisions of the relevant legal act. It has

been analyzed the normative-legal acts, at the level of which the legal bases of realization of state regulation of the activities of airports and civilian airfields are fixed, taking into account their legal force. The state regulation of airports and civilian airports is carried out by a large number of entities, which can be divided into two groups. The first should include entities for which the state regulation of the activities of airports and civilian airports is

not their main functional purpose – the Verkhovna Rada of Ukraine, the President of Ukraine and the Cabinet of Ministers of Ukraine. The second group consists of entities responsible for direct state regulation of airports and civilian airports, the Ministry of Infrastructure and the State Aviation Service.

Key words: state regulation, legal principles, legal regulation, airports, airfields.

УДК 351.74

К. Л. Бугайчук*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач науково-дослідної лабораторії
з проблем протидії злочинності**Харківського національного університету внутрішніх справ***ПРАВОВІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ**

Постановка проблеми. Питання дослідження правових основ діяльності будь-якого державного органу має відповідну доцільність та прикладний характер. Юридичний термін «правова основа», зокрема, характеризує формальне закріплення повноважень органів державної влади, окреслює підстави та особливості реалізації закріплених за ними прав та обов'язків. Аналіз мети, завдань, функцій та повноважень Національної поліції України неможливо здійснювати без наукового опрацювання сутності та змісту відповідних правових норм, що закріплюють такі завдання, мету створення цього правоохоронного органу просторові та предметні межі дії. В той же час слід відмітити, що сучасний стан розбудови системи Національної поліції України, створення нових організаційних структур, перегляд пріоритетних напрямів її діяльності, вимагає належного наукового опрацювання системи нормативно-правових актів та окремих правових норм, які регулюють порядок надання поліцейських послуг, захист прав і свобод громадян, забезпечення публічної безпеки та порядку в державі.

Аналіз останніх публікацій. Питанням визначення сутності правових основ діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування в деякій мірі були присвячені праці Лапкіна А.В., Мельниченка Б.Б., Поляка С.П., Прокопенка В.В., Серьогіної С.Г., Шедька Ю.М. [1-6]. В той же час відмітимо, що сучасні правові основи діяльності Національної поліції не були досліджені та систематизовані належним чином.

Мета статті полягає у визначенні сутності терміну «правова основа» щодо змісту діяльності Національної поліції України, а також систематизація та аналіз нормативно-правових актів, що регулюють її повноваження.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні у наукових дослідженнях, присвячених правовій тематиці не має єдиної точки зору на зміст категорії «правова основа». В сфері судової бухгалтерії її, як сукупність нормативних правових актів, що регулюють виникаючі в ній суспільні відносини в галузі створення і використання економічної інформації в процесі попередження, припинення і розкриття економічних злочинів [7].

В галузі організації й діяльності органів публічної влади під правовою основою розуміють

систему нормативних актів, що визначають функції, компетенцію, форми і методи діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, а також їх структурних підрозділів [2, с. 174]. Подібна ситуація спостерігається й у дослідженнях сфери місцевого самоврядування: «Правова основа місцевого самоврядування являє собою систему нормативних правових актів і правових норм, що забезпечують ефективне регулювання питань організації і діяльності місцевого самоврядування» [6].

Прокопенко В.В., аналізуючи діяльність морського та внутрішнього водного транспорту, до системи таких актів, окрім національних, додає й міжнародні. Він вказує, що серед міжнародних актів є багатосторонні, регіональні і двосторонні угоди, серед яких, у свою чергу, необхідно виокремити міжнародні акти щодо морських перевезень та внутрішніх водних (річкових) перевезень [4, с. 177]. Навіть у нормативних актах держави, зокрема стосовно сфери адміністративного права, правова основа (адміністративної реформи) визначається як нормативно-правові акти, які є відправною точкою і механізмом забезпечення даної реформи [8].

Деякий інший підхід до змісту терміну «правова основа» міститься у працях Голубова А.Є., Лапкіна А.В., Поляка С.П. Аналізуючи різні аспекти правоохоронної діяльності вони говорять, зокрема, що:

1) правова основа провадження в справах про злочини неповнолітніх являє собою системне утворення, яке складається з різних за своєю правовою природою, юридичною силою та змістом нормативно-правових актів, але єдиних у їх призначенні – містити в собі правові норми, якими регулюється правозастосовна діяльність в межах вказаного провадження [9, с. 141];

2) правові основи прокурорської діяльності – це сукупність правових норм, які визначають засади організації та діяльності органів прокуратури України, встановлюють статус працівників органів прокуратури, регулюють правовідносини, що виступають об'єктом прокурорської діяльності, регламентують її порядок, визначають способи, методи і засоби її здійснення [1, с. 18];

3) правова основа оперативно-розшукової діяльності з протидії втягненню неповнолітніх у злочинну діяльність – це закріплені в нормативно-правових актах, науково обґрунтовані,

теоретично осмислені та викликані практичною необхідністю правила (*фактично правові норми – курсив авт.*), що визначають правові, організаційні й тактичні положення використання оперативно-розшукових можливостей з метою забезпечення легальної діяльності оперативних підрозділів правоохоронних органів, а також створення умов для реалізації завдань оперативно-розшукової діяльності та кримінального судочинства [3, с. 92].

Підтримує вищенаведені позиції, Серьогіна С.Г., яка підкреслює, що правова основа являє собою сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають у процесі організації й функціонування органів публічної влади, закріплюють елементи їх організації і діяльності [5].

З викладеного матеріалу можна зробити наступні висновки:

- під правовою основою розуміють або систему нормативно-правових актів, на підставі яких здійснюється відповідна суспільно-значима діяльність органів держави, або сукупність правових норм, які встановлюють правила поведінки фізичних чи діяльності юридичних осіб;

- правова основа закріплює принципи, алгоритми та правила здійснення відповідної діяльності органів державної влади та їх посадових осіб;

- правова основа встановлює права та обов'язки учасників відповідних суспільних відносин, а також межі їх відповідальності у випадку порушення положень нормативних актів.

Підкреслимо, що у інституціональних документах, що стосуються діяльності правоохоронних органів, правовою основою, здебільшого, називається стала сукупність певних нормативних актів: Конституція України, закони України, укази Президента України, постанови Верховної Ради України, акти Кабінету Міністрів України та ін. [10-12].

В той же час, ми відстоюємо думку, що термін «правова основа» свій зміст набуває не від поняття «нормативно-правовий акт», а від «норма права», яка в таких актах закріплюється. Саме норма права, як встановлене (санкціоноване) державою, формалізоване, загальнообов'язкове правило поведінки, є основою нормативних актів різного рівня. Важливим є також те, що вказане правило поведінки не є наслідком суспільного договору або нормою соціальною, воно є визнаним державою і охороняється його примусовою силою.

Вищевикладене дає змогу стверджувати, що правову основу діяльності Національної поліції України можна визначити як сукупність правових норм, що закріплюються у національних та міжнародних нормативно-правових актах і регулюють суспільні відносини, які виникають в процесі її діяльності із надання поліцейських послуг

в сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, надання послуг з допомоги особам, які її потребують, а також у сферах публічного адміністрування та взаємодії із іншими органами державної влади, місцевого самоврядування та громадськістю.

Наразі, згідно із законом України «Про Національну поліцію», можна визначити, що правову основу її діяльності складають норми права, які закріплені в Конституції України, міжнародних договорах України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, законах України, актах Президента України та постановах Верховної Ради України, актах Кабінету Міністрів України (постановах та розпорядженнях), а також виданих відповідно до них актах Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України та локальних нормативних актах поліцейських підрозділів [10].

Отже розглянемо зазначені нормативно-правові акти за їх юридичною силою та ступенем впливу на відповідні суспільні відносини.

1. Конституція України. Конституція становить основу системи і змісту усіх джерел права в нашій державі. Крім цього, вона є базою для подальшого розвитку правоохоронного законодавства України, на основі її положень приймаються всі інші нормативні акти, що регулюють діяльність Національної поліції України [13]. При здійсненні професійної діяльності Національна поліція керується принципом верховенства права, закріпленим у статті 3 Конституції України, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Під час виконання своїх завдань Національна поліція України забезпечує дотримання прав і свобод людини, гарантованих розділом II Конституції України.

При виконанні покладених на Національну поліцію обов'язків вона, відповідно до положень статті 24 Основного закону, не може надавати особам будь-яких привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Згідно статті 28 Конституції України ніхто не може бути підданий катуванню, жорстокому, нелюдському або такому, що принижує його гідність, поводженню чи покаранню, отже поліцейським при застосуванні поліцейських заходів за будь-яких обставин заборонено сприяти, здійснювати, підбурювати або терпимо ставитися до будь-яких форм катування, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання.

При застосуванні поліцейських заходів та реалізації інших повноважень, Національна поліція поважає свободу та особисту недоторканість особи. Відповідно до статті 29 Конституції України ніхто не може бути заарештований або триматися під вартою інакше як за вмотивованим рішенням суду і тільки на підставах та в порядку, встановлених законом. У разі нагальної необхідності запобігти злочині чи його перепинити органи Національної поліції можуть застосувати тримання особи під вартою як тимчасовий запобіжний захід, обґрунтованість якого протягом сімдесяти двох годин має бути перевірена судом. Кожному заарештованому чи затриманому має бути невідкладно повідомлено про мотиви арешту чи затримання, роз'яснено його права та надано можливість з моменту затримання захищати себе особисто та користуватися правничою допомогою захисника.

Під час здійснення досудового розслідування, застосування негласних слідчих розшукових заходів поліція дотримується положень статей 30-32 згідно з якими не допускається проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду чи обшуку інакше як за вмотивованим рішенням суду; особі гарантується таємниця листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції; не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

Мабуть найважливішими положеннями Конституції, що стосуються діяльності майже кожного правоохоронного органу, і Національної поліції, зокрема, є ті згідно з якими особа не несе відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом [13]. Обмеження прав і свобод людини в діяльності Національної поліції допускається виключно на підставах та в порядку, визначених статтею 64 Конституції України і законами України, за нагальної необхідності і в обсязі, необхідному для виконання завдань Національної поліції [13].

2. Законодавчі акти (кодекси, закони). Серед основних законів України, що регулюють зовнішню та внутрішню діяльність Національної поліції України, насамперед, слід виділити наступні: «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» від 23.12.1993; «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» від 01.12.1994; Закон України «Про звернення громадян» від 02.10.1996; «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22.06.2000; «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011; «Про центральні органи ви-

конавчої влади» від 17.03.2011; «Про запобігання корупції» від 14.10.2014; «Про Національну поліцію» від 02.07.2015; Кодекс законів про працю України від 10.12.1971; Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984; Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012; Дисциплінарний статут Національної поліції України від 15.03.2018.

Закон України «Про Національну поліцію» є основним нормативним актом на підставі якого будується робота цього правоохоронного органу. Він складається із 10 розділів, 105 статей. Ним встановлюються завдання, принципи діяльності поліції, її система, повноваження, порядок та підстави застосування поліцейських заходів, процедури добору на посаду поліцейського, порядок проходження служби в поліції, соціальний захист та матеріально-технічне забезпечення поліцейських [10].

Інші закони, що регулюють діяльність Національної поліції, стосуються окремі напрямів її роботи, наприклад, роботи зі зверненнями громадян, порядку роботи з інформацією, в т.ч. такої, що має обмежений режим доступу, залучення громадян до правоохоронної діяльності, взаємодії з інститутами громадянського суспільства, іншими органами державної влади та місцевого самоврядування. Окремо слід виділити певний блок законів, що містять правові норми з окремих напрямів практичної правоохоронної діяльності, зокрема, протидії домашньому насиллю, попередженню та припиненню адміністративних проступків та притягненню винних осіб до адміністративної відповідальності, здійсненню досудового розслідування, оперативно-розшукової діяльності та ін.

Крім того, слід зазначити, що Національна поліція України віднесена чинним законодавством до сектору безпеки та оборони України [14], що дає змогу до правових основ її діяльності віднести норми актів, що регулюють питання Національної безпеки держави.

3. Акти Президента України. Президент України на виконання закріплених повноважень видає укази та розпорядження, спрямовані на удосконалення діяльності Національної поліції, її кадрового складу, а також у сфері забезпечення прав і свобод громадян правоохоронними органами держави. Важливим напрямом є введення в дію указами Президента рішень Ради національної безпеки і оборони України щодо питань пов'язаних із забезпеченням публічної безпеки та порядку в державі.

Серед прикладів таких актів варто виділити наступні: «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» від 07.02.2008; «Про додаткові заходи із забезпечення гарантій реалізації прав та законних ін-

тересів дітей» від 01.06.2013; «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини» від 25.08.2015; «Про перелік посад, які можуть бути заміщені поліцейськими в державних органах, установах та організаціях» від 09.12.2015; «Про символіку Національної поліції України» від 09.12.2015; «Про День Національної поліції України» від 09.12.2015; «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про загрози кібербезпеці держави та невідкладні заходи з їх нейтралізації»» від 13.02.2017; «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 10 липня 2017 року «Про невідкладні заходи щодо фінансування потреб національної безпеки і оборони України у 2017 році»» від 11.07.2017.

У якості прикладу, можемо сказати, що норми Указу Президента «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січня 2016 року «Про Стратегію кібербезпеки України»» від 15.03.2016 на Національну поліцію України покладені завдання щодо забезпечення захисту прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань у кіберпросторі; запобігання, виявлення, припинення та розкриття кіберзлочинів; підвищення поінформованості громадян про безпеку в кіберпросторі, що має наслідком прийняття відомчих нормативних актів МВС та Національної поліції з цього питання, а також виділення цього напрямку роботи як пріоритетного та актуального [15].

4. Акти Кабінету Міністрів України. Відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 [16] до його основних завдань належить здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності та національної безпеки України, громадського порядку, боротьби із злочинністю, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. До актів Кабінету Міністрів України, що регулюють діяльність Національної поліції ми можемо віднести: Положення про дозвільну систему від 12.10.1992; Правила дорожнього руху від 10.10.2001; постанову «Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ» від 16.09.2015; Положення про однострій поліцейських від 30.09.2015; Положення про Міністерство внутрішніх справ України від 28.10.2015; Положення про Національну поліцію України від 28.10.2015; Положення про грошове забезпечення поліцейських, відряджених до державних органів, установ та організацій від 04.11.2015; Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для реалізації Національною поліцією заходів щодо підвищення обороноздатності і безпеки держави від 07.12.2016.

Отже, Кабінет Міністрів України встановлює правові норми за дотриманням яких має здійснювати контроль Національна поліція України (дозвільна система, правила дорожнього руху), в той же час воно приймає документи, які спрямовані на впорядкування внутрішньої структури системи Національної поліції, здійснення її матеріального, фінансового та соціального забезпечення.

5. Акти Міністерства внутрішніх справ України та Національної поліції України. Основним завданням МВС є забезпечення формування державної політики у сфері охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг. МВС розробляє проекти державних програм з питань забезпечення публічної безпеки і порядку, протидії злочинності, безпеки дорожнього руху, охорони державного кордону, захисту об'єктів і територій на випадок виникнення надзвичайних ситуацій, а також з питань міграції [12].

Накази МВС, прийняті в межах повноважень, передбачених законом, обов'язкові для виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими державними адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності та громадянами, в тому числі Національною поліцією України. Крім цього керівник Національної поліції в межах власних повноважень видає та підписує накази поліції (ст. 22 Закону України «Про Національну поліцію»), а накази по особовому складу можуть видавати керівники органів, підрозділів, закладів та установ поліції відповідно до повноважень, визначених законом, іншими нормативно-правовими актами, та номенклатурою посад, затвердженою Міністерством внутрішніх справ України [10]. Серед зазначених нормативних документів можемо виділити наступні накази МВС України та Національної поліції України: «Про затвердження Порядку розгляду звернень та організації проведення особистого прийому громадян в органах та підрозділах Національної поліції України» від 15.11.2017 № 930; Положення про Департамент патрульної поліції від 06.11.2015; Інструкцію з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції від 06.11.2015; Інструкцію з оформлення поліцейськими матеріалів про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані не в автоматичному режимі від 07.11.2015; Порядок присвоєння спеціальних звань поліції та позбавлення спеціальних звань від 12.03.2016; Інструкцію з організації контролю за виконанням документів у Національній поліції України від 13.06.2016; Порядок організації взаємодії Наці-

ональної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку від 10.08.2016; Інструкцію з організації діяльності чергової служби органів (підрозділів) Національної поліції України від 23.05.2017; Правила носіння однострою поліцейських від 19.08.2017; Положення про підрозділи поліції особливого призначення від 04.12.2017 № 987.

Отже нормативно-правові акти МВС України та Національної поліції стосуються як питань поточної та інституційної організації правоохоронної діяльності Національної поліції із надання населенню поліцейських послуг, так і питань публічного адміністрування, яке стосується як побудови організаційних структур Національної поліції, так і процесу підготовки, прийняття та контролю управлінських рішень, а також здійснення інформаційного, кадрового, документального та психологічного забезпечення роботи поліції.

6. Міжнародні нормативно-правові акти. Відповідно до статті 9 Конституції України чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [13]. Згідно з положеннями Закону України «Про Національну поліцію» у своїй діяльності вона керується міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а під час виконання своїх завдань поліція забезпечує дотримання прав і свобод людини, гарантованих Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, і сприяє їх реалізації [10].

Окрім цього, згідно із статтею 4 закону України «Про Національну поліцію» взаємовідносини у сферах діяльності поліції з відповідними органами інших держав та міжнародними організаціями базуються на міжнародних договорах, а також на установчих актах та правилах міжнародних організацій, членом яких є Україна.

Отже міжнародними нормативно-правовими актами на підставі яких Національна поліція України організує власну діяльність є: Загальна декларація прав людини від 10.12.1948; Декларація про ліквідацію усіх форм расової дискримінації від 20.11.1963; Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 21.12.1965; Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966; Декларація про захист усіх осіб від катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність видів покарання від 09.12.1975; Кодекс поведінки посадових осіб при підтриманні правопорядку від 17.12.1979; Європейська конвенція про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаран-

ню від 26.11.1987; Конвенція Організації Об'єднаних Націй про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин від 20.12.1988; Основні принципи застосування сили та вогнепальної зброї посадовими особами з підтримання правопорядку від 07.09.1990; Європейський Кодекс поліцейської етики від 19.09.2001; Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми від 16.05.2005.

Зазначені міжнародно-правові документи є основою для прийняття національних нормативних актів, що стосуються діяльності усієї правоохоронної системи взагалі та системи Національної поліції, зокрема. Норми міжнародних актів, у більшості випадків, можуть виступати підставою для оскарження дій співробітників поліції в міжнародних судових органах, зокрема у Європейському суді із прав людини. Підкреслимо, що їх положення є обов'язковими для вивчення в системі службової підготовки працівників Національної поліції, а також включаються до програм підвищення кваліфікації працівників Національної поліції, що є важливою складовою її кадрового забезпечення.

На підставі проведеного дослідження сформулюємо певні висновки та узагальнення:

1. У науковій літературі під правовою основою розуміють або систему нормативно-правових актів, на підставі яких здійснюється відповідна суспільно-значима діяльність органів держави, або сукупність правових норм, які встановлюють правила поведінки фізичних чи діяльності юридичних осіб. Цей термін закріплює принципи, алгоритми та правила здійснення відповідної діяльності органів державної влади та їх посадових осіб.

2. Зважаючи на те, що нормативно-правовий акт містить норми права, має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування, доцільним є визначити правову основу діяльності Національної поліції України як сукупність правових норм, що закріплюються у національних та міжнародних нормативно-правових актах і регулюють суспільні відносини, які виникають в процесі її діяльності із надання поліцейських послуг в сферах забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, надання послуг з допомоги особам, які її потребують, а також у сферах публічного адміністрування та взаємодії із іншими органами державної влади, місцевого самоврядування та громадськістю.

3. Правову основу діяльності Національної поліції складають норми права, які закріплені в Конституції України, міжнародних договорах України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, законах України, актах Президента України та постановах Верховної Ради України, актах Кабінету Міністрів України (постановах та розпорядженнях), а також виданих

відповідно до них актах Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України, локальних нормативних актах органів та підрозділів Національної поліції України.

Література

1. Лапкін А. В. Основи прокурорської діяльності в Україні : навч. посіб. у схемах. Вид. 3-тє, змін. та допов. Х.: Право, 2015. 148 с.

2. Мельниченко Б.Б. Правова основа організації та діяльності органів публічного управління в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 12. С. 174–177.

3. Поляк С.П. Правові основи діяльності оперативних підрозділів кримінальної поліції Національної поліції України з протидії втягненню неповнолітніх у злочинну діяльність. *Форум права*. 2017. № 2. С. 87–94. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_2_16.pdf.

4. Прокопенко В.В. Поняття та правова основа діяльності водного транспорту України: митний аспект. *Lex Portus: юрид. наук. журн.* / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред. ради); НУ «ОЮА», ГО «МА Святий Миколай». Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2018. № 2. С. 169–179.

5. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : Підручник для студентів вищих навчальних закладів; за ред. С.Г. Серьогіної. Х.: Право, 2005. 256 с. URL: <http://goo.gl/Q0vQ1W>.

6. Шедько, Ю.Н. Система государственного и муниципального управления : учебник для бакалавров. М.: Издательство Юрайт, 2015. 570 с. URL: <https://goo.gl/p7Dmcw>.

7. Дубоносов, Е.С. Судебная бухгалтерия : краткий курс лекций. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт; ИД Юрайт, 2015. 148 с. URL: <https://goo.gl/Cs5G1l>.

8. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.

9. Голубов А. Є. Правова основа провадження в справах про злочини неповнолітніх: зміст та структура. *Право і Безпека*. 2010. № 2. С. 137–142. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2010_2_31.

10. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

11. Про Національну гвардію України: Закон України від 13.03.2014 № 876-VII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/876-18>.

12. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 878 // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України.

URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF>.

13. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

14. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.

15. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січня 2016 року «Про Стратегію кібербезпеки України»: Указ Президента України від 15.03.2016. Офіційний сайт Президента України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/962016-19836>.

16. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.

Анотація

Бугайчук К. Л. Правові основи діяльності Національної поліції України. – Стаття.

У статті досліджено зміст та ознаки терміну «правова основа», надано авторське визначення поняття «правова основа діяльності Національної поліції України». Проаналізовано норми Конституції України та систематизовано нормативно-правові акти, положення яких складають правову основу діяльності Національної поліції України.

Ключові слова: правова основа, норма права, нормативно-правовий акт Національна поліція.

Аннотация

Бугайчук К. Л. Правовые основы деятельности Национальной полиции Украины. – Статья.

В статье исследовано содержание и признаки термина «правовая основа», представлено авторское определение понятия «правовая основа деятельности Национальной полиции Украины». Проанализированы нормы Конституции Украины и систематизированы нормативно-правовые акты, положения которых составляют правовую основу деятельности Национальной полиции Украины.

Ключевые слова: правовая основа, норма права, нормативно-правовой акт, Национальная полиция.

Summary

Buhaichuk K. L. Legal basis of the activities of the National Police of Ukraine. – Article.

The article examines the content and characteristics of the term «legal basis», presents the author's definition of the concept «legal basis of the activities of the National Police of Ukraine». Analyzed the norms of the Constitution of Ukraine and systematized legal acts, the provisions of which form the legal basis of the National Police of Ukraine.

Key words: legal basis, rule of law, regulatory legal act, National Police.

УДК 342.951:004.5 (477)

*Л. Ю. Веселова**кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративної діяльності поліції
Одеського державного університету внутрішніх справ*

ПРИНЦИПИ ПРАВА В МЕТОДОЛОГІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КІБЕРБЕЗПЕКИ

Постановка проблеми. Базовою категорією права, як і у будь-якій іншій галузі, є принципи, що містяться у нормах правових актів. Кіберпростір, як одна із сфер суспільних відносин, не є виключенням і також потребує врегулювання та постійного розвитку й удосконалення кібербезпеки. Спектр суспільних відносин, щодо забезпечення кібербезпеки, є доволі широким, що і формує значний за обсягом правовий інститут, об'єктом якого є правовідносини у сфері обігу інформації. Забезпечення кібербезпеки обґрунтовано є правовим явищем, що обумовлює необхідність впровадження правових інструментів, які базуються на відповідних теоретичних засадах, що формують відповідну методологію та систему принципів.

Стан дослідження. Серед вчених, які торкалися питання про принципи права Васильєв А.М., Козюбри М.І., Копейчиков В.В., Ронжин В.М., Явич Л.С. та інші, Принципи права доволі часто всвітлюються правознавцями, проте це питання філософське і деякі моменти потребують подальшого обговорення та дослідження.

Мета статті – проаналізувати закріплені принципи правового механізму забезпечення кібербезпеки в адміністративно-правових нормах чинного законодавства в Україні.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи адміністративно-правові засади забезпечення кібербезпеки, необхідним є врахування принципів побудови правової системи держави, що закладені у нормах Конституції. Уже на цьому рівні проявляється певні особливості адміністративно-правового регулювання. Згідно Конституції, Україна – суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Закріпивши поняття правової держави, логічним є виділення базового принципу, що закріплено у статті 8 Конституції України – верховенство права та проявляється у наступному: Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції і повинні відповідати їй; норми основного закону є нормами прямої дії [1]. Зазначена норма Основного Закону України формально закріплює «право» безапеляційним регулятором суспільних відносин, що, у свою чергу, забезпечує юридичне підґрунтя інституту кібербезпеки, з відповідними засадами та механізмом адміністративно-право-

вого регулювання. А якщо говорити про юридичні засади, теоретична конструкція чого є обґрунтованою, то поняття «правові принципи» достатньо повно відображають це явище, що має своє підтвердження у відповідній науковій літературі. Так, дослідники [2, с. 68], наводячи найпростішу дефініцію, зазначають, що вона виглядатиме наступним чином: це керівні ідеї, основи певної правової галузі, інституту чи окремого механізму.

Зазначене не повною мірою дає можливість розуміння сутності, так як є певною мірою звуженим. Наукова юридична література фіксує достатньо не мало різноманітних дефініцій принципів права. Це зумовлюється тим, що принципи права є неодноточним і неоднозначним явищем, до дослідження якого можна і треба підходити з різних боків [3, с. 42]. Науковці: Явич Л.С., Ронжин В.М. та Васильєв А.М., зазначають, що принципи права – це ідеї, теоретичні, нормативно-керівні положення того чи іншого виду людської діяльності, які конкретизуються в змісті правових норм та об'єктивно зумовлені матеріальними умовами існування суспільства [4, с. 40].

У свою чергу, Анісімова Г.В. пропонує правові засади сприймати як загальнонаукову категорію, якою оперують, як правило, в двох значеннях: по-перше, як основним вихідним положенням якої-небудь теорії, вчення, науки, світогляду; по-друге, як внутрішнім переконанням людини, визначальним її ставленням до дійсності, норм поведінки й діяльності [5, с. 486].

І аналогічної точки зору, з невеликим відхиленням у формулюванні, але подібним розумінням, в більшості випадків під принципами права вчені розуміють загальні вимоги до суспільних відносин і їх учасників, а також вихідні керівні засади, відправні установлення, що виражають сутність права і впливають з ідей справедливості й свободи, визначають загальну спрямованість і найістотніші риси чинної правової системи [6, с. 53].

На думку Козюбри М.І. правові принципи – це відправні ідеї, основні засади, що визначають зміст і спрямованість правового регулювання [7, с. 66]. Розвиває цю концепцію розуміння сутності основних засад група вчених, які принципи права тлумачать як керівні ідеї, об'єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги

(позитивні зобов'язання), які ставляться до учасників суспільних відносин із метою гармонійного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів та визначають зміст і спрямованість правового регулювання, відображають найважливіші закономірності соціально-економічної формації [8, с. 40].

Зазначимо, що використання та визначення правових принципів у юридичній системі держави, особливо у законодавчих актах, є досить широким, що пояснюється обґрунтованою необхідністю врегулювання суспільних відносин та визначення базових інститутів регулювання. Зазначене потребує, у свою чергу, відповідної класифікації, що вже саме по собі є доволі значною проблемою для дослідження та використання.

У науковій літературі принципи права частіш за все класифікують залежно від сфери дії на загальні, міжгалузеві, галузеві, а також на принципи підгалузеві та інститутів права. Вони притаманні, відповідно, праву в цілому, декільком галузям права, окремим галузям, підгалузям або інститутам права [7, с. 70].

Зокрема, професор Копейчиков В.В. з колегами класифікують принципи права за їх функціональним призначенням і об'єктом відображення. За цим критерієм принципи права об'єднані в дві групи:

1) соціально-правові – відображають систему цінностей, що властиві суспільству і мають правову форму виразу (домінування загальнолюдських цінностей над інтересами класів, націй, єдність суспільних і особистих інтересів);

2) спеціально-правові – узагальнюють засади формування та існування власне права як специфічного соціального явища.

Останні включають загальноправові (принципи гуманізму, рівності громадян перед законом, демократизму, законності, взаємної відповідальності держави і особи), міжгалузеві і галузеві принципи права [9, с. 135–136].

У вітчизняному законодавстві тривалий час не існувало чіткого переліку принципів забезпечення кібербезпеки, які лише обмірковувалися науковцями у теоретичних дослідженнях. Хоча, окремі принципи забезпечення кібербезпеки мали своє відображення у нормативно-правових актах щодо забезпечення інформаційної безпеки в Україні.

І лише кілька років тому, у Законі України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» статтею 3 правовою основою забезпечення кібербезпеки України визначено: Конституція України, закони України щодо основ національної безпеки, засад внутрішньої і зовнішньої політики, електронних комунікацій, захисту державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом, цей та інші закони України, Конвенція про кі-

берзлочинність, інші міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, укази Президента України, акти Кабінету Міністрів України, а також інші нормативно-правові акти, що приймаються на виконання законів України. Крім того, якщо міжнародним договором України, згоду на обов'язковість якого надано Верховною Радою України, передбачено інші правила, ніж встановлені положеннями вищенаведеного Закону, то застосовуються положення міжнародного договору України [10].

З-поміж іншого, сам Закон України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України», визначає принципи забезпечення кібербезпеки України:

1) верховенства права, законності, поваги до прав людини і основоположних свобод та їх захисту в порядку, визначеному законом;

2) забезпечення національних інтересів України;

3) відкритості, доступності, стабільності та захищеності кіберпростору, розвитку мережі Інтернет та відповідальних дій у кіберпросторі;

4) державно-приватної взаємодії, широкої співпраці з громадянським суспільством у сфері кібербезпеки та кіберзахисту, зокрема, шляхом обміну інформацією про інциденти кібербезпеки, реалізації спільних наукових та дослідницьких проєктів, навчання та підвищення кваліфікації кадрів у цій сфері;

5) пропорційності та адекватності заходів кіберзахисту реальним та потенційним ризикам, реалізації невід'ємного права держави на самозахист відповідно до норм міжнародного права у разі вчинення агресивних дій у кіберпросторі;

6) пріоритетності запобіжних заходів;

7) невідворотності покарання за вчинення кіберзлочинів;

8) пріоритетного розвитку та підтримки вітчизняного наукового, науково-технічного та виробничого потенціалу;

9) міжнародного співробітництва з метою зміцнення взаємної довіри у сфері кібербезпеки та вироблення спільних підходів у протидії кіберзагрозам, консолідації зусиль у розслідуванні та запобіганні кіберзлочинам, недопущення використання кіберпростору в терористичних, воєнних, інших протиправних цілях;

10) забезпечення демократичного цивільного контролю за утвореними відповідно до законів України військовими формуваннями та правоохоронними органами, що провадять діяльність у сфері кібербезпеки.

Аналізуючи викладені принципи та їх використання чи посилення на їх підґрунтя, у нормативно-правових актах забезпечення кібербезпеки, достатньо наочним є їх прояв у відповідних юридичних нормах. При цьому, одні принципи

відображають конституційність механізму забезпечення кібербезпеки, інші – особливості його застосування. Наприклад, перший принцип – верховенства права і законності – уособлює головні основи буд-якої демократичної держави та знаходить своє закріплення безпосередньо у Конституції України [2, с. 72-73]. Потрібно зазначити, що хоча законність та верховенство права дійсно є пов'язаними між собою юридичними конструкціями, доволі часто ці поняття помилково ототожнюють.

З-поміж науковців-юристів достатньо чітко та концептуально визначено розуміння поняття законності як у цілому, тобто законності у розумінні методу регулювання, так і в особливому значенні, тобто законності у розумінні принципу організації і діяльності механізму держави. Зокрема, законність часто характеризується як суворе і неухильне слідування державними органами та посадовими особами закону в процесі застосування права або ж як слідування праву органами держави і її громадянами [11, 12, с. 86].

Щодо забезпечення кібербезпеки законність необхідно розуміти як вимогу щодо відповідності цього механізму нормам Конституції, іншого законодавства та міжнародно-правовим актам, ратифікованим у визначеному законом порядку. Крім того, суб'єкти забезпечення кібербезпеки в процесі виконання своїх функцій не можуть діяти поза законом [2, с. 73].

Наступним, є виділення принципу невідворотності покарання за вчинення кіберзлочинів. Він походить від основоположного завдання всього кримінального права щодо забезпечення охорони прав і свобод людини і громадянина, власності, громадського порядку та громадської безпеки, довкілля, конституційного устрою України від злочинних посягань, забезпечення миру і безпеки людства, а також запобігання злочинам [13].

На думку професора Фріса П.Л. цей принцип визначає необхідність: виявлення та розкриття всіх без винятку вчинюваних у реальній дійсності злочинів; притягнення до кримінальної відповідальності всіх осіб, винних у їх вчиненні; застосування до кожного з них заходів кримінального покарання або таких заходів, що його замінюють, або звільнення від кримінальної відповідальності і (або) від покарання у випадках і на підставах, передбачених кримінальним законом; відшкодування заподіяної злочином шкоди там, де це можливо; покликаний продемонструвати соціально нестійким елементам «невигідність» порушення кримінального закону [14, с. 465].

Серед інших принципів доречним є виділення тих, що формують правові засади реалізації адміністративно-правового механізму забезпечення кібербезпеки. Зокрема, пункт 6 статті 7 Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» закріплює пріоритетність при-

вентивних заходів забезпечення кібербезпеки. Тобто акцент не на каральних заходах, а заходах запобігання, що повною мірою реалізується комплексним запровадженням норм адміністративного права та створенням відповідного адміністративно-правового механізму. Сутність зазначеного принципу забезпечення кібербезпеки полягає в тому, що запобіжні заходи закріплені саме в нормах адміністративного законодавства, адже вони здійснюються державними органами та використовуються з метою попередження правопорушень у тій чи іншій сфері та недопущення вчинення правопорушень в майбутньому. Крім того, в рамках механізму забезпечення кібербезпеки адміністративно-правове регулювання набуває більш широкого розуміння [2, с. 74].

Враховуючи те, що адміністративне право як окрема галузь права – це сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини управлінського характеру з метою реалізації завдань і функцій держави, та яке відрізняється від інших галузей права специфікою предмета, методу регулювання та структурними особливостями [15, с. 19; 16, с. 7], необхідно виділити особливий імперативний метод регулювання правовідносин у сфері забезпечення кібербезпеки.

Висновки. Зазначене дає підстави узагальнювати та трактувати, що адміністративно-правове забезпечення кібербезпеки – це цілеспрямований імперативний вплив адміністративно-правовими нормами чинного законодавства на суспільні відносини щодо забезпечення кібербезпеки, які спрямовані на використання та застосування спеціальних адміністративно-правових засобів та запобіжних адміністративно-правових заходів з метою уникнення правопорушень у кіберпросторі.

Література

1. Конституція України: закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Бухарев В.В. Адміністративно-правові засади забезпечення кібербезпеки України. Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Суми, 2008. 221 с.
3. Колодій А. М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 42–46.
4. Страчук О. В. Щодо поняття принципів права. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 40–43.
5. Анісімова Г. В. Принципи екологічного права: поняття та види. *Правова доктрина основа формування правової системи держави: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 20-річчю НАПрН України та обговоренню п'ятитом. моногр. «Правова доктрина України»* (Харків, 20–21 листоп. 2013 р.) / Нац. акад. прав. наук України. 2013. С. 485–488.
6. Богачова Л. Л. Принципи європейського і національного права (порівняльно-правовий аналіз критеріїв класифікація). *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 26. С. 47–60.

7. Козюбр М. І. Загальна теорія права: підручник. Київ: Ваіте, 2015. 392 с.

8. Страчук О. В. Щодо поняття принципів права. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 40–43.

9. Теорія держави і права: навчальний посібник / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков. Київ: Юрінком Інтер, 2002. 368 с.

10. Про основні засади забезпечення кібербезпеки України: закон України від 05.10.2017 № 2163-VIII. *Голос України*. 2017. № 208. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2163-19>.

11. Марченко М. Н. Проблемы теории государства и права. Москва: Проспект, 2001. 687 с.

12. Бистрик Г. М. Принцип законності і засоби його правового забезпечення у функціонуванні механізму держави. *Наукові праці МАУП*. 2014. Вип. 1. С. 85–90.

13. Кримінальний кодекс України: кодекс, закон від 05.04.2001 № 2341 III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25. Ст. 131. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/conv>.

14. Шевченко О. А. Поняття принципу невідворотності кримінальної відповідальності. *Науковий вісник ДДУВС*. 2012. № 3. С. 460–468.

15. Адміністративне право України: підручник для юридичних вузів і фак. / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гаращук та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. Х., 2000. 520 с.

16. Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина: навч. посіб. Київ: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.

Анотація

Веселова Л. Ю. Принципи права в методології адміністративно-правового забезпечення кібербезпеки. – Стаття.

У статті розглядається проблема принципів права в методології адміністративно-правового забезпечення кібербезпеки. Проводиться аналіз принципів права в нормативно-правових актах у сфері забезпечення кібербезпеки, пропонується авторська класифікація принципів забезпечення кібербезпеки. Під час розгляду питання про принципи права в методології адміністративно-правового забезпечення кібербезпеки робиться висновок, що адміністративно-правове забезпечення кібербезпеки – це цілеспрямований імперативний вплив адміністративно-правовими нормами чинного законодавства на суспільні відносини щодо забезпечення кібербезпеки, які спрямовані на використання та застосування спеціальних адміністративно-правових

засобів та запобіжних адміністративно-правових заходів з метою уникнення правопорушень у кіберпросторі.

Ключові слова: адміністративно-правовий механізм, інформаційна безпека, адміністративно-правові заходи, адміністративно-правові норми.

Аннотация

Веселова Л. Ю. Принципы права в методологии административно-правового обеспечения кибербезопасности. – Статья.

В статье рассматривается проблема принципов права в методологии административно-правового обеспечения кибербезопасности. Проводится анализ принципов права в нормативно-правовых актах в сфере обеспечения кибербезопасности, предлагается авторская классификация принципов обеспечения кибербезопасности. При рассмотрении вопроса о принципах права в методологии административно-правового обеспечения кибербезопасности делается вывод, что административно-правовое обеспечение кибербезопасности – это целенаправленное императивное влияние через административно-правовые нормы действующего законодательства на общественные отношения по обеспечению кибербезопасности, направленные на использование и применение специальных административно-правовых средств и административно-правовых мер с целью избежания правонарушений в киберпространстве.

Ключевые слова: административно-правовой механизм, информационная безопасность, административно-правовые меры, административно-правовые нормы.

Summary

Veselova L. Principles of law in the methodology of administrative-legal security of cyber security. – Article.

The article deals with the problem of the principles of law in the methodology of administrative and legal support of cybersecurity. The analysis of the principles of law in the legal acts in the field of cybersecurity, proposes the author's classification of the principles of cybersecurity. When considering the principles of law in the methodology of cybersecurity administrative and legal support, it is concluded that cyber security administrative and legal support is a purposeful imperative influence of the administrative and legal norms of the current legislation on public relations for the provision of cybersecurity aimed at the use and application of special administrative, legal remedies and preventive administrative and legal measures to prevent cybercrime.

Key words: administrative-legal mechanism, information security, administrative-legal measures, administrative-legal norms.

УДК 342.9

Р. З. Голобутовський
кандидат юридичних наук, доцент,
докторант Запорізького національного університету

ХАРАКТЕРИСТИКА ПОВНОВАЖЕНЬ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ СУДОВОЇ ВЛАДИ

Постановка проблеми та її актуальність. Особливу увагу як практиків, так і науковців привертають нові суб'єкти судової влади – Вища рада правосуддя, Громадська рада доброчесності та Вища кваліфікаційна комісія суддів, які мають широкі повноваження з питань забезпечення публічної служби не тільки корпусом професійних суддів, але й апаратом інших публічних службовців. Суттєво оновилися повноваження Державної судової адміністрації, голів суддів щодо адміністрування публічною службою.

Зважаючи на позитивні зрушення в реформуванні системи судоустрою та судочинства, на наш погляд, у діяльності новостворених та реформованих органів ще існує низка проблемних питань, що пов'язані з адмініструванням публічної служби в органах судової влади, яка вимагають висвітлення та дослідження проблемних питань, пов'язаних з реалізацією повноважень системи суб'єктів адміністрування публічною службою в органах судової влади.

Аналіз останніх досліджень. Окремі аспекти проблеми адміністрування публічною службою в органах судової влади досліджували такі вчені, як А.Л. Борко, В.Д. Бринцев, М.Й. Вільгушинський, І.В. Дем'яненко, М.М. Григорович, М.І. Логвиненко, Л.М. Москвич та багато інших. Однак, на сьогоднішній день відсутні комплексні дослідження, присвячені комплексному вивченню повноважень суб'єктів адміністрування публічною службою в органах судової влади.

Метою статті є визначення висвітлення змісту повноважень суб'єктів адміністрування публічною службою в органах судової влади. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання: визначити систему суб'єктів адміністрування публічною службою в органах судової влади; охарактеризувати кожну групу суб'єктів адміністрування; проаналізувати адміністративні повноваження суб'єктів адміністрування публічною службою в органах судової влади.

Вклад основного матеріалу. Згідно із законом Вища рада правосуддя, Вища кваліфікаційна комісія суддів України, Державна судова адміністрація України та Національна школа суддів України, інші органи державної влади та органи місцевого самоврядування беруть участь в організаційно-забезпеченні діяльності судів у випадках і порядку, визначених Законом України «Про судоустрій і статус суддів» та іншими законами [1].

Значне місце в адмініструванні публічною службою в судах місцевих є Вища кваліфікаційна комісія суддів вища кваліфікаційна комісія суддів є основним суб'єктом, що здійснює функції забезпечення судів професійним корпусом суддів. Для цього, вона наділена широкими повноваженнями стосовно визначення потреб у суддях, організації конкурсного відбору на посади судді, ведення суддівського досьє тощо. У своїй діяльності з питань публічної служби в органах судової влади Комісія взаємодіє з іншими суб'єктами, зокрема Вищою радою юстиції, Державною судовою адміністрацією, судами та суддями тощо.

Вища кваліфікаційна комісія суддів є основним суб'єктом, що здійснює функції забезпечення судів професійним корпусом суддів. Для цього, вона наділена широкими повноваженнями стосовно визначення потреб у суддях, організації конкурсного відбору на посади судді, ведення суддівського досьє тощо. У своїй діяльності з питань публічної служби в органах судової влади Комісія взаємодіє з іншими суб'єктами, зокрема Вищою радою юстиції, Державною судовою адміністрацією, судами та суддями тощо.

Наступним суб'єктом адміністрування публічною службою в органах судової влади є Вища рада правосуддя, яка є колегіальним, незалежним конституційним органом державної влади та суддівського врядування, який діє в Україні на постійній основі для забезпечення незалежності судової влади, її функціонування на засадах відповідальності, підзвітності перед суспільством, формування доброчесного та високопрофесійного корпусу суддів, додержання норм Конституції і законів України, а також професійної етики в діяльності суддів і прокурорів.

переважна більшість повноважень Вищої ради правосуддя пов'язана із вирішенням питань про застосування до суддів заходів юридичної відповідальності, хоча значне коло її функцій у сфері публічної служби є організаційними, як-то стосовно призначення, переведення суддів, погодження відставки судді та кількість суддів у суді.

Вища рада правосуддя також наділена окремими повноваженнями з питань адміністрування публічною службою в інших органах судової влади. Так, саме цей орган призначає на посаду та звільняє з посади Голову Державної судової адміністрації України, його заступників; визначає за поданням Голови Державної судової адміністрації

України граничну чисельність працівників Державної судової адміністрації України, у тому числі її територіальних управлінь [2].

Аналізуючи оновлені положення Конституції та закону України «Про судоустрій і статус суддів», можемо зробити висновок, що роль Вищої ради правосуддя як суб'єкта кадрового забезпечення судів полягає у такому: 1) розгляд рекомендацій Вищої кваліфікаційної комісії суддів України та ухвалення рішення щодо кандидата на посаду судді; 2) внесення подання Президенту України про призначення на посаду судді; 3) ухвалення рішення про звільнення судді, з посади за наявності для цього підстав, визначених Конституцією та законом України «Про судоустрій і статус суддів»; 4) затвердження порядку переведення судді до іншого суду того самого рівня та спеціалізації; 5) розгляд звернень із повідомленням про втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя, та вжиття заходів щодо припинення такого втручання; 6) ухвалення рішення та проведення дисциплінарного провадження щодо суддів, 7) розгляд скарг, які надходять на суддів; 8) надання згоди на затримання судді, утримування його під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку суду, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину; 9) ухвалення рішення про тимчасове відсторонення судді, в тому числі господарського суду, від здійснення правосуддя на строк не більше 2 місяців у зв'язку з притягненням до кримінальної відповідальності на підставі вмотивованого клопотання Генерального прокурора або його заступника в порядку, встановленому законом [3].

Функції у питанні суддівської кар'єри Вища Рада правосуддя ділить з Вищою кваліфікаційною комісією суддів, але ключова роль належить Вищій Функції у питанні суддівської кар'єри Вища Рада правосуддя ділить з Вищою кваліфікаційною комісією суддів, але ключова роль належить Вищій раді правосуддя. Водночас, Вища рада правосуддя може не погодитися з Вищою кваліфікаційною комісією суддів у питанні рекомендації на посаду судді, коли вона вважатиме, що для цього є достатні підстави.

Важливе місце в адміністративному управлінні публічною службою в місцевих судах посідає Державна судова адміністрація.

Відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» державна судова адміністрація України є державним органом у системі правосуддя, який здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади у межах повноважень, установлених законом.

Державна судова адміністрація є важливим суб'єктом, який відповідає за організацію публічної служби публічними службовцями апаратів судів. Окремі її повноваження пов'язані з правовим ре-

гулюванням публічної служби, а саме: розробляє та затверджує за погодженням із Вищою радою правосуддя Типове положення про апарат суду; затверджує структуру, штатний розпис Державної судової адміністрації України та її територіальних управлінь.

Окремі повноваження з адміністрування публічною службою має Громадська рада доброчесності, яка утворюється з метою сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності для цілей кваліфікаційного оцінювання.

Громадська рада доброчесності, є громадським об'єднанням, однак який має певні повноваження стосовно оцінки доброчесності та інших якостей як судді, так і кандидата на цю посаду.

Отже, ми бачимо, що громадська рада доброчесності наділена певними повноваженнями щодо участі в процесі добору суддів на посади, а саме: збір, перевірка та аналіз інформації щодо судді, підготовка інформації та доповідь висновку на засіданні Вищої кваліфікаційної комісії суддів щодо кваліфікаційного оцінювання судді.

Отже, загальний огляд повноважень цього органу громадського врядування з адміністрування публічною службою в органах судової влади вказує у переважній частині на їх адміністративно-правову природу.

Таким чином, в країні склалася та функціонує певна система адміністрування публічною службою в органах судової влади. Переважна частина повноважень суб'єктів адміністрування публічною службою в органах судової влади має адміністративно-правову природу, і тому у першу чергу має розглядатися і досліджуватися у контексті адміністративно-правової науки. В цілому функції всіх вищенаведених суб'єктів адміністрування публічною службою в органах судової влади полягають у створенні, підтриманні, гарантуванні необхідних умов для належного функціонування публічної служби в судовій системі.

Одним з основних суб'єктів адміністрування публічною службою є голова відповідного суду. Ця посада передбачена в штаті будь-якого суду, включаючи Верховний Суд та Конституційний Суд України. Голова відповідного суду – це адміністративна посада, на яку в порядку за умов, визначених законодавством України, може бути обраний (призначений) будь-який суддя відповідного суду.

Аналіз Закону України «Про судоустрій і статус суддів» свідчить про те, що у сфері адміністрування публічною службою голови суду наділено наступними повноваженнями з адміністрування кадрами: а) видання наказів з кадрових питань; б) взаємодія з Вищою кваліфікаційною комісією суддів України та Державною судовою адміністрацією про наявність вакантних посад у суді; в) установі щодо повноважень заступника голови

суду та керівника апарату; г) управління етапами просування по службі у суді та навчання персоналу; д) організаційно-штатна робота; е) контроль виконанням апаратом суду, його керівником, заступником голови суду своїх функціональних обов'язків; ж) юрисдикційні повноваження щодо порушення дисциплінарного провадження відносно публічних службовців, а також керівника апарату суду та заступника голови суду.

Але досліджуючи функції, які виконує голова суду, слід пам'ятати, що перебування судді на адміністративній посаді в суді не звільняє його від здійснення повноважень судді відповідного суду. Звільнення з посади судді, припинення його повноважень як судді, а також закінчення строку, на який суддю обрано на адміністративну посаду в суді, припиняє його повноваження на адміністративній посаді. В цьому полягають особливості повноважень голови суду на адміністративній посаді. Тобто, він, по-перше, є суддею, а потім вже головою відповідного суду, і розглядати функцій голови суду щодо управління в суді можливо лише з урахуванням його процесуальних функцій. В цьому також полягають особливості повноважень голови суду, як суб'єкта адміністрування публічною службою.

Висновки. З врахуванням вищенаведеного можна зазначити, що в нашій державі склалася складна та багатофункціональна система суб'єктів адміністрування публічною службою. На нашу думку, систему суб'єктів адміністрування публічною службою в органах судової влади ми пропонуємо класифікувати таким чином: 1) зовнішні суб'єкти по відношенню до судової влади; 2) спеціалізовані органи адміністрування публічною службою в органах судової влади; 3) органи суддівського та громадського врядування публічною службою в органах судової влади; 4) суб'єкти адміністрування публічною службою в кожному конкретному суді.

З реформуванням системи судової влади збільшилися не тільки кількість її органів, але й їх повноваження стосовно адміністрування публічною службою. Важливою особливістю функціонування суб'єктів адміністрування публічною службою в органах судової влади є те, що вони поповнилися окремими громадськими організаціями, що в свою чергу потребує чіткого удосконалення правового регулювання їх діяльності у цій сфері.

Література

1. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 черв. 2016 р. № 1402-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
2. Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 21.12.2016р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19>.
3. Мандичев Д.В. Місце Вищої кваліфікаційної комісії суддів та Вищої ради правосуддя в організації роботи господарських судів. URL: <http://oaji.net/articles/2017/2258-1507793822.pdf>.

Анотація

Голубутовський Р. З. Характеристика повноважень суб'єктів адміністрування публічної служби в органах судової влади. – Стаття.

Стаття присвячена комплексному вивченню повноважень суб'єктів адміністрування публічною службою в органах судової влади. У статті висвітлюються зміст повноважень суб'єктів адміністрування публічною службою в органах судової влади. Надається характеристика повноваженням, що пов'язані з адмініструванням публічної служби в органах судової влади, висвітлюються проблемні питання їх реалізації. Визначаються напрями удосконалення діяльності суб'єктів адміністрування публічною службою в органах судової влади.

Ключові слова: служба, публічна служба, судова влада, суд, повноваження.

Аннотация

Голубутовский Р. З. Характеристика полномочий субъектов администрирования публичной службы в органах судебной власти. – Статья.

Статья посвящена комплексному изучению полномочий субъектов администрирования публичной службой в органах судебной власти. В статье освещаются содержание полномочий субъектов администрирования публичной службой в органах судебной власти. Дается характеристика полномочиям, связанные с администрированием публичной службы в органах судебной власти, освещаются проблемные вопросы их реализации. Определяются направления совершенствования деятельности субъектов администрирования публичной службой в органах судебной власти.

Ключевые слова: служба, публичная служба, судебная власть, суд, полномочия.

Summary

Holobutovskiy R. Z. Characteristics of the powers of public administration entities in the judiciary. – Article.

The article is devoted to the comprehensive study of the powers of the public administration administration bodies in the judicial authorities. The article describes the content of the powers of public service administration bodies in the judicial authorities. The characteristic of the powers related to the administration of public service in the bodies of the judiciary is given, and the problematic issues of their implementation are highlighted. The directions of improvement of the activity of the subjects of administration by public service in the bodies of judicial power are determined.

Taking into account the foregoing it may be noted that in our country there has been a complex and multifunctional system of administration of public service subjects. In our opinion, we propose to classify the system of subjects of administration by public service in judicial bodies as follows: 1) external subjects in relation to the judiciary; 2) specialized public service administration bodies in the judicial authorities; 3) bodies of judicial and public administration by public service in judicial bodies; 4) subjects of administration by public service in each particular court.

With the reform of the judiciary system, not only the number of its bodies has increased, but also their powers regarding the administration of the public service. An important feature of the functioning of the administration of public service in the judiciary is the fact that they are replenished by individual civil society organizations, which in turn requires clear improvement of the legal regulation of their activities in this area.

Key words: service, public service, judicial power, court, powers.

УДК 342.9:342.565

*М. А. Данилевський**аспірант**Науково-дослідного інституту публічного права***СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДДІВ В УКРАЇНІ**

Актуальність теми. Судовій гілці влади потрібні сприятливі умови для виконання своїх функцій, адже судді, в першу чергу, це професіонали, які вирішують правові спори та інші правові питання, виконуючи при цьому роль тлумачення та застосування законів. Судді приймають присягу, тобто офіційну клятву, яка об'єднує суддів, і тому суспільство та держава повинні створити всі належні умови для дотримання їхньої присяги.

Питання «справедливості» стоїть в центрі кожної судової системи при вирішенні судових спорів. Щоб рішення суду залишалися справедливими та неупередженими, не повинно бути будь-якого впливу або втручання в функції судової системи. Більше того, імідж суду завжди повинен бути неушкодженим, для того, щоб громадськість довіряла судовій системі. Тобто, довіра суспільства до судової влади може бути посилена лише шляхом формування незалежної системи правосуддя.

Таким чином, для прийняття справедливих, об'єктивних та неупереджених рішень важливо мати ефективну систему захисту незалежності судової влади від будь-якого тиску або впливу, щоб є основним завданням суб'єктів публічної адміністрації у цій сфері.

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

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

Мета статті полягає в тому, щоб на базі дослідження позицій вчених-юристів визначити адміністративно-правові засади незалежності суддів в Україні.

Виклад основних положень. Дотримання незалежності судової системи є центральним завданням будь якої правової держави. Надзвичайно важливо, щоб судова влада була ключовою інституцією влади, залишаючись незалежною, нейтральною та неупередженою, не піддаватися будь-якого впливу та тиску.

Концепція незалежної системи правосуддя закріплена в різних правових документах, зокрема в Конституції України, статтею 126 визначено, що вплив на суддю у будь-який спосіб забороняється. Без згоди Вищої ради правосуддя суддю не

може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину. Суддю не може бути притягнуто до відповідальності за ухвалене ним судове рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку. Суддя обіймає посаду безстроково. Держава забезпечує особисту безпеку судді та членів його сім'ї [1].

Отже, конституційні засади дотримання незалежності судової влади передбачили незалежну судову систему, яка підпорядковується тільки Основному Закону і не повинна підлягати незаконному контролю з боку будь-якого органу чи особи.

Визначивши основні конституційні засади, далі варто розкрити сутність адміністративно-правових засад незалежності суддів.

На початку необхідно визначитися з основними негативними способами впливу на судову незалежність. В. В. Коцкулич вважає, що питання впливу на суддів задля прийняття неправомірного рішення на користь тих чи інших учасників судового процесу на сьогодні залишається не вирішеним. Про це свідчить значна кількість звернень до Ради суддів України. Серед основних факторів тиску найбільш поширеними залишаються дії з боку громадських організацій та об'єднань, органів суддівського самоврядування, окремих груп людей, а також органів прокуратури. Незалежність суддів підривається також представниками органів виконавчої влади, які публічно критикують судові рішення, що мають законну силу. Неконструктивними видаються і висловлювання народних депутатів щодо діяльності окремих судів та суддів. Зазначене має своїм наслідком зневірення суспільства у ефективності виконання своїх функцій судовою гілкою влади та втрату надії у дієвість принципу верховенства права. У той час як незалежність судової системи базується на організаційних та правових гарантіях, найсильніший бар'єр на шляху неправомірного впливу на суддів – це юридична і політична культура, в якій громадськість просто не потерпить таких явищ [2, с. 125-126].

Деякі юристи-практики, зокрема, Б. Санин вважає, що до внутрішніх практик відносить: довготривалість розгляду справи та довготривалість виготовлення рішень; несталість судової практики; невизначеність стосовно юрисдикції окремих

категорій справ; нерівномірне навантаження на суддів; незадовільна матеріально-технічна база судів; низька інформативність веб-сайтів судів; низькі заробітні плати та зменшення соціальних гарантій суддів та працівників апарату; відсутність дієвих органів суддівського самоврядування; тривале затягування з реалізацією проекту «Електронний суд»; відсутність тайм-менеджменту в окремих судах; відсутність належного громадського контролю за витратною частиною отриманого судового збору, за проведеними закупівлями товарів, робіт та послуг для судової системи; відсутність уніфікованих правил роботи канцелярії судів; відсутність єдиного підходу до визначення поняття справедливості. До зовнішніх чинників віднесено: відсутність дієвих механізмів впливу на учасників процесу, які ставлять на меті зірвати ведення судового процесу; довготривале не призначення суддів на посаду безстроково; відсутність поваги державних установ/адвокатів до судового рішення; безпідставна критика політиків, експертів, громадських та державних діячів в бік судової влади; низький рівень законотворчої діяльності; можливість зловживання сторонами процесуальними правами; низький рівень обізнаності людей про права в суді та безпосередньо сам процес; довготривале не виконання судового рішення; зловживання щодо відкриття кримінальних справ (завідомо неправосудне рішення) [5].

Висвітлюючи способи впливу на судову владу, треба звернути увагу на щорічну доповідь про стан забезпечення незалежності судів в Україні у 2017 році, оприлюднену Вищою радою правосуддя, всього за 2017 рік 350 суддів повідомляли про факти втручання у здійснення ними правосуддя. Аналіз даних Реєстру повідомлень суддів про втручання в діяльність⁸¹ за 2017 рік (включаючи ті, що були передані Радою суддів України, яка раніше до того два роки вела подібний реєстр) показав такі результати, а саме на думку суддів, відбувався вплив на їхню діяльність у такі способи: психологічний тиск (усні погрози, постійне заявлення безпідставних відводів, агресивна поведінка, лайка, схиляння судді до прийняття рішення); публікації негативного характеру в засобах масової інформації, соцмережах, відеосюжети на телеканалах; усні або письмові звернення осіб до суду; позапроцесуальні звернення учасників провадження до судді / суду; звернення до органів правопорядку із заявами про вчинення суддею злочину; блокування судді в залі судового засідання, кабінеті, приміщенні суду; подання звернень (передусім дисциплінарних скарг) до ВРП щодо судді; дзвінки на телефон судді, надсилання смс чи повідомлень у месенджерах з вказівками щодо розгляду судових справ, погрозами тощо; проведення мітингів / пікетів перед приміщенням суду, житлом судді, кабінету судді; пошкодження, ви-

крадення майна судді, суду; ініціювання органами правопорядку кримінального провадження щодо судді; надсилання судді або суду депутатських звернень з проханням надати інформацію у справі чи з повідомленням про «взяття справи на депутатський контроль»; надсилання органами правопорядку до судді / суду запитів на отримання інформації, документів щодо розгляду судових справ, витребування пояснень від судді щодо прийнятих рішень; допущення порушень органами правопорядку під час затримання судді або вручення судді протоколу про адміністративне правопорушення; фізичне насильство щодо судді, зокрема облиття зеленкою; вилучення органами правопорядку під час обшуку нерозглянутих судових справ; намагання дати хабар судді (наприклад, залишення грошей на столі в кабінеті, переведення грошей на картковий рахунок судді); виклик органами правопорядку судді на допит, задавання питань, що стосуються професійної діяльності судді; недобросовісне використання персональних даних судді (наприклад, публікація оголошення про надання послуг з контактними даними судді); збір журналістами інформації про суддю та його майновий стан; порушення таємниці нарадчої кімнати; інше [3; 4].

Таким чином, фактори негативного впливу на незалежність суддів можна класифікувати за способами вчинення таким чином:

1) способи, в основі яких є дифамація (поширення недостовірної інформації про суддю у ЗМІ, соціальних мережах, що принижує честь та гідність судді);

2) корупційні способи (перевищення повноважень недобросовісних суддів та інших суб'єктів влади і суспільства (корумповані чиновники, кримінальні авторитети тощо) через вчинення корупційних діянь)

3) психологічні способи (неналежна поведінка в суді; усні погрози до судді; психологічне схиляння судді до прийняття незаконного рішення; надсилання судді або його сім'ї повідомлень загрозливого характеру; витребування пояснень від судді щодо прийнятих судових рішень);

4) фізичні способи (фізичне насильство щодо судді або членів його сім'ї; пошкодження чи викрадення майна судді; вбивство судді або членів його сім'ї);

5) судово-процедурні способи (блокування судового процесу; проведення незаконних мітингів перед житлом судді; порушення таємниці нарадчої кімнати; недобросовісне використання персональних даних судді);

6) державно-владні способи (письмові та усні звернення до уповноважених органів влади неправдивої інформації про вчинення суддею злочинних дій або дисциплінарних порушень; допит судді, органами влади з питань, що стосуються

професійної діяльності судді; незаконний контроль органів влади за суддями);

7) інші способи (недосконалість у правовому регулюванні дотримання незалежності суддів; наявність прогалин у законодавстві; неналежне забезпечення судової системи).

Визначившись з факторами впливу на судову владу, далі варто розкрити саме з способами дотримання незалежності суддів.

Повага до суду повинна забезпечуватись наступними факторами: 1) підтриманням авторитету судової гілки влади самими суддями шляхом відображення у своїй діяльності власних професійних характеристик та дотримання морально-етичних засад, визнаних суспільством; 2) наданням об'єктивної інформації ЗМІ щодо суддів та прийнятих ними судових рішень; 3) підвищенням рівня правосвідомості суспільства, подолання стереотипів та формування довіри до суду (неконструктивна критика судової влади з боку громадськості викликана низьким рівнем правосвідомості та правової культури населення); 4) можливістю оскарження судового рішення не повинно реалізовуватись шляхом публічного та демонстративного розповсюдження негативної інформації про зміст судового рішення чи особу судді; воно повинно здійснюватись відповідно до правових приписів, а саме шляхом оскарження у порядку, визначеному законом (тобто шляхом звернення до апеляційного чи касаційного суду, в порядку інстанційності). Окрім цього повага до суду повинна забезпечуватись тим, щоб усі суб'єкти, зазначені у розділі Конституції «Правосуддя» (тобто судді, прокурори, адвокати), будували свої відносини на основі принципу взаємоповаги [2, с. 125-126].

На наш погляд, щоб мінімізувати будь-який незаконний вплив на судову владу в Україні необхідно створити, реалізувати та гарантувати ефективні адміністративно-правові засади незалежності суддів.

Під адміністративно-правовими засадами незалежності суддів в Україні слід розуміти принципи та адміністративний інструментарій, що забезпечується спеціальною суддівською адміністрацією (Вищою радою правосуддя, Вищою кваліфікаційною комісією суддів, Державною судовою адміністрацією, апаратом суду, органами суддівського самоврядування) та іншими органами виконавчої влади шляхом створення заходів протидії впливу на суддів, забезпечення дії механізму правового регулювання дотримання незалежності суддів, захисту прав, свобод та законних інтересів суддів при здійсненні незаконного впливу на них, що комплексно дозволить суддям ефективно виконувати свої повноваження, приймати неупереджені та справедливі судові рішення, підняти рівень авторитету судової влади для українського суспільства.

Література

1. Конституція України від 28.06.1996. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Коцкулич В. В. Формування професійної правосвідомості судді та суддівського розсуду: організаційний та праксеологічний аспекти : дис... канд. юрид. наук: 12.00.10. Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Міністерство освіти і науки України. Київ, 2018. 233 с.
3. Про стан забезпечення незалежності суддів в Україні. Альтернативна доповідь за 2017 рік / Р. Куйбіда, М. Серета, Р. Смалюк, А. Химчук. Київ: Центр політико-правових реформ, 2018. 59 с.
4. Реєстр повідомлень суддів про втручання в діяльність. *Вища рада правосуддя: офіційний веб-сайт*. 2017. URL: http://www.vru.gov.ua/add_text/203.
5. Санін Б. Не корупцією єдиною. Відверто про фактори впливу на авторитет судової влади. *Судово-юридична газета: інформаційний веб-сайт*. 2016. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/95716-ne-koruptsyu-dinoyu-vdverto-pro-faktori-vplyvy-na-avtoritet-sydovovladi>.

Анотація

Данилевський М. А. Сутність адміністративно-правових засад незалежності суддів в Україні. – Стаття.

У статті класифіковано фактори негативного впливу на незалежність суддів в Україні. Розкрито сутність адміністративно-правових засад незалежності суддів в Україні під якими визначено принципи та адміністративний інструментарій, що забезпечується спеціальною суддівською адміністрацією шляхом створення заходів протидії впливу на суддів, забезпечення дії механізму правового регулювання дотримання незалежності суддів, захисту прав, свобод та законних інтересів суддів при здійсненні незаконного впливу на них, що комплексно дозволить суддям ефективно виконувати свої повноваження, приймати неупереджені та справедливі судові рішення, підняти рівень авторитету судової влади для українського суспільства.

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

Аннотация

Данилевский М. А. Сущность административно-правовых основ независимости судей в Украине. – Статья.

В статье классифицированы факторы негативного влияния на независимость судей в Украине. Раскрыта сущность административно-правовых основ независимости судей в Украине под которыми определены принципы и административный инструментарий, что обеспечивается специальной судейской администрацией путем создания мер противодействия влиянию на судей, обеспечения действия механизма правового регулирования соблюдения независимости судей, защиты прав, свобод и законных интересов судей при осуществлении незаконного влияния на них, что комплексно позволит судьям эффективно выполнять свои полномочия, принимать беспристрастные и справедливые судебные решения, поднять уровень авторитета судебной власти для украинского общества.

Ключевые слова: administrative legal principles, independence of judges, principles, special judicial administration, judge.

Summary

Danylevskiy M. A. The essence of administrative and legal foundations of the independence of judges in Ukraine. – Article.

The article is classified factors negative impact on the independence of judges in Ukraine. The essence of the administrative and legal principles of the independence of judges in Ukraine is determined, which defines the principles and administrative tools provided by the special judicial administration by creating measures to counteract

the influence on judges, ensuring the functioning of the mechanism of legal regulation of adherence to the independence of judges, protecting the rights, freedoms and legitimate interests of judges when exercising unlawful influence on them that will enable judges to perform their powers in a comprehensive manner, to take impartial and fair judicial decisions, raise the level of authority of the judiciary for Ukrainian society.

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

УДК 342.97:352 (477)

П. В. Євдокимов
здобувач кафедри
адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПІДРОЗДІЛУ КАДРОВОЇ РОБОТИ ОРГАНУ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Кадрові підрозділи є ключовим суб'єктом у роботі з персоналом органів публічної адміністрації. Оперативність та якість роботи кадрових підрозділів обумовлюють ефективність відбору та розстановки персоналу органів публічної адміністрації, а в результаті ефективності виконання поставлених перед ними завдань. Для визначення місця інформаційної діяльності кадрових підрозділів в процесі реалізації кадрової політики органів публічної адміністрації розглянемо наукові підходи щодо правового статусу цього підрозділу. З аналізу наукових концепцій зрозуміло, що термін «статус» означає певне місце суб'єкта правовідносин серед інших суб'єктів, що окреслюється наявністю певних елементів. До таких елементів, як правило, відносяться обсяг прав, обов'язків, компетенції суб'єктів. Термін «правовий статус» вживається науковцями здебільшого коли мова йде про статус фізичної особи до таких категорій «людина», «громадянин», «іноземець», «особа без громадянства», «державний службовець». Що ж до державних органів, то відносно них вживається термін «компетенція» [1, с. 190-191]. Фактично зазначений термін у даному контексті є тотожним термінові «правовий статус». Необхідно зауважити, що в правовій науці немає єдиного підходу щодо змісту поняття «компетенція»: її визначають і як сукупність юридично встановлених повноважень, прав та обов'язків певного державного органу (органу місцевого самоврядування) або посадової особи, які визначають його місце в системі державних органів, або як певну сукупність прав та обов'язків, або сукупність прав та владних повноважень. Правовий статус кадрових підрозділів органів публічної адміністрації з окремих його елементів. На жаль, в юридичній науці немає єдності щодо визначення структури правового статусу державних органів, та віднесення чи не віднесення до нього окремих елементів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням правового регулювання та ефективній організації професійної діяльності кадрових підрозділів органів публічної адміністрації присвячено достатньо досліджень. Зокрема, предметом дискусії досі залишаються питання ресурсного забезпечення кадрових підрозділів органів публічної адміністрації. Окремі аспекти окресленої пробле-

матики досліджували Ю. Ковбасюк, А. Семенченко, Ю. Сурмін, Л. Белова, В. Бодрова, І. Валентюк, Р. Войтович, С. Гладков, С. Горбатюк, В. Гошовська, В. Гусєв, Н. Демедишин, С. Дубенков, С. Дяченко, О. Євмешкіна, С. Загороднюк, В. Загорський, М. Іжа, Н. Керний, С. Коник, П. Крайнік, С. Москаленко, О. Оболенський, А. Попок, А. Рачинський, С. Романюк, С. Серьогін, В. Сороко, С. Телешун, В. Федоренко, І. Чипенко, В. Чмига. Окремі питання адміністративно-правового статусу кадрових підрозділів органів публічної адміністрації досліджували В. Золотарьов, О. Окіс, І. Клименко, Л. Власова, Є. Нужний, А. Семенов, В. Гошовська, Т. Мотренко, С. Серьогін, Л. Прудіус, В. Толкованов, Т. Кагановська, Н. Калашник, С. Адамчук, В. Волик та інші. Водночас у сучасній юридичній літературі практично відсутні комплексні дослідження з аналізу адміністративно-правового статусу кадрових підрозділів органів публічної адміністрації.

Формування цілей. Метою даної статті є характеристика адміністративно-правового статусу кадрових підрозділів органів публічної адміністрації в Україні.

Виклад основного матеріалу. Елементами правового статусу кадрових підрозділів кадрового підрозділу органу публічної адміністрації є мета, завдання, функції, структура, обов'язки, права та відповідальність. Мета – це уявна і бажана майбутня подія чи стан, здійснення яких є проміжним причинним кроком на шляху до мети, що є своєрідним уявленням результату нашої дії. Метою є майбутній результат, досягнення якого прагне суб'єкт [2, с. 87]. На нашу думку, метою діяльності кадрових підрозділів органів публічної адміністрації є формування високопрофесійних кадрів органів державного управління та забезпечення стабільності їхніх службово-трудова відносин.

Визначене є загальною метою всіх кадрових підрозділів. Для кожного окремого підрозділу державного апарату загальна мета має бути доповнена спеціальною метою, яка б відображала напрямок діяльності органу публічної адміністрації [3, с. 187]. Для реалізації мети діяльності кадрових підрозділів органів публічної адміністрації на них покладено цілий ряд завдань та функцій.

Відповідно до чинного Типового положення про службу управління персоналом державного

органу, затвердженого Наказом Національного агентства України з питань державної служби 03.03.2016 № 47, у державному органі залежно від чисельності персоналу утворюється самостійний структурний підрозділ або вводиться посада спеціаліста з питань персоналу. У державному органі, чисельність якого становить менше десяти осіб, обов'язки служби управління персоналом можуть бути покладені на одного з державних службовців цього органу. Чисельність служби управління персоналом визначається з розрахунку до двадцяти осіб на одного спеціаліста служби управління персоналом. Служба управління персоналом прямо підпорядковується керівнику державної служби в державному органі. Положення про службу управління персоналом розробляється на основі цього Типового положення та затверджується керівником державного органу [4, с. 56-57].

Основними завданнями служби управління персоналом є: реалізація державної політики з питань управління персоналом у державному органі; забезпечення здійснення керівником державної служби своїх повноважень з питань управління персоналом; забезпечення організаційного розвитку державного органу; добір персоналу державного органу; прогнозування розвитку персоналу, заохочення працівників до службової кар'єри, підвищення рівня їх професійної компетентності тощо.

Служба управління персоналом має право: спільно з іншими структурними підрозділами перевіряти і контролювати дотримання правил внутрішнього службового розпорядку, вимог законодавства про працю та державну службу в державному органі та здійснювати контроль за додержанням законодавства про працю у підпорядкованих організаціях; взаємодіяти зі структурними підрозділами державного органу, підпорядкованими організаціями, державними органами та органами місцевого самоврядування з питань, що належать до її компетенції; одержувати у встановленому законодавством порядку від посадових осіб та іншого персоналу державного органу та підпорядкованих організацій інформацію, матеріали та пояснення (у тому числі письмові), необхідні для здійснення покладених на неї завдань; за погодженням з керівником державної служби брати участь у конференціях, семінарах, нарадах та інших заходах з питань управління персоналом та організаційного розвитку; на обробку персональних даних фізичних осіб відповідно до законодавства з питань захисту персональних даних для виконання покладених на неї повноважень; за дорученням керівника державної служби представляти державний орган в інших органах державної влади, органах місцевого самоврядування, підприємствах, установах та організаціях з питань, що належать до її компетенції.

Покладення на службу управління персоналом завдань, не передбачених цим Типовим положенням, і таких, що не стосуються питань управління персоналом, організаційного розвитку та державної служби, не допускається [5, с. 187].

Аналіз положень про відділи кадрової роботи та з питань державної служби апарату обласних державних адміністрацій показує, що вони повністю дублювали Типове положення про кадрову службу органу виконавчої влади. Зараз ці положення знаходяться на переробці відповідно до нового положення про службу управління персоналом державного органу.

Із завданнями кадрових підрозділів тісно пов'язаний такий елемент правового статусу як функції. Аналіз переліку функцій кадрової служби, що міститься у зазначеному вище Типовому положенні, на нашу думку, занадто деталізований. Вона вважає, що найбільше деталізується виконання саме функції документального забезпечення кадрової роботи у сфері державної служби. Найбільш стисло функції кадрових підрозділів можна визначити як: здійснення аналітичної і організаційної роботи з кадрового менеджменту; задоволення потреби у кваліфікованих кадрах та їх ефективне використання; прогнозування розвитку персоналу, заохочення працівників до службової кар'єри, забезпечення їх безперервного навчання; документальне оформлення проходження державної служби та трудових відносин [6, с. 450].

Завдання та функції кадрових підрозділів обумовлюють їхню організаційно-функціональну структуру. Структура кадрових підрозділів характеризується розподілом цілей та завдань між структурними підрозділами кадрового апарату та їх працівниками [7, с. 89]. Організаційно-функціональна структура містить у собі окремі структурні підрозділи. Кадрові підрозділи органів державної влади складаються з цілого ряду структурних підрозділів (управлінь, відділів) та взаємодіють між собою у певному порядку [8, с. 345-346]. Пропонуємо наступну структуру повноцінного кадрового підрозділу, який має містити у собі кілька секторів з чітким поділом функцій:

- сектор обліку та аналізу, кадрового діловодства, до компетенції якого входить розробка кадрового плану, посадових інструкцій, облік кадрів, створення бази даних про співробітників, формування й ведення особистих справ співробітників тощо;

- сектор підбору фахівців, що займається комплектуванням штату, кадровим плануванням, пошуком і відбором персоналу, оцінює професійну придатність здобувачів, оформлює прийом на роботу тощо;

- сектор потенціалу, що відповідає за навчання нового працівника, вводить його в посаду, органі-

зовує навчання, підвищення кваліфікації, планує його кар'єру;

- сектор мотивації, що здійснює дослідження індивідуальної та групової мотивації, проводить атестацію, розробляє системи стимулювання персоналу, преміювання тощо;

- сектор соціальної політики, що створює сприятливий психологічний клімат у колективі, захоплює індивідуальну і групову ініціативу, створює умови для творчості та розвитку.

Слід зазначити, що кадрові підрозділи не лише мають власну структуру, але й входять до більшої, цілісної системи управління персоналом державної служби в Україні [9, с. 216]. До останніх змін у сфері державної служби систему органів управління державною службою утворювали: Координаційна рада з питань державної служби при Президенті України як його консультативно-дорадчий орган, Кабінет Міністрів України, Головне управління державної служби України, кадрова служба органів державної влади. У 2014 році було створено Національне агентство з питань державної служби.

Загальними обов'язками кадрових підрозділів органів державного управління є такі: здійснення відбору, розстановки працівників; створення резерву персоналу для висунення на вищі посади; організація підготовки працівників; забезпечення дотримання ними дисципліни і законності; проведення роботи щодо забезпечення соціального захисту працівників органів державного управління; забезпечення повного, об'єктивного та всебічного дослідження обставин надзвичайних подій, проведення службових розслідувань; забезпечення підготовки доповідних записок, інформацій, довідок, вказівок з питань роботи з персоналом; проведення виховної роботи з персоналом органів державного управління.

Ще одним елементом правового статусу кадрових підрозділів органів державного управління є юридична відповідальність, яка інтегрує всі інші елементи правового статусу і встановлює існування відхилень у процесі їх реалізації. Під час аналізу поняття «відповідальність» виявляються різні підходи фахівців різних галузей права – адміністративного, трудового, кримінального, митного, податкового тощо. Зокрема, відповідальність державних службовців настає за порушення законності й службової дисципліни, невиконання або неналежне виконання ними своїх посадових обов'язків, і в такому випадку вони можуть нести дисциплінарну, адміністративну, кримінальну та матеріальну відповідальність [10, с. 5].

Вважаємо, що щодо державних службовців можна визначити юридичну відповідальність як заходи примусового характеру, які передбачаються законом й іншими нормативно-правовими актами як реакція держави на здійснення державним

службовцем правопорушення. Статус державного службовця є цілком функціональним явищем, спрямованим, з одного боку, на конструктивну реалізацію загальнодержавного інтересу, а з іншого – на обмеження та навіть нейтралізацію неприйнятних для статусу державного службовця вчинків, стремлень та інтересів. Найбільш ефективною формою такої «нейтралізації» є юридична відповідальність у вигляді конкретних санкцій до порушника правових норм, принципів і правил, встановлених на державній службі [11, с. 138]. Метою діяльності кадрових підрозділів органів державного управління є формування високопрофесійного кадрового корпусу державних органів, забезпечення стабільності службово-трудова відносин державних службовців та оптимальної збалансованості їхньої чисельності.

Висновки. Таким чином, адміністративно-правовий статус кадрового підрозділу органа публічної адміністрації визначається сукупністю його повноважень. Сучасними тенденціями трансформації адміністративно-правового статусу кадрового підрозділу є: широкі професійні і посадові профілі замість вузької спеціалізації та обмеженої відповідальності; гнучкий вибір професійного розвитку замість запланованого росту кар'єри; відповідальність самих працівників за власний розвиток замість відповідальності менеджерів з персоналу за розвиток персоналу; можливість для всебічного розвитку працівника замість контролю його проблем; відкрите обговорення рівня компетентності працівників (оцінювання), наявних вакансій і шляхів їх заповнення замість закритого вивчення факторів успіху, вакансій і відбору; активний пошук зворотного зв'язку з підлеглим. Традиційно в роботі кадрового підрозділу органа публічної адміністрації виділяють наступні напрями: підбір кадрів, адаптація, розвиток персоналу (атестація персоналу, формування та робота з кадровим резервом, навчання персоналу), мотивація, корпоративна культура, кадрове діловодство (оформлення трудових відносин відповідно до трудового законодавства).

Література

1. Линдюк О. Профілі професійної компетентності державних службовців як складова модернізації державної служби. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 4(27). С. 187–199.
2. Гречко Т.К., Лісовський С.А., Романюк С.А., Руденко Л.Г. Публічне управління в забезпеченні сталого (збалансованого) розвитку : навч. посіб. Херсон : Грінь Д.С., 2015. 264 с.
3. Міненко М.А. Публічне управління: теорія та методологія : монографія. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2014. 404 с.
4. Особливості публічного управління та адміністрування : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко, І. С. Боднар, В. Г. Горник, В. В. Шпачук. Київ : Видавництво Ліра-К, 2016. 256 с.

5. Професіоналізація у сфері публічного управління : стан, проблеми, перспективи вирішення : монографія / за заг. ред. Хаджирадевої; С.К. Хаджирадева, Н.О. Алюшина, Л.О. Воронько та ін. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ : НАДУ, 2017. 256 с.

6. Енциклопедія державного управління: у 8 т. Т. 2: Методологія державного управління. Київ : НАДУ, 2011. 692 с.

7. Куйбіда В. С., Хорошенко О. В. Організація публічної служби в Україні : монографія. Кам'янець-Подільський : видавець ПП Зволейко Д. Г., 2016. 272 с.

8. Тищенко О. П., Королюк Т. О. Реформування моделі управління людськими ресурсами державної служби. *Університетські наукові записки Хмельницького університету управління та права*. 2017. № 1 (61). С. 343–353.

9. Система публічного управління в умовах децентралізації влади : механізми горизонтальної взаємодії : монографія / Л. Л. Приходченко, С. Є. Саханенко, П. І. Надолішній та ін.; за заг. ред. Л. Л. Приходченко. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. 332 с.

10. Бойко В. М. Можливості застосування досвіду країн ЄС для реформування системи професійного навчання державних службовців. *Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування*. 2016. № 1. С. 3–7.

11. Попов С.А. Державно-управлінські нововведення: теорія, методологія, практика : монографія. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. 296 с.

Анотація

Євдокимов П.В. Адміністративно-правовий статус підрозділу кадрової роботи органу публічної адміністрації України. – Стаття.

Стаття присвячена характеристиці адміністративно-правового статусу підрозділу кадрового забезпечення органів публічної адміністрації в Україні. Розкрито поняття «адміністративно-правовий статус підрозділу кадрового забезпечення органів публічної адміністрації» на основі його порівняння із більш традиційним терміном «правовий статус» шляхом з'ясування особливостей їх застосування в науці адміністративного права. Виокремлено коло суб'єктів забезпечення адміністративно-правового статусу підрозділу кадрового забезпечення органів публічної адміністрації в Україні з урахуванням специфіки їх діяльності. Розглянуто роль та способи удосконалення адміністративно-правового статусу підрозділу кадрового забезпечення органів публічної адміністрації в Україні. Визначено місце підрозділу кадрового забезпечення органів публічної адміністрації в процесі формування в Україні публічно-правового інституту кадрів органів публічної адміністрації.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, адміністративно-правове забезпечення, кадри, орган публічної адміністрації, підготовка кадрів, публічна адміністрація, підрозділ кадрової роботи, публічне управління.

Аннотация

Євдокимов П. В. Административно-правовой статус подразделения кадровой работы органов публичной администрации Украины. – Статья.

Статья посвящена характеристике административно-правового статуса подразделения кадрового обеспечения органов публичной администрации в Украине. Раскрыто понятие «административно-правовой статус подразделения кадрового обеспечения органов публичной администрации» на основе его сравнения

с традиционной категорией «правовой статус» путём характеристики особенностей их употребления в науке административного права. Определён круг субъектов обеспечения административно-правового обеспечения административно-правового статуса подразделения кадрового обеспечения органов публичной администрации в Украине с учётом специфики их деятельности. Проанализирована роль и способы совершенствования административно-правового статуса подразделения кадрового обеспечения органов публичной администрации в Украине. Рассмотрена роль административно-правового статуса подразделения кадрового обеспечения органов публичной администрации в процессе формирования в Украине публично-правового института кадров публичной администрации.

Ключевые слова: административно-правовой статус, административно-правовое обеспечение, кадры, орган публичной администрации, подготовка кадров, подразделение кадровой работы, публичная администрация, публичное управление.

Summary

Yevdocimov P. V. Administrative-legal status of the division of personnel work of public administration of Ukraine. – Article.

The article is devoted to the characterization of the administrative and legal status of the personnel support unit of public administration bodies in Ukraine. The concept of "administrative-legal status of the department of personnel support of public administration bodies" is revealed based on its comparison with the more traditional term "legal status" by clarifying the peculiarities of their application in the science of administrative law.

The tasks of the unit of personnel support of public administration bodies in Ukraine are analyzed: implementation of the state policy on personnel management in the state body; ensuring that the head of the civil service exercises its powers in the area of personnel management; ensuring organizational development of the state body; selection of staff of the state body; forecasting of staff development, promotion of employees to career, improvement of their professional competence.

The rights of the unit of staffing of public administration bodies in Ukraine are defined: jointly with other structural units to check and control compliance with the rules of internal civil service, the requirements of the legislation on labour and public service in the state body and to control the observance of the legislation on labour in subordinate organizations; to cooperate with structural subdivisions of the state body, subordinate organizations, state bodies and bodies of local self-government on issues within its competence.

The circle of subjects providing the administrative and legal status of the department of personnel support of public administration bodies in Ukraine is distinguished, taking into account the specifics of their activity. The role and ways of improving the administrative and legal status of the personnel support unit of public administration bodies in Ukraine are considered. The place of division of personnel support of public administration bodies in the process of forming public-legal institute of personnel of public administration bodies in Ukraine is determined. The modern tendencies of transformation of administrative-legal status of the personnel department of public administration bodies in Ukraine are determined.

Key words: administrative and legal status, administrative and legal support, frames, training, division of personnel work, public administration body, public administration, public body.

УДК 349.2

С. В. Журавльов*здобувач кафедри правового забезпечення господарської діяльності факультету № 6 Харківського національного університету внутрішніх справ*

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДИСЦИПЛІНАРНИХ СТЯГНЕНЬ ПРАЦІВНИКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Перетворення, що відбуваються в сучасній Україні та спрямовані на становлення ринкової економіки та адаптації українського законодавства до європейських стандартів, зумовлюють суттєві зміни у правовому механізмі забезпечення та регламентації правовідносин у сфері праці. Такі зміни, перш за все, спрямовані на механізм правового забезпечення дотримання вимог трудового законодавства, здатних створити умови для належного виконання трудових обов'язків сторонами трудового договору, зокрема шляхом встановлення дисципліни праці, порушення якої тягне за собою настання дисциплінарної відповідальності. Необхідність належної дисципліни праці, що виникає між роботодавцем та працівником, є невід'ємною складовою частиною реалізації завдань та функцій держави, зокрема охоронної. Саме тому визначення позитивного досвіду провідних країн Європи та світу дасть змогу окреслити вектори розвитку українського законодавства у зазначеному напрямі. Особливо це є актуальним у контексті намагання адаптації українського законодавства до міжнародних стандартів [1]. Все зазначене, безумовно, є актуальним і для правового регулювання дисциплінарних стягнень працівників Державного бюро розслідувань.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання щодо удосконалення правового регулювання дисциплінарних стягнень працівників Державного бюро розслідувань у своїх наукових працях розглядали: Н.Б. Болотіна, О.М. Ярошенко, М. І. Іншин, П.Д. Пилипенко, Г. І. Чанишева, Н.М. Хуторян, О.М. Бандурка, Л.В. Могілевський, Є.Ю. Подорожній, С.С. Алексеев, О.В. Зайчук, М.В. Цвік та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість розробок, в юридичній літературі відсутні комплексні дослідження присвячені зарубіжному досвіду у цій сфері, що є суттєвою прогалиною на теоретичному та практичному рівнях.

Саме тому **метою статті** є: узагальнити зарубіжний досвід правового регулювання дисциплінарних стягнень працівників Державного бюро розслідувань та визначити можливості його використання в Україні.

Виклад основного матеріалу. Починаючи наукове дослідження слід відзначити, що у ряді іноземних державах правоохоронці належать

до окремої групи державних службовців. Так, наприклад, у Франції під державною службовою розуміється досить просторе коло осіб, що виконують державні завдання і функції. В. М. Олуйко з цього приводу зазначає, що у Франції поняття «державна служба» в широкому значенні означає «здійснення агентами професійної діяльності на службі в державі, територіального колективу, публічного закладу і в цілому будь-якої адміністрації». У вузькому значенні поняття «функціонер» виключає категорії військових, суддів і стосується тільки тих службовців, які зайняті на постійній службі в органах державного управління і включені до штату. Тимчасові службовці не розглядаються як «функціонери» [2, с. 155; 3]. Французьке законодавство досить повно і чітко регулює організацію державної служби в країні. Її основні принципи закріплені в Конституції Французької Республіки 1958, а також в Декларації вдачу людини і громадянина 1789 р і в Преамбулі Конституції 1946 р, які інтегровані в сучасне конституційне право Франції. Більш детальна регламентація цивільної служби здійснюється Загальними статтями публічної служби, що включає чотири закони: Закон від 13 липня 1983 про права та обов'язки чиновників; Закон від 11 січня 1984 р, що містить положення статуту про державну публічну службу; Закон від 26 січня 1984 р., що містить положення статуту про місцеву публічну службу; Закон від 6 січня 1986 р., що містить положення статуту про державну медичну службу. Безпосереднє відношення до регулювання державної служби мають перші два закони [4].

Загалом усі державні службовці Франції поділяються на дві великі категорії. Першу становлять цивільні службовці державної адміністрації, а також місцевого самоврядування і публічних установ, правовий статус яких регулюється Загальним статутом службовців держави і місцевого самоврядування, який складається з чотирьох законів.

Другу категорію становлять військовослужбовці, працівники судів і парламенту, які мають свої спеціальні установи. Крім них, спеціальні установи мають також працівники поліції, авіадиспетчери, деякі служби цивільної авіації. Франції існує, пише Л. С. Єрмоленко-Князева,

існує таке поняття, як «корпус» службовців. Воно об'єднує службовців, які виконують однакову роботу й обіймають однакові посади (наприклад, корпус контролю об'єднує всіх інспекторів). Таких корпусів службовців – майже 1 тис., і на членів корпусів, крім Загального статуту, поширюється дія спеціальних статутів. Обов'язками службовців є сумлінна праця; збереження професійної таємниці; незалежність від стороннього впливу; неможливість роботи за сумісництвом в інших державних і приватних організаціях, окрім викладачів, суддів, які можуть поєднувати свою роботу з обов'язками депутатів Національних зборів [2, с. 70-83].

Специфіка становища правоохоронців у Франції, зокрема підрозділів поліції та жандармерії, які й виконують основний обсяг слідчої роботи, обумовлює те, що їх дисциплінарна відповідальність рекламується як загальним законодавчому про державну службу, так і спеціальними підзаконними актами. Загальний правовий режим дисциплінарної відповідальності державних службовців регламентується Законом Французької Республіки «Про специфічні категорії державних службовців» від 11.01.1984 р. Стаття 66 зазначеного акту визначає, що всі дисциплінарні санкції, які можуть накладатися на державних службовців, розподіляються на чотири групи залежно від тяжкості покарання: перша група – попередження та сувора догана із занесенням до особової справи; друга група – виключення зі списків кандидатів на присвоєння чергового звання, пониження у званні на один ступінь, тимчасове відсторонення від посади строком до 15-ти діб, зміщення з посади; третя група – зниження рангу, тимчасове відсторонення від посади на строк від 6-ти місяців до 2 років; четверта група – виведення на пенсію, звільнення зі служби [5, с.70-71; 6].

Що ж стосується спеціального законодавчого регулювання дисциплінарної відповідальності правоохоронців, то дану роль виконує Декрет Президента Франції «Про персонал оперативних служб Національної поліції Франції» (1968 р.), в якому конкретизує значно різноманітніший перелік дисциплінарних стягнень, що можуть бути застосовані по відношенню до працівників поліції. Зокрема це попередження, осуд, переведення на іншу посаду без зміни місця проживання, виключення зі списку кандидатів на вищу посаду, пониження у ранзі, пониження в посаді, пониження в чині, примусове звільнення у відставку, звільнення зі збереженням права на пенсію, звільнення без збереження права на пенсію. Крім зазначених заходів до службовців Національної поліції Франції в дисциплінарному порядку можуть застосовуватися такі заходи як відсторонення від служби терміном до 6-ти місяців зі збереженням заробітної платні [6].

З викладеного видно, що французьке законодавство передбачає значно ширше коло дисциплінарних стягнень, які можуть бути застосовані до працівників правоохоронних органів. Такий підхід, на нашу думку, є корисним для використання і в нашій державі. Адже розширення переліку дисциплінарних стягнень дозволяє більш гнучко підходити до процесу обрання заходів дисциплінарного впливу, забезпечуючи таким чином належну реалізацію: по-перше, принципу відповідності покарання ступеню суспільної небезпечності та тяжкості проступку; по-друге, виховного впливу на працівників ДБР. Окремо слід звернути увагу на те, що відсторонення у Франції використовується і як запобіжний захід при проведенні службового розслідування, так і як кошти дисциплінарного стягнення.

Далі звернемо увагу на досвід ще однієї країни-лідера ЄС – Німеччини (ФРН). У даній державі немає аналогу ДБР, а слідчі функції виконують поліція, прокуратура та слідчий суддя, які належать до окремої категорії чиновників. До специфічних аспектів дисциплінарної відповідальності працівників правоохоронних органів, належить те, що в якості стягнень за вчинення дисциплінарних проступків крім відомих вітчизняному законодавству заходів, використовуються тимчасове відсторонення від роботи, призупинення в просуванні по службі, переведення на іншу посаду без зміни місця проживання, грошовий штраф, пропозиція піти у відставку примусове звільнення у відставку та ін.. Основним нормативним актом, який регулює питання дисциплінарної відповідальності посадової особи, поліцейського, нормативний акт загально федерального значення – Федеральний дисциплінарний статут (2001 р.). Дисциплінарним проступком у Німеччині визнається будь-яке порушення, вчинене співробітником поліції у зв'язку з виконанням ним своїх обов'язків. Законодавством не передбачено складу конкретних дисциплінарних проступків, у кожному конкретному випадку питання щодо наявності у діях поліцейського факту грубого порушення обов'язків вирішує дисциплінарна комісія або суд. Так, дисциплінарним проступком може вважатися втрата, пошкодження або використання я в особистих цілях табельної зброї, засобів зв'язку, службового автотранспорту та іншого оснащення, яким безкоштовно забезпечуються службовці поліції для виконання функціональних обов'язків тощо [6]. Вирішуються питання про застосування дисциплінарного стягнення до працівника правоохоронних органів у Німеччині відповідними дисциплінарними комісіями Так в I інстанції справу розглядає – Дисциплінарна комісія установи; в II інстанції – Вища дисциплінарна комісія цивільної служби. За результатами розгляду справи догана оголошується безпосереднім керівником

працівника. Інші заходи застосовуються за рішеннями спеціальних палат з дисциплінарних питань під час дисциплінарного процесу. Відповідно до Федерального дисциплінарного статуту Німеччини дисциплінарні справи розглядають суди адміністративної юрисдикції [5, с. 71].

Досвід Німеччини щодо відсутності чітко визначеного кола правопорушень, які є підставою для притягнення правоохоронців до дисциплінарної відповідальності, виглядає досить цікаво, і, вочевидь, забезпечує більш глибокий, всебічний та ретельний контроль за законністю та дисциплінованістю даних працівників. Однак реалізація такого підходу потребує високого рівня професійної підготовки, правової культури та правової свідомості суб'єктів, які реалізують дисциплінарне провадження. Нажаль в українських реаліях запровадження такого підходу лише створить додаткові можливості для зловживань та маніпулювань з боку керівників органів ДБР і надасть у їх розпорядження додаткові засоби тиску на підпорядкованих їм працівників. Разом із тим корисною для запозичення і впровадження в Україні є практика здійснення дисциплінарних проваджень у Німеччині, згідно якої керівники, за результатами розгляду справи у дисциплінарній комісії, приймають рішення про застосування тільки найбільш простого стягнення – догани. Усі інші стягнення застосовуються рішенням відповідної дисциплінарної комісії.

Корисним видається механізм застосування дисциплінарних стягнень у системі поліцейських служб Королівства Бельгії, юридичну основу якого становить Закон Королівства Бельгії про дисциплінарний статут персоналу поліцейських служб (1999). Даний закон характеризується досить змістовним та детальним врегулюванням питань дисциплінарної відповідальності. Так у ньому закріплені перелік стягнень, які розподілені на так, що застосовуються за незначні та тяжкі правопорушення. У першому випадку до заходів дисциплінарного впливу віднесені: попередження та догана. Що ж стосується тяжких проступків, то за їх скоєння правоохоронцями передбачені наступні стягнення: вирахування з грошового утримання; тимчасове відсторонення від обов'язків як дисциплінарний захід максимум на три місяці; переведення на менш оплачувану роботу; обов'язкове звільнення [7, с. 172]. При цьому слід відмітити, що законом передбачені ситуації, в яких завжди застосовуються тяжкі дисциплінарні стягнення. Так Особи, які в серйозних та надзвичайних обставинах, у межах підготовки чи виконання завдань адміністративної чи судової поліції відмовляються виконувати накази своїх керівників або свідомо утримуються від їх виконання, підлягають тяжким дисциплінарним санкціям. Однак, очевидно незаконний наказ не повинен ви-

конуватися. У разі вчинення декількох дисциплінарних порушень однією особою проти неї може бути розпочато тільки одне дисциплінарне провадження, в результаті якого може бути застосована тільки одна дисциплінарна санкція. Якщо протягом дисциплінарного провадження ця особа буде звинувачена у вчиненні нового дисциплінарного порушення, відкривається нове дисциплінарне провадження без зупинення вже відкритого провадження. У випадку, якщо це нове порушення має зв'язок з попереднім, воно розглядається протягом уже відкритого провадження [7, с.172].

Розглядаються дисциплінарні справи щодо працівників поліцейських служб Королівства Бельгії ординарними дисциплінарними комісіями та вищим дисциплінарним органом. При цьому закон містить перелік того, які саме органи вважаються ординарними (як то: 1 . стосовно персоналу місцевої поліції: а) для базового та середнього керівного складу (допоміжного) та персоналу, окрім рівня 1 – керівник корпусу; б) для офіцерського складу, керівника корпусу та персоналу рівня 1 – бургомістр або колегія поліції; 2 . щодо персоналу федеральної поліції: а) для базового та середнього керівного складу (допоміжного) та персоналу, окрім рівня 1 – керівник служби; б) для офіцерського складу та персоналу рівня 1 – генеральний директор; с) для генеральних директорів та генерального комісара – міністри внутрішніх справ та юстиції, які діють спільно з цією метою; 3 . стосовно персоналу генеральної інспекції: а) для персоналу базового та середнього керівного складу та персоналу окрім 1 рівня – генеральний інспектор; б) для генерального інспектора, керівного офіцерського складу та персоналу 1 рівня – міністри внутрішніх справ та юстиції, які діють спільно з цією метою.) та вищими (вищим дисциплінарним органом є: 1 . стосовно персоналу місцевої поліції: а) для базового та середнього керівного складу (допоміжного), для офіцерів, не зазначених у пункті б), та всього персоналу адміністративного та логістичного складу – бургомістр, або ж, залежно від випадку, колегія поліції . Для офіцерів, не зазначених у пункті б), бургомістр або колегія поліції може вирішити на будь-якому етапі провадження відмовитися від справи на користь міністра внутрішніх справ; б) для вищих офіцерів і керівника корпусу – міністр внутрішніх справ; 2 . стосовно персоналу федеральної поліції: а) для базового та середнього керівного складу (допоміжного) та персоналу крім рівня 1 – генеральний директор; б) для офіцерського складу та персоналу рівня 1 – міністр внутрішніх справ; с) для генеральних директорів та генерального комісара – міністри внутрішніх справ та юстиції, які діють спільно з цією метою; 3 . стосовно персоналу генеральної інспекції – міністри внутрішніх справ та юстиції, які діють спільно з цією метою [7, с. 173-174].

У законі Королівства Бельгії про дисциплінарний статут персоналу поліцейських служб (1999) чітко регламентує провадження на кожному із рівнів. Окремо слід відзначити передбачений у даному нормативно-правовому акті такий інститут як Дисциплінарна рада – це постійний орган на національному рівні, який складається з кількох франкомовних палат, однієї чи декількох нідерландськомовних та однієї німецькомовної палат. Міністр внутрішніх справ забезпечує покриття поточних витрат дисциплінарної ради. Дисциплінарна рада розглядає клопотання про повторний розгляд щодо пропозицій про застосування тяжких дисциплінарних санкцій. Так, службовець, щодо якого пропонується тяжка дисциплінарна санкція, може подати клопотання щодо перегляду цієї пропозиції, рекомендованим листом, адресованим дисциплінарній раді, протягом десяти днів після повідомлення йому висновків Вищого дисциплінарного органу. Дисциплінарна рада у свою чергу надсилає копію вищому дисциплінарному органу. При цьому процедура клопотання про повторний розгляд припиняє виконання рішення, оголошене згідно із частиною [7, с. 178, 181].

Отже, у Бельгії застосовується як колегіальне, так і одноособове вирішення справ про накладання дисциплінарних стягнень на працівників правоохоронних органів і служб, залежно від потреби. Найчастіше, все ж таки, в якості суб'єкта накладання даних стягнень виступає відповідний керівник. Однак орган, до якого відбувається оскарження тяжких дисциплінарних стягнень, діє виключно на колегіальних засадах. До позитивних і корисних для врахування в українській практиці моментів слід віднести те, що характер (суворість) санкції обумовлює рівень дисциплінарного органу, який вирішує питання про дисциплінарну відповідальність. Крім того, цікавим видається бельгійський досвід в частині створення незалежного колегіального органу (Дисциплінарна рада), в який оскаржуються дисциплінарні стягнення тільки тяжкого характеру. При цьому їх оскарження зупиняє виконання рішення дисциплінарного органу, що наклав дане стягнення на працівника правоохоронного органу.

Висновок. Отже, підсумовуючи вище викладене, можемо констатувати, що підходить до правового урегулювання застосування дисциплінарних стягнень до працівників правоохоронних органів, зокрема тих, що здійснюють завдання і функції такі як ДБР України, у різних країнах відмінні.

Втім, у більшості провідних демократичних, правових держав, справи про дисциплінарну відповідальність досліджуваних працівників розглядаються відповідним колективним дисциплінарним органом. Безпосередні ж керівники особи, щодо якої вирішується питання про накладання дисциплінарного стягнення, як правило можуть застосовувати тільки найпростіші стягнення (як то: попередження, догана).

Література

1. Подорожній А. Ю. Зарубіжний досвід правового регулювання притягнення працівників до дисциплінарної відповідальності. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Випуск 4. С. 111–114. URL: http://nvppp.in.ua/vip/2018/4/tom_2/10.pdf.
2. Василенко І. Адміністративно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. 2-е изд. М.: Логос, 2000. 200 с.
3. Олуйко В.М. Організація державної служби (аналіз світового досвіду). *Університетські наукові записки*. 2017. № 4 (64). URL: <http://www.univer.km.ua/visnyk/1620.pdf>.
4. Государственная и муниципальная служба: учебник для СПО / под ред. Ю. Н. Туганова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2016. 294 с. Серия: Профессиональное образование.
5. Неселевська А. А. Зарубіжний досвід правового регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців та напрями його імплементації в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2018. Т. 29(68). № 3. С. 68–73.
6. Коваленко К. В. Зарубіжний досвід правового регулювання дисциплінарної відповідальності працівників правоохоронних органів. *Форум права*. 2015. № 3. С. 102–106. URL: http://nbuv.gov.ua/jpdf/FP_index.htm_2015_3_20.pdf.
7. Статус поліції: міжнародні стандарти і зарубіжне законодавство / За заг. Редакцією О.А. Банчука. К.: Москаленко О.М., 2013. 588 с.

Анотація

Журавльов С. В. Зарубіжний досвід правового регулювання дисциплінарних стягнень працівників Державного бюро розслідувань та можливості його використання в Україні. – Стаття.

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених узагальнено зарубіжний досвід правового регулювання дисциплінарних стягнень працівників Державного бюро розслідувань. Опрацьовано можливості його використання в Україні. Констатовано, що у більшості провідних демократичних, правових держав, справи про дисциплінарну відповідальність досліджуваних працівників розглядаються відповідним колективним дисциплінарним органом.

Ключові слова: зарубіжний досвід, правове регулювання, дисциплінарні стягнення, Державне бюро розслідувань.

Аннотация

Журавлев С. В. Зарубежный опыт правового регулирования дисциплинарных взысканий работников Государственного бюро расследований и возможности его использования в Украине. – Статья.

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых, обобщен зарубежный опыт правового регулирования дисциплинарных взысканий работников Государственного бюро расследований. Обработано возможности его использования в Украине. Констатировано, что в большинстве ведущих демократических, правовых государств, дела о дисциплинарной ответственности исследуемых работников рассматриваются соответствующим коллективным дисциплинарным органом.

Ключевые слова: зарубежный опыт, правовое регулирование, дисциплинарные взыскания, Государственное бюро расследований.

Summary

Zhuravlov S. V. Foreign experience of legal regulation of disciplinary penalties of employees of the State Bureau of Investigation and the possibility of its use in Ukraine. – Article.

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists, the foreign experience of legal regulation of disciplinary sanctions of the employees of the State Bureau of Investigation is generalized. Possibilities of its use in Ukraine have been studied. In most of the leading democratic, rule of law states, cases of disciplinary responsibility of investigated employees are considered by the respective collective disciplinary body.

Key words: foreign experience, legal regulation, disciplinary sanctions, State Bureau of Investigation.

УДК 342.9.08:35.083

А. В. Заболотний

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ЩОДО АКТУАЛЬНОСТІ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ З ПИТАНЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Дослідження проблематики адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців потребує вивчення важливих аспектів теорії питання, зокрема щодо розуміння поняття регулювання професійної діяльності державних службовців в цілому та адміністративно-правового регулювання у цій сфері зокрема, його трактування у працях українських і зарубіжних науковців, а також щодо висвітлення питань регулювання професійної діяльності державних службовців в адміністративно-правовому вимірі. Важливим у контексті дослідження є відображення саме адміністративно-правового аспекту регулювання професійної діяльності державних службовців і застосування сучасних підходів щодо розвитку інструментів регулювання професійної діяльності державних службовців у системі державної служби, оскільки саме за допомогою норм адміністративного права (їх імперативного, державно-владного характеру) відбувається упорядкування широкого кола відносин, що виникають у сфері забезпечення професійної діяльності державних службовців (зокрема, з питань внутрішньо-організаційної діяльності, управління, державного контролю та нагляду в досліджуваній сфері).

Визначення поняття, сутності, особливостей, структури адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців є неможливим без звернення до теоретичних напрацювань як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, до проблематики як державної служби, окремих видів та правових інститутів, так і системи органів державного управління в цілому і у сфері державної служби зокрема. Дослідження особливостей адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців пов'язане з вивченням широкого спектру інших важливих питань, з-поміж яких управління персоналом, підготовка та підвищення кваліфікації, професіоналізм і компетентність державних службовців як суб'єктів адміністративного права, формування та розвиток професійних компетентностей, забезпечення якості надання якісних державних (адміністративних) послуг, законності та дисципліни в діяльності державних службовців щодо практичного виконання завдань і функцій держави, притягнення у визначеному за-

коном порядку та на відповідних підставах до адміністративної відповідальності тощо. Зважаючи на викладене вище, контекст нашого дослідження потребує розгляду основних напрацювань науковців, спрямованих на вирішення актуальних проблем науки адміністративного права.

В юридичній науці активно досліджуються питання професіоналізації кадрового ресурсу державної служби: професіоналізму, ділових якостей і професійного розвитку державних службовців (С. Білорусов, Н. Колісниченко, Т. Кошова, І. Нинюк); професійної компетентності державних службовців, оцінювання, чинників її удосконалення (Н. Алюшина, Н. Артеменко, М. Лесечко, Р. Рудницька, О. Слюсаренко, А. Чемерис); професіоналізації кадрів (Ю. Кальниш, О. Мельников); формування та розвитку професійних якостей державних службовців (Т. Василевська, М. Рудакевич, Т. Філіпова), паралельно з якими набула актуальності проблема регулювання професійної діяльності державних службовців як інструмента підвищення її ефективності.

Проблема регулювання професійної діяльності державних службовців тісно пов'язана із загальними питаннями становлення, функціонування, перспектив державної служби як інституту держави та дієвого механізму державної влади, професіоналізації державної служби, принципів і підходів (С. Дубенко, Н. Липовська, О. Оболенський, Т. Пахомова, В. Сороко), державної кадрової політики загалом і таких категорій державного управління, як управлінець, державний службовець, управлінська діяльність (В. Олуйко, С. Серьогін, А. Сіцінський), оцінювання людських ресурсів, управління персоналом, кадрового потенціалу (Н. Гончарук, О. Пархоменко-Куцевіл, Л. Пашко, А. Рачинський); навчання державних службовців, його ефективності, ресурсів модернізації (В. Александров, С. Бронікова), компетенцій і компетентностей у державній службі, їх видів як характеристик державних службовців (Л. Гогіна, Т. Недашківська, Н. Черненко).

У дослідженні професійна діяльність державних службовців розглядається як інструмент надання державних послуг, тому окремо відзначаємо праці, присвячені розробкам щодо надання державних (управлінських та адміністративних) послуг споживачам, забезпечення їх якості,

формування механізмів надання, стандартизації (А. Ліпенцев, О. Поляк, В. Сороко, Н. Ходорівська).

До окремої групи доцільно віднести праці науковців, спрямовані на дослідження актуальних питань професійного навчання державних службовців, зокрема підготовки та підвищення кваліфікації (В. Гошовська, Д. Дзвінчук, В. Журавський, І. Кравченко, В. Луговий, М. Міненко, Л. Плаксий, Н. Протасова, І. Розпутенко, Ю. Сурмін, С. Сьомін, В. Яцюк).

Найбільш важливим у контексті дослідження вбачається розгляд сучасних праць науковців галузі державного управління щодо висвітлення проблематики професійної діяльності державних службовців та пошуку шляхів її вирішення. Системне вивчення наукових джерел щодо зазначених питань, їх узагальнення дало змогу констатувати, що науковий інтерес до професійної діяльності державних службовців зростає, про що свідчать розробки саме вітчизняних науковців у галузі державного управління: Н. Липовської, О. Оболенського, В. Сороко та ін.

Серед вчених-адміністративістів найбільш актуальним є дослідження питань, пов'язаних з адміністративно-правовими засадами інституту регулювання державної служби та управління державною службою (Н. О. Армаш, Ю.П. Битяк, В.О. Задорожній, О.О. Кравченко, А.П. Перов), особливостями адміністративно-правового статусу державної служби та окремих категорій державних службовців (Я.С. Золотарьова, Ю.В. Ковальчук, О.І. Лавренова, А.Р. Решетнік), адміністративно-процедурними аспектами проходження державної служби в Україні, відносинами, що виникають під час проходження державної служби (О.Ю. Дрозд), кадровим забезпеченням державного управління, зокрема, вимогами, що висуваються до персоналу органів державного управління, видами та особливостями підготовки державних службовців (Т.Є. Кагановська), особливостями формування та реалізації державної кадрової політики, специфікою кадрового забезпечення органів державного управління (С.Л. Дембіцька), особливостями професійної підготовки державних службовців (А.Б. Грищук), проблемними питаннями, пов'язаними зі службовою кар'єрою державних службовців (Л.Р. Біла-Тіунова).

Зважаючи на викладене вище, можна дійти висновку, що в сучасних наукових працях вчених, у тому числі вчених-адміністративістів, які присвятили свої наукові дослідження питанням державного управління та державної служби, зокрема з використанням здобутків науки адміністративного права, визначилися і такі напрямки її розгляду:

- державна служба як соціальний інститут;
- державна служба як публічний державний правовий інститут;

– державна служба як професійна, суспільна діяльність;

– державна служба як система;

– державна служба як публічно-правові відносини між державою і службовцем, що регулюються нормами адміністративного права.

Державна служба як система характеризується наявністю різноманітних структурних елементів, своєрідністю зв'язків, закономірностей та особливостей. Процес становлення державної служби в сучасній Україні є складним і багатоаспектним, проходить в умовах сучасного етапу реформи системи публічного адміністрування, підвищеного інтересу зовнішнього середовища, виборчого процесу, зростання нестабільності та збільшення вірогідності кризових явищ. Тому він пов'язаний зі зміною інститутів державної влади, оновленням законодавства, передусім адміністративного, вимагає ефективного законотворчого процесу і, насамперед, зміни ментальності суспільства.

Комплексність проблеми регулювання професійної діяльності державних службовців робить необхідним розгляд проблеми формування та розвитку системи державної служби в умовах суспільних змін, зумовлює необхідність аналізу наукових напрацювань як вітчизняних, так і зарубіжних вчених в історичному дискурсі. Слід зазначити, що історіографічний розгляд із цієї проблематики спрямовано на такі блоки наукових проблем: 1) державна служба в контексті різних теретико-методологічних підходів; 2) державна служба в контексті процесів модернізації, зокрема реформи системи публічного адміністрування; 3) регулювання професійної діяльності державних службовців як суб'єктів адміністративного права.

Дослідження фахових наукових джерел з означеної проблематики приводять до висновку, що витоки теоретико-методологічних засад формування та розвитку системи державної служби варто шукати у працях вітчизняних та зарубіжних учених різних галузей знань.

Реформування державної служби, здійснюване в межах сучасного етапу децентралізації органів державної влади, ототожнюється з процесом радикальної перебудови відносин держави з громадянським суспільством. Такий підхід відповідає спрямованості наукового пошуку в європейській та світовій науці. Цій проблематиці присвячені монографії за редакцією Н. Нижник і Н. Гончарук «Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи», «Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток», А. Гальчинського «Суперечності реформ: у контексті цивілізаційного процесу», Я. Гонцяжа, Н. Гнидюк «Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості. Як знайти конструктивний шлях для реалізації основних компонентів адміністративної рефор-

ми?», навчальні посібники за редакцією: А. Михненка «Управління якістю суспільних реформ», О. Леонова «Реформування державної служби в контексті адміністративної реформи», В. Сороко «Результативність та ефективність державного управління і місцевого самоврядування», монографія С. Кравченка «Державно-управлінські реформи: теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження», колективна монографія за редакцією І. Кресіної «Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми», монографія І. Коліушка «Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні», статті С. Коника «Теорія реформ та проблеми адміністративно-територіального устрою України», В. Сороко «Парадигма динамічної і гнучкої державної служби як основа сучасної адміністративної реформи». Дослідженню концептуальних питань організації державної служби присвячена монографія С. Серьогіна «Державний службовець у відносинах між владою і суспільством» та ін.

Аналіз наявних теоретико-методологічних напрацювань у царині реформування системи публічного адміністрування в цілому та державної служби зокрема дозволяє зазначити, що в колі вітчизняних науковців здебільшого превалює вузьке розуміння реформи, без взаємодії державної служби з місцевим самоврядуванням та громадянським суспільством. Деякі науковці, серед яких С. Кравченко, у монографії «Державно-управлінські реформи: теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження» наголошують, що державно-управлінські реформи мають розглядатися як єдине ціле разом з реформою місцевого самоврядування та механізмами їх взаємодії з громадськістю. Цей автор за допомогою структурно-функціонального методу проаналізував аспекти взаємодії інституту державної служби і громадянського суспільства, а також вияв чинники впливу політичних процесів на принципи організації і функціонування державної служби, які частково розкриті також у статті І. Письменного «Система принципів державної служби України в сучасних умовах суспільного розвитку».

Особливий науковий та практичний інтерес викликає вивчення процесів становлення державної служби та осмислення основних тенденцій її розвитку. Компаративно-історичний метод дослідження дав змогу простежити еволюцію становлення державної служби в Україні. У допомозі стала робота за загальною редакцією Т. Мотренка «Історія державної служби в Україні: у 5 т.».

Традиційно проблеми організації і регулювання державної служби розглядає наука «Державне управління». Погоджуючись із всеохоплюючим значенням реформи державного управління, варто погодитись з думкою М. Даймока, який в нау-

ковій праці «Філософія адміністрування» робить висновок, що державне управління – це «новий науковий синтез, що об'єднує всі області знань і всі питання, які відносяться до здійснення офіційної політики і програм». Окрім того, цікавими є спостереження С. Гуда в роботі «Державне управління для всіх часів», де він намагається передбачити наслідки впровадження у діяльності органів державного управління механізмів ринкової конкуренції та бізнес-стилю управління на засадах «new public management».

Важливою також є думка Е. Оуена у роботі «Державне управління і адміністрація», котрий стверджує, що зміни, детерміновані світовими процесами глобалізації, стрімко ведуть людство до ери електронного врядування (e-governance), зорієнтованого на посилення контролю з боку суспільства за діяльністю державних органів, створення єдиного порталу державних установ для оприлюднення інформації (використання мережі Інтернет, цифрових баз даних та інформаційно-комунікативних технологій в органах державної влади).

Також потрібно відмітити вагомий внесок закордонних науковців у розгляді питання якісно нових механізмів державного управління. У статті «Базові ідеї НДМ та їх розвиток» вчений Дж. Бостон відмічає, що центральні риси, принципи та адміністративні доктрини нового державного менеджменту по-різному визначалися, класифікувалися та підраховувалися. При цьому він виділяє вагомий внесок у розвиток теоретичного напрямку таких вчених як К. Худ, П. Данлеві, Д. Озборн та Т. Геблер. Також науковець акцентує увагу на впливі менеджеризму (особливо ідей П. Друкера) на становлення концепції Д. Озборна та Т. Геблера. Також дослідник додає, що спільне дослідження науковців – «... книга, яка беззаперечно сформулила реформи державного управління у багатьох країнах протягом 1990-х, не лише у США» [1].

Виважений аналіз принципів нового державного управління, запропонований Т. Геблером та Д. Озборном, знаходимо у статті Т. Гловера з Університету Ватерлоо «Переосмислення місцевого управління в Канаді: сучасні виклики для практиків дозвілля». Вчений відмічає, що упродовж 1990-х років місцеве управління Канади зазнало динамічних змін, які значною мірою були продиктовані популяризацією ідей американського наукового тандему [2].

В. Соловійов у статті «Новий державний менеджмент: визначення, сутність і генеза поняття» посилається на роботу цього наукового тандему, зазначаючи: «Дослідники Д. Озборн та Т. Геблер пропонують розглядати новий державний менеджмент (НДМ) як «глобальну парадигму перетворень» та реформаторський рух». На практиці це означає розширення управлінських повно-

важень і самостійності «державних менеджерів» в організації надання послуг населенню на так званому квазі-ринку (система виконання визначених функцій держави недержавними організаціями – кванго) та підвищення їхньої відповідальності за продуктивність, що в умовах ринку розглядається як «задоволення потреб споживачів», в ролі яких виступають громадяни» [3, с. 82].

І. Костюк у статті «Наукові концепції, підходи та методи реформування державного управління в Україні» досліджує можливість імплементації досвіду реформування у зарубіжних країнах до вітчизняних реалій та відмічає: «Проблеми сутності, змісту методологій та наукових підходів до визначення терміну реформи державного управління досить інтенсивно осмислюється в роботах таких науковців як Г. Атамнчук, Д. Осборн, Т. Геблер, С. Глазьев, В. Гурне, Б. Лазарєв, В. Райт. Однак на даний час залишаються дослідженими не повною мірою питання щодо визначення аналізу та зв'язку між завданнями та результатами використання тієї чи іншої наукової концепції, підходів та методів реформування державного управління на практиці та в теорії» [4, с. 37].

Більше того, знаходимо багато дисертаційних досліджень, які в обґрунтуванні теоретичних засад власних досліджуваних проблем більшою чи меншою мірою посилаються на концепцію нового державного управління

Д. Осборна та Т. Геблера. У даному ключі можемо згадати такі роботи: «Модернізація державного управління в контексті реформування політичної системи» Ю. Друка, «Методологія становлення і розвитку інноваційної теорії державного управління» О. Орлова, «Тенденції розвитку державного управління: теоретичний аспект» О. Решоти, «Теоретичні основи та розвиток державного соціально-орієнтованого управління» В. Лобаса, «Синергетичні концепції та моделі оптимізації системи державного управління» І. Черленяка, «Удосконалення системи місцевого управління в Україні з використанням зарубіжного досвіду» Л. Михайлишин, «Маркетингова спрямованість діяльності органів місцевого самоврядування» І. Дробязко, «Організаційно-правові засади впровадження менеджменту якості в органах місцевого самоврядування» Г. Мінаєвої, «Адаптація зарубіжного досвіду реформування діяльності органів місцевого самоврядування в Україні» Т. Астапової, «Вплив глобалізації на систему державного управління» Р. Войтович тощо.

Проводячи аналіз вищенаведених наукових праць, можна зазначити, що новий державний менеджмент як управлінська парадигма базується на критиці класичної теорії державного управління (ідей Д. Валдо, М. Вебера, В. Вільсона, Дж. Гуднау, Л. Гулика, Г. Саймона, Л. Урвіка, А. Файоля тощо).

Як вже зазначалося нами раніше, традиційно проблеми організації і регулювання державної служби розглядає наука «Державне управління». Але правовий складник державної служби – один із найважливіших елементів її організації, що обумовлює особливу роль правової науки у дослідженні проблем формування і розвитку цього інституту. Право державної служби реалізується законодавчо у формі державного права, що охоплює норми конституційного, адміністративного, кримінального та бюджетно-фінансового права [5, с. 36]. Що стосується адміністративно-правового аспекту дослідження особливостей функціонування інституту державної служби в Україні, то у дисертаційному дослідженні для аналізу розвитку інституту державної служби України використовуються, зокрема, роботи таких вчених-адміністративістів, як: В. Авер'янов, Н. Армаш, Ю. Битяк, Л. Біла-Тіунова, М. Василенко, А. Грищук, І. Данильєвої, С. Дембіцька, О. Дрозд, В. Задорожній, Я. Золотарьова, Т. Кагановська, С. Ківалов, Ю. Ковальчук, А. Козиріна, О. Кравченко, О. Лавренова, Р. Мельник, Н. Нижник, О. Оржель, М. Ориу, С. Петков, А. Пухтецька, А. Решетнік, Ю. Тихомиров. У результаті аналізу наукових досліджень, проведених вказаними вченими, можна дійти висновку про вирішальне значення, яке відіграють норми адміністративного права для упорядкування механізму правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби.

Підставою для такої точки зору є, зокрема, позиція В.К. Колпакова та О.В. Кузьменко, які стверджують, що із появою держави сутність державної служби стала зводитися до адміністрування [6, с. 150], що власне відбувається за допомогою норм адміністративного права. У зв'язку з цим слушною є позиція М.В. Коваліва, який у рецензії на монографію А.Б. Грищук наголошує, що «...на сучасному етапі розвитку науки адміністративного права є теоретичні передумови для застосування адміністративно-правового регулювання до професійної підготовки кадрів державної служби як альтернативного економікоуправлінського механізму її функціонування за допомогою вдосконалення структури та механізмів реалізації норм права» [5, с. 5]. У зв'язку з цим важливого значення набуває вироблення оновлених підходів до функціонування інституту державної служби в Україні, досягти чого можливо виключно у разі врахування під час цих процесів здобутків науки адміністративного права з метою визначення пріоритетів такого реформування.

На доцільність проведення дослідження особливостей регулювання професійної діяльності у сфері державної служби саме в адміністративно-правовому аспекті звертає увагу В.Ю. Кікінчук, який зазначає, що поняттям «державна служба» можна охопити службу лише тих праців-

ників, які безпосередньо виконують повноваження публічної адміністрації [7, с. 14]. А зважаючи на те, що діяльність органів публічної адміністрації регулюється, передусім, нормами адміністративного права, а результатом такої діяльності є прийняття певних управлінських рішень, виникає нагальна потреба у проведенні відповідних ґрунтовних наукових досліджень. Підтвердженням доцільності проведення досліджень саме в адміністративно-правовому аспекті є позиція О.Ю. Дрозда, який наголошує, що предмет адміністративно-правового регулювання становлять суспільні відносини, які тісно пов'язані зі сферою державного управління та реалізацією волі держави [8, с. 102]. А зважаючи на те, що інститут державної служби функціонує саме у сфері державного управління, а діяльність державних службовців спрямована на реалізацію волі держави у різних сферах суспільного життя, то можна дійти цілком логічного висновку, що саме за допомогою адміністративно-правових норм та здобутків науки адміністративного права можливо отримати комплексне уявлення про особливості професійної діяльності у сфері державної служби.

Варто звернути увагу на той факт, що не лише загальним питанням функціонування інституту державної служби присвятили свою увагу фахівці з адміністративного права. Значна увага приділялася проблематиці проходження державної служби окремими категоріями службовців, наприклад працівниками ОВС (О. Б. Аксютін, М. І. Ануфрієв, В.Ю. Кікінчук, П. І. Павленко), Національно поліції (М.В. Путій), підрозділів внутрішньої безпеки (В. В. Марков), ДПС України (О. В. Артеменко), прокуратури (В. В. Шуба), установ виконання покарань (Є. Ю. Бараш), податкової служби (О. П. Дзісяк, С.В. Островерх), дипломатичної служби (Т. І. Биркович), служби в органах місцевого самоврядування (О. І. Бедний), судів (Д.Ю. Шпенев) тощо. Не можна не звернути увагу й на те, що суттєвий внесок у розроблення адміністративно-правового аспекту державної служби зробили і продовжують робити представники науки державного управління, зокрема Ю. В. Ковбасюк, А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, Н.Г. Плахотнюк, С. М. Серьогін.

Слід зазначити, що наведені вище вчені проводили ґрунтовний аналіз саме специфіки інституту державної служби в адміністративно-правовому розрізі, проте не можна оминати увагою інших науковців, праці яких здійснили фундаментальний (теоретико-методологічний) вплив на розкриття особливостей адміністративно-правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби. Серед таких вчених можна виокремити: В.Б. Авер'янова, С.М. Алфьорова, Н.О. Армаш, Г. В. Атаманчука, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, В.М. Бевзенка та Р.С. Мельника, О.І. Безпало-

ву, Ю.П. Битяка, В.А. Бортника, В.В. Галунька, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, І.С. Гриценка, С.В. Ківалова, Ю.С. Кіцула, І.Б. Коліушка, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, Д.М. Овсянка, Г.М. Писаренка, В.Б. Росинського, В.В. Середу, С.Г. Стеценка, І.П. Сторожука, В.К. Шкарупу та ін.

На підставі аналізу наукових розробок вітчизняних і зарубіжних дослідників з реформування і модернізації державної служби встановлено, що до цього часу використовувалися тільки окремі аспекти зарубіжного досвіду. У зв'язку з цим варто підкреслити, що комплексне дослідження можливостей використання зарубіжного досвіду дозволить узагальнити досягнуті результати та визначити шляхи вдосконалення реформування державної служби. Як слушно зазначає О.І. Безпалова, «за допомогою законодавства (передусім, адміністративного) не тільки встановлюється відповідний режим діяльності органів виконавчої влади з метою захисту загальносуспільних інтересів, але й чітко окреслюються повноваження відповідних органів публічної адміністрації з метою унеможливлення їх свавільної діяльності. Врахування основних здобутків управлінської практики Європейського Союзу (як його керівних інституцій, так і його держав-членів) дозволить забезпечити необхідні умови для поступового та зваженого оновлення адміністративного законодавства України» [9, с. 434-435].

Стратегія розвитку законодавства у сфері державної служби є одним із основних напрямів здійснення адміністративної реформи країн Європейського Союзу, і у даному випадку Україна, як держава, що прагне набути статусу повноправного члена Європейського Союзу, повинна вживати відповідних заходів щодо оновлення існуючих підходів до функціонування інституту державної служби на національному рівні. Необхідність обґрунтування стратегії розвитку законодавства у сфері державної служби зумовлює нагальну потребу у вивченні найкращих практик і позитивного європейського досвіду модернізації законодавства у сфері державної служби. Цікавими у контексті імплементації законодавства України у сфері державної служби до європейського законодавства стали роботи М. Василенко «Організаційно-правові аспекти адаптації державного управління і державної служби України до стандартів ЄС» [10, с. 37-40], А. Кірмача «Європейський досвід правового регулювання службової кар'єри державних службовців» [11, с. 161-164].

Проведений аналіз свідчить, що в науковій літературі немає порівняльних досліджень, присвячених комплексному вивченню досвіду формування інституту державної служби в умовах реформи публічної адміністрації у розвинутих країнах світу. Тому існує потреба у такому дослідженні,

яке необхідне для розвитку теорії і вдосконалення практики адміністративного реформування. Незважаючи на значну кількість публікацій про державну службу, у науковому просторі України замало робіт, присвячених її інституційному розвитку в адміністративно-правовому аспекті. У зв'язку з цим нові підходи, пошуки шляхів удосконалення адміністративно-правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби потребують більш широкого комплексного наукового вивчення.

Література

1. Council Decision 98/260/EC of 30 March 1998 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the accession partnership with the Republic of Poland. Official Journal, L121, 23.04.1998, P. 6–10.
2. SIGMA. Principles of Public Administration. URL: <http://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm>.
3. Соловійов В. М. Новий державний менеджмент: визначення, сутність і генеза поняття. URL: [vknud_2014_1_25%20\(1\).pdf](http://vknud_2014_1_25%20(1).pdf).
4. Костюк І. Наукові концепції, підходи та методи реформування державного управління в Україні. URL: [http://www.dbuara.dp.ua/vidavnictvo/2014/2014_01\(20\)/6.pdf](http://www.dbuara.dp.ua/vidavnictvo/2014/2014_01(20)/6.pdf).
5. Гришук А.Б. Державна служба в Україні: адміністративно-правовий вимір : монографія. Львів, 2018. 232 с.
6. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підручник. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
7. Кікінчук В.Ю. Адміністративні процедури проходження служби в органах внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук / 12.00.07. Х., 2010. 205 с.
8. Дрозд О.Ю. Проходження державної служби в Україні як складова предмета адміністративно-правового регулювання. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 10. С. 102–106.
9. Безпалова О.І. Адміністративно-правовий механізм реалізації правоохоронної функції держави : монографія. Х.: Ніка Нова. 544 с.
10. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.
11. Колесникова К. О. Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел. *Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр.* 2013. Вип. 3 (42). С. 112–119.

Анотація

Заболотний А. В. Щодо актуальності наукових досліджень з питань адміністративно-правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби. – Стаття.

Аргументовано, що дослідження проблематики адміністративно-правового регулювання професійної діяльності державних службовців потребує вивчення важливих аспектів теорії питання, зокрема щодо розуміння поняття регулювання професійної діяльності державних службовців в цілому та адміністративно-правового регулювання у цій сфері зокрема, його трактування у працях українських і зарубіжних науковців, а також щодо висвітлення питань регулювання професійної діяльності державних службовців

в адміністративно-правовому вимірі.

Акцентовано увагу на важливості врахування саме адміністративно-правового аспекту регулювання професійної діяльності державних службовців і застосування сучасних підходів щодо розвитку інструментів регулювання професійної діяльності державних службовців у системі державної служби, оскільки саме за допомогою норм адміністративного права (їх імперативного, державно-владного характеру) відбувається упорядкування широкого кола відносин, що виникають у сфері забезпечення професійної діяльності державних службовців (зокрема, з питань внутрішньо-організаційної діяльності, управління, державного контролю та нагляду в досліджуваній сфері).

Ключові слова: державна служба, професійна діяльність, адміністративно-правове регулювання, адміністративне право, законодавство, наукові дослідження.

Аннотация

Заболотный А. В. Об актуальности научных исследований по вопросам административно-правового регулирования профессиональной деятельности в сфере государственной службы. – Статья.

Аргументировано, что исследование проблематики административно-правового регулирования профессиональной деятельности государственных служащих требует изучения важных аспектов теории вопроса, в частности относительно понимания понятия регулирования профессиональной деятельности государственных служащих в целом и административно-правового регулирования в этой сфере в частности, его трактовка в трудах украинских и зарубежных ученых, а также по освещению вопросов регулирования профессиональной деятельности государственных служащих в административно-правовом измерении.

Акцентируется внимание на важности учета именно административно-правового аспекта регулирования профессиональной деятельности государственных служащих и применения современных подходов к развитию инструментов регулирования профессиональной деятельности государственных служащих в системе государственной службы, поскольку именно с помощью норм административного права (их императивного, государственно-властного характера) происходит упорядочение широкого круга отношений, возникающих в сфере обеспечения профессиональной деятельности государственных служащих (в частности, по вопросам внутренне-организационной деятельности, управления, государственного контроля и надзору в исследуемой сфере).

Ключевые слова: государственная служба, профессиональная деятельность, административно-правовое регулирование, административное право, законодательство, научные исследования.

Summary

Zabolotnyi A. V. On the relevance of scientific research on administrative and legal regulation of professional activity in the field of public service. – Article.

It is argued that the study of problems of administrative and legal regulation of professional activity of civil servants requires the study of important aspects of the theory of the issue, in particular, understanding the concept of regulation of professional activity of civil servants in general and administrative and legal regulation in this field in particular, its interpretation in the works of Ukrainian and foreign scientists as well as covering issues of regulation of the professional activity of civil servants in the administrative and legal dimension.

Emphasis is placed on the importance of taking into account the administrative and legal aspect of regulating the professional activity of civil servants and applying modern approaches to the development of instruments for regulating the professional activity of civil servants in the civil service, because it is through the rules of administrative law (their imperative, state power) that the

ordering a wide range of relations arising in the field of professional activity of civil servants (in particular, on issues intra-organizational activities, management, state control and supervision in the study area).

Key words: civil service, professional activity, administrative and legal regulation, administrative law, legislation, scientific research.

УДК 342.9

А. Л. Замахін

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

СУТНІСТЬ І ЗНАЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку суспільних відносин концепція взаємодії поліції з громадами (Community Policing) набуває особливого значення, виходячи зі значущості завдань, покладених як на органи поліції, так і на органи місцевого самоврядування, а також необхідності забезпечення своєчасності, оперативності та ефективності їх реалізації, нагальності врахування інтересів і потреб громад, що в підсумку уможливить досягнення високого рівня якості й безпеки життя громади. У той же час чинне адміністративно-правове законодавство декларативно регламентує існування взаємодії територіальних органів Національної поліції України з органами місцевого самоврядування, аспекти загального характеру, не закріплюючи при цьому розуміння її сутності, форми, методи, процедури тощо. Тому актуальним є передусім визначення сутності та значення взаємодії територіальних органів Національної поліції України з органами місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання взаємодії органів виконавчої влади загалом і поліції, зокрема, з органами місцевого самоврядування досліджували В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, М.О. Баймуратов, О.А. Банчук, О.В. Батанов, Ю.В. Баулін, О.І. Безпалова, В.М. Бесчастний, Т.Д. Гаврилюк, І.Д. Казанчук, А.В. Коваленко, В.В. Коваленко, І.І. Козинець, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, І.С. Кравченко, О.М. Литвинов, Б.О. Логвиненко, Б.В. Малишев, В.Т. Маляренко, В.І. Олефір, О.С. Проневич, Ю.І. Римаренко, В.О. Соболев, Т.С. Чубара, та інші.

Невирішені раніше проблеми. Проте, незважаючи на значний науковий доробок, проблема взаємодії територіальних органів Національної поліції України з органами місцевого самоврядування на сьогодні досліджена фрагментарно й не втрачає своєї актуальності, зважаючи на відсутність однозначного розуміння сутності та чіткого бачення значення її здійснення в практичній діяльності.

Метою даної статті є комплексне дослідження сутності і значення взаємодії територіальних органів Національної поліції України з органами місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Як слушно зауважує А.В. Коваленко, забезпечення успішного вирішення основних завдань Національної поліції України у сфері запобігання (протидії) злочинно-

сті залежить не лише від своєчасної та злагодженої діяльності усіх її підрозділів та служб, а й від ефективної взаємодії з іншими суб'єктами, на які покладено виконання функцій щодо запобігання (протидії) злочинності [1, с. 110]. До таких суб'єктів, на нашу думку, належать органи місцевого самоврядування, які представляють інтереси тієї чи іншої громади.

Так, практика багатьох країн світу (Бельгії, Британії, Данії, Естонії, Латвії, Литви, Німеччини, США, Чехії та інших) засвідчила: поліція діє значно ефективніше, якщо співпрацює з громадою (у цих країнах сформувалася модель Community policing – модель поліцейської діяльності, орієнтованої на громаду, що побудована на принципах постійної комунікації та індивідуальному підході до вирішення місцевих проблем у взаємодії з населенням та відповідними органами влади) [2, с. 56]. У зв'язку із цим взаємодія територіальних органів Національної поліції України з органами місцевого самоврядування є важливим напрямком забезпечення ефективної поліцейської діяльності в державі.

Варто зазначити, що Національна поліція України є центральним органом виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку (ст. 1 Закону України «Про Національну поліцію»). Систему поліції складають центральний орган управління поліцією та територіальні органи поліції (ст. 13 Закону України «Про Національну поліцію»). Зокрема, територіальні органи поліції утворюються як юридичні особи публічного права в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, районах, містах, районах у містах та як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць) територіальні органи у межах граничної чисельності поліції і коштів, визначених на її утримання (ст. 15 Закону України «Про Національну поліцію») [3]. Територіальні органи поліції утворює, ліквідує та реорганізовує Кабінет Міністрів України за поданням Міністра внутрішніх справ України на підставі пропозицій керівника поліції.

Наразі до структури територіальних органів Національної поліції відносяться: Міжрегіональні територіальні органи Національної поліції:

1) Департамент патрульної поліції; 2) Департамент кіберполіції; 3) Поліція охорони; 4) Департамент захисту економіки; 5) Департамент внутрішньої безпеки; 6) Департамент «КОРД»; Головні управління в областях України, що охоплюють 26 головних управління Національної поліції в м. Києві, областях, АР Крим та м. Севастополі [4].

У свою чергу, місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст (ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Безпосередньо система місцевого самоврядування (ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») включає: 1) територіальну громаду; 2) сільську, селищну, міську раду; 3) сільського, селищного, міського голову; 4) виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; 5) старосту; 6) районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; 7) органи самоорганізації населення [5].

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про Національну поліцію» поліція у процесі своєї діяльності взаємодіє з органами місцевого самоврядування відповідно до закону та інших нормативно-правових актів. У ст. 11 Закону України «Про Національну поліцію» вказується, що діяльність поліції здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб. Зокрема, з метою визначення причин та/або умов учинення правопорушень планування службової діяльності органів і підрозділів поліції здійснюється з урахуванням специфіки регіону та проблем територіальних громад. При цьому рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції [3].

Крім того, ст. 88 Закону України «Про Національну поліцію» регламентується взаємодія між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування. Так, керівники територіальних органів поліції повинні не менше одного разу на два місяці проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування на рівнях областей, районів, міст та сіл з метою налагодження

ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням. На таких зустрічах обговорюється діяльність поліції, визначаються поточні проблеми та обираються найефективніші способи їх вирішення. Також керівники територіальних органів поліції з метою підвищення авторитету та довіри населення до поліції систематично інформують громадськість про стан правопорядку, заходи, які вживаються щодо попередження правопорушень [3].

Заслуховування інформації керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадського порядку та результати діяльності на відповідній території належить до виключної компетенції сільських, селищних, міських рад (п. 40 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад відповідно до ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» відноситься сприяння діяльності органів Національної поліції [5].

Як бачимо, у розглянутих законодавчих актах лише позиціонується модель взаємодії територіальних органів Національної поліції та органів місцевого самоврядування без трактування сутності такої взаємодії. Розглянемо даний аспект детальніше.

У загальному значенні під взаємодією розуміють взаємний зв'язок у дії, погоджену дію чи погодження дій між ким-небудь [6, с.346; 7, с.188]. На думку І.І. Казанчук, взаємодія представляє собою: 1) складову управлінської системи, що є видом безпосереднього, опосередкованого, зовнішнього чи внутрішнього зв'язку; 2) узгоджені за цілями, завданням, змістом і засобами спільні дії суб'єктів, спрямовані на підтримку правопорядку [8, с.111]. А.Г. Гаркуша стверджує, що взаємодія є: 1) погодженою діяльністю двох і більше суб'єктів, що вирішують одну й ту саму проблему (завдання) різними методами і засобами; 2) організаційно-розпорядницькою діяльністю, заснованою на взаємній довірі сторін, об'єднаних єдиним завданням; 3) організаційно-тактичним прийомом одержання нового знання, набутти якого кожному суб'єкту взаємодії окремо не завжди можна [9, с. 70], із чим варто погодитися.

У свою чергу, В.В. Коваленко вважає, що взаємодія зводиться до сумісної діяльності служб і підрозділів, спрямованої на вирішення загальних завдань, яка ґрунтується на законодавчих актах [10, с. 46]. Г.О. Душейко підкреслює, що взаємодія полягає у раціональному поєднанні та ефективному використанні форм і методів діяльності, та повноважень підрозділів [11, с. 12]. О.М. Бандурка наголошує, що характерною ознакою взаємодії є конкретна тотожність суб'єктів і об'єктів управління, їх переміна місцями [12, с. 116].

Натомість, В.Ю. Шепітько конструктивно визначає взаємодію як найвищий ступінь консолідації сил і засобів правоохоронних органів, наділених законом відповідними повноваженнями, як узгоджену діяльність різноманітних ланок однієї або декількох організованих систем, спрямовану на досягнення спільної мети з найменшими витратами сил, засобів і часу [13, с. 279].

В.К. Колпаков розглядає взаємодію як наявність між органом правопорядку і громадськістю стійких контактів, які виникають і розвиваються на основі загальних інтересів і в цілях боротьби з правопорушеннями, укріплення громадського порядку і громадської безпеки [14, с. 8]. Не менш цікавою є й думка О.М. Васильєвої стосовно того, що взаємодія виражається в організаційній діяльності на шляху до мети на основі узгодженості дій суб'єктів, що полягає в нормативно-правовому забезпеченні взаємодії, реалізації нормативно-правового забезпечення та безпосередньому плануванні заходів із взаємодії [15, с. 68]. Проте найбільш повним вважаємо поняття взаємодії як визначеної законодавством, заснованої на спільності цілей і завдань, погодженої за часом, місцем і змістом діяльності компетентних суб'єктів щодо раціонального застосування наявних сил, засобів і методів для своєчасного виконання поставлених завдань [16, с. 120].

Взаємодія поліції з громадою – це філософія (спосіб мислення) та організаційна стратегія (спосіб здійснення філософії), що дозволяє поліції та громаді працювати разом новими способами для подолання проблем, пов'язаних із злочинністю, порушенням громадського порядку та безпекою, з метою поліпшення якості життя кожного громадянина, що належить до певної громади [17, с. 4]. Ця філософія спирається на точку зору, що для вирішення проблем громади потрібно, щоб поліція та громадськість могли працювати разом для вивчення нових способів вирішення проблем громад, а не просто реагувати на окремі злочини або події, а також побудована на переконанні про те, що люди застосовують на право голосу в питанні поліцейської діяльності в обмін на свою участь та підтримку.

Відповідно до ст. 2 Закону України «Про Національну поліцію» завданнями поліції є надання поліцейських послуг у сферах: 1) забезпечення публічної безпеки і порядку; 2) охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; 3) протидії злочинності; 4) надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [3]. Відповідно до завдань органів місцевого самоврядування відносяться: 1) затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших

питань місцевого самоврядування; 2) визначення територій, на яких можуть проводитися потенційно небезпечні заходи в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки; 3) у разі надзвичайних ситуацій, вжиття необхідних заходів щодо забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, порятунку життя людей, захисту їхнього здоров'я, збереження матеріальних цінностей; 4) вирішення, відповідно до закону, питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; забезпечення громадського порядку під час проведення таких заходів, тощо [5].

Поліція взаємодіє з громадськістю шляхом підготовки та виконання спільних проектів, програм та заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань. Співпраця між поліцією та громадськістю спрямована на виявлення та усунення проблем, пов'язаних із здійсненням поліцейської діяльності, і сприяння застосуванню сучасних методів для підвищення результативності та ефективності здійснення такої діяльності. Поліція надає підтримку програмам правового виховання, пропагує правові знання в освітніх закладах, засобах масової інформації та у видавничій діяльності (ст. 89 Закону України «Про Національну поліцію») [3]. Найбільш широко взаємодія територіальних органів поліції з органами місцевого самоврядування розкривається в процесі розробки і реалізації спільних організаційних заходів, комплексних програм щодо забезпечення правопорядку на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць.

Не менш важливе значення має обмін інформацією між органами поліції та органами місцевого самоврядування як одна з умов забезпечення виконання спільних завдань щодо забезпечення публічної безпеки і порядку, охорони прав і свобод людини та інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, тощо. Адже своєчасне інформування суб'єктів взаємодії не тільки дозволить ефективно протидіяти злочинності та підтримувати публічну безпеку і порядок на адміністративно-територіальній одиниці, але і буде сприяти підвищенню ефективності профілактичної діяльності суб'єктів взаємодії. Як доречно підкреслює О.М. Бандурка, інформаційна взаємодія не повинна обмежуватися простим інформуванням, її результатом має бути прийняття конкретних заходів та їх спільна реалізація, конкретний характер і предметне втручання в перебіг процесів, що відбуваються [18, с. 226], із чим повністю погоджуємося.

У той же час підхід Community Policing побудований на принципах постійної комунікації, де: 1) поліція та місцева громада разом відповідають за безпеку; 2) поліція реагує на місцеві потреби й вимоги, які визначає громада; 3) спілкування між населенням і поліцією є ефективним, а отже приносить відповідні результати; 4) підхід до вирішення кожної з місцевих проблем є індивідуальним; 5) співпраця спрямована на попередження правопорушень і створення плану запобіжної діяльності [19]. Цілком очевидно, що цей підхід має позитивний ефект по відношенню до кожної із сторін взаємодії.

Так, для мешканців конкретних громад взаємодія територіальних органів поліції та органів місцевого самоврядування має низку переваг, а саме: 1) мешканці повідомляють поліції про проблеми у сфері безпеки та спільно шукають рішення їх подолання; 2) місцева поліція у плануванні роботи враховує думку населення, на підставі одержаної інформації формуються місцеві програми із підвищення безпеки; 3) спілкування з населенням відбувається за допомогою інноваційних платформ (онлайн-платформи, «карти злочинності», тематичні зустрічі, спільні ініціативи, тощо); 4) представники громади швидко отримують реакцію на їхні звернення, та ефективніше вирішуються проблеми з безпекою; 5) за рахунок більш тісної комунікації та взаємодії населення й поліції мешканці точно знають, що робить поліція, яка її роль, права та обов'язки; 6) громада контролює діяльність поліції, отримує актуальну інформацію про стан безпеки за місцем проживання [19].

Відповідальна місцева влада також завжди зацікавлена у забезпеченні правопорядку на своїй території, адже від рівня безпеки в громаді залежить і добробут людей, від швидкого й ефективного реагування на злочини – захищеність мешканців, а від превентивної роботи – зменшення кількості правопорушень та злочинів у майбутньому. Тому територіальні органи поліції та органи місцевого самоврядування визначають небезпечні для людей ділянки в місті, селі, селищі. Місцева влада формує пріоритети в сфері розвитку території, які важливі для населення, та передбачає ефективний план досягнення цілей, і зокрема, місцева влада відповідає на запити людей щодо підвищення рівня безпеки конкретними діями, через що довіра до неї зростає.

У свою чергу, завдяки залученню людей (спільне патрулювання, нагляд за територією, вчасне інформування патрульних, тощо) поліція ефективніше запобігає новим правопорушенням. Співпрацюючи з громадою, поліція підвищує обізнаність мешканців про свою роботу, взаємодія з громадою дозволяє поліції заручитись її підтримкою і розширювати довіру між поліцейськими та населенням. Більш того, вирішення про-

блем, які турбують громаду, сприяє формуванню позитивного іміджу поліції.

Висновки. Отже, узагальнюючи вищевикладене, вважаємо, що сутність взаємодії територіальних органів Національної поліції України з органами місцевого самоврядування полягає в узгодженій за змістом, місцем і часом організаційно-управлінській діяльності, що провадиться у порядку та згідно вимог законодавства в цій сфері на основі єдності цілей і завдань територіальних органів Національної поліції України та органів місцевого самоврядування, на засадах партнерства, і яка спрямована на задоволення потреб і вирішення проблем територіальних громад (що знаходяться у межах компетенції органів поліції) з урахуванням їх регіональної специфіки.

Вважаємо доцільним закріпити дане визначення у ст. 5 Закону України «Про Національну поліцію», вносячи відповідно пункт 2 до даної статті.

Значення взаємодії територіальних органів Національної поліції України з органами місцевого самоврядування виражається, з одного боку, у сприянні своєчасній, оперативній і більш ефективній реалізації завдань, покладених на територіальні органи Національної поліції України та органи місцевого самоврядування, і, з іншої сторони, у зміцненні потенціалу поліції в забезпеченні публічної безпеки та правопорядку на відповідній території з урахуванням її індивідуальних особливостей, превенції злочинності та правопорушень, забезпеченні поінформованості населення в цій сфері та підвищення рівня його довіри.

Література

1. Коваленко А.В. Окремі аспекти взаємодії поліції з органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю у сфері протидії злочинності. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. Випуск 6(15). С. 110–113.
2. Громадськість і органи правопорядку: контроль, моніторинг, співпраця. Практичний посібник / О. Банчук, Ю. Гаджиєва, Б. Малишев, С. Перникоза, У. Шадська; За заг. ред. О. Банчука. К.: ФОП Москаленко О.М., 2017. 75 с.
3. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
4. Схема структури Національної поліції. Офіційний сайт Національної поліції. URL: <https://www.npu.gov.ua/about/struktura/struktura/>
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
6. Словник української мови : в 11 т. / редкол.: І.К. Білодід (голова) та інші; Акад. наук Укр. РСР, Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні. К.: Наук. думка, 1970–1980. Т. 1. 1970. 799 с.
7. Новий тлумачний словник української мови: у 3-х т. Т. 1 / укл. В. Яременко, О. Сліпушко. К.: Атіка, 2001. 926 с.
8. Казанчук І.І. Розвиток та зміцнення взаємодії Національної поліції України та населення на засадах партнерства – основа ефективної реалізації при-

родоохоронної функції держави. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 4/2. С. 109–115.

9. Організація роботи підрозділів досудового розслідування: навч. посібник / А.Г. Гаркуша, О.Ф. Кобзар, Ю.А. Кричун, Н.П. Черняк та ін. 2-е вид., доп. і перероб. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2017. 108 с.

10. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ: загальна частина : підручник / за ред. В.В. Коваленка, Ю.І. Римаренко, В.І. Олефір. 2-е вид. К. : Директ Лайн, 2012. 816 с.

11. Душейко Г.О. Організаційно-тактичні основи реалізації оперативно-розшукової інформації в стадії порушення кримінальної справи : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук. Х., 2001. 19 с.

12. Бандурка О.М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України : монографія. Х.: Скорпион ЛТД, 2012. 756 с.

13. Криміналістика : підручник / В.Ю. Шепітько, В.О. Коновалова, В.А. Журавель та ін.; за ред. В.Ю. Шепітька. 4-те вид., перероб. і доп. Х.: Право, 2008. 464 с.

14. Колпаков В.К. Взаимодействие милиции и общественной безопасности в сфере правопорядка : учеб. пособие. К., 1993. 80 с.

15. Васильева О.М. Некоторые теоретические вопросы взаимодействия органов внутренних дел с добровольными народными дружинами. *Вопросы взаимодействия с общественностью*. М., 1977. С. 99.

16. Пчолкін В.Д., Ечкенко В.М. Поняття, сутність та завдання взаємодії оперативних підрозділів ОВС. *Вісн. Луганськ. акад. внутр. справ ім. 10-річчя незалежності України*. 2004. Вип. 3, ч. I. Спецвипуск. С. 109–121.

17. Вілсон П. Практичний посібник для поліцейських, що взаємодіють з громадою / Консультативна місія Європейського Союзу. 26 с. URL: https://www.npu.gov.ua/assets/userfiles/files/pdf/Posibnik_zv_gromaga2LQ3.pdf.

18. Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях : навчальний посібник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. НАПрН України О. М. Бандурки; О. І. Безпалова, О.В. Джафарова, С.М. Князев та ін.; передм. О. М. Бандурки; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: ХНУВС, 2017. 242 с.

19. Що таке Community Policing. URL: <http://cop.org.ua/ua/shcho-take-community-policing>.

Анотація

Замахін А. Л. Сутність і значення взаємодії територіальних органів Національної поліції України з органами місцевого самоврядування. – Стаття.

У статті комплексно досліджується питання взаємодії територіальних органів Національної поліції України з органами місцевого самоврядування. Обґрунтовується актуальність визначення сутності та значення взаємодії територіальних органів Національної поліції України з органами місцевого самоврядування, зважаючи на те, що чинне адміністративно-правове законодавство декларативно регламентує існування взаємодії територіальних органів Національної поліції України з органами місцевого самоврядування, аспекти загального характеру, не закріплюючи при цьому розуміння її сутності, форми, методи, процедури тощо.

Узагальнюються та аналізуються теоретико-правові підходи до визначення сутності взаємодії органів поліції з органами місцевого самоврядування. Пропонується авторське визначення даного поняття як узгодженої за змістом, місцем і часом організаційно-управлін-

ської діяльності, що провадиться у порядку та згідно вимог законодавства в цій сфері на основі єдності цілей і завдань територіальних органів Національної поліції України та органів місцевого самоврядування, на засадах партнерства, і яка спрямована на задоволення потреб і вирішення проблем територіальних громад (що знаходяться у межах компетенції органів поліції) з урахуванням їх регіональної специфіки.

Обґрунтовується значення взаємодії територіальних органів Національної поліції України з органами місцевого самоврядування, що виражається, з одного боку, у сприянні своєчасній, оперативній і більш ефективній реалізації завдань, покладених на територіальні органи Національної поліції України та органи місцевого самоврядування, і, з іншої сторони, у зміцненні потенціалу поліції в забезпеченні публічної безпеки та правопорядку на відповідній території з урахуванням її індивідуальних особливостей, тощо.

Ключові слова: взаємодія, партнерство, співпраця, поліція, громада, населення, Національна поліція України, органи місцевого самоврядування.

Аннотация

Замахин А. Л. Сущность и значение взаимодействия территориальных органов Национальной полиции Украины с органами местного самоуправления. – Статья.

В статье комплексно исследуется вопрос взаимодействия территориальных органов Национальной полиции Украины с органами местного самоуправления. Обосновывается актуальность определения сущности и значения взаимодействия территориальных органов Национальной полиции Украины с органами местного самоуправления, несмотря на то, что действующее административно-правовое законодательство декларативно регламентирует существование взаимодействия территориальных органов Национальной полиции Украины с органами местного самоуправления, аспекты общего характера, не закрепляя при этом понимание ее сущности, формы, методы, процедуры и т.

Обобщаются и анализируются теоретико-правовые подходы к определению сущности взаимодействия органов полиции с органами местного самоуправления. Предлагается авторское определение данного понятия как согласованной по содержанию, месту и времени организационно-управленческой деятельности, осуществляется в порядке и в соответствии с требованиями законодательства в этой сфере на основе единства целей и задач территориальных органов Национальной полиции Украины и органов местного самоуправления, на принципах партнерства и которая направлена на удовлетворение потребностей и решения проблем территориальных общин (находящихся в пределах компетенции органов полиции) с учетом их региональной специфики.

Обосновывается значение взаимодействия территориальных органов Национальной полиции Украины с органами местного самоуправления, выражається, с одной стороны, в содействии своевременной, оперативной и более эффективной реализации задач, возложенных на территориальные органы Национальной полиции Украины и органы местного самоуправления, и, с другой стороны, в укреплении потенциала полиции в обеспечении общественной безопасности и правопорядка на соответствующей территории с учетом ее индивидуальных особенностей, и тому подобное.

Ключевые слова: взаимодействие, партнерство, сотрудничество, полиция, общество, население, Национальная полиция Украины, органы местного самоуправления.

Summary

Zamakhin A. L. The essence and importance of interaction of territorial bodies of the National Police of Ukraine with the bodies of local self-government. – Article.

The article deals with the issues of interaction of territorial bodies of the National Police of Ukraine with the bodies of local self-government. The urgency of determining the nature and importance of the interaction of territorial bodies of the National Police of Ukraine with local self-government is proved, because of the existing administrative and legal legislation regulates the existence of interaction of territorial bodies of the National Police of Ukraine with local self-government, while not taking into account the general nature its essence, forms, methods, procedures, etc.

Theoretical and legal approaches to determining the essence of interaction of police bodies with local self-government bodies are summarized and analyzed. The author defines the concept as a coherent in terms of content, place and time of organizational and adminis-

trative activity, carried out in accordance with and in accordance with the requirements of the legislation in this field, based on the unity of goals and objectives of the territorial bodies of the National Police of Ukraine and local self-government bodies, on the basis of partnership and which is aimed at meeting the needs and addressing the problems of territorial communities (which are within the competence of the police), taking into account their regional specificity.

The importance of interaction of the territorial bodies of the National Police of Ukraine with the local self-government bodies is substantiated, which is expressed on the one hand in facilitating timely, operational and more effective implementation of tasks assigned to the territorial bodies of the National Police of Ukraine and local self-government bodies, and, on the other hand, in Strengthening the capacity of the police to ensure public security and law enforcement in the relevant territory, taking into account its individual characteristics, etc.

Key words: interaction, partnership, cooperation, police, community, population, National Police of Ukraine, local self-government bodies.

УДК 342.9:351.74

*Д. О. Карбовський**здобувач наукового ступеня кандидата юридичних наук
Науково-дослідного інституту публічного права*

МЕТОДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОРГАНІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Актуальність теми. Адміністративна діяльність поліції здійснюється шляхом цілеспрямованого впливу суб'єкта діяльності на її об'єкт. Вплив суб'єкта адміністративної діяльності на волю об'єкта здійснюється за допомогою різноманітних методів. Проблему методів будь-якої діяльності можна розглядати з точки зору співвідношення більш загальних понять – мети цієї діяльності та засобів її досягнення [1, с. 32].

Конституційно закріплена необхідність забезпечення у діяльності уповноважених державних органів і їх посадових осіб пріоритету прав і свобод людини, вимагає збалансованості у визначенні форм та методів їх адміністративної діяльності. З одного боку, владний, імперативний характер адміністративної діяльності зумовлює її жорстку регламентацію, а з іншого, – необхідно обмежити коло тих відносин, які жорстко регламентовані адміністративно-правовими нормами [4, с. 71].

Сьогодення вимагає від поліції використання якісно нових форм діяльності, заснованих на поєднанні більш ефективних методів та принципів організації і управління силами та засобами поліції. В основу трансформації форм та методів діяльності поліції повинно бути покладено безумовний пріоритет прав і свобод людини [4, с. 71].

Огляд останніх досліджень. Діяльність органів Національної поліції України, з позиції адміністративного права, була предметом дослідження багатьох вчених, до числа яких входять О. Бандурка, О. Батраченко, В. Басс, О. Безпалова, І. Бойко, Д. Власенко, Т. Гаврилук, В. Галунько, С. Гнатюк, Д. Горбач, В. Грітчина, С. Діденко, О. Дрозд, Я. Когут, В. Криволапчук, В. Курило, Д. Ластович, Д. Лемеш, М. Лошицький, Н. Максименко, А. Панчишин, О. Проневич, Т. Плугатар, І. Савельєва, В. Тетеря, С. Шестаков, О. Юнін та інші. Проте, оскільки діяльність територіальних органів Національної поліції України є досить вузькою та специфічною науковою площиною, методи адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних органів Національної поліції України є актуальним та своєчасним науковим викликом.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу норм адміністративного права, позицій вчених-юристів, практики діяльності територіальних органів Національної поліції України, сформулювати та розкрити методи адміністративно-правового

регулювання діяльності територіальних органів Національної поліції України.

Виклад основних положень. Кожна форма адміністративної діяльності органів Національної поліції супроводжується відповідними методами, які компонується у певні групи [9, с. 84-89]. Щодо поняття методів адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних органів Національної поліції України, то для початку варто вказати, що тлумачний словник української мови розкриває поняття «метод» як спосіб пізнання явищ природи та суспільного життя; прийом або система прийомів, що застосовується в якій-небудь галузі діяльності (науці, виробництві тощо) [2, с. 692].

І. Голосніченко розкриває методи адміністративної діяльності як передбачені адміністративно-правовими нормами різноманітні засоби, прийоми і способи, за допомогою яких поліція здійснює вплив на суспільні відносини з метою реалізації своїх правоохоронних завдань та функцій [5, с. 30]. В. Галунько вважає, що методи адміністративної діяльності публічної адміністрації – це способи, прийоми цілеспрямованого впливу норм адміністративного права на поведінку учасників адміністративно-правових відносин із метою публічного забезпечення прав і свобод людини та громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [3, с. 151].

Під методом адміністративної діяльності Національної поліції О. Карась розуміє цілеспрямований спосіб поведінки, набір дій та засобів, які повторюються і ведуть до вирішення завдань із забезпечення публічної безпеки і порядку; охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави; протидії злочинності; надання в межах, визначених законом, послуг з допомоги особам, які з особистих, економічних, соціальних причин або внаслідок надзвичайних ситуацій потребують такої допомоги [6, с. 115].

Таким чином, методи адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних органів Національної поліції України – це інструменти адміністративно-правового регулювання, які за своєю суттю є способами та прийомами впливу територіальних органів Національної поліції України на окремих осіб, суспільство та органів влади з метою виконання поставлених перед ними законних завдань, функцій та повноважень.

Засадами теорії адміністративного права закріплено, що основними методами адміністративного права є заохочення, переконання та примус [3, с. 141-148].

Розкриємо кожен метод окремо. В. Галушко припускає, що сутність заохочення полягає в тому, що воно стимулює учасників адміністративно-правових відносин на належну поведінку: заохочення призначено для стимулювання активної діяльності суб'єктів адміністративного права, формування правомірної поведінки, зміцнення засад справедливості та дисципліни в адміністративно-правовому регулюванні. Зміст заохочення складають заходи морального (подяка, почесна грамота, медаль, орден тощо), матеріального (премія, цінний подарунок тощо) і морально-матеріального (заслужений юрист України, лауреат, премія тощо) характеру. Отже, з позиції вченого, заохочення – метод адміністративного права, який полягає в публічному визнанні заслуг, нагородженні, наданні громадської пошани особі у зв'язку з досягнутими успіхами у виконанні правових або громадських обов'язків [3, с. 141-148].

Як метод адміністративної діяльності органів поліції для заохочення притаманні наступні особливості: фактичною підставою для застосування заохочення є заслуга, діяння, позитивно оцінювані правоохоронними суб'єктами; заохочення пов'язане з оцінкою вже зроблених діянь, є складовою частиною державного контролю; заохочення персоналізоване, застосовується стосовно окремих індивідуальних або колективних суб'єктів; заохочення проявляється в моральному схваленні, наділенні визначеними правами, матеріальними цінностями й іншими благами; головним чином заохочення врегульоване правом, у багатьох випадках реалізується у формі правозастосування; заохочення побічно впливає на волю заохочуваного, стимулюючи його [9, с. 84-89].

На наш погляд, заохочення як метод адміністративної діяльності не є основним у адміністративно-правовому регулюванні, та полягає у певному стимулюванні Національної поліції України своїх територіальних органів за добросовісну та ефективну діяльність через здійснення заходів як морального (відзнака територіального відділу), так і матеріального характеру (матеріальне заохочення окремого поліцейського територіального відділу Національної поліції України).

За допомогою заходів переконання стимулюється належна поведінка учасників адміністративно-правових відносин. Переконання виявляється у використанні різних роз'яснювальних, виховних, організаційних заходів для формування волі суб'єктів адміністративного права або її корекції. Найпоширеніші форми його використання публічною адміністрацією: 1) здійснення систематичної роз'яснювальної роботи щодо норм

адміністративно-правових актів (агітаційно-пропагандистська робота); 2) критика антигромадських вчинків; 3) інформування населення про стан забезпечення правопорядку; 4) заохочення громадян, які беруть участь в охороні правопорядку [3, с. 141-148].

Основними методами взаємодії, які використовуються поліцією в адміністративній діяльності є: організація заходів, спрямованих на вирішення конкретних завдань; виховання; особистий приклад; роз'яснення завдань того або іншого правоохоронного органу (усне чи через засоби масової інформації); інструктаж осіб підпорядкованого апарату і громадськості з питань найбільш дієвого виконання поставлених завдань; критика антигромадської поведінки окремих осіб [9, с. 84-89].

Заходи переконання не в повній мірі, на відміну від примусу, знаходять чітке закріплення у нормативно-правових актах. Це до певної міри є виправданим, адже їх застосування не пов'язане з обмеженням прав і свобод людини, а отже допускається певна свобода у доборі найбільш ефективних та відповідних конкретній ситуації способів переконання. Разом з тим, аналіз Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII дає змогу виділити низку положень, що прямо закріплюють окремі способи реалізації даного методу в адміністративній діяльності поліції [6, с. 117; 8].

Так, наприклад, уся діяльність територіальних органів Національної поліції України пов'язана з громадськістю є фактично прикладом застосування методу переконання, зокрема, відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII: з метою інформування громадськості про діяльність поліції керівники поліції та керівники територіальних органів поліції раз на рік готують та опубліковують на офіційних веб-порталах органів поліції звіт про діяльність поліції (ст. 86); керівники територіальних органів поліції повинні не менше одного разу на два місяці проводити відкриті зустрічі з представниками органів місцевого самоврядування на рівнях областей, районів, міст та сіл з метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування і населенням. На таких зустрічах обговорюється діяльність поліції, визначаються поточні проблеми та обираються найефективніші способи їх вирішення (ст. 88); поліція взаємодіє з громадськістю шляхом підготовки та виконання спільних проектів, програм та заходів для задоволення потреб населення та покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань (ст. 89 [8]).

Таким чином, переконання як метод адміністративної діяльності проявляється через здійснення територіальними органами Національної поліції України превентивної діяльності, спіль-

них проєктів з громадськістю, а також звітування про свою адміністративну діяльність перед суспільством.

Адміністративний примус займає важливе місце в правозастосовчій системі України, за допомогою його застосування реалізуються найважливіші правоохоронні функції органів поліції [1, с. 34]. Як вважає В. Глуховеря, адміністративний примус в діяльності Національної поліції - це врегульовані нормами адміністративного права заходи, які застосовуються поліцейськими у межах повноважень з метою попередження чи припинення протиправних дій, подолання їх шкідливих наслідків, а також притягнення особи до адміністративної відповідальності [4, с. 83].

Відповідно до призначення, теорією адміністративного права, заходи адміністративного примусу поділено на три групи: 1) адміністративно-запобіжні заходи; 2) заходи адміністративного припинення; 3) адміністративні стягнення [3, с. 141-148].

Профілактичний характер адміністративно-запобіжних заходів, спрямований на односторонню реалізацію юридично-владних повноважень органами поліції. Адміністративно-запобіжні заходи не пов'язані зі вчиненням правопорушень. Запобігання скоєнню й у цьому контексті передують вжиттю інших примусових заходів, спрямованих на винуватців здійснення адміністративних правопорушень [9, с. 84-89].

Відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-VIII поліція для охорони прав і свобод людини, запобігання загрозам публічній безпеці і порядку або припинення їх порушення також застосовує в межах своєї компетенції поліцейські превентивні заходи та заходи примусу [8].

Поліція може застосовувати такі превентивні заходи: 1) перевірка документів особи; 2) опитування особи; 3) поверхнева перевірка і огляд; 4) зупинення транспортного засобу; 5) вимога залишити місце і обмеження доступу до визначеної території; 6) обмеження пересування особи, транспортного засобу або фактичного володіння реччю; 7) проникнення до житла чи іншого володіння особи; 8) перевірка дотримання вимог дозвільної системи органів внутрішніх справ; 9) застосування технічних приладів і технічних засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, засобів фото- і кінозйомки, відеозапису; 10) перевірка дотримання обмежень, установлених законом стосовно осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, та інших категорій осіб; 11) поліцейське піклування [8].

Тобто, чинним законодавством визначені превентивні (адміністративно-запобіжні) заходи, які може використовувати поліцейський у своїй діяльності.

Щодо заходів адміністративного припинення, то поліція під час виконання своїх повноважень, уповноважена застосовувати такі заходи примусу: 1) фізичний вплив (сила); 2) застосування спеціальних засобів; 3) застосування вогнепальної зброї [8].

Останню складову адміністративного примусу складають адміністративні стягнення, які виходять із права поліцейських складати адміністративні протоколи та, відповідно притягувати винних осіб до відповідальності.

Отже, адміністративний примус найчастіше використовується у діяльності територіальних органів Національної поліції України, адже визначений у завданнях поліції щодо попередження, виявлення та припинення правопорушень в суспільстві.

Національна поліція у своїй діяльності може застосовувати методи організації [9, с. 84-89]. На думку Н. Р. Нижник система організаційних методів це – сукупність двох рівноправних елементів, що з одного боку впливають на структуру управління та на процес управління [7, с. 45].

До першого елемента (структури управління) відноситься регламентація діяльності та нормування системи управління, до другого (процес управління) підготовка, ухвалення, організація виконання і контроль за управлінськими рішеннями. Об'єктивними засадами використання організаційних методів управління виступають організаційні відносини, що становлять частину механізму управління. Адже через них реалізується найважливіша функція управління – функція організації [10, с. 116; 7, с. 84-89].

Таким чином, у внутрішніх правовідносинах територіальні органи Національної поліції України використовують організаційні методи адміністративної діяльності, за допомогою яких реалізується внутрішньо-організаційне адміністрування територіальних органів Національної поліції України.

Отже, методи адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних органів Національної поліції України – це інструменти адміністративно-правового регулювання, які за своєю суттю є способами та прийомами впливу територіальних органів Національної поліції України на окремих осіб, суспільство та органів влади з метою виконання поставлених перед ними законних завдань, функцій та повноважень.

Література

1. Бандурка О. М., Безпалова О. І., Джафарова О. В. та ін. Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях : навчальний посібник. МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: ХНУВС, 2017. 242 с.
2. Білодід І. К. Словник української мови: в 11 т. / АН УРСР. Інститут мовознавства. Київ: Наукова думка, 1970–1980.
3. Галуцько В. В., Курило В. І., Короед С. О. та ін. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право : навчальний посібник. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с.
4. Глуховець В. А. Адміністративна діяльність Національної поліції : навч. посібник. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 248 с.
5. Голосніченко І. П., Кондратьєв Я. Ю. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник. Київ: КМУЦА, 1999. 178 с.
6. Карась О. В. Особливості закріплення методів адміністративної діяльності Національної поліції в Законі України «Про Національну поліцію». *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2017. Вип. 2. С. 114–121.
7. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління : навч. посібн. Київ: Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.
8. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 40-41. Ст. 379.
9. Ткаченко Р. О. Методи адміністративної діяльності органів Національної поліції як об'єкт громадського контролю. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 3. С. 84–89.
10. Штанько А. Ф. Вопросы теории и практики руководства горрайорганами внутренних дел : практическое пособие. Киев : РИО МВД Украины, 1996. 104 с.

Анотація

Карбовський Д. О. Методи адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних органів Національної поліції України. – Стаття.

У статті визначено методи адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних органів Національної поліції України як інструменти адміністративно-правового регулювання, які за своєю суттю є способами та прийомами впливу територіальних органів Національної поліції України на окремих осіб, суспільство та органів влади з метою виконання поставлених перед ними законних завдань, функцій та повноважень. Розкрито, що заохочення як метод адміністративної діяльності не є основним у адміністративно-правовому регулюванні. Визначено, що переконання як метод адміністративної діяльності проявляється через здійснення територіальними органами Національної поліції України превентивної діяльності, спільних проєктів з громадськістю, а також звітування про свою адміністративну діяльність перед суспільством. Зазначено, що адміністративний примус найчастіше використовується у діяльності територіальних органів Національної поліції України. Встановлено, що у внутрішніх правовідносинах територіальні органи Національної поліції України використовують організаційні методи адміністративної діяльності, за допомогою яких реалізується внутрішньо-організаційне адміністрування територіальних органів Національної поліції України.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, внутрішньо-організаційне адміністрування, методи, Національна поліція України, принципи, процедури, статус, територіальні органи поліції, форми.

Аннотация

Карбовский Д. А. Методы административно-правового регулирования деятельности территориальных органов Национальной полиции Украины. – Статья.

В статье определены методы административно-правового регулирования деятельности территориальных органов Национальной полиции Украины как инструменты административно-правового регулирования, которые по своей сути являются способами и приемами воздействия территориальных органов Национальной полиции Украины на отдельных лиц, общество и органов власти для выполнения поставленных перед ними законных задач, функций и полномочий. Раскрыто, что поощрение как метод административной деятельности не является основным в административно-правовом регулировании. Определено, что убеждения как метод административной деятельности проявляется через осуществление территориальными органами Национальной полиции Украины превентивной деятельности, совместных проектов с общественностью, а также отчетности о своей административной деятельности перед обществом. Отмечено, что административное принуждение чаще всего используется в деятельности территориальных органов Национальной полиции Украины. Установлено, что во внутренних правоотношениях территориальные органы Национальной полиции Украины используют организационные методы административной деятельности, с помощью которых реализуется внутри-организационное администрирование территориальных органов Национальной полиции Украины.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, внутренне организационное администрирование, методы, Национальная полиция Украина, принципы, процедуры, статус, территориальные органы полиции, формы.

Summary

Karbovskyy D. O. Methods of administrative and legal regulation of the activities of territorial bodies of the National Police of Ukraine. – Article.

The article defines methods of administrative and legal regulation of the activity of territorial bodies of the National Police of Ukraine as instruments of administrative and legal regulation, which in their essence are ways and methods of influence of territorial bodies of the National Police of Ukraine on individuals, society and authorities in order to fulfill the legal tasks, functions and powers. It is revealed that promotion as a method of administrative activity is not the main one in administrative and legal regulation. It is determined that the conviction as a method of administrative activity is manifested through the implementation by the territorial bodies of the National Police of Ukraine of preventive activities, joint projects with the public, as well as reporting on their administrative activities before the public. It is noted that administrative coercion is most often used in the activities of territorial bodies of the National Police of Ukraine. It is established that in internal legal relations territorial bodies of the National Police of Ukraine use organizational methods of administrative activity, through which the internal-organizational administration of territorial bodies of the National Police of Ukraine is implemented.

Key words: administrative and legal regulation, internal organizational administration, methods, National Police of Ukraine, principles, procedures, status, territorial police bodies, forms.

УДК 342.9

В. Ю. Квашин

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ НАПРЯМІВ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА, ЯКЕ ВИЗНАЧАЄ ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ГРОМАДЯН В ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ

Постановка проблеми. На сьогоднішній день вже ні в кого не викликає сумніву, що органи Державної митної служби України є важливим суб'єктом забезпечення прав та свобод громадян взагалі та у митній сфері зокрема. Втім, безсумнівним є той факт, що рівень захисту прав громадян напряму залежить від того, наскільки якісним є законодавство, яке регулює діяльність відповідного органу державної влади. В рамках окресленої в роботі проблематики мова йде саме про адміністративне законодавство, адже саме його норми спрямовані на врегулювання діяльності органів Державної митної служби взагалі та у напрямку забезпечення прав громадян зокрема. Разом із тим слід відзначити, що дане законодавство, в рамках окресленої проблематики, є недосконалим, що перш за все пов'язано із наявністю прогалин у ньому. А тому їх подолання в умовах сьогодення повинно мати першочергове значення для українського законодавця.

Стан дослідження. Проблема вдосконалення діяльності митних органів України неодноразово потрапляла у полу зору різних науковців. Зокрема його приділяли увагу: О.В. Комаров, С.В. Шевчук, Р.З. Лівшиц, О.А. Коваль, КЮ. Мельник, В.Т. Комзюк, Л.В. Мелех, В.В. Ладиченко, В.В. Король, Ю.О. Загуменна, В.Ю. Кобринський, А.Т. Комзюк, А.С. Крупник, Б.Я. Кузняк, В.А. Свічкарь, І.В. Кушнар'єв, О.Я. Стойко, В.В. Ченцов та багато інших. Однак, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, та враховуючи факт нещодавнього реформування ДФС, слід констатувати той факт, що на сьогодні в юридичній літературі фактично відсутні актуальні комплексні дослідження присвячені удосконаленню адміністративного законодавства, яке визначає правові засади забезпечення прав громадян в діяльності митних органів.

Саме тому **метою статті є:** окреслити напрями удосконалення адміністративного законодавства, яке визначає правові засади забезпечення прав громадян в діяльності митних органів

Виклад основного матеріалу. Починаючи наукове дослідження зауважимо, що в юридичній літературі існує чимала кількість підходів щодо визначення шляхів подолання прогалин в законодавстві. Однак, на нашу думку, в рамках пред'явленого наукового дослідження, найбільш

дієвим є такий спосіб подолання прогалин, як усунення, через здійснення нормотворчої діяльності, під якою ми будемо розуміти офіційну діяльність уповноважених суб'єктів держави та громадянського суспільства щодо встановлення, зміни, призупинення і скасування правових норм, їх систематизації [1, с.342]. При чому нормотворчість повинна передбачати як створення нових нормативно-правових актів, так і вдосконалення вже існуючих.

Варто відмітити, що питанню вдосконалення діяльності митних органів України приділяв увагу і сам законодавець. Зазначене віднайшло свій прояв у чималій кількості нормативно-правових актів, серед яких перш за все слід вказати «Стратегію реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки», метою якої є побудова сучасної та ефективної системи управління державними фінансами, яка здатна надавати якісні державні послуги, ефективно акумулюючи ресурси та розподіляючи їх відповідно до пріоритетів розвитку держави у середньо- та довгостроковій перспективі. Для досягнення окресленої мети були поставлені наступні завдання: повноцінне впровадження стратегічного та середньострокового бюджетного планування, що забезпечить розподіл ресурсів відповідно до визначених пріоритетів держави та посилення загальної бюджетно-податкової дисципліни; запровадження дієвої системи планування і оцінювання виконання державного бюджету, підвищення ролі і відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів щодо визначення пріоритетів своєї діяльності та ефективного використання таких коштів для їх досягнення; підвищення ефективності державних видатків завдяки проведенню комплексного аналізу доцільності та ефективності видатків і зміни підходів до їх здійснення шляхом переходу від утримання установ до надання якісних державних послуг; підвищення якості та ефективності адміністрування податків і зборів та рівня дотримання вимог податкового законодавства; посилення контролю за фіскальними ризиками та здійснення заходів для їх мінімізації, зокрема щодо державних підприємств, державних гарантій та інших умовних боргових зобов'язань; забезпечення стратегічного розподілу та проведення моніторингу державних інвестицій;

підтримка процесу бюджетної децентралізації шляхом забезпечення чіткого розподілу відповідних повноважень і ресурсів, а також забезпечення підзвітності місцевих бюджетів; підвищення рівня управлінської підзвітності та ефективності внутрішнього контролю та аудиту в органах влади на центральному та місцевому рівні [2].

В рамках нашого дослідження слід звернути на завдання відповідної Стратегії, яке полягає в удосконаленні системи митного контролю та сприянні сумлінним суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності. Так, для спрощення процесу адміністрування митних платежів та уникнення «заморожування» обігових коштів суб'єктів господарювання буде запроваджено єдиний рахунок для адміністрування митних платежів. Мінфіном буде удосконалено методика прогнозування надходжень митних платежів для підвищення якості індикативних показників. З метою запобігання незаконному ввезенню товарів без сплати податків у повному обсязі буде створено систему контролю за введенням в обіг товарів, у тому числі розширене використання реєстраторів розрахункових операцій та підвищення ефективності постмитного контролю. Також будуть визначені механізми обміну інформацією між Україною та суміжними країнами про кількість та вартість переміщуваних через митний кордон України товарів, удосконалені процеси управління ризиками під час здійснення контролю за митною вартістю товарів. Запровадження автоматизованих митних процедур передбачатиме аудит процесів, обладнання та програмного забезпечення, інтеграцію інформаційних систем у міжнародну систему транзиту і систему аналізу та управління ризиками. Модернізована ІТ-архітектура забезпечить інтеграцію митних і податкових баз даних [2].

Окремої та особливої уваги заслуговує Розпорядження КМУ від 27 грудня 2018 р. № 1101-р «Про схвалення концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику». Відповідно до вказаного нормативно-правового акту аєформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику, передбачається здійснювати за такими напрямами: спільні напрями реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику: оптимізація організаційної та функціональної структури; удосконалення процедури адміністративного оскарження; управління інформаційними системами та технологіями; розвиток персоналу, реформи для забезпечення добросовісності та антикорупційні заходи; прозорість та контрольованість реформи. Крім того, напрямами реформування в частині реалізації державної митної політики: сприяння безпеці та міжнародній торгівлі, включаючи спрощення та гармонізацію митних проце-

дур; сприяння ефективному справлянню митних платежів; розвиток інфраструктури, електронних технологій та сервісів для міжнародної торгівлі; захист суспільства, громадського здоров'я і безпеки навколишнього природного середовища та боротьба з незаконним переміщенням наркотичних засобів та зброї; підвищення ефективності міжнародного митного співробітництва [3]. Слід звернути увагу на те, що захист суспільства, громадського здоров'я і безпеки навколишнього природного середовища та боротьба з незаконним переміщенням наркотичних засобів та зброї передбачає: розроблення політики, систем, процедур та правових інструментів для ефективного управління ризиками, що дасть змогу забезпечити баланс між сприянням торгівлі та функціями безпеки; впровадження декларативного принципу щодо дотримання заходів нетарифного регулювання; використання митницею комплексу сучасних оглядових технологій та обладнання в пунктах пропуску, на вантажних терміналах, в морських портах і в аеропортах (наприклад, зважування без зупинки транспортного засобу, сканування без відкриття вантажу, інтелектуальне відеоспостереження тощо); підвищення інституційної спроможності у сфері правоохоронної діяльності митниці; створення системи сприяння захисту прав інтелектуальної власності, що не перешкоджає законній торгівлі та забезпечує протидію потраплянню на територію України контрафактних товарів; забезпечення митних лабораторій обладнанням і програмним забезпеченням та удосконалення процедур і методів роботи лабораторій [3].

Завершуючи розгляд бачення законодавця щодо вдосконалення діяльності митних органів України слід звернути увагу на той факт, що на сьогодні більшість нормативно-правових актів було розроблено ще до реформування Державної фіскальної служби, а тому вони практично не враховують таку реструктуризацію та тих змін в діяльності Державної митної служби, які були передбачені Положенням «Про Державну митну службу України». Крім того, слід підкреслити, що вказаними вище нормативними актами лише опосередковано визнається той факт, що ДМС виконує правоохоронну функцію, а відтак, його завдання в окресленій сфері визначено лише поверхнево. Ті ж положення, що вказують на необхідність покращення стану забезпечення прав громадян митними органами, зокрема мова йде про Розпорядження КМУ від 27 грудня 2018 р. № 1101-р «Про схвалення концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику», не визначають реальних правових механізмів їх удосконалення.

Справедливим буде відзначити, що проблемі вдосконалення адміністративного законодавства, яке визначає правові засади забезпечення діяль-

ності митних органів взагалі, та у контексті захисту ними прав громадян зокрема, приділялась увага і на доктринальному рівні. Втім, перш ніж розпочати розгляд наукових позицій слід підкреслити, що: *по-перше*, безпосередньо питання забезпечення прав громадян в діяльності митних органів здебільшого розглядалось лише поверхнево; а *по-друге*, більшість наукових робіт було побудовано на старому законодавстві, яке не враховувало той факт, що Державну митну службу України було виокремлено в окремий центральний орган виконавчої влади. Однак, незважаючи на вказане вище, праці науковців, які будуть розглянуті нижче, здійснили важливий вклад у розвиток митних органів України.

Так, до прикладу, О.В. Комаров, ще до реформування ДФС наголошував, що митниця є передусім правоохоронним органом, діяльність якого спрямована на гарантування митної безпеки та забезпечення національних митних інтересів держави. Саме тому в забезпеченні оптимального балансу між фіскальною та правоохоронною функціями митниці і митного контролю зокрема вбачаємо актуальне завдання і вектор подальшого інституційного розвитку державної митної справи в Україні. Безумовно, продовжує науковець, фіскальна та правоохоронна функції митниці нерозривно пов'язані. Однак фіскальна складова має бути логічним наслідком правоохоронної, а не головною метою діяльності митних органів, яка визначає пріоритети митної політики держави. Лише така розстановка пріоритетів, на наш погляд, дасть змогу уникнути конфліктності та збалансувати суперечливість завдань і функцій митних органів. Ключова проблема державного управління митною справою, на думку О.В. Комарова, полягає у розбалансованості державної митної політики [4, с.65].

Не можна не погодитись із думкою, яку у своєму науковому дослідженні висловлює С.В. Шевчук. Вчений відмічає, що сьогодні суттєво поглибилися дисбаланси міжвідомчого характеру у площині належного планування та прогнозування надходжень до Державного бюджету України з митних платежів, а також протидії правопорушень на митній території України. Відсутня законодавча чіткість щодо центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну митну політику, а також процесу визначення порядку та процедур проведення перевірок і звірок органами Державної митної служби. З огляду на зазначене вище, першочерговими заходами щодо вирішення кола означених питань, на думку вказаного автора, мають стати: узгодження норм Митного та Податкового кодексів України, а також інших нормативно-правових актів, що регламентують діяльність митної системи у площині визначення центрального органу

виконавчої влади; поступова діджиталізація державного регулювання та адміністрування митної діяльності, що сприятиме зменшенню бюрократичного чинника, раціоналізації бюджетних видатків, доступності та відкритості публічних сервісів; розробка програми дій щодо підтримки вітчизняних експортерів у площині виходу на нові товарні ринки, розширення міжнародної спеціалізації та доступу до фінансових ресурсів; удосконалення стану забезпечення матеріально-технічного оснащення митниць у розрізі впровадження технологій автоматизації та інформатизації процесів митного контролю та митного оформлення для уникнення корупційних ризиків та підвищення ефективної діяльності митних органів [5, с.70].

Висновок. Завершуючи представлене наукове дослідження слід підсумувати, що незважаючи на чималий науковий та законодавчий інтерес до проблеми забезпечення прав громадян митними органами, у цій царині існує чимала кількість проблем, які пов'язані із наявністю прогалин у відповідному адміністративному законодавстві. Тож, з метою вдосконалення адміністративного законодавства, яке визначає правові засади забезпечення прав громадян в діяльності митних органів пропонуємо:

- розробити дієву концепцію подальшого розвитку митних органів України, з чітким визначенням мети, завдань та напрямків їх реформування; тощо;
- вдосконалити правові засади взаємодії ДМС з іншими правоохоронними органами. Зокрема на сьогодні першочергового значення набуває розробка та запровадження «Порядку взаємодії органів Державної митної служби України з Державною прикордонною службою України», а також «Порядку взаємодії Державної митної та Державної податкової служби України». Адже саме взаємодія з цими органами державної влади, як показала практика, має пріоритетне та стратегічне значення для Державної Митної служби України;
- необхідно переглянути вимоги, які ставляться до кандидатів на службу в ДМС, вдосконалити їх первинну та подальшу підготовку;
- окрему увагу необхідно присвятити покращенню митних процедур;
- перегляду потребує правовий статус Державної митної служби, зокрема слід розширити перелік повноважень вказаного органу державної влади в контексті реалізації ним функцій, які пов'язані із забезпечення прав громадян. Крім того, слід посилити відповідальність органів ДМС та їх посадових за невиконання та/або неналежне виконання своїх обов'язків в окресленій сфері суспільних відносин;
- створити сприятливі правові основи для запровадження новітніх управлінських технологій в діяльність ДМС;

- необхідним є розширення прав інших учасників митних правовідносин, зокрема в частині оскарження дій/бездіяльності митних органів;

- підвищити рівень державних гарантій діяльності ДМС та інших учасників митних правовідносин.

Запровадження вказаних вище змін, на наше переконання, сприятиме не тільки покращенню практичної діяльності органів Державної митної служби України, а й якісно вплине на стан забезпечення ними прав та свобод громадян в митній галузі. Разом із тим, недостатньо вдосконалювати виключно адміністративне законодавство, перегляду також потребують організаційні засади забезпечення прав громадян органами ДМС.

Література

1. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: Підручник. 2-ге видання. К.: Алерта; ЦУЛ, 2011. 520 с.
2. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки / Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-p/conv>.
3. Про схвалення концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику / Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2018 № 1101-р.
4. Комаров О. В. Удосконалення фіскальної політики в галузі державної митної справи. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія: Державне управління.* 2017. № 4. С. 62–67.
5. Шевчук С. В. Аналіз теоретико-методологічних підходів визначення поняття «митні інтереси». *Економіка та держава.* 2018. № 10. С. 42–48.

Анотація

Квашин В. Ю. До проблеми визначення напрямів удосконалення адміністративного законодавства, яке визначає правові засади забезпечення прав громадян в діяльності митних органів. – Стаття.

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства України, визначено напрями удосконалення адміністративного

законодавства, яке визначає правові засади забезпечення прав громадян в діяльності митних органів. Наголошено, що недостатньо вдосконалювати виключно адміністративне законодавство, перегляду також потребують організаційні засади забезпечення прав громадян органами Державної митної служби України.

Ключові слова: законодавство, адміністративне законодавство, прогалина, правові засади, забезпечення прав громадян, митні органи.

Аннотация

Квашин В. Ю. К проблеме определения направлений совершенствования административного законодательства, которое определяет правовые основы обеспечения прав граждан в деятельности таможенных органов. – Статья.

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины, определены направления совершенствования административного законодательства, которое определяет правовые основы обеспечения прав граждан в деятельности таможенных органов. Отмечено, что недостаточно совершенствовать исключительно административное законодательство, в совершенствовании также нуждаются организационные основы обеспечения прав граждан органами Государственной таможенной службы Украины.

Ключевые слова: законодательство, административное законодательство, пробел, правовые основы, обеспечение прав граждан, таможенные органы.

Summary

Kvashyn V. Yu. To the Problem of Determining Directions for Improving Administrative Legislation, which Determines the Legal Basis of Ensuring the Rights of Citizens in the Activities of Customs Authorities. – Article.

In the article, on the basis of the analysis of scientific views of scientists and norms of the current legislation of Ukraine, the directions of improvement of administrative legislation are determined, which defines the legal bases for ensuring the rights of citizens in the activity of customs bodies. It was emphasized that administrative legislation alone is not enough to improve, and the organizational framework for ensuring the rights of citizens by the State Customs Service of Ukraine is also needed.

Key words: legislation, administrative legislation, gap, legal basis, protection of citizens' rights, customs authorities.

УДК 342.951

П. О. Комірчий
кандидат юридичних наук, доцент,
докторант кафедри публічного управління та адміністрування
Національної академії внутрішніх справ

ОСОБЛИВІ ПИТАННЯ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА, ЯКЕ РЕГЛАМЕНТУЄ ПУБЛІЧНУ СЛУЖБУ В ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ УКРАЇНИ

Постановка питання. Правоохоронна сфера повсякчас була та залишається однією з найважливіших умов формування будь-якої правової держави. Це можна пояснити соціально-правовою сутністю цієї сфери, обумовленою її складовими, а також впливом цих складових на цивілізаційний розвиток держави у напрямку розбудови сучасної правової держави за прикладом держав-членів Європейського Союзу. Щонайперше, слід зазначити, що правоохоронна сфера складається з наступних структурних елементів:

1) правоохоронна система, тобто статичний елемент правоохоронної сфери, що охоплює: публічні органи влади та публічну службу, які виконують правоохоронну функцію; академічні кола вчених-юристів та кола юристів-практиків, якими проектується та обґрунтовується теоретична та практична площина для формування стратегії охорони правопорядку, прав фізичних і юридичних осіб, реалізації цієї стратегії тощо;

2) правоохоронна діяльність органів публічної служби – динамічний елемент правоохоронної сфери. У цьому контексті необхідно враховувати, що не всі органи, які здійснюють правоохоронну функцію, є правоохоронними органами, однак, усі правоохоронні органи реалізують правоохоронну функцію держави, що для них є генеральною, визначальною. При цьому на сьогоднішній день, хоча публічна служба охоплює службу в державних органах та в органах місцевого самоврядування, органи публічної служби в правоохоронній сфері України до створення в нашій державі «муниципальної поліції, ототожнюються переважно з відповідними державними правоохоронними органами;

3) інституційно-функціональна частина правоохоронної сфери – гібридний елемент правоохоронної сфери, що охоплює: правосвідомість членів суспільства; акти застосування права та правозастосовна діяльність; заходи юридичної відповідальності та інші державні примусові заходи і т. д.

Таким чином, слід в повній мірі погодитись з українським юристом-адміністративістом С.Г. Брателем у тому, що вплив правоохоронної сфери на формування та утвердження правової держави обумовлений тим, що ця сфера є «гарантом створення чіткого механізму контролю за правопорядком та законністю в суспільстві». При цьому сьогодні на високому державному рівні проголошу-

ється, що відповідний механізм в нашій державі має неухильно вибудовуватись у контексті європеїзації нашої правової системи, що відповідає європейському вектору розвитку України [1, с. 54]. Утім, слід визнати той факт, що окреслене питання залишається по сьогодні особливою державотворчою та адміністративно-правовою проблемою. Це пояснимо тим, що уподібнення існуючої в нашій державі моделі механізму контролю за правопорядком і законністю в суспільстві до відповідної абстрактної європейської моделі має враховувати те, що вони не є рівнозначними не лише за формою, але й за змістом.

Аналіз наукової літератури та невирішені раніше питання. Питанню удосконалення адміністративного законодавства України, що регламентує публічну службу в правоохоронній сфері України у тій чи іншій мірі вже приділяли увагу В.Б. Авер'янов, Р.Г. Ботвінов, С.Г. Братель, М.В. Калатур та інші українські вчені. Поряд із тим, слід зазначити, що за останні роки чинне законодавство України про публічну службу у правоохоронній сфері зазнало низки змін, які сукупно обумовлюють потребу перегляду пропозицій та застережень стосовно вдосконалення цього законодавства. Утім, вже опубліковані пропозиції вчених стосовно вдосконалення відповідної частини законодавства, на нашу думку, можуть бути використані в якості належного теоретичного підґрунтя для формулювання актуальних пропозицій та застережень стосовно здійснення процесу удосконалення діючого законодавства про публічну службу в сфері правоохорони.

Отже, метою цієї наукової розвідки є формулювання пропозицій та застережень стосовно вдосконалення адміністративного законодавства України, що регламентує публічну службу в правоохоронній сфері нашої держави. Досягнення цієї мети уможливується в результаті виконання наступних завдань: 1) здійснення критичного аналізу чинного законодавства України та пропозицій вітчизняних вчених стосовно вдосконалення законодавства про публічну службу в правоохоронній сфері; 2) окреслення основних застережень, що мають бути враховані під час процесу вдосконалення відповідної частини національного законодавства; 3) узагальнення у висновках результатів проведеного дослідження.

Виклад основного матеріалу. Критично аналізуючи питання удосконалення законодавства, що регламентує публічну службу в правоохоронній сфері, Р.Г. Ботвінов цілком справедливо наголошує на тому, що «за всією подібністю державного устрою багатьох держав кожна з них унікальна, у кожній діє своя система органів, котрі здійснюють правоохоронну діяльність». Більше того, як зазначає український науковець, у багатьох з цих держав «в організації правоохоронних органів віддається перевага місцевим громадам, які мають іноді значні етнокультурні відмінності, що визначають особливості системи правоохорони окремого регіону або суб'єкта федерації». Також слід погодитись із Р.Г. Ботвіновим й тому, що «зарубіжний досвід дає можливість уникнути окремих негативних моментів у реформуванні правоохоронної діяльності, але не може дати універсального або оптимального рецепту організації правоохоронної служби» [2]. У межах цієї ж логіки М.В. Калатур наголошує на тому, що рішення щодо запозичення в Україну того чи іншого зарубіжного досвіду з адміністративно-правового забезпечення організації та функціонування правоохоронних органів (зокрема, слідчих органів) «має бути обґрунтованим і виваженим й враховувати не лише можливі позитивні ефекти від його впровадження». Науковець вказує на те, що окрім очікуваних позитивних наслідків в практичній дійсності слід ґрунтовно підходити до аналізу (в кожному конкретному випадку запозичення відповідного досвіду) наступних чинників: 1) «доцільність переймання зарубіжного досвіду, виходячи зі стану національного кримінального процесуального законодавства та власне стану досудового розслідування, наявних недоліків і колізій і, відповідно, перспектив їх вирішення»; 2) «необхідні витрати матеріальних, фінансових, кадрових, інформаційних та інших ресурсів та, відповідно, реальне становище держави за цими позиціями»; 3) «співвідношення отриманого результату й понесених витрат на його досягнення в якісному та кількісному еквіваленті»; 4) «потреби та очікування громадськості в даній сфері правовідносин»; 5) «особливості національної правової культури, стану злочинності, адміністративно-територіального й державного устрою та інших специфічних для кожної країни ознак» [3, с. 234–235].

Отже, запозичуючи зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання органів публічної служби в правоохоронній сфері та правового статусу цієї служби, особливостей діяльності публічних службовців в правоохоронній сфері, необхідно орієнтуватись не лише на показники ефективності цього регулювання та на наявну інформацію про ефективність діяльності публічної служби у відповідній сфері зарубіжних держав, але й враховувати:

1) *розбіжності усталених систем органів публічної служби в правоохоронній сфері України та*

відповідної зарубіжної держави, зокрема розбіжності, обумовлені культурним аспектом (зокрема, юридичним культурним аспектом), історичним контекстом, розбіжності сучасних умов існування держав. Р.Г. Ботвінов звертає увагу на те, що «вивчення зарубіжного досвіду формування правоохоронної служби держав, що представляють основні сучасні політико-правові системи, підтверджує, що підходи в її організації тісно пов'язані з їх історичними традиціями і культурою». Зокрема, дослідження системи публічної служби США, Великої Британії, Франції, Німеччини, Італії, Фінляндії, Швеції та Китаю показують, що публічна служба – це «важливий компонент організації управління суспільними справами», а «правоохоронні органи і публічна (державна) служба на посадах у цих органах, з одного боку, організовані на загальних принципах організації державної служби, з іншого – враховують специфіку і характер правоохоронної діяльності». У цьому контексті «досвід іноземних держав показує різні підходи у визначенні статусу державних службовців правоохоронних органів» [2]. Тобто, окрім того, що в процесі запозичення досвіду зарубіжних держав слід враховувати той факт, що наша правова система та правова система держави, досвід якої запозичується, відрізняється, необхідно також мати на увазі, що не існує єдиної «європейської моделі організації та функціонування публічної служби в правоохоронній сфері». Відтак, процес запозичення зарубіжного досвіду, як стратегічний нормотворчий процес з «європейським вектором», в дійсності означає запозичення досвіду різних держав-членів ЄС. У такому разі необхідно враховувати не лише розбіжності історії, юридичної традиції адміністративно-правового впливу в Україні та зарубіжних держав, досвід яких запозичується, але й відповідні розбіжності між особливостями правових систем цих держав-членів Євросоюзу, розбіжності в їх досвіді відповідного правового регулювання;

2) *дійсну необхідність здійснення запозичення в контексті змісту всього «пакету» запозичення, а також готовність нашої правової системи та суспільства до впровадження запозиченого досвіду в повному обсязі.* Український вчений Е.В. Бабенко у дисертаційній праці «Доктрина захисту трудових прав працівників при припиненні трудових правовідносин», досліджуючи можливості запозичення європейського досвіду унормування правового становища працівників і службовців під час здійснення процедур банкрутства підприємств (установ, організацій), в яких вони працюють (здійснюють службові обов'язки), порівнюючи український та європейський досвід врегулювання припинення трудових правовідносин на підставі процедур банкрутства, встановив, що відповідне законодавство держав-членів ЄС у низці випадків передбачає значно нижчий рівень захисту прав працівників у по-

рівнянні з українським законодавством [4, с. 12]. Відповідні випадки, певна річ, можуть мати місце в контексті запозичення європейського досвіду адміністративно-правового регулювання публічної служби у правоохоронній сфері зважаючи на те, що умови, в яких функціонує наша держава та держави-члени ЄС, не є очевидно однаковими. Для прикладу назвемо ФРН, для якої характерна певна «розпорошеність» органів розслідування (Федеральні поліцейські відомства охоплюють: Федеральне відомство з охорони Конституції – політична поліція й контррозвідка, Військову поліцію бундесверу, Федеральне відомство по кримінальних справах – кримінальна поліція, Службу митного розшуку Міністерства фінансів, Федеральну прикордонну охорону, залізничну й повітряну поліцію Міністерства транспорту [3, с. 247]). Певна річ, ця «розпорошеність» ускладнює процес функціонування держави в досліджуваній сфері (злагодженість діяльності цих органів уможливлена лише тривалою історією взаємодії, в якій було вироблено певні правила координації діяльності, співпраці тощо), вимагає витрат більшого обсягу ресурсів на узгодженість цих органів влади.

Більш того, враховуючи високий рівень корупції в правоохоронній системі України, а також той факт, що окремі території нашої держави не знаходяться під фактичним управлінням центральних органів виконавчої влади України, можемо припустити, що автоматичне запозичення досвіду держав-членів ЄС в регулюванні діяльності публічних службовців в правоохоронній сфері може у тій чи іншій мірі загрожувати національній безпеці нашої держави;

3) *обсяг фінансових витрат на впровадження запозиченого досвіду та подальшу реалізацію цього досвіду.* Вказана обставина є надзвичайно важливою для нашої держави з огляду як на численні кризові економічні явища в сучасній Україні, так і нагальну необхідність спрямування належного фінансування на оборонну сферу держави.

Відтак, досліджуючи зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання публічної служби у правоохоронній сфері доцільно спершу вирішити питання про те, які саме держави становлять для нас дослідницький інтерес. При цьому відповідний інтерес не повинен обмежуватись лише посиланням на «європейський вектор» розвитку нашої держави, адже значну користь для розвитку адміністративно-правового регулювання публічної служби у правоохоронній сфері нашої держави може обумовити також критичний аналіз зарубіжного досвіду тих держав, з якими в нас є спільна історія формування юридичної думки та правової системи.

Висновки. Підводячи підсумок викладеному, слід зауважити, що в контексті вдосконалення чинного законодавства про публічну службу в правоохоронній сфері України необхідно врахувати

наступне, *по-перше*, доцільно дослідити досвід адміністративно-правового регулювання публічної служби у правоохоронній сфері держав пострадянського простору, котрі, так само, як і наша держава, входили до складу колишнього СРСР, проте, на сьогоднішній день здійснюють чи вже здійснили докорінні реформи правоохоронної системи, орієнтуючись на кращі світові практики регулювання публічної служби в правоохоронній сфері. *По-друге*, вбачається доцільність в аналізі адміністративно-правового регулювання публічної служби в правоохоронній сфері держав-членів Європейського Союзу, зважаючи на європейські амбіції України, на сьогодні закріплені в тексті Основного Закону, в межах яких здійснюється європеїзація національного законодавства та провадяться реформи суб'єктів публічної адміністрації та публічного адміністрування.

Література

1. Братель С.Г. Шляхи реформування правоохоронної системи України. *Роль правоохоронних органів у формуванні правової держави в р умовх євроінтеграції України* : матер. Всеукр. підсумк. наук. практ. конф. (Київ, 12 берез. 2015 р.). Київ: НАВС, 2015. Ч. 1. С. 54–56.
2. Ботвінов Р.Г. Організаційні засади діяльності правоохоронної служби: зарубіжний досвід. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2016. № 2(15). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamcudu_2016_2_16 (дата звернення: 02.04.2019).
3. Калатур М.В. Адміністративно-правові засади організації та функціонування слідчих підрозділів правоохоронних органів : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2019. 432 с.
4. Бабенко Е.В. Доктрина захисту трудових прав працівників при припиненні трудових правовідносин : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.05. Київ, 2019. 423 с.

Анотація

Комірчий П. О. Особливі питання удосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує публічну службу в правоохоронній сфері України. – Стаття.

У статті розглядаються проблемні питання вдосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує публічну службу в правоохоронній сфері України в контексті європеїзації національного законодавства. Автором наголошується, що приведення українського адміністративного законодавства у відповідній сфері до законодавства зарубіжних держав (особливо держав-членів Європейського Союзу) є досить проблематичним питанням. Доводиться, що вдосконалення національного законодавства про публічну службу в правоохоронній сфері України через запозичення відповідного зарубіжного досвіду повинно відбуватись з урахуванням: розбіжностей усталених систем органів публічної служби в правоохоронній сфері України та відповідної зарубіжної держави; дійсної необхідності здійснення запозичення в контексті змісту всього «пакету» запозичення; готовності вітчизняної правової системи та суспільства до впровадження запозиченого зарубіжного досвіду в повному обсязі; обсягу фінансових витрат на впровадження запозиченого досвіду та подальшої реалізації

цього досвіду. У висновках окреслюються подальші перспективи вдосконалення законодавства України про публічну службу в правоохоронній сфері.

Ключові слова: європеїзація законодавства, законодавство України, правоохоронна сфера, публічна служба, публічні службовці, реформа законодавства.

Аннотация

Комірчий П. А. Особые вопросы совершенствования административного законодательства, регламентирующего публичную службу в правоохранительной сфере Украины. – Статья.

В статье рассматриваются проблемные вопросы совершенствования административного законодательства, регламентирующего публичную службу в правоохранительной сфере Украины в контексте европеизации национального законодательства. Автором отмечается, что приведение украинского административного законодательства в соответствующей сфере путем заимствования законодательства зарубежных государств (особенно государств-членов Европейского Союза) является весьма проблематичным вопросом. Доказывается, что совершенствование национального законодательства о публичной службе в правоохранительной сфере Украины путем указанного заимствования должно происходить с учётом: разногласий устоявшихся систем органов публичной службы в правоохранительной сфере Украины и соответствующей зарубежной страны; действительной необходимости осуществления заимствования в контексте содержания всего «пакета» заимствования; готовности отечественной правовой системы и общества к внедрению заимствованного зарубежного опыта в полном объёме; объёма финансовых затрат на внедрение заимствованного опыта и дальнейшей реализации этого опыта. В выводах определяются дальнейшие перспективы

совершенствования законодательства Украины о публичной службе в правоохранительной сфере.

Ключевые слова: европеизация законодательства, законодательство Украины, правоохранительная сфера, публичная служба, публичные служащие, реформа законодательства.

Summary

Komirchyi P. O. Specific issues of improving the administrative legislation governing public service in the law enforcement sphere of Ukraine. – Article.

The article discusses the problematic issues of improving the administrative legislation governing public service in the law enforcement sphere of Ukraine in the context of the Europeanization of national legislation. The author notes that bringing Ukrainian administrative legislation in the relevant field of foreign countries legislation (especially member states of the European Union) is a very problematic issue. It is proved that the improvement of national legislation on public service in the law enforcement sphere of Ukraine through borrowing relevant foreign experience should take into account: disagreements of established systems of public service bodies in the law enforcement sphere of Ukraine and the corresponding foreign country; the actual need for borrowing in the context of the content of the entire “package” of borrowing; readiness of the domestic legal system and society to implement fully the borrowed foreign experience; the amount of financial costs for the application of the borrowed experience and the further implementation of this experience. The conclusions outline further prospects for improving the legislation of Ukraine on public service in the law enforcement sphere.

Key words: Europeanization of legislation, law enforcement area, legislation of Ukraine, public servants, public service, reform of legislation.

УДК 338.22(477):65.0128

Д. О. Кошиков
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри поліцейської діяльності
та публічного адміністрування факультету № 3
Харківського національного університету внутрішніх справ

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Постановка проблеми. Економіка є основою діяльності будь-якої країни. Завдяки стабільно функціонуючій економіці підвищується добробут населення, розвивається промисловість, аграрний сектор, безперервно функціонують об'єкти інфраструктури, енергетики, житлово-комунального господарства. Завдяки належно налагодженим економічним процесам відбувається всебічний розвиток регіонів, реалізуються місцеві програми соціально-економічного розвитку областей, що дає кожному громадянину реалізувати надані Конституцією України права і свободи. Разом із цим ми розуміємо, що порушення зазначених економічних процесів негативно впливає на життєдіяльність країни, несе ризики для існування держави взагалі та його державних інститутів, зокрема.

Отже важливість захисту економічних інтересів держави, фізичних та юридичних осіб, що охоплюється поняттям «економічна безпека», повинна бути предметом постійної уваги, як науковців, так і фахівців практиків, що відповідають за реалізацію державної політики в усіх сферах життя.

Аналіз останніх публікацій. Питання визначення сутності та складових економічної безпеки в останні роки були предметом наукових праць таких вчених як Бондаревська О.М., Гбур З.В., Каламбет (Юдіна) С.В., Кириленко Б.О., Мандзіновська Х.О., Резнік О.М., Сундук А.М., Цвігун Т.В. [1, с. 55; 2, с. 99; 3, с. 346-347; 4, с. 161; 5, с. 233; 6, с. 5-6; 7, с. 151]. В той же час маємо відмітити, що останні зміни, що відбуваються у суспільно-політичній ситуації нашої країни, зміни в поточному законодавстві щодо здійснення правозастосовної діяльності в сфері економічної безпеки зумовлюють проведення додаткових наукових пошуків в цьому напрямі.

Метою статті здійснення наукового аналізу змісту поняття «економічна безпека», надання відповідного авторського формулювання його сутності, а також визначення й опис його основних ознак та складових елементів.

Виклад основного матеріалу. Термін «економічна безпека» поєднує в собі сполучення двох понять «економіка» та «безпека», а отже вважаємо, що є сенс розглянути їх сутність, що, на нашу думку, дозволить більш коректно дослідити зміст та ознаки економічної безпеки України, як правової категорії.

Поняття економіка, здебільшого, досліджується у працях фахівців в галузі економічної теорії, підприємництва, економіки підприємств тощо, і не має у більшості випадків однокомпонентного розуміння. Так С.Д. Дзюбик визначає економіку як:

1) сферу господарської діяльності людей, де створюються матеріальні блага та послуги (економіка – це господарська система, в якій людина здійснює усвідомлену діяльність з метою добування життєво необхідних для неї благ);

2) господарську діяльність, пов'язану із забезпеченням раціонального, економічного влаштування справи незалежно від характеру кінцевого результату;

3) сукупність виробничих відносин, певним чином пов'язаних з рівнем розвитку продуктивних сил суспільства [8].

С.В. Мочерний говорить про такі значення економіки як: 1) сукупність економічних відносин між людьми, яка утворюється в процесі господарської діяльності, тобто виробництва продуктів і послуг, обміну ними, розподілу благ та їх споживання; 2) наукова дисципліна, певна система економічних наук, яка вивчає закони та закономірності господарської діяльності людей, розвитку певних економічних систем [9].

В працях В.Д. Базилевича та А.В. Сірка термін «економіка» застосовують у чотирьох значеннях:

1) народне господарство певної країни, групи країн або всього світу;

2) сфера господарської діяльності людини, у якій створюються, розподіляються і споживаються життєві блага;

3) економічна наука, що вивчає різноманітні економічні явища і процеси, які відбуваються в суспільстві;

4) сукупність економічних відносин між людьми у сфері виробництва, розподілу, обміну і споживання продукції, що утворюють певну економічну систему [10, с. 13-14; 11].

На думку Л.С. Шевченко економіка включає сукупність сфер господарської діяльності, а саме:

– сферу виробництва – створення матеріально-речових благ, що задовольняють людські потреби;

– сферу послуг – діяльність людей, результати якої не набувають речової форми (банківські,

освітні, транспортні, інформаційні послуги, консультування тощо);

– сферу створення нематеріальних благ – розробку продуктів інтелектуальної власності (винаходи, товарні марки, фірмові найменування); набуття прав користування окремими ресурсами; завоювання репутації, ділового іміджу фірми [12, с. 6].

Важливим в цьому аспекті для нас виступає позиція А.У. Уразова щодо змісту економічних відносин, які представляють собою суспільні відносини і зв'язки, що складаються між людьми в процесі виробництва, розподілу, обміну та споживання матеріальних благ та послуг. Така трактовка змісту і структури економічних відносин обумовлена тим, що виробництво, економічна діяльність людей в цілому здійснюється в кінцевому рахунку для задоволення матеріальних потреб. Ці потреби задовольняються шляхом споживання створених у виробництві товарів та послуг. Споживанню ж передують розподіл та обмін вироблених матеріальних благ. Саме тому, економічні відносини становлять цілісну сукупність відносин, що складаються між людьми в сфері виробництва, розподілу, обміну та споживання матеріальних благ і послуг [13].

Аналіз зазначених наукових підходів дають нам змогу висловити позицію, що, здебільшого, термін економіка пов'язується із сферою суспільного життя в якій складаються особливі суспільні відносини (економічні відносини) з приводу виробництва, розподілу, обміну та споживання матеріальних благ і послуг.

Наступним визначимо поняття «безпека» та його дотичність до сфери економіки. В Оксфордському тлумачному словнику безпеку інтерпретують як: свободу чи захист від небезпеки чи тривоги; заходи, вжиті для гарантування безпеки країни, особи, цінності» [14]. Юридична енциклопедія визначає її як стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз. Розрізняють різні типи безпеки за масштабом (міжнародна, регіональна, локальна); за суб'єктами (особиста, суспільна, національна, колективна); за суспільними сферами (політична, економічна, військова, екологічна, радіаційна тощо) [15].

З.С. Павленко узагальним розуміння терміну «безпека» за такими напрямками: безпека як стан захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства, держави; безпека як відсутність небезпеки, збереження, надійність; безпека як властивість (атрибут) системи; безпека як специфічна діяльність; безпека як стан між різними суб'єктами соціуму; безпека як стан, що сприяє найбільш повному задоволенню потреб соціальної системи; безпека як сукупність факторів, що забезпечують розвиток держави; безпека як культурно-історичний феномен [16, с. 109].

На думку В.П. Циганова безпека – це діяльність людей, суспільства, держави, світового співтовариства народів щодо виявлення, запобігання, послаблення, відвернення загрози, здатної загубити їх, позбавити матеріальних і духовних цінностей, завдати невідшкодованих збитків, заблокувати шляхи для прогресивного розвитку [17, с. 32]. С.І. Урба розглядає це поняття як стан відсутності будь-якої загрози; бажаний стан суспільства, держави та окремої особи. На його думку поняття «безпека» завжди використовується як характеристика захищеності будь-якого об'єкта від впливу зовнішніх і внутрішніх загроз або, навпаки, як захищеність від впливу будь-якого об'єкта [18, с. 34].

Отже, узагальнюючі наведені точки зору стосовно сутності терміну «безпека» та його вживання у сучасній науковій літературі можемо сказати, що він характеризується наступними ознаками:

1) відсутність загроз життю та здоров'ю людей, певним суспільним відносинам або об'єктам інфраструктури;

2) це певний стан стабільності при якому громадяни в повній мірі реалізують надані їм права і свободи, а інфраструктурні об'єкти функціонують в нормальному для них режимі.

Отже співставлення термінів дозволяють нам казати, що економічну безпеку попередньо можна визначити як відсутність загроз для суспільних відносин з приводу виробництва, розподілу, обміну та споживання матеріальних благ і послуг.

Наступним перейдемо до аналізу наукових точок зору на цей термін. На початку дослідження відмітимо, що у спеціалізованій економічній та правовій літературі існує чимало поглядів на зміст економічної безпеки, а отже єдиного узагальненого визначення цієї категорії не існує, оскільки воно залежить від обраного кожним дослідником напрямку своєї роботи.

Відповідно до першого напрямку, економічна безпека є певним станом економіки, здатним протистояти зовнішнім та внутрішнім загрозам. Так, Л.П. Гончаренко говорить, що економічна безпека – це стан економіки, який забезпечує достатній рівень соціального, політичного і оборонного існування й розвитку держави невразливість і незалежність її економічних інтересів стосовно можливих зовнішніх і внутрішніх загроз і впливів [19]. В.С. Паньков, який досліджував національну економічну безпеку, розумів її як стан національної економіки, що характеризується стійкістю, «іммунітетом» до дії зовнішніх і внутрішніх факторів, що порушують нормальне функціонування суспільного відтворення та підтримують досягнутий рівень життя населення і тим самим викликають підвищену соціальну напругу в суспільстві, а також загрозу самому існуванню держави [20, с. 114]. В.О. Гончарова визначала

національну економічну безпеку як такий стан національної економіки, при якому зберігається стійкість і здатність до несприятливих умов розвитку внутрішніх і зовнішніх процесів [21, с. 18].

За другим підходом ключовим елементом економічної безпеки визначалися методи нейтралізації існуючих загроз. Зокрема, О.В. Скорук підкреслював, що економічна безпека держави – це стан економіки держави, для забезпечення якого створюються стійкі та науково обґрунтовані методи нейтралізації негативного впливу внутрішніх і зовнішніх загроз, з'являються необхідні умови для стабільного соціально-економічного розвитку держави, захисту національних економічних інтересів та підвищення добробуту громадян [22, с. 40]. Майже аналогічно З.В. Гбур обґрунтовував думку, що економічна безпека забезпечується стійкими та обґрунтованими методами нівелювання впливу загроз внутрішнього та зовнішнього середовища, при якому створюються належні умови для розвитку стабільної соціально-економічної системи [2, с. 99]. В.І. Мунтіян у своїх роботах взагалі визначав економічну безпеку як загальнонаціональний комплекс заходів, спрямованих на постійний та стабільний розвиток економіки держави, що містить механізм протидії внутрішнім і зовнішнім загрозам [23, с. 10].

Відповідно до третього підходу, економічна безпека пов'язується із здатністю економіки до подальшого розвитку з метою забезпечення сталого розвитку держави. Наприклад Я.А. Жаліло говорить, що економічна безпека – це складна багатфакторна категорія, що характеризує здатність національної економіки до розширеного відтворення з метою задоволення на визначеному рівні потреб і власного населення, і держави, протистояння дестабілізуючій дії чинників [24, с. 143]. О.М. Сундук відстоює позицію про те, що економічна безпека – це стан забезпеченості необхідними ресурсами на рівні, який дозволяє гарантувати розвиток і зростання економіки та соціальної сфери при достатньому захисті економічних інтересів від системи загроз зовнішнього і внутрішнього походження [6, с. 5-6]. Майже аналогічно Цвігун Т.В. сказує на те, що економічна безпека передбачає спроможність національної економіки забезпечити свій незалежний розвиток, стабільність інститутів громадянського суспільства, достатній оборонний потенціал держави за різних несприятливих умов і подій, а також здатність країни захистити власні інтереси від зовнішніх і внутрішніх загроз [7, с. 151].

За четвертим напрямом із економічну безпеку також розглядають економічну безпеку як стан економіки, коли забезпечується гарантований захист національних інтересів, гармонійний, соціально направлений розвиток країни в цілому, достатній економічний та оборонний потенціал [25, с. 18; 26, с. 47].

Отже, на підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що в залежності від обраного підходу економічну безпеку пов'язують із станом економіки при якому: забезпечується стійкість економіки від зовнішніх та внутрішніх загроз; забезпечується розвиток економіки для задоволення потреб суспільства і держави; забезпечується захист національних інтересів та прав громадян в економічній сфері; створюються методи захисту держави від потенційних загроз в суспільно-економічній сфері.

Якщо ж дослідити норми чинного законодавства України то можемо відмітити, що державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямовується на забезпечення воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, кібербезпеки України тощо [27]. Забезпечення економічної безпеки пов'язується із розвитком, економічним зростанням, що забезпечується створенням найкращих умов для інвесторів, залучення іноземних інвестицій у ключові галузі економіки; забезпеченням готовності економіки до відбиття Україною збройної агресії; підвищенням стійкості національної економіки до негативних зовнішніх впливів, диверсифікації зовнішніх ринків, торговельних та фінансових потоків; ефективним використанням бюджетних коштів; стабілізацією банківської системи та ін. [28]. Відповідно до змісту нормативних актів центральних органів виконавчої влади економічна безпека – це стан національної економіки, який дає змогу зберігати стійкість до внутрішніх та зовнішніх загроз, забезпечувати високу конкурентоспроможність у світовому економічному середовищі і характеризує здатність національної економіки до сталого та збалансованого зростання [29]. Аналізовані нормативно-правові акти дають можливість виокремити такі ознаки економічної безпеки як розвиток та стійкість. Розвиток економічної системи зазвичай пов'язується з економічним зростанням, а його темпи розглядаються як характеристики цього зростання. В свою чергу, стійкість економічної системи пов'язана з її здатністю зберігати динамічну рівновагу, успішно адаптуватися за допомогою політичних, правових та інших механізмів до умов, що змінюються, зокрема ефективно долати кризові явища [30].

Отже, економічна безпека – це складова національної безпеки України, що представляє собою стан суспільних відносин, які складаються з приводу виробництва, розподілу, обміну та споживання матеріальних благ та послуг, що характеризує їх захищеність та стійкість до зовнішніх і внутрішніх загроз, гарантує захист національних економічних інтересів, сприяє реалізації соціально-економічних прав і свобод громадян, а також створює умови для подальшого розвитку і зростання національної економіки та забезпечує

конкурентоспроможність держави у світовому економічному середовищі.

У випадку закріплення цієї точки зору на сутність економічної безпеки можливо виокремити її ключові ознаки:

– основу економічної безпеки складають економічні відносини, тобто суспільні відносини, що виникають між фізичними та юридичними особами з питань виробництва, розподілу, обміну та споживання матеріальних благ та послуг;

– стан економічної безпеки залежить від стійкості економічних відносин, що являє собою їх міцність, надійність, передбачуваність, а також здатність протистояти зовнішнім та внутрішнім впливам, швидко адаптуватися до змін навколишнього середовища;

– економічна безпека створює умови для надійного захисту економічних інтересів держави, а громадяни можуть в повній мірі реалізувати надані їм права і свободи, як безпосередньо пов'язані зі сферою економіки, так і тих, що мають опосередковане відношення до неї;

– система економічних відносин сприяє розвитку національній економіці, що виражається у збільшенні показників добробуту населення, прибутку країни від торгівлі з іншими державами, збільшення обсягів вироблення продукції;

– економічна безпека сприяє тому, що держава здатна конкурувати з іншими країнами з позицій якості товарів, послуг, технологій виробництва, умов для розвитку економічних відносин та ін.

Окреслення відповідних ознак економічної безпеки зумовлює надання характеристики її складовим елементам. Відповідно до Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України [29] її структуру складають виробнича безпека, демографічна безпека, енергетична безпека, зовнішньоекономічна безпека, інвестиційно-інноваційна безпека, макроекономічна безпека, продовольча безпека, соціальна безпека, фінансова безпека. У наукових працях дуже часто зустрічається наступна класифікація елементів економічної безпеки: сировинно-ресурсна безпека; енергетична безпека; фінансова безпека; соціальна безпека; інноваційно-технологічна безпека; продовольча безпека; зовнішньоекономічна безпека [31, с. 74-75]. В той же час, існують думки, відповідно до яких вказаний перелік видів економічної безпеки є занадто розширеним. Зокрема, на думку О.В. Скорука до економічної безпеки держави варто віднести ті складові елементи, які характеризують лише економічні процеси та суміжні з ними явища: інвестиційно-інноваційна, фінансова, зовнішньоекономічна, продовольча та енергетична безпека [22, с. 41].

Якщо ми звернемо увагу на вагові коефіцієнти для розрахунку інтегрального показника економічної безпеки, то можемо побачити, що найбіль-

ший вплив на її стан впливають макроекономічна, фінансова, виробнича, енергетична безпеки.

Субіндекси економічної безпеки	Значення вагового коефіцієнта
Фінансова безпека	0,1294
Макроекономічна безпека	0,1224
Виробнича безпека	0,1218
Енергетична безпека	0,1148
Зовнішньоекономічна безпека	0,1095
Інвестиційно-інноваційна безпека	0,1089
Соціальна безпека	0,1013
Продовольча безпека	0,1007
Демографічна безпека	0,0913

Отже, на нашу думку, враховуючи наведені коефіцієнти до структури економічної безпеки недоцільно включати соціальну, демографічну та продовольчу безпеку. Це також впливає з тієї позиції, що на нашу думку, демографічна безпека та продовольча входять до соціальної безпеки. Безумовно ці останні три види мають відношення до економічної сфери, але більш у опосередкованій формі, натомість інші складові безпосередньо пов'язані із виробництвом, розподілом, обміном та споживанням матеріальних благ та послуг. Деякі сумніви можуть стосуватися місця продовольчої безпеки, але вона являє собою стан виробництва продуктів харчування в країні, що здатний повною мірою забезпечити потреби кожного члена суспільства в продовольстві належної якості за умови його збалансованості та доступності для кожного члена суспільства. В цьому разі продовольча безпека – це фактично рівень забезпеченості населення України продуктами харчування.

Соціальна безпека - це стан розвитку держави, за якого держава здатна забезпечити гідний і якісний рівень життя населення незалежно від віку, статі, рівня доходів, сприяти розвитку людського капіталу як найважливішої складової економічного потенціалу країни. З цього випливає, що забезпеченість населення держави продуктами харчування має безпосередній вплив на якість та рівень життя населення, а отже безпека продовольча виступає органічною складовою саме соціальної безпеки держави.

Із проведеного дослідження випливають наступні **висновки**:

1. Економічна безпека – це складова національної безпеки України, що представляє собою стан суспільних відносин, які складаються з приводу виробництва, розподілу, обміну та споживання матеріальних благ та послуг, що характеризує їх захищеність та стійкість до зовнішніх і внутрішніх загроз, гарантує захист національних економічних інтересів, сприяє реалізації соціально-економічних прав і свобод громадян, а також створює

умови для подальшого розвитку і зростання національної економіки та забезпечує конкурентоспроможність держави у світовому економічному середовищі.

2. Ознаками економічної безпеки слід визначити наступні:

– основу економічної безпеки складають економічні відносини, тобто суспільні відносини, що виникають між фізичними та юридичними особами з питань виробництва, розподілу, обміну та споживання матеріальних благ та послуг;

– стійкість та захищеність економічних відносин забезпечують стабільний стан економіки країни та, відповідно, економічної безпеки;

– економічна безпека забезпечує розвиток національної економіки, збереження та врахування національних економічних інтересів, а також реалізацію громадянами основних прав і свобод в економічній сфері.

3. До основних складових елементів, що складають економічну безпеку України належать фінансова безпека, макроекономічна безпека, виробнича безпека, енергетична безпека, зовнішньоекономічна безпека, інвестиційно-інноваційна безпека.

Перспективними напрямками подальших наукових досліджень ми можемо визначити аналіз економічної безпеки України як об'єкту адміністративно-правового регулювання.

Література

- Бондаревська О.М. Економічна безпека регіонів у системі економічної безпеки держави. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Економіка і менеджмент*. 2017. Вип. 24(2). С. 54–57.
- Гбур З.В. Економічна безпека України в сучасних умовах. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 2. С. 97–101.
- Каламбет (Юдіна) С.В., Кириленко Б.О. Економічна безпека як багаторівнева система. *Економіка і суспільство*. 2016. Вип. 5. С. 344–349.
- Мандзіновська Х.О. Економічна безпека держави: сутність, складові елементи та проблеми забезпечення. *Наукові записки [Української академії друкарства]*. 2016. № 2. С. 159–166.
- Резнік О.М. Порівняльний аналіз сутності економічної безпеки України та країн Європейського Союзу. *Форум права*. 2015. № 4. С. 232–236. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_4_42.pdf (дата звернення: 10.01.2020).
- Сундук А.М. Економічна безпека України в регіональному вимірі : автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.10.01; НАН України, Рада по вивч. продукт. сил України. К., 2006. 20 с.
- Цвігун Т.В. Економічна безпека в системі національної безпеки України. *Економіка та суспільство*. 2017. Вип. 11. К., С. 150–156.
- Основи економічної теорії : навч. посіб. 3-тє вид., перероб. та доп. / Дзюбик С.Д., Ривак О.С. К., 2014. 423 с. URL: <https://tinyurl.com/sdfx2mu> (дата звернення 08.01.2020).
- Мочерний С.В. Основи економічних знань : підручник для вузів. 2-е вид., уточнене. Київ: Академія, 2001. 312 с. URL: <https://library.if.ua/book/41/2701.html> (дата звернення 08.01.2020).
- Економічна теорія: Політекономія : підручник; за ред. В.Д. Базилевича. 6-тє вид., перероб. і доп. К.: Знання-Прес, 2007. 719 с.
- Сірко А.В. Економічна теорія. Політекономія : навч. посіб. К.: ЦУЛ, 2014. 416 с. URL: <https://tinyurl.com/vfgus7f>.
- Основи економічної теорії : підручник: заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Л.С. Шевченко. Х.: Право, 2008. 448 с.
- Уразов А.У. Основи економічної теорії: навч. посіб. / А. У. Уразов, І. В. Саух, О. І. Вікарчук. К.: «Центр учбової літератури», 2013. 312 с. URL: <https://tinyurl.com/uggwr4h>.
- Oxford Advanced Learner's Dictionary, 8th Edition. URL: <https://tinyurl.com/y757ajob>.
- Юридична енциклопедія: в 6 т. / під ред. Ю. С. Шемученко. К.: Наукова думка, 1998. URL: <https://leksika.com.ua/12530426/legal/bezpeka>.
- Назарова Г.В. Теоретичні аспекти визначення сутності поняття «безпека». Матеріали міжнар. наук.-практ. конф. «Економічний розвиток і спадщина Семена Кузнеця»: тези доповідей, 31 травня – 1 червня 2018 р. Х.: ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2018. С. 109–110.
- Циганов В.П. Політична безпека і безпечна політика: складові, ознаки, стан, тенденції. К.: Ніка центр, 2006. 112 с.
- Урба С.І. Теоретичні аспекти дослідження суті економічної безпеки. *Причорноморські економічні студії*. 2018. Вип. 34. С. 33–38.
- Экономическая безопасность : учебник для вузов / под общ. ред. Л.П. Гончаренко, Ф.В. Акулинина. М.: Издательство Юрайт, 2015. 478 с. URL: <https://tinyurl.com/yz99kruu>.
- Паньков В.С. Экономическая безопасность. *Интерлинк*. 1992. № 3. С. 114–117.
- Гончарова В.О. Вплив тіньової економіки на економічну безпеку держави : монографія. Х.: ХНУ, 2001. 195 с.
- Скорук О.В. Економічна безпека держави: сутність, складові елементи та проблеми забезпечення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2016. Вип. 6(3). С. 39–42.
- Мунтян В.І. Економічна безпека України. К.: КВП, 1998. 462 с.
- Жаліло Я.А. Стратегія національної безпеки України в контексті досвіду світової спільноти. К.: Сатанга, 2001. 224 с.
- Богомолов В.А. Экономическая безопасность : учебн. пособ. М.: ЮНИТИ, 2006. 303 с.
- Сенчагов, В. Финансовый кризис и обострение угроз и вызовов экономической безопасности. *Вестник Института экономики РАН*. 2009. № 2. С. 46–58.
- Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.
- Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26.05.2015 № 287/2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.
- Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29.10.2013 № 1277.
- Користін, О.Є. Економічна безпека : навч. посібник / Користін О.Є., Барановський О.І., Герасименко Л.В. та ін.; за ред. О.М. Джужі. К.: Алерта; КНТ: Центр учбової літератури, 2010. 368 с. URL: <https://tinyurl.com/yejxnxj2>.

31. Яремко І.І. Економічна безпека як складова національної безпеки держави. *Інтегроване стратегічне управління: проблеми адміністрування, економічної безпеки та проектної діяльності* : тези доповідей першої міжвузівської науково-практичної конференції, 24–26 квітня 2013 року, Львів / Національний університет «Львівська політехніка». Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2013. С. 74–75.

Анотація

Кошиков Д. О. Загальнотеоретичні підходи до визначення сутності економічної безпеки держави. – Стаття.

У статті сформульовано поняття економічної безпеки держави, як основної складової національної безпеки. Автором виокремлені основні ознаки економічної безпеки України, які пов'язані із стійкістю та захищеністю економічних відносин, а також їх здатністю гарантувати реалізацію економічних прав і свобод громадян та забезпечувати розвиток національної економіки. Проаналізовані складові елементи економічної безпеки України до яких віднесено фінансову безпеку, макроекономічну безпеку, виробничу безпеку, енергетичну безпеку, зовнішньоекономічну безпеку, інвестиційно-інноваційну безпеку.

Ключові слова: безпека, економіка, економічна безпека, економічні відносини.

Аннотация

Кошиков Д. А. Общетеоретические подходы к определению сущности экономической безопасности государства. – Статья.

В статье сформулировано понятие экономической безопасности государства, как основной составляю-

щей национальной безопасности. Автором выделены основные признаки экономической безопасности Украины, связанные с устойчивостью и защищенностью экономических отношений, а также их способностью обеспечивать реализацию экономических прав и свобод граждан и развитие национальной экономики. Проанализированы составляющие элементы экономической безопасности Украины, к которым отнесены финансовая безопасность, макроэкономическая безопасность, производственная безопасность, энергетическая безопасность, внешнеэкономическая безопасность, инвестиционно-инновационная безопасность.

Ключевые слова: безопасность, экономика, экономическая безопасность, экономические отношения.

Summary

Koshykov D. O. General theoretical approaches to determining the essence of economic security of the state. – Article.

The article formulates the concept of economic security of the state as the main component of national security. The author identifies the main features of economic security of Ukraine related to the stability and security of economic relations, as well as their ability to ensure the realization of economic rights and freedoms of citizens and the development of the national economy. The constituent elements of economic security of Ukraine, which include financial security, macroeconomic security, industrial security, energy security, foreign economic security, investment and innovation security, are analyzed.

Key words: security, economy, economic security, economic relations.

УДК 342.9

Д. В. Крилов

доктор економічних наук,

докторант Науково-дослідного інституту публічного права

РЕЄСТРАЦІЙНІ ПРОЦЕДУРИ У ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Актуальність. Виходячи з наведених завдань Державна податкова служба України у своїй роботі виконує контрольно-наглядові повноваження, здійснює інформаційну діяльність та взаємодію, провадить дозвільні та реєстраційні заходи. Вказаний владний інструментарій ДПС, на наш погляд, виражається у наборі адміністративних процедур ціллю яких є виконання мети існування податкових органів держави та належної роботи податкового сектору в цілому. Варто відмітити, що одним із важливих видів адміністративних процедур, що реалізуються в роботі Державної податкової служби України є реєстраційні. За змістом дані процедури схожі із дозвільними, однак, ряд особливостей виокремлює їх з великого маси адміністративних важелів доступних до використання в процесі виконання ДПС своїх завдань.

Ступінь розробленості. На сьогоднішній день питанню реєстраційних процедур в діяльності Державної податкової служби України належної наукової уваги приділено не було. Проте, ряд вчених присвячували свої розробки виділенню загальних особливостей та сутності реєстраційних процедур у роботі державного апарату, а саме: К.К. Арсенєв, Е.Е. Петрушевський, О.О. Сосновик, Ю.М. Козлов, А.І. Рябко, І.М. Лазарєв, Д.М. Бахрах, О.В. Кузьменко, О.Г. Юшкевич, О.М. Добров, М.П. Гурковський, Т.О. Коломєць, А.І. Сапожніков, В.В. Галунько, П.В. Діхтієвський, С.Г. Стеценко та інші. Напрацювання останніх сформували доктринальну основу наукового дослідження проведеного у даній статті.

Метою статті є окреслення змісту реєстраційних процедур у діяльності Державної податкової служби України.

Вклад основного матеріалу. Специфіка реєстраційних процедур у великій частині криється в змісті слова «реєстрація», що є основою сутності категорії. Існує багато визначень терміну «реєстрація» у довідниковій літературі. Коріння даного слова сягають польської та латинської мов, а саме схожих між собою слів: «rejestr» від польської, або від латинського «registum» – внесене, записане [1, с. 460]. Відповідно до численних словників зазначене поняття містить в собі наступний зміст: внесення в список, в книгу; складання переліку, опису; запис фактів чи явищ з метою обліку, надання факту законності [2, с. 422; 3, с. 104]. Тобто, реєстрація – це обліково-засвідчувальна ді-

яльність інформаційного характеру, метою якої є закріплення певних фактів у встановленій формі.

Деяке іншого значення реєстрація набуває у сучасній науці адміністративного права де вона займає жорстку позицію однієї з центральних проблематик з приводу якої постійно виникає полеміка. При цьому в зазначеній галузі юридичної реальності категорія реєстрації доволі часто суміжно використовується у такій складній понятійній конструкції, як реєстраційна процедура. Наприклад, Ю.М. Козлов вважає, що реєстрація або ж реєстраційна процедура – це акт офіційного визнання законності відповідних дій та правових актів [3, с. 402-403].

А.І. Рябко визначає реєстрацію як контрольно-правовий засіб, за допомогою якого підконтрольний суб'єкт, який виконав усі приписи закону щодо виконання дій, оформлення документів, сплати мит, повинен бути зареєстрований, а орган, що реєструє, не вправі йому відмовити. Реєстрація, тобто внесення до спеціальних списків, реєстрів, реєстрів, кадастрів різних фактів, що мають юридичне значення, матеріальних об'єктів, нерухомості, юридичних актів, підприємств проводиться головним чином з метою обліку [4, с. 104].

І.М. Лазарєв зазначає, що реєстрація є одним із видів адміністративних процедур, що проводяться органами виконавчої влади щодо громадян та їх організацій. Реєстраційні адміністративні процедури передбачають діяльність органів виконавчої влади, урегульовану адміністративно-процесуальними нормами, під час якої вирішуються питання щодо офіційного визнання законності існування певних матеріальних об'єктів і юридичних фактів [5, с. 17].

Д.М. Бахрах вважає, що реєстрація полягає у перевірці законності фактів, їхньому офіційному визнанні й подальшому обліку. Її здійснення покладено на уповноважені державні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування [6, с. 377; 7, с. 18–19].

О.В. Кузьменко наводить наступне визначення терміну «реєстраційна процедура», а саме: «Юридична процедура, що передбачає низку заходів, у результаті яких здійснюється документальне підтвердження правового статусу суб'єкта або наділення новими правовими ознаками об'єкта» [8].

О.Г. Юшкевич вважає, що реєстраційна процедура це діяльність публічної адміністрації щодо

розгляду і вирішення у встановленому порядку індивідуально-конкретних справ в сфері державної реєстрації шляхом внесення відомостей про об'єкти реєстрації у відповідний реєстр з метою встановлення юридично значущих фактів і прав суб'єктів реєстраційних правовідносин та винесення за результатами індивідуального акту в межах нормативно врегульованої процедури [9, с. 13].

О.М. Добров визначає реєстраційну процедуру, як підзаконну, виконавчо-розпорядчу діяльність спеціально уповноважених підрозділів із здійснення реєстрації громадян, які реалізують свої права на свободу пересування, вибору місця перебування і проживання, окремих матеріальних об'єктів, що є джерелами підвищеної небезпеки, носіїв інформації, необхідних для ідентифікації особи, а також контролю за дотриманням правил реєстрації з метою забезпечення безпеки особи, суспільства і держави [7, с. 166].

Слід навести досить змістовну та логічну в окремих аспектах думку А.І. Каплунова, який у своїх наукових працях розглядав зміст реєстрації державного характеру. Вчений відмічав, що державна реєстрація актів, документів, прав, об'єктів широко застосовується в різних сферах діяльності суспільства і держави (економічної, соціальної та адміністративно-політичної). Вченим реєстрація розглядається як один з методів державного управління, в законодавстві як складова частина функції державних органів виконавчої влади по контролю і нагляду. У переважній більшості випадків реєстрація має обов'язковий характер для фізичних і юридичних осіб, і є умовою визнання їх діяльності правомірною (легальною). Разом з тим реєстрація дозволяє шляхом перевірки законності певних фактів, дій, виникнення і припинення прав і обов'язків конкретних суб'єктів забезпечити захист інтересів суспільства і держави, а також забезпечити визнання, можливість реалізації та захисту прав громадян їх об'єднань та організацій. Процесуальною формою здійснення державної реєстрації є реєстраційне виробництво, метою якого є визнання, охорона і забезпечення захисту особистих немайнових і майнових прав фізичних та юридичних осіб [10].

Тож, реєстраційна діяльність є важливою та досить об'ємною частиною роботи органів публічної адміністрації, а також поліаспектною проблемою у науковій площині. Своєї черги, реєстраційні процедури є формою вираження такої діяльності та в узагальненому вигляді являються собою нормативно-визначену, упорядковану сукупність оцінювальних, засвідчувально-облікових дій, направлених на підтвердження певних юридично значимих фактів та закріплення їх у законодавчо визначеній формі (реєстрі, списку, обліку тощо). За своєю сутністю ці процедури згідні дозвільним, але при цьому мають принципово іншу вну-

трішню суть. Адже головною метою реєстрації є саме посвідчення певного факту, його юридично значиме «нотування», в той час як дозвільна діяльність – це акт надання індивідуального права. В деяких випадках ці два різновиди процедур можуть використовуватись органами публічної адміністрації суміжно, як важелі впливу на суспільні відносини за конкретним напрямом.

Зокрема, проектуючи досягнуті результати дослідження на сферу діяльності Державної податкової служби України, варто відмітити, що в роботі даного органу наявна ситуація тісного співвідношення дозвільних та реєстраційних процедур, на що варто звернути окрему увагу.

Так, наприклад, дозвільна діяльність ДПС із надання ліцензій на заняття виробництвом та торгівлю спиртовмісними продуктами, тютюновими виробами та пальним пов'язана із численними реєстраційними процедурами направленими на засвідчення інформації про суб'єктів господарювання у державних реєстрах, як то:

- Єдиному державному реєстрі виробників спирту етилового, коньячного і плодового та зернового дистилляту, спирту етилового ректифікованого виноградного, спирту етилового ректифікованого плодового, дистилляту виноградного спиртового, спирту-сирцю плодового, біоетанолу, алкогольних напоїв та тютюнових виробів;

- Єдиному державному реєстрі обладнання для промислового виробництва сигарет та цигарок;

- Єдиному державному реєстрі суб'єктів господарювання, які отримали ліцензії на право виробництва, зберігання, оптової та роздрібною торгівлі пальним, та місць виробництва, зберігання, оптової та роздрібною торгівлі пальним [11].

Безпосередньо пов'язані із дозвільними, також реєстраційні процедури направлені на закріплення інформації у Єдиному державному реєстрі місць зберігання. Його ведення та процес роботи з ним регламентовані Наказом Державної податкової адміністрації України «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру місць зберігання та форми довідки про внесення місця зберігання до Єдиного державного реєстру» від 28.05.2002 № 251. Так, Єдиний державний реєстр місць зберігання – це перелік місць, що використовуються для зберігання спирту, та приміщень, що використовуються для зберігання алкогольних напоїв та тютюнових виробів, який містить відомості про місцезнаходження місць зберігання та відомості про заявників. До Єдиного реєстру вносяться: відомості про заявника; відомості про місце зберігання; дата включення місця зберігання до Єдиного реєстру; серія, номер та дата видачі довідки про внесення місця зберігання до Єдиного реєстру; підстави та дата виключення місця зберігання з Єдиного реєстру. За фактом реєстрації у вказаному Реєстрі Державна податко-

ва служба України видає спеціальну довідку, що є документом суворої звітності [12].

Ряд адміністративних процедур реєстраційної спрямованості передбачено нормами Наказу Міністерства фінансів України «Про затвердження Положення про реєстрацію платників податку на додану вартість» від 14.11.2014 № 1130. Здійснення реєстраційних процедур відповідно до вказаного документу передбачає внесення відомостей у спеціальний реєстр – автоматизований банк даних, створений для забезпечення:

- реєстрації та єдиного обліку платників ПДВ;
- єдиних принципів ідентифікації платників ПДВ;
- контролю за справлянням податку на додану вартість;
- організації суцільного й вибіркового аналізу [13].

Окрему часту реєстраційних процедур в діяльності Державної податкової служби України направлено на внесення відомостей до Державного реєстру фізичних осіб – платників податків. Порядок роботи із останнім регламентовано Наказом Міністерства Фінансів України «Про затвердження Положення про реєстрацію фізичних осіб у Державному реєстрі фізичних осіб – платників податків» від 29.09.2017 №822. Так, зазначений Реєстр створений для забезпечення єдиного державного обліку фізичних осіб, які зобов'язані сплачувати податки, збори у порядку та на умовах, що визначаються Податковим кодексом України та іншими нормативно-правовими актами України, з метою створення умов для здійснення контролюючими органами контролю за правильністю нарахування, своєчасністю і повнотою сплати податків, нарахованих фінансових санкцій, дотриманням податкового та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи [14]. Державний реєстр формується на основі Державного реєстру фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів. Складовою частиною Державного реєстру є окремий реєстр Державного реєстру, до якого вноситься інформація про фізичних осіб – громадян України, які через свої релігійні переконання відмовляються від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків та повідомили про це відповідний контролюючий орган і мають відмітку в паспорті про право здійснювати будь-які платежі за серією та/або номером паспорта. До Державного реєстру вноситься інформація про осіб, які є громадянами України; іноземцями та особами без громадянства, які постійно проживають в Украї-

ні; іноземцями та особами без громадянства, які не мають постійного місця проживання в Україні, але відповідно до законодавства зобов'язані сплачувати податки в Україні або є засновниками юридичних осіб, створених на території України [14].

Окрему групу реєстраційних процедур складають сукупність адміністративних дій, напланих на засвідчення даних шляхом внесення їх до Єдиного банку даних про платників податків – юридичних осіб. Так, юридичні особи, як платники податків підлягають реєстрації у контролюючих органах за своїм місцезнаходженням, місцезнаходженням відокремлених підрозділів юридичних осіб, а також за місцем розташування (реєстрації) їх підрозділів, рухомого та нерухомого майна, об'єктів оподаткування або об'єктів, які пов'язані з оподаткуванням або через які провадиться діяльність (неосновне місце обліку). При цьому, взяття на облік платників податків контролюючими органами здійснюється за принципом організаційної єдності реєстраційних процедур, що проводяться державними реєстраторами, та процедур узяття на облік платників податків, що забезпечуються контролюючими органами. Обмін відомостями (запитами) про здійснення дій з державної реєстрації та взяття на облік (зняття з обліку) юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців здійснюється у порядку інформаційної взаємодії між Єдиним державним реєстром та інформаційними системами Центрального контролюючого органу [15].

Висновки. Тож, в діяльності Державної податкової служби України реєстраційні процедури займають важливий масив роботи даного органу, що підтверджується відомчою нормативною базою та повноваженнями покладеними сьогодні на ДПС. Зазначений вид процедур тісно пов'язаний із дозвільною роботою податкових органів. Так, аналізом нормативних положень визначено, що значна частина реєстраційних процедур передбачає проведення окремих дозвільних операцій. В інших випадках, реєстрація в роботі досліджуваного органу – це юридичний акт закріплення певних відомостей у спеціальних державних реєстрах. Таким чином, весь масив представленої вище інформації дає підстави стверджувати, що реєстраційні процедури в діяльності Державної податкової служби України – це нормативно-визначені, упорядковані, послідовні дії уповноважених підрозділів ДПС із обробки, перевірки інформації та її подальшого внесення у спеціальні державні реєстри, надання таким чином останній юридичного значення.

Література

1. Фасмер М. Этимологический словарь русского языка: в 4 т. М.: Прогресс, 1987. Т. 3. 832 с.
2. Словарь иностранных слов / А. Я. Абрамович, Г. А. Афанасьева, Г. П. Барсанов и др.; под ред. А. Г. Спиркина, И. А. Акчурина, Р. С. Карпинской. 12-е изд., стереотип. М.: Русский язык, 1985. 608 с.
3. Качура О.А. Поняття, сутність державного регулювання та нагляду в сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право.* 2014. Випуск 1(21). С. 101–107.
4. Рябо А.И. Социальный контроль и его правовые формы (вопросы теории): монография. Ростов-наДону: РЮИ МВД России, 1999. 352 с.
5. Лазарев И.М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации. М., 2002. С. 17.
6. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник для вузов. М., 2000. 623 с.
7. Гурковський М. П. Реєстраційна діяльність публічної адміністрації: організаційно-правовий аспект: монографія. Львів: ЛьвДУВС, 2012. 204 с.
8. Кузьменко О.В. Курс адміністративного процесу. 2012. 208 с.
9. Юшкевич О.Г. Провадження в справах про державну реєстрацію фізичних осіб-підприємців: автореферат. Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2007. 18 с.
10. Каплунов А.И. Административно-процессуальное право: учебник. СПб.: Р-ЮПИ, 2017. 376 с.
11. Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв, тютюнових виробів та пального: закон від 19.12.1995 №481/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1995. № 46. Ст. 345.
12. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру місць зберігання та форми довідки про внесення місця зберігання до Єдиного державного реєстру: наказ, порядок від 28.05.2002 № 251. *Офіційний вісник України.* 2002. № 33. Ст. 1550.
13. Про затвердження Положення про реєстрацію платників податку на додану вартість: наказ від 14.11.2014 № 1130. *Офіційний вісник України.* 2014. № 91. Ст. 617.
14. Про затвердження Положення про реєстрацію фізичних осіб у Державному реєстрі фізичних

осіб – платників податків: наказ від 29.09.2017 № 822. *Офіційний вісник України.* 2017. № 91. Ст. 2771.

15. Про затвердження Порядку обліку платників податків і зборів: наказ, порядок, форма, довідка від 09.12.2011 № 1588. *Офіційний вісник України.* 2012. № 1. Ст. 870.

Анотація

Крылов Д. В. Реєстраційні процедури у діяльності Державної податкової служби України. – Стаття.

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства України, визначається зміст терміну «реєстраційна процедура». Шляхом дослідження численних теоретичних джерел дається власне визначення поняття реєстраційних процедур в діяльності Державної податкової служби України, а також розкриваються конкретні приклади останніх.

Ключові слова: реєстрація, реєстраційна процедура, Державна податкова служба України.

Аннотация

Крылов Д. В. Регистрационные процедуры в деятельности Государственной налоговой службы Украины. – Статья.

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых и норм действующего законодательства Украины, определяется содержание термина «регистрационная процедура». Путем исследования многочисленных теоретических источников дается собственное определение понятия регистрационных процедур в деятельности Государственной налоговой службы Украины, а также раскрываются конкретные примеры последних.

Ключевые слова: регистрация, регистрационная процедура, Государственная налоговая служба Украины.

Summary

Krylov D. V. Registration procedures in the activity of the State Tax Service of Ukraine. – Article.

The meaning of the term "registration procedure" is defined. By researching numerous theoretical sources, the concept of registration procedures in the activity of the State Tax Service of Ukraine is defined, as well as specific examples of the latter are revealed.

Key words: registration, registration procedure, State Tax Service of Ukraine.

УДК 342.9:351:343

*Н. В. Манжос**здобувач**Науково-дослідного інституту публічного права*

МЕТОДИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ ДОМАШНЬОГО НАСИЛЬСТВА В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Методи публічного адміністрування адміністрування суспільних відносин є безпосередніми способами досягнення завдань і функцій виконавчої влади. Саме завдяки їм в аналізованій нами сфері безпосередньо досягається позитивний результат щодо запобігання, попередження та відновлення прав і свобод громадян у сімейних відносинах.

В Україні створені певні умови для протидії та запобігання насильству в сім'ї. Зокрема, був прийнятий спеціальний однойменний закон, який визначив організаційно-правові засади запобігання та протидії домашньому насильству, основні напрями реалізації державної політики у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, спрямовані на захист прав та інтересів осіб, які постраждали від такого насильства [1].

Однак як показують результати соціологічних досліджень громадяни залишаються не задоволеними рівнем публічного адміністрування запобігання та протидії домашнього насильства в Україні. Іншими словами нормативне регулювання у цій сфері є не ефективним.

Отже, незадоволеність громадян рівнем протидії запобігання та протидії домашнього насильства в сім'ї, наявність законодавчих прогалин та невідповідностей, обґрунтовують актуальність цієї статті.

Аналіз останніх досліджень. До проблеми запобігання та протидії домашнього насильства у сім'ї приділяли вчені правники Ю. Битяк, В. Білозьоров, С. Волошина, В. Галуцько, К. Гурковська, Є. Гіда, І. Данільченко, Р. Достдар, І. Жаровська, А. Завальний, В. Колпаков, С. Короєд, О. Кузьменко, О. Куракін, В. Курило, О. Лазаренко, Н. Лесько, У. Митник, О. Остапенко, О. Харитонova та ін. Проте вони безпосереднього питаннями проблем юридичної природи методів публічного адміністрування запобігання та протидії домашнього насильства не займались, а зосереджували свої наукові пошуки на більш загальних чи спеціальних викликах.

Метою статті полягає в тому щоб на основі цінностей природного права, теорії адміністративного права, діючого законодавства розкрити методи публічного адміністрування щодо запобігання та протидії домашнього насильства в Україні.

Виклад основного матеріалу. В юридичній літературі під методами публічного адміністру-

вання розуміють сукупність засобів здійснення управлінських функцій впливу суб'єктів публічного адміністрування на об'єкти публічного управління. До основних засобів публічного адміністрування відносяться методи заохочення, переконання та примусу. Сутність заохочення полягає в тому, що воно стимулює учасників адміністративно-правових відносин на належну поведінку. Заохочення призначено для стимулювання активної діяльності суб'єктів адміністративного права, формування правомірної поведінки, зміцнення засад справедливості та дисципліни в адміністративно-правовому регулюванні. Підставами для заохочення є зазначені в нормах права дії, поведінка, які стимулюються державою з метою досягнення конкретних успіхів в економічній, соціально-культурній, оборонній та інших сферах життєдіяльності [2]. Наприклад, це нагородження державними нагородами, відомчими відзнаками, грамотами, преміями посадових осіб публічної адміністрації, а також громадян, які ефективно і системно протидіють конкретним випадкам домашнього насильства [4].

Отже, метод заохочення у сфері публічного адміністрування щодо запобігання та протидії домашнього насильства в Україні – це засоби адміністративного права, які полягають у публічному і офіційному визнанні заслуг посадових осіб публічної адміністрації, а також громадян, які ефективно і системно протидіють конкретним випадкам домашнього насильства.

За допомогою заходів переконання стимулюється належна поведінка учасників адміністративно-правових відносин. Переконання виявляється у використанні різних роз'яснювальних, виховних, організаційних заходів для формування волі суб'єктів адміністративного права або її корекції. Тим самим особи добровільно підпорядковуються юридичним приписам і свідомо беруть участь в їх виконанні. Переконання – це процес послідовно здійснюваних дій, який включає такі елементи: оволодіння увагою; навіювання; вплив на свідомість; управління емоціями; формування інтересу [2]. Метод переконання активно застосовується при здійсненні публічного адміністрування щодо запобігання та протидії домашнього насильства в Україні. Наприклад, у Рівненській обласній державній адміністрації під час круглого столу, присвяченому всесвітній акції проти ген-

дерно зумовленого насильства посадовими особами державної адміністрації та поліції широкому загалу громадян були роз'яснені норми профільного закону щодо запобігання та протидії домашньому насильству. Доведено, що тепер кривднику потрібно шукати місце, де він перебуватиме на час дії припису [5].

Отже, метод переконання у сфері публічного адміністрування щодо запобігання та протидії домашнього насильства – це засоби адміністративного права, які полягають в попередженні правопорушень за допомогою впливу на свідомість і поведінку широкого кола осіб, в першу чергу кривдників домашнього насильства добровільно, свідомо без застосування примусу дотримуються приписів адміністративно-правових норм що визначають заходи запобігання та протидії домашнього насильства.

Разом з тим, в аналізованій нами сфері провідними методами запобігання та протидії домашнього насильства є заходи адміністративний примус. Відповідно до призначення заходи адміністративного примусу поділяються на три групи: адміністративно-запобіжні заходи; заходи адміністративного припинення; адміністративні стягнення. Адміністративно-запобіжні заходи в діяльності публічної адміністрації – мають чітку профілактичну спрямованість, орієнтовані на захист інтересів громадської безпеки, на недопущення вчинення правопорушень. Вони передбачають у встановлених законом випадках застосування обмежень до громадян та організацій, і в цьому виявляється їх примусовий характер, хоча правопорушення при цьому відсутні [2].

Наглядним прикладам адміністративно-запобіжного заходу запобігання та протидії домашнього насильства є взяття на профілактичний облік кривдників та проведення з ними профілактичної роботи. Профілактичний облік - здійснення уповноваженими підрозділами органів Національної поліції України організаційно-практичних заходів щодо контролю за поведінкою кривдника з метою недопущення повторного вчинення домашнього насильства, за дотриманням ним тимчасових обмежень його прав та виконанням обов'язків, покладених на нього у зв'язку із вчиненням домашнього насильства. Уповноважений підрозділ органу Національної поліції України бере на профілактичний облік кривдника з моменту виявлення факту вчинення ним домашнього насильства на встановлений законодавством строк і проводить з ним профілактичну роботу. Зняття кривдника з профілактичного обліку здійснюється уповноваженим підрозділом органу Національної поліції України, який взяв його на профілактичний облік, автоматично після завершення встановленого строку, якщо інше не передбачено законодавством. Порядок взяття на про-

філактичний облік, проведення профілактичної роботи та зняття з профілактичного обліку кривдника затверджується Міністерством внутрішніх справ України [3].

Також до цього виду адміністративного примусу відноситься виконання програми для кривдників. Програма для кривдника - комплекс заходів, що формується на основі результатів оцінки ризиків та спрямований на зміну насильницької поведінки кривдника, формування у нього нової, неагресивної психологічної моделі поведінки у приватних стосунках, відповідального ставлення до своїх вчинків та їх наслідків, у тому числі до виховання дітей, на викорінення дискримінаційних уявлень про соціальні ролі та обов'язки жінок і чоловіків. Суб'єктами, відповідальними за виконання програм для кривдників, є місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Суб'єкт, відповідальний за виконання програм для кривдників, організовує та забезпечує проходження кривдниками таких програм. Виконання програм для кривдників стосовно дітей-кривдників здійснюється з урахуванням вікових та психологічних особливостей дітей [3].

Отже, адміністративно-запобіжні заходи у сфері публічного адміністрування щодо запобігання та протидії домашнього насильства – це комплекс заходів впливу морального, фізичного, організаційного та іншого характеру, які здійснюють спеціальними суб'єктами публічної адміністрації (за адміністративними чи судовим рішенням) що дозволяє виявляти і не допускати порушень прав та свобод осіб у сімейних відносинах.

Заходи адміністративного припинення мають за мету своєчасне реагування на ті чи інші антигромадські діяння, припинення, переривання протиправної поведінки і тим самим – недопущення настання її шкідливих наслідків. Вони спрямовані на примусове переривання (припинення) діянь, які мають ознаки адміністративного правопорушення, а в окремих випадках – і кримінально-правовий характер, недопущення шкідливих наслідків протиправної поведінки, забезпечення провадження в справі про адміністративне правопорушення і притягнення винного до адміністративної, а у виняткових випадках – до кримінальної відповідальності [2].

Наглядним прикладом заходом адміністративного адміністрування щодо запобігання та протидії домашнього насильства є терміновий заборонний припис стосовно кривдника, спеціальний захід протидії домашньому насильству, що вживається уповноваженими підрозділами органів Національної поліції України як реагування на факт домашнього насильства та спрямований на негайне припинення домашнього насильства, усунення небезпеки для життя і здоров'я постраждалих осіб та недопущення продовження чи пов-

торного вчинення такого насильства. Терміновий заборонний припис виноситься кривднику уповноваженими підрозділами органів Національної поліції України у разі існування безпосередньої загрози життю чи здоров'ю постраждалої особи з метою негайного припинення домашнього насильства, недопущення його продовження чи повторного вчинення. Терміновий заборонний припис може містити такі заходи: зобов'язання залишити місце проживання (перебування) постраждалої особи; заборона на вхід та перебування в місці проживання (перебування) постраждалої особи; заборона в будь-який спосіб контактувати з постраждалою особою. Під час вирішення питання про винесення термінового заборонного припису пріоритет надається безпеці постраждалої незалежно від майнових прав кривдника на відповідне житлове приміщення [4].

Запобіжний захід щодо термінового заборонного припису стосовно кривдника доповнюються обмежувальним приписом, який застосовується не в адміністративний, а в судовий спосіб. Обмежувальний припис стосовно кривдника – це встановлений у судовому порядку захід тимчасового обмеження прав чи покладення обов'язків на особу, яка вчинила домашнє насильство, спрямований на забезпечення безпеки постраждалої особи. Право звернутися до суду із заявою про видачу обмежувального припису стосовно кривдника мають: постраждала особа або її представник; у разі вчинення домашнього насильства стосовно дитини - батьки або інші законні представники дитини, родичі дитини (баба, дід, повнолітній брат, сестра), мачуха або вітчим дитини, а також орган опіки та піклування; у разі вчинення домашнього насильства стосовно недієздатної особи – опікун, орган опіки та піклування. Обмежувальним приписом визначаються один чи декілька таких заходів тимчасового обмеження прав кривдника або покладення на нього обов'язків: заборона перебувати в місці спільного проживання з постраждалою особою; усунення перешкод у користуванні майном, що є об'єктом права спільної сумісної власності або особистою приватною власністю постраждалої особи; обмеження спілкування з постраждалою дитиною; заборона наближатися на визначену відстань до місця проживання навчання, роботи, інших місць частого відвідування постраждалою особою; заборона особисто і через третіх осіб розшукувати постраждалу особу, якщо вона за власним бажанням перебуває у місці, невідомому кривднику, переслідувати її та в будь-який спосіб спілкуватися з нею; заборона вести листування, телефонні переговори з постраждалою особою або контактувати з нею через інші особи зв'язку особисто і через третіх осіб [3].

Отже, заходи адміністративного припинення щодо публічного адміністрування щодо запобі-

гання та протидії домашнього насильства – це комплекс способів примусових діянь, які припиняють антигромадські проступки у сфері протидії домашньому насильству, які мають ознаки адміністративного правопорушення, а в окремих випадках – і кримінально-правовий характер, недопущення шкідливих наслідків протиправної поведінки, забезпечення провадження в справі про адміністративне правопорушення і притягнення винного до адміністративної, а у виняткових випадках – до кримінальної відповідальності.

Третьою складовою методів адміністративного примусу є адміністративні стягнення. КУпАП надає суб'єктам публічної адміністрації численні повноваження щодо здійснення такої адміністративно-юрисдикційної діяльності: по-перше, складати протоколи про адміністративні правопорушення; по-друге, розглядати справи в квазісудовому порядку за деякими з них; по-третє, здійснювати адміністративне провадження щодо виконання адміністративних стягнень. У процесі розгляду справ про адміністративні правопорушення посадові особи накладають на винних стягнення, що є особливим видом адміністративного примусу [3]. Згідно із ст. 173-2 КУпАП за вчинення домашнього насильства, насильства за ознакою статі, тобто умисне вчинення будь-яких діянь фізичного, психологічного чи економічного характеру, внаслідок чого могла бути чи була завдана шкода фізичному або психічному здоров'ю потерпілого, а так само невиконання термінового заборонного припису особою, стосовно якої він винесений, або неповідомлення уповноваженим підрозділам органів Національної поліції України про місце свого тимчасового перебування в разі його винесення, – тягнуть за собою накладення штрафу від десяти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи на строк від тридцяти до сорока годин, або адміністративний арешт на строк до семи діб. Ті самі дії, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за одне з порушень, передбачених частиною першою цієї статті, – тягнуть за собою накладення штрафу від двадцяти до сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи на строк від сорока до шістдесяти годин, або адміністративний арешт на строк до п'ятнадцяти діб [6].

Висновок. Отже, адміністративний примус щодо публічного адміністрування щодо запобігання та протидії домашнього насильства – це визначені нормами адміністративного права заходи фізичного або психологічного впливу публічної адміністрації на кривдників домашнього насильства – у вигляді особистих, майнових, організаційних обмежень їх прав, свобод та інтересів – у випадках вчинення цими особами протиправних діянь з метою попередження та припинення про-

типравних діянь, щодо жертв домашнього насильства, забезпечення провадження в справах про правопорушення, притягнення кривдників до відповідальності адміністративної відповідальності або створення умов для притягнення їх до кримінальної відповідальності.

Література

1. Про запобігання та протидію домашньому насильству. Закон України від 7 грудня 2017 р. № 2229-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 5. Ст. 35.

2. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Видання друге. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 520 с.

3. Чотири спеціальні заходи щодо протидії домашньому насильству. 2018. URL: <https://www.obozrevatel.com/ukr/my/life/chotiri-spetsialni-zahodi-schodo-protidii-domashnomu-nasilstvu.htm>

4. Віллс Е., Калашник О. Протидія домашньому насильству : практичний посібник для поліцейських. Проект Ради Європи «Боротьба з насильством щодо жінок та дітей в Україні». МВС України Національна поліція України.

5. Законодавство змінюється: відтепер не жертва, а сімейний насильник шукатиме собі притулок. Рівненська обласна державна адміністрація. 2018. URL: <https://rv.npu.gov.ua>.

6. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Верховна Рада України. 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#n1867>.

Анотація

Манжос Н. В. Методи публічного адміністрування щодо запобігання та протидії домашнього насильства в Україні. – Стаття.

В статті з'ясована юридична природа методів публічного адміністрування щодо запобігання та протидії

домашнього насильства. Доведено, що це сукупність засобів організаційного, фізичного або психологічного впливу публічної адміністрації щодо виконання покладених на них виконавчих функцій у сфері запобігання та протидії домашнього насильства в Україні.

Ключові слова: домашнє насильство, заохочення, запобігання, методи, переконання, примус, протидія, публічне адміністрування, юридична природа.

Аннотация

Манжос Н. В. Методы публичного администрирования по предотвращению и противодействию домашнему насилию в Украине. – Статья.

В статье выяснена юридическая природа методов публичного администрирования по предотвращению и противодействию домашнему насилию. Доказано, что это совокупность средств организационного, физического или психологического воздействия публичной администрации по выполнению возложенных на них исполнительных функций в сфере предотвращения и противодействия домашнему насилию в Украине.

Ключевые слова: домашнее насилие, методы, поощрения, предотвращения, принуждение, противодействие, публичное администрирование, убеждению, юридическая природа.

Summary

Manzhos N. V. Methods of Public Administration for Preventing and Combating Domestic Violence in Ukraine. – Article.

The article clarifies the legal nature of public administration methods for preventing and combating domestic violence. It is proved that this is a set of means of organizational, physical or psychological influence of the public administration in fulfilling the executive functions assigned to them in the field of prevention and combating domestic violence in Ukraine.

Key words: belief, coercion, domestic violence, legal nature, methods, opposition, prevention, promotion, public administration.

УДК 342.9

П. П. Марин*здобувач наукового ступеня кандидата юридичних наук
Науково-дослідного інституту публічного права*

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА КАТЕГОРІЙ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ПУБЛІЧНОЮ СЛУЖБОЮ

Актуальність теми. Нині не вироблено єдиної адміністративної доктрини щодо врегулювання спорів, пов'язаних з публічною службою, при цьому, спори з відносин публічної служби – одні з найскладніших адміністративних справ, оскільки інститут публічної служби недостатньо розвинутий [4].

При цьому, науковою спільнотою взагалі не визначена загальна характеристика категорій адміністративних справ пов'язаних з публічною службою, що досить негативно впливає як на розбудову вітчизняної науки адміністративного права та процесу, так і судову практику.

Огляд останніх досліджень. Сфера публічної служби з позиції адміністративного судочинства є досить актуальним предметом дослідження, якій приділяли увагу у свої наукових працях В. Безенко, В. Васильківська, Н. Гладка, М. Іншин, І. Качур, В. Косик, Л. Кошелева, Р. Куйбіда, В. Поплавський, К. Тимошенко, Н. Хлібороб, Ю. Цвіркун, М. Цуркан та інші, однак, цілісних новітніх досліджень нині у науковій літературі обмаль, тому дана проблематика потребує сучасних наукових викликів.

Мета статті полягає в тому, щоб на базі дослідження позицій вчених-юристів, нормативно-правової бази адміністративно-процесуального права, визначити загальну характеристику категорій адміністративних справ пов'язаних з публічною службою

Виклад основних положень. Адміністративна справа є багатоаспектним поняттям, яке підпадає під різновекторне дослідження. На неоднозначність його правової природи й хибне отождолення з публічно-правовим спором впливають різні чинники, пов'язані з термінологічною невизначеністю в теорії та науці адміністративного процесу [2, с. 13].

Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) адміністративна справа – переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір. При цьому, публічно-правовий спір – спір, у якому: хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке

уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи [3].

Із практично-законотворчої позиції під адміністративною справою І. Качур розуміє сукупність матеріалів, фактів щодо публічно-правового спору, стосовно якого відкрито провадження в адміністративному судочинстві. При цьому, І. Качуром доведено приналежність адміністративної справи до правових інститутів адміністративного судочинства. У такому контексті цей інститут являє собою сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають у зв'язку з реалізацією суб'єктивного права особи на оскарження рішень, дій, бездіяльності суб'єкта владних повноважень та прийняттям публічно-правового спору до розгляду адміністративним судом за встановленою процедурою й характеризуються визначеними законами й обов'язками учасників судового процесу при встановленні обставин справи. Правовий інститут адміністративної справи містить матеріальну і процесуальну складові [2, с. 13].

Різновид адміністративної справи впливає на порядок її розгляду, застосування загальної (ординарної) чи диференційованої процесуальної форми. Роль класифікації полягає в установленні оптимального балансу між змістом публічно-правового спору і ступенем формалізації провадження, у якому він вирішується. «Адміністративна справа» розглядається у прив'язці і до «категорії», і до «виду». Однак види адміністративних справ і категорії адміністративних справ не видаються тотожними поняттями. Категорія спору відображає специфічні риси щодо його вирішення, притаманні лише такому спору, а вид справи вказує на процесуальні особливості її розгляду, пов'язані не тільки із видом провадження, а й із застосуванням інших процесуальних інститутів. До одного виду адміністративних справ належать різні їх категорії, залежно від тих чи інших чинників (ознак). Виключна приналежність справи до виду констатується лише законодавчою вказівкою, зокрема, на її складність і терміновість.

Не всі різновиди адміністративних справ мають законодавче визначення [2, с. 13-14].

Рішенням Ради суддів адміністративних судів України від 31 жовтня 2013 № 114 р. затверджено Класифікатор категорій адміністративних справ, який має важливе значення для організації адміністративного судочинства. На його основі визначається спеціалізація суддів (судових палат) адміністративних судів із розгляду справ, розподіляються справи між суддями, ведеться звітність судів про судовий розгляд справ, здійснюється систематизація та узагальнення судової практики, визначаються навантаження на суддів та складність справ, спеціалізація суддів із надання методичної допомоги суддям судів нижчого рівня тощо [6].

В основу класифікації категорій адміністративних справ може бути покладено такі класифікаційні ознаки: предмет оскарження (індивідуальний акт, нормативний акт, адміністративний договір); зміст спірних відносин; вид суб'єкта владних повноважень – сторони судового процесу; предмет захисту. При цьому як головну може бути обрано і одну з наведених ознак, і одночасно декілька [6].

Таким чином, класифікація адміністративних справ пов'язаних з публічною службою є дещо характерологічною, адже побудована на різних класифікаційних ознаках – предмету оскарження (діяльності в сфері публічної служби), змісту спірних відносин, видів сторін судового процесу, що є суб'єктами публічного права та предмету захисту.

КАСУ визначено категорії справ, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів. Відповідно, юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, зокрема: спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби [3].

Як і КАСУ, Класифікатор категорій адміністративних справ, що затверджено Рішенням Ради суддів адміністративних судів України від 31 жовтня 2013 № 114 р. визначає, що до справ зі спорів з відносин публічної служби, відносяться зокрема справи щодо: прийняття громадян на публічну службу; проходження служби; звільнення з публічної служби [6].

Категорія «спори щодо прийняття громадян на публічну службу» (пункт 12.1 Класифікатора категорій адміністративних справ), серед інших спорів, включає, зокрема, спори щодо: рішення конкурсної комісії за результатами конкурсу, бездіяльності у вигляді неприйняття жодного рішення за результатами розгляду пропозицій конкурсної комісії, рішення про відмову призначити громадянина на посаду [6].

Категорія «спори щодо проходження служби» (пункт 12.2 Класифікатора категорій адміністративних справ), серед інших спорів, включає, зокрема, спори щодо: незабезпечення службовця

житлом, порушень при нарахуванні та здійсненні виплат за проходження служби, рішення про застосування до службовця дисциплінарного стягнення, рішення атестаційної комісії за результатами атестації, результатів щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань [6].

Категорія «спори щодо звільнення з публічної служби» (пункт 12.3 Класифікатора категорій адміністративних справ), серед інших спорів, включає, зокрема, спори щодо: поновлення на службі, стягнення на користь особи несплачених коштів, які належало їй виплатити при звільненні зі служби (військової служби) [6].

Тобто, категорії адміністративних справ пов'язаних з публічною службою включають в себе низку під категорій, в залежності від основної категорії прийняття, проходження чи припинення публічної служби.

Необхідно зазначити, що до аналізованих категорій справ слід віднести також справи у спорах щодо призначення, перерахунку пенсій державним службовцям, у тому числі прокурорам, суддям, військовослужбовцям, працівникам органів внутрішніх справ, податкової служби, місцевого самоврядування, прокуратури, інших органів, працівникам апаратів судів та науковим (науково-педагогічним) працівникам [5, с. 23-25].

Велика Палата Верховного Суду дійшла висновку, що вимоги про стягнення моральної шкоди, завданої за місцем проходження публічної служби, заявлені в одному провадженні з вимогою вирішити публічно-правовий спір, зокрема з вимогами про стягнення середнього заробітку за вимушений прогул за місцем проходження публічної служби, за затримку виплати такого заробітку, сум, пов'язаних з індексацією заробітної плати за час вимушеного прогулу, а також недоотриманих сум заробітної плати, мають розглядатися за правилами адміністративного судочинства (постанова Великої Палати Верховного Суду від 17 жовтня 2018 року, справа № 661/3699/16-ц) [7; 1].

Спори з приводу виконання Державною фінансовою інспекцією України неосновних владних управлінських функцій доцільно визначити за загальним правилом – за змістом відносин. Наприклад, спори за позовами до Державної фінансової інспекцією України про поновлення на посаді державного службовця слід відносити до підкатегорії спорів щодо звільнення з публічної служби (ухвала Вищого адміністративного суду України від 10 листопада 2010 року, в ЄДРСР № 12493259) [6; 1].

Спори, пов'язані з визначенням розміру суддівської винагороди та щомісячного довічного грошового утримання і їх виплатою є такими, що пов'язані з проходженням та звільненням з публічної служби. А тому на них поширюється юрисдикція адміністративного суду. Якщо спір виник

після звільнення публічного службовця з посади, однак пов'язаний з вирішенням питань, які стосуються його діяльності на публічній службі, такий спір має розглядатися за правилами адміністративного судочинства, незважаючи на те, що спірні правовідносини фактично виникли після припинення публічної служби, а орган, в якому особа перебувала на цій службі, не здійснював щодо неї публічно-владні управлінські функції у спірних правовідносинах. Таку позицію висловила Великої Палати Верховного Суду у постанові від 14 листопада 2018 року, справа 757/70264/17-ц [7; 1].

Є також і категорії справ, які і повинні відноситися до спорів пов'язаних з публічною службою, але насправді є іншими категоріями. Наприклад, Положення статті 136 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (у редакції від 7 липня 2010 року) щодо встановлення для суддів у відставці пільги у вигляді звільнення від оподаткування вихідної допомоги є спеціальним стосовно загальних положень щодо оподаткування, визначених Податковим кодексом України. У зв'язку з цим та з урахуванням положення пункту 3 Методичних роз'яснень щодо застосування Класифікатора категорій адміністративних справ, що затверджено Рішенням Ради суддів адміністративних судів України від 31 жовтня 2013 № 114 р. спори, які виникли з приводу реалізацією цієї пільги, необхідно відносити до категорії «спори з приводу адміністрування податку з доходів фізичних осіб» (підпункт 8.3.2 Класифікатора категорій адміністративних справ) [6]. Ще одним прикладом виступає те, що навчання у вищому навчальному закладі Міністерства внутрішніх справ України є проходженням публічної служби (пункт 21 постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 року № 8 «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів»). Проте норми щодо отримання освіти у таких закладах є спеціальними стосовно загальних норм щодо отримання освіти, а тому з урахуванням положення пункту 3 Методичних роз'яснень щодо застосування Класифікатора категорій адміністративних справ спори щодо стягнення вартості навчання у закладах Міністерства внутрішніх справ України необхідно відносити до спорів з приводу реалізації державної політики у сфері освіти, науки, культури та спорту (розділ 4 Класифікатора категорій адміністративних справ) [6].

Таким чином, категорії адміністративних справ пов'язаних з публічною службою мають такі характерні особливості: 1) при віднесенні справи до аналізованої категорії важливу роль відіграє спеціалізоване законодавство, що відповідно визначає спеціальні норми щодо віднесення певних категорій адміністративних справ до справ, пов'язаних з публічною службою; 2) категорії адміністративних справ пов'язаних з

публічною службою включають в себе низку підкатегорій, в залежності від основної категорії прийняття, проходження чи припинення публічної служби; 3) підкатегорії справ пов'язаних з публічною службою є досить різноманітними; 4) відносини з приводу публічної служби мають триваючу дію, тому спори можуть виникати і після припинення публічної служби та відноситися не до трудових спорів, а до адміністративних, що виникає з класифікаційних особливостей адміністративних справ; 5) класифікація адміністративних справ пов'язаних з публічною службою є дещо характерологічною, адже побудована на різних класифікаційних ознаках – предмету оскарження (діяльності в сфері публічної служби), змісту спірних відносин, видів сторін судового процесу, що є суб'єктами публічного права та предмету захисту, при цьому в більшості випадків враховуються усі класифікаційні ознаки справи.

Література

1. Єдиний державний реєстр судових рішень: офіційний веб-сайт. 2018. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/>.
2. Качур І.А. Інститут адміністративної справи в адміністративному судочинстві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Державний науковий дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України, Київ, 2018. 24 с.
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, 37. Ст. 446.
4. Куйбіда Р. Окремі позиції Верховного Суду України у спорах з відносин публічної служби. Центр політико-правових реформ: офіційний веб-сайт. 2018. URL: <https://www.pravo.org.ua/ua/news/2622->
5. Муза О. В. Підвідомчість справ адміністративної юрисдикції. Судова апеляція. 2009. № 1(14). С. 22–27.
6. Про Класифікатор категорій адміністративних справ та Методичні роз'яснення щодо його застосування : Рішення Ради суддів адміністративних судів України від 31.10.2013 № 114. Верховна Рада України: офіційний веб-сайт. 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0114413-13>.
7. Проблемні питання юрисдикції під час вирішення цивільних справ. Судова влада України: офіційний веб-сайт. 2018. URL: https://hra.court.gov.ua/sud4818/inshe/inf_court/uzag19c9.

Анотація

Марин П. П. Загальна характеристика категорій адміністративних справ пов'язаних з публічною службою. – Стаття.

У статті визначено, що категорії адміністративних справ пов'язаних з публічною службою мають такі характерні особливості: 1) при віднесенні справи до аналізованої категорії важливу роль відіграє спеціалізоване законодавство, що відповідно визначає спеціальні норми щодо віднесення певних категорій адміністративних справ до справ, пов'язаних з публічною службою; 2) категорії адміністративних справ пов'язаних з публічною службою включають в себе низку підкатегорій, в залежності від основної категорії прийняття, проходження чи припинення публічної служби; 3) підкатегорії справ пов'язаних з публічною службою є

досить різноманітними; 4) відносини з приводу публічної служби мають триваючу дію, тому спори можуть виникати і після припинення публічної служби та відноситися не до трудових спорів, а до адміністративних, що виникає з класифікаційних особливостей адміністративних справ; 5) класифікація адміністративних справ пов'язаних з публічною службою є дещо характерологічною, адже побудована на різних класифікаційних ознаках – предмету оскарження (діяльності в сфері публічної служби), змісту спірних відносин, видів сторін судового процесу, що є суб'єктами публічного права та предмету захисту, при цьому в більшості випадків враховуються усі класифікаційні ознаки справи.

Ключові слова: адміністративне судочинство, докази, звільнення, публічна служба, публічний службовець, публічно-правовий спір, справи пов'язані з публічною службою, суб'єкт владних повноважень.

Аннотация

Марин П. П. Общая характеристика категорий административных дел связанных с публичной службой. – Статья.

В статье определено, что категории административных дел связанных с публичной службой имеют следующие характерные особенности: 1) при отнесении дела к рассматриваемой категории важную роль играет специализированное законодательство, соответственно определяет специальные нормы об отнесении определенных категорий административных дел к делам, связанным с публичной службой; 2) категории административных дел связанных с публичной службой включают в себя ряд подкатегорий, в зависимости от основной категории принятия, прохождения или прекращения публичной службы; 3) подкатегории дел связанных с публичной службой достаточно разнообразны; 4) отношения по поводу публичной службы имеют продолжающуюся действие, поэтому споры могут возникать и после прекращения публичной службы и относиться не к трудовым спорам, а к административным, возникающее из классификационных особенностей административных дел; 5) классификация административных дел связанных с публичной службой является несколько Характерологические,

ведь построена на разных классификационным признакам – предмета обжалования (деятельности в сфере публичной службы), содержания спорных отношений, видов сторон судебного процесса, являющихся субъектами публичного права и предмета защиты, при этом в большинстве случаев учитываются все классификационные признаки дела.

Ключевые слова: административное судопроизводство, доказательство, освобождение, публичная служба, публичный служащий, публично-правовой спор, дела связанные с публичной службой, субъект властных полномочий.

Summary

Maryn P. P. General description of categories of administrative cases related to the public service. – Article.

The article determines that the categories of administrative cases related to the public service have the following characteristic features: 1) when referring a case to the analyzed category, specialized legislation plays an important role, which accordingly defines special rules on the classification of certain categories of administrative cases in cases related to with public service; 2) categories of administrative cases related to the public service include a number of subcategories, depending on the main category of acceptance, passage or termination of public service; 3) the subcategories of cases related to the public service are quite diverse; 4) relations concerning public service have a lasting effect, therefore disputes can arise even after the termination of public service and do not refer to labor disputes, but to administrative, arising from the classification features of administrative cases; 5) the classification of administrative cases related to public service is somewhat characterological, because it is based on different classification features – the subject of appeal (activities in the field of public service), the content of disputed relations, types of parties to the litigation, which are subjects of public law and subject In most cases, all classification features of the case are taken into account.

Key words: administrative proceedings, evidence, dismissal, public service, public servant, public-law dispute, public service cases, subject of authority.

УДК 342.9

В. С. Нікіфоренкокандидат наук з державного управління,
докторант Міжрегіональної академії управління персоналом**ОСОБЛИВОСТІ ПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ
У СФЕРІ ПРИКОРДОННОЇ БЕЗПЕКИ**

Актуальність. Ефективне функціонування політичних, соціальних, економічних та інших суспільних сфер в найбільшій мірі залежить від якості управлінських рішень, які приймаються в країні та виступають складовими державного управління. Разом з тим, сфері державного управління щодо забезпечення територіальної цілісності, політичної та економічної незалежності, суверенітету та єдності України бракує системності та обґрунтованості, що суттєво проявляється як при розробці державної політики, так і в процесі реалізації державно-управлінського впливу. Безумовно, частина невдалих управлінських рішень пов'язана з політичною нестабільністю, яка тривалий час характеризувала політичну сферу країни. Однак, досить часто державно-управлінська діяльність здійснювалась в умовах недостатнього фінансового, кадрового, технічного та інформаційного забезпечення, неякісної підготовки та кваліфікації державних управлінців. Тому більшість програмних документів, які пов'язані з реформуванням державного управління, містять положення, направлені на вдосконалення державно-управлінської діяльності, в тому числі процесу прийняття та реалізації управлінських рішень в сфері безпеки державного кордону.

Отже, дослідженні закономірностей та особливостей прийняття державно-управлінських рішень у сфері прикордонної безпеки є актуальним питанням, яке дозволить визначити оптимальний порядок державно-управлінського впливу в умовах складних та динамічних процесів формування безпекового середовища України.

Аналіз досліджень і публікацій. Значну увагу дослідженню питань прийняття державно-управлінських рішень приділено в роботах В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Бакуменко, А. Васильєва, О. Карагодіна, В. Колпакова, Є. Кубка, Б. Лазарева, Н. Нижник, В. Селіванова, Г. Ситника, М. Стрельбицького, В. Цветкова та інших вчених.

Широко відомі праці українських учених О.Г. Івахненка, який запропонував і розробив метод групового врахування аргументів, що знайшов застосування в різноманітних галузях, В.М. Глушкова, котрий зробив величезний внесок у розроблення та впровадження оптимізаційних задач і методів прийняття оптимальних рішень в АСУ, В.С. Михалевича й І.В. Сергієнка, які досягли вагомих успіхів у галузі дискретної опти-

мізації, В.П.Гладуна, котрий багато зробив для розвитку теорії прийняття рішень, евристичного пошуку рішень у складних середовищах, і багатьох інших.

Особливий внесок у теорію прийняття рішень внесли такі зарубіжні вчені, як Х. Райфа, Г. Саймон, О. Уайт, Р. Фатхутдінов, Б. Раппорт, М. Мескон, а також вітчизняні – В. Бакуменко, С. Бир, А. Дегтяр, О. Дейнеко, Н. Діденко, В. Долгальов, А. Ігнат'єва, Н. Карданська, Ю. Комар, С. Кузьменко, М. Максимцов, С. Марова, Е. Смирнов, В. Токарева, О. Черниш, А. Халецька, Д. Юдін. Та інші. Проте питання закономірностей та особливостей прийняття державно-управлінських рішень у сфері прикордонної безпеки практично не відображені в роботах сучасних дослідників у сфері державного управління.

Мета статті полягає в дослідженні закономірностей та особливостей прийняття державно-управлінських рішень у сфері прикордонної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Ефективне функціонування органів державної влади залежить від належної організації роботи з прийняття та реалізації державно-управлінських рішень. При цьому слід зазначити, що державно-управлінські рішення є багаторівневими та різноплановими, такими, що відображають системно-структурні та функціональні особливості відповідного державного органу.

Прийняття та реалізація державно-управлінських рішень безпосередньо визначає сам процес державного управління, як системи узгоджених дій та функцій органів державної влади, які направлені на досягнення державних цілей.

Як зазначає В.Д. Бакуменко, це процес вироблення та реалізації регулюючих, організуючих і контролюючих впливів у будь-яких сферах і галузях суспільства, що покладений в основу діяльності органів державної влади та управління. Його характеристики і властивості безпосередньо пов'язані з становленням і розвитком системи державної влади та суспільства й відображають як їх особливості, так і особливості відповідних державно-управлінських (суб'єкт-об'єктних, суб'єкт-суб'єктних і об'єкт-суб'єктних) відносин у часовому вимірі [2, с. 22].

Процес державного управління є формою існування динамічної системи таких відносин.

Це узагальнений інтегрований процес, який фактично складається з численних процесів державного управління, що конкретизуються на циклах управління через визначення певних суб'єктів та об'єктів управління [2, с. 22].

На думку деяких вчених в процесі розвитку науки управління відбулося виділення теорії прийняття рішень у самостійну наукову дисципліну, основним предметом якої є дослідження процесу вибору, а центральним актом – вибір людиною одного з варіантів рішень. Ця теорія спрямована на створення логічної та всеохоплюючої концептуальної схеми, що спирається на різні науки та чинники дійсності. Як зазначав російський вчений Л. Євєнко, теорія прийняття рішень стає ситуаційною, оскільки не тільки самі методи прийняття рішень, але й процеси їх вироблення та навіть передумови сильно варіюються залежно від усього комплексу умов, за яких ставиться проблема, що потребує вирішення [2, с. 51].

Не вдаючись до аналізу теорій прийняття рішень, зазначимо, що у загальному вигляді під рішенням пропонується розуміти вибір однієї з альтернатив у процесі досягнення поставленої мети, а під альтернативою – один з варіантів дій, що виключає можливість вибору іншої дії.

Оскільки прийняття рішення є однією з функцій управління та основою управлінського процесу, визначимо поняття «управлінське рішення».

На думку А. Дегтяр управлінське рішення є творчим актом суб'єкта управління, в результаті якого визначається, які в даній фактичній або проєктованій виробничій обстановці варто розпочинати дії, щоб вирішити проблему, що виникла в процесі діяльності керованого об'єкта. [3 с. 194]

Колпаков В.М. під поняттям «управлінське рішення» розуміє результат системної діяльності людей та продукт когнітивної (опосередкованої пізнавальними факторами), емоційної, вольової, мотиваційної природи – синтезу психічних процесів, що мають вихідну регулятивну спрямованість. Це вольовий акт осіб, які приймають рішення, оформлений у вигляді документа [5, с. 20].

Спірним, на наш погляд, є визначення управлінського рішення Лесечко М.Д. як вибору керівником альтернативи у межах його посадових повноважень і компетенції, спрямованої на досягнення цілей організації [7, с. 11]. Раппорт Б. зазначає, що управлінське рішення являє собою єдність процесу розробки й одержання результату впровадження. При цьому вибір варіанта рішення є певним процесом, а саме рішення – результатом вибору із сукупності доступних альтернатив [11, с. 21].

На думку Г. Атаманчука управлінське рішення – це соціальний акт, в якому в логічній формі (текстуальна модель) висловлені впливи управлінських ланок (державних органів, посадових

осіб) на суспільну систему (керовані об'єкти), що необхідні для досягнення поставлених цілей, забезпечення інтересів та задоволення відповідних потреб в управлінні [1, с. 78].

В той же час, слухним є зауваження вченого Б. Лазарева, який вважає недоцільним, зокрема, розглядаючи державне управління, змішувати поняття «управлінське рішення» та «акт державного управління», оскільки перше – це вибір альтернативи, а друге – це владне волевиявлення суб'єкта управління, спрямоване на об'єкт управління. Таке розмежування дозволяє більш чітко розділити етапи прийняття управлінського рішення та його реалізації, пов'язаної, насамперед, з перетворенням рішення в реальний управлінський вплив [6, с. 177].

Розглядаючи теоретико-методологічні питання визначимо зміст категорії «державно-управлінське рішення».

На думку Ширшикова Р.М., державно-управлінське рішення – це усвідомлено зроблений суб'єктом державного управління вибір цілеспрямованого впливу на соціальну дійсність, виражений в офіційній формі [12, с. 272].

На думку Орліва М.С., державно-управлінське рішення – це управлінське рішення, що приймається органом державної влади, його керівником з метою визначення і реалізації державних цілей, стратегій, політики, функцій держави, вирішення інших проблем державного рівня [8, с. 3].

Аналізуючи поняття «державно-управлінське рішення» можна визначити основні його ознаки:

- спрямованість на вирішення проблем державного рівня;
- прийняття вищими або центральними органами державної влади;
- належність до державно-управлінських відносин (є їх складовими елементами); оформлення у вигляді законодавчих та інших нормативно-правових актів, політичних рішень (доктрини, стратегії, концепції, державна політика, державний бюджет), програмно-цілевих документів (програм, проєктів, сценаріїв, планів), організаційно-розпорядчих рішень (розпоряджень, доручень тощо);
- формування на їх основі державно-управлінських впливів;
- обов'язковість для виконання всіма передбаченими в них особами, підприємствами, організаціями, установами, органами державної влади;
- першочерговість забезпечення необхідними державними ресурсами [9, с. 61].

Прийняття рішень у державному управлінні – це результат діяльності його суб'єктів, спрямованої на вирішення певних проблем державного рівня, які, в свою чергу, асоціюються з відповідними управлінськими ситуаціями. На ситуаційний характер рішень вказує й усталене їх визначення як вибору однієї з альтернатив. Діяльність

з прийняття рішень є центральним пунктом теорії управління. Вона має характер пов'язуючої щодо інших функцій управління. На думку американського вченого Г. Гордона, прийняття рішень – це основа основ державного управління, як і всієї організованої людської поведінки [13, с. 242].

Аналіз різноманітних державно-управлінських рішень, які застосовуються на різних етапах державного управління, в свою чергу дає змогу виділити та класифікувати їх за формою на такі основні групи:

- політичні державно-управлінські рішення (доктрини, концепції, стратегії, державні програми та проекти, державний бюджет, формування та реформування системи державної влади, державні стратегії та державна політика у різних сферах суспільної життєдіяльності);

- правові державно-управлінські рішення (конституція; конституційні закони та угоди; закони; міжнародні угоди та договори; укази глави держави; постанови парламенту і уряду; розпорядження уряду; накази керівників центральних органів виконавчої влади; положення про органи державної влади та управління; державні та галузеві стандарти тощо);

- організаційні (адміністративні) державно-управлінські рішення (положення про центральні органи державної влади, призначення їх керівників, доручення, вказівки, протоколи нарад, інструкції та інші організаційно-субординаційні та організаційно-координаційні рішення та заходи вищих і центральних органів державної влади) [2, с. 30-31].

Саме таке розмежування та узагальнення (класифікація) державно-управлінських рішень, на думку автора, відповідає основним формам державно-управлінської діяльності, а саме: політичній, в розумінні та контексті формування і реалізації функції політичного управління держави, а також державних стратегій та державної політики; правовій, за допомогою якої управлінські рішення та дії набувають характеру встановлення та застосування правових норм; організаційній (адміністративній, менеджерській), яка охоплює різноманітні дії, спрямовані на реалізацію оперативних та тактичних завдань, а також матеріально-технічних операцій. Ця форма, як правило, асоціюється з адміністративною діяльністю та менеджментом [2, с. 31].

Доцільною на наш погляд є класифікація державно-управлінських рішень за стадіями їх впровадження, яка представлена в роботі О.В. Карагодіна. Науковець розподіляє державно-управлінські рішення на два види: з формування політики та з реалізації політики.

Державно-управлінські рішення з формування політики:

- розроблення і прийняття: програми діяльності уряду; державного бюджету;

- розроблення засад зовнішньої та внутрішньої політики, зокрема грошово-кредитної, фінансової, валютної, цінової, інвестиційної, податкової;

- політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; охорони здоров'я; освіти; науки; культури; охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; використання морської економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку;

- встановлення порядку утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; порядку випуску та обігу державних цінних паперів, їх видів і типів;

- розроблення засад регулювання демографічних та міграційних процесів;

- визначення правових засад підприємництва; вилучення об'єктів права приватної власності; затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації; правил конкуренції та норм антимонопольного регулювання;

- встановлення порядку введення державних стандартів.

Державно-управлінські рішення з реалізації політики:

- розроблення і прийняття плану першочергових заходів щодо реалізації програми діяльності уряду;

- планування нормотворчої діяльності;

- внесення змін до державного бюджету;

- проведення зовнішньої та внутрішньої політики, зокрема грошово-кредитної, фінансової, валютної, цінової, інвестиційної, податкової; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; охорони здоров'я; освіти; науки; культури; охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; використання морської економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку;

- розроблення, прийняття і реалізація національних, державних та регіональних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля;

- спрямування і координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади;

- надання позик і економічної допомоги іноземним державам та міжнародним організаціям, а також одержання їх від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій;

- забезпечення умов розвитку всіх форм власності;

- управління об'єктами державної власності;

- створення вільних економічних зон;

- здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митна справа;

- забезпечення громадського порядку, боротьби зі злочинністю [4, с. 22-23].

Варто зазначити, що подальший розвиток класифікації державно-управлінських рішень може бути пов'язаний з функціями політиків та державних службовців, наприклад внаслідок реформування системи державного управління.

Аналіз наукової літератури дозволяє визначити розширене та вузьке трактування процесу прийняття державно-управлінських рішень. У розширеному розумінні прийняття рішень охоплює увесь процес державного управління, який охоплює не тільки процес їх прийняття, але й етапи виконання, контролю порядку їх реалізації та отриманих результатів.

При вузькому трактуванні процес прийняття державно-управлінських рішень розглядається з позиції вибору оптимального рішення з наявних альтернатив. Однак при цьому слід враховувати, процес прийняття рішень складається не тільки з вибору оптимального варіанта рішення, але й з пошуку альтернативних рішень, визначення критеріїв та способу їх оцінки тощо.

На нашу думку очевидним є те, що метою державної політики є вирішення суспільних проблем і що вона реалізується органами державного управління. На думку О. Пухкал та О. Гомоляко, схема вироблення державної політики практично співпадає з процесом прийняття політико-управлінських рішень... починаючи з ідентифікації проблеми, визначення цілі, збору і аналізу інформації, обрання тієї чи іншої моделі рішення, формування альтернативних варіантів рішення, обрання (ухвалення) найбільш ефективного варіанта рішення, доведення рішення до виконавців, його реалізація, контроль за виконанням рішення, оцінка результатів [10, с. 109].

Підлягають аналізу і механізми впливу на прийняття державно-управлінських рішень з боку інститутів громадянського суспільства, представників комерційних структур та інших суб'єктів впливу, які зацікавлені у реалізації своїх інтересів. Тому різні аспекти формування та реалізації політики забезпечення безпеки державного кордону потребують залучення наукового інструментарію з юридичних, політичних, економічних, соціологічних наук та науки державного управління.

Важливим при дослідженні процесу прийняття рішень є визначення методик такого процесу. Вибір методів для обґрунтування конкретних державно-управлінських рішень повинен включати: аналіз управлінської задачі з погляду її змісту, можливості формалізації; вибір складу методів для пошуку оптимального варіанта рішення; визначення правил і умов застосування обраних методів. Згідно з класифікацією сучасної науки

управління, проблеми, що виникають у державному управлінні, досить часто належать до слабо структурованих та неструктурованих. Обираючи методи прийняття рішень, доцільно враховувати як тип проблеми, так і умови прийняття рішень.

Цікавим є дослідження методів державного управління, які оприлюднено ученими з США З. Ланом та К. Андерс, серед низки результатів узагальнення сучасних досліджень у сфері державного управління наведено співвідношення якісних та кількісних методів, що використовувалися в них, яке складає відповідно 58,7% та 40,8% (залишок 0,5% – це змішані методи) [2, с. 123].

На думку Бакуменко В.Д., методика прийняття державно-управлінських рішень повинна бути побудована в залежності від типу та характеристики проблем у сфері державного управління [2, с. 123]. В зв'язку з цим, пропонується визначити основні методологічні підходи, та в залежності від цього обирати сукупність методів. Серед найбільш розповсюджених методів в сфері державного управління можна назвати наступні: мережеві методи, графічні методи, метод програмування, математичне моделювання, імітаційне моделювання, методи теорії масового обслуговування, методи типу «дерева рішень», методи оптимізації, методи теорії ігор, аналіз «витрати-вигоди», «витрати-ефективність», методи типу «дерева цілей», аналіз чутливості, статистичні методи аналізу, методи соціології та соціальної психології, метод сценаріїв, соціальні експерименти, евристичні методи та інші.

Оцінюючи вибір методик прийняття державно-управлінських рішень в сфері прикордонної безпеки необхідно наголосити на складності обрання оптимальної методики його прийняття у зв'язку з багатовимірністю сфери безпеки державного кордону, яка обумовлена об'єктивними процесами ускладнення та взаємозалежності суспільних процесів.

Очевидним на наш погляд є необхідність зростання ефективності державної політики у сфері прикордонної безпеки при здійсненні державно-управлінського впливу. У процесі здійснення державної політики забезпечення безпеки державного кордону, як і в інших складових національної безпеки, наявні два виміри: горизонтальний і вертикальний. Горизонтальний вимір стосується того, яким чином процес здійснення державної політики потрапляє назовні будь-якої конкретної організації та залучає людей з інших організацій. Основна увага звернена на багатоманітність учасників, різноманітність їхніх завдань і прагнень, а також на обмежені можливості нав'язати рішення за допомогою повноважних розпоряджень. У горизонтальному вимірі державна політика – колективний процес: не пряма реалізація однієї ідеї, а безперервна взаємодія

між багатьма учасниками. Вертикальний вимір стосується повноважень та ієрархії. Державна політика розглядається як вибір і досягнення мети. Основна увага приділяється повноважним органам, які приймають рішення, а заходи державної політики розглядаються як «підтримка рішень», і перевірка того, що рішення виконані й мали бажаний результат.

Отже, процес прийняття державно-управлінських рішень у сфері прикордонної безпеки підпорядковується закономірностям прийняття рішень у сфері забезпечення національної безпеки, з урахуванням особливостей, які визначаються специфікою завдань та напрямів діяльності суб'єктів державного управління.

Висновки. Таким чином, досліджуючи теоретичні основи прийняття державно-управлінських рішень у сфері прикордонної безпеки, зазначимо, що вони визначаються на підставі сформованих у науці державного управління загальних принципів та методів прийняття державно-управлінських рішень. Особливості прийняття державно-управлінських рішень обумовлені багатовимірністю напрямів забезпечення безпеки державного кордону, які повинні бути враховані під час здійснення управлінського впливу.

Варто також зазначити, що за будь-яких умов державно-управлінські рішення в сфері прикордонної безпеки необхідно приймати на основі результатів комплексного аналізу стану та динаміки внутрішніх та зовнішніх процесів функціонування суспільства та держави.

Література

1. Атаманчук Г. В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы) : Учебное пособие. М. : ОАО «НПО «Экономика», 2000. 302 с.
2. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення : Навчальний посібник. К. : ВПЦ АМУ, 2012. 344 с.
3. Дегтяр А. Системний підхід до прийняття державно-управлінських рішень. *Вісн. Нац. ун-ту внутр. справ.* 2002. Вип. 20. С. 192–196.
4. Карагодін О. В. Развитие механизмов принятия та реалізації управлінських рішень в системі державного управління : дис. канд. : 25.00.02. Маріуполь. 2015. 219 с.
5. Колпаков В. М. Теория и практика принятия управленческих решений. Учебное пособие. К. : МАУП, 2000. 256 с.
6. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. М. : Юрид. лит., 1988. 320 с.
7. Лесечко М. Д. Психологія управлінських рішень і створення ефективних команд : навч. посібник / М. Д. Лесечко, А. О. Чемерис, Р. М. Рудніцька. ЛРІДУ УАДУ, 2003. 100 с.
8. Орлів М. С. Підготовка і прийняття управлінських рішень : навч.-метод. матеріали / М. С. Орлів ; упоряд. Г. І. Бондаренко. К. : НАДУ, 2013. 40 с.

9. Прийняття управлінських рішень: організаційно-психологічний аспект : навч. посіб. / М. М. Білинська, Ю. В. Ковбасюк. К. : НАДУ, 2011. 232 с.

10. Пухкал О. Г. Публічна та державна політика: єдність та відмінності / О. Г. Пухкал, О. В. Гомоляко. *Інвестиції: практика та досвід.* 2017. № 24. С. 106–112. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2017_24_20.

11. Раппопорт Б. Оптимизация управленческих решений. М. : Теис, 2007. 364 с.

12. Ширшикова Р. М. До питання про ознаки управлінського рішення, що приймаються центральними органами державної влади: общественно-политическая література. *Держава і право: зб. наук. пр.* 2007. Вип. 36: Юридичні і політичні науки. С. 271–277.

13. Gordon G. Public Administration in America: Fourth Edition. New York: St. Martins Press, inc., 1992. 560 p.

Анотація

Нікіфоренко В. С. Особливості прийняття державно-управлінських рішень у сфері прикордонної безпеки. – Стаття.

У статті досліджуються закономірності та особливості прийняття державно-управлінських рішень у сфері прикордонної безпеки. Розкрито сутність основних теоретичних підходів до порядку прийняття державно-управлінських рішень. Визначений зміст категорії «державно-управлінське рішення», її ознаки та класифікація. Досліджена методика прийняття державно-управлінських рішень.

Ключові слова: державне управління, державно-управлінські рішення, публічне адміністрування, безпека державного кордону.

Аннотация

Никифоренко В. С. Особенности принятия государственно-управленческих решений в сфере пограничной безопасности. – Статья.

В статье исследуются закономерности и особенности принятия государственно-управленческих решений в сфере пограничной безопасности. Раскрыта сущность основных теоретических подходов к порядку принятия государственно-управленческих решений. Определенный смысл категории «государственно-управленческое решение», ее признаки и классификация. Исследована методика принятия государственно-управленческих решений.

Ключевые слова: государственное управление, государственно-управленческие решения, публичное администрирование, безопасность государственной границы.

Summary

Nikiforenko V. S. Features of decision-making in the field of border security. – Article.

The article examines the regularities and peculiarities of decision making in the field of border security. The essence of the basic theoretical approaches to the order of decision-making is revealed. The content of the category «state-administrative decision», its features and classification are defined. Methods of making government-administrative decisions are investigated.

Key words: state administration, state administration decisions, public administration, border security.

УДК 342.9

В. А. Писанець
здобувач кафедри конституційного,
адміністративного права та соціально-гуманітарних дисциплін
Інституту права та суспільних відносин Університету «Україна»

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ ЗМІСТ КАТЕГОРІЇ «ДОБРОЧЕСНІСТЬ» У СФЕРІ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Вступ. Протягом останніх років, вітчизняна модель діяльності правоохоронних органів набула динамічного інституційного розвитку. Створення нових антикорупційних органів, глибоке реформування діючих служб, суттєва модернізація функції нагляду з дотримання законодавства органів прокуратури супроводжувалося прийняттям нових чисельних законодавчих актів, що знайшли своє продовження у внутрівідомчій нормотворчій діяльності.

Проблема підвищення внутрішніх антикорупційних механізмів органів правопорядку була актуальною завжди. Це пов'язано з тим, що специфіка функціональної моделі будь-якого правоохоронного органу яскраво відрізняється від інших видів публічної служби. Широке повноваження, адміністративний ресурс, право застосування примусу може являтися суттєвим ризиком реалізації правомочностей у власних цілях, шляхом незаконного впливу на права, свободи та інтереси інших осіб.

Створення умов для ефективної, фахової та доброчесної служби в правоохоронних органах дозволяє мінімізувати самі причини виникнення корупції та перевищення влади. Незважаючи на те, що на теренах ЄС, інститут доброчесності вже давно функціонує в правовому режимі національних законодавств, в Україні на законодавчому рівні поняття доброчесної публічної служби було нещодавно офіційно задекларовано в Антикорупційній стратегії на 2014–2017 роки, зокрема, передбачено за мету створення системи доброчесної та професійної публічної служби відповідно до міжнародних стандартів і кращого світового досвіду [13]. Саме такі положення стали системним поштовхом до впровадження інструментів перевірки на доброчесність в системі публічної служби.

Очевидно, що інструмент доброчесності в управлінні правоохоронних органів – не тільки сукупність адміністративних засобів – це «нова філософія» боротьби з корупцією, завданням якої є створення механізму несприйняття та попередження проявів корупції, у всіх її формах. З'ясування механізму адміністративно-правового забезпечення доброчесності правоохоронних органів потребує багатогранного підходу у розумінні феномену «доброчесність» як теоретико-правової категорії.

Постановка завдання. Мета статті полягає у дослідженні підходів до визначення змісту, ознак категорії «доброчесність» як основоположної засади формування належної поведінки публічних осіб.

Виклад основного матеріалу. Філософські витоки сучасного розуміння категорії доброчесність зароджені глибоко в таких засадничих світоглядних феноменах як добро, мораль, справедливість. Ще у словах Арістотеля, доброчесність людини відображає склад її душі [1]. За Арістотелем існує два види чесності (доброчесності): діаноетична (інтелектуальна) та етична (що визначає доброчесний спосіб життя). Перша – філос. (теор.) мудрість (*sophia*) та практ. мудрість, розсудливість (*phronesis*), які набуваються шляхом навчання. Друга – чесноти волі, характеру, які набуваються через виховання [1; 10].

Інший видатний філософ І. Кант стверджує, що вчення про доброчесність обумовлюється законами внутрішньої природи людини, яку необхідно навчити правилам власного вдосконалення як мети, щастя, іншого як мети [7].

Доброчесність формується в процесі життєвого досвіду як елемент свідомості людини. Вплив на чесну поведінку зумовлюють фактори соціального середовища, внутрішніх переконань та почуттів, нав'язаних образів справедливості, добра та зла.

Психологічний підтекст феномену доброчесності поєднаний складними свідомими та інтелектуальними процесами, які на той чи інший момент часу формують у людини як соціальної істоти певну властивість поведінки. Оскільки морфологічно доброчесність є поєднанням слів «добро» і «чесність», її результат – це вчинки та дії, які приносять користь іншим людям та суспільству загалом. Слід погодитись із В.В. Стасенко, що досягнення доброчесності у правовому суспільстві є побудова відповідального суспільства, громадський запит на високі стандарти життя, що реалізується формуванням стабільних взаємовідносин і напрацюванням професійної репутації [14, с. 73].

В етиці доброчесною вважається людина, котра керується не своїми власними благами, вигодами, а підпорядковується гуманності, порядності, справедливості [11].

Отже, доброчесність як психологічно-вольова та соціальна якість поведінки і мислення людини є

складним морально-етичним, культурним та психологічним феноменом, який має широку сферу застосування, не виключенням якої є оцінка діяльності людини у сфері забезпечення правопорядку.

З іншого боку, добросовісність правоохоронців має індивідуальне підґрунтя, оскільки базується на індивідуальній поведінці публічної особи. Остання, в свою чергу, формується через сприйняття, ставлення, традиції, прийняту в організації практику та соціальні норми [6, с. 18]. Таким чином, об'єктивним чинником становлення добросовісності у сфері правоохоронної діяльності є соціокультурне середовище життя особи, пов'язане, в тому числі, із менталітетом та історичними подіями.

Категорія «добросовісність» особи як мірило якості антикорупційної публічної служби – це трансформація добра, справедливості, чесності в площину функціональних обов'язків, в результаті чого, офіційна публічна особа, державний службовець набуває ознак компетенційності, самомотивованості, безкорисливості, чесності, системності та сумлінності виконання визначених законом обов'язків [4].

Добросовісність може застосовуватись як стосовно окремої особи, так і у питанні ефективності усієї адміністративно-правової діяльності. Значення добросовісності для підтримки стабільності управління правоохоронними органами є одним із ключових аспектів, що відмічається в низці міжнародних настанов з питань державного управління.

Саме комбінування політики загального подолання недобросовісності та стимулювання індивідуальної мотивації (фінансової, кар'єрної тощо) здатні забезпечити умови для усунення корупції та створення справді професійної правоохоронної служби. Наприклад, шляхом прийняття законодавчих змін, що забороняють працівникам поліції долучатись до прийняття рішень, у яких присутній конфлікт інтересів, можливо посилити відповідальність за упереджені рішення. З іншого боку, застосування заохочень та преміювання за добросовісне виконання публічних обов'язків є засобом стимулювання індивідуальної добросовісності.

Зміст категорії «добросовісність» в правовому та доктринальному підходах досить різниться, що вносить суттєву складність в механізм адміністративно-правового втілення елементів добросовісності в правоохоронній сфері. Єдиним визначенням дефініції, яка міститься в Законі України «Про державну службу» в принцип добросовісності вкладають дві ознаки: перша – спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів; друга – відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень [12].

Складність доктринального тлумачення добросовісності пояснюється оціночністю формулювання публічного інтересу та визначенням його

меж. В.В. Галуцько обґрунтовано вважає, що публічним інтересом слід вважати важливі для значної кількості фізичних та юридичних осіб потреби, які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються публічною адміністрацією [3, с. 181].

Спрямованість дій на захист публічного інтересу ніщо інше як прояв у діяльності публічної особи, її управлінських та процесуальних рішеннях, поваги та охорони цінностей і потреб, які визначені державою, забезпечені правом та легітимізовані суспільством. Адміністративно-правове регулювання правоохоронної сфери передбачає відносини, що відображають інтереси громадян; відносини, які реалізують імперативно-владну компетенцію публічної адміністрації та учасників адміністративно-правових відносин; відносини, які виникають в результаті дотримання адміністративно-правових правил [2, с. 54]. При цьому публічний інтерес у сфері правоохоронної діяльності може проявлятися у широкому спектрі потреб: 1) ефективність діяльності публічних інституцій у сфері забезпечення прав, свобод людини, громадянина, а також держави, її цілісності та устрою; 2) припинення правопорушень, їх розкриття та відновлення стану потерпілих; 3) забезпечення публічного порядку органами, які уповноважені на здійснення такої діяльності; 4) доступ до правоохоронної системи суспільством в розрізі його окремих представників, груп, меншинств тощо; 5) прозорість, гласність, інформаційної поінформованості громадськості про стан правоохоронної діяльності в державі; 6) ефективність та оперативність роботи правоохоронної системи; 7) закріпленість та дієвість гарантій законності діяльності органів правопорядку; 8) забезпечення права на захисту; 9) механізм обґрунтованої доцільності втручання держави в права, свободи та приватні інтереси; 10) будь-який приватний інтерес, який виник у зв'язку із необхідністю забезпечення прав тощо.

При цьому прояв добросовісності правоохоронця не обов'язково повинен бути спрямований на захист саме публічного інтересу у сфері правоохорони; прояв неповаги до цінностей держави в іншій сфері правового регулювання також слід розцінювати як прояв недобросовісності, хоча і в меншій мірі.

В суддівській практиці, до недобросовісної поведінки відносять дії, які призвели до порушення авторитету органів правосуддя. Аналогічно, авторитет правоохоронних органів повинен бути об'єктом категорії добросовісність. З іншого боку виникає питання охопленості терміном «публічний інтерес» авторитету правоохоронних органів як суб'єктного елементу системи правоохоронної діяльності. На наш погляд, незважаючи на стверджувальну відповідь, діяння, які містять підрив авторитету правоохоронних органів, слід окремо

визначити в системі дисциплінарної поведінкової моделі в якості порушень. Така ідея обґрунтовується значимістю авторитету правоохоронних органів як показника довіри суспільства, що є важливим чинником ефективності усієї правоохоронної інституції. Дії публічних осіб, спрямовані на дискредитацію правоохоронної системи необхідно розцінювати як недоброчесну поведінку та застосувати відповідальність за її наслідками.

Відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень, як другий елемент формального змісту досліджуваної категорії, є досить чітким та однозначним. Приватний інтерес при забезпеченні публічного інтересу не повинен існувати. Якщо більш конкретизовано підійти до такого формулювання, можна привести приклад реалізації повноважень правоохоронцем як громадянина, який також не позбавлений законних прав та свобод, але для якого є певні допустимі обмеження. У такому випадку, забезпечення превалювання публічного інтересу над приватним має місце при реалізації службових повноважень, згідно посадової інструкції. Як правило, такі повноваження, принаймні, обмежені перебуванням на посаді, робочим часом тощо. Таким чином, доброчесність у формальному розумінні законодавства про державну службу є виміром способу, форми поведінкової діяльності публічної особи правоохоронця при здійсненні ним своїх повноважень.

У правовій літературі зустрічається значно ширше розуміння доброчесності, ніж в положеннях закону.

Наприклад, А. Кулібаба доброчесність включає: етично-правову складову професійно-соціальної діяльності суддів, межу і спосіб поведінки судді, що базується на дотриманні етичних принципів і правил поведінки, шанобливому ставленні до громадян та чесності у способі власного життя, виконанні своїх професійних обов'язків та розпорядженні ресурсами держави [9, с. 216]. А. О. Кладченко вважає, що під поняттям доброчесності слід розуміти поєднання високих етичних норм з певною корпоративною поведінкою та правилами державного службовця, що в умовах боротьби із запобігання корупційним проявам стане запорукою ефективної державної політики і норм поведінки у суспільстві [8, с. 10]

В американській системі державного управління, доброчесність також розглядають як спосіб контролю публічних цінностей [5], що за змістом охоплює найширше коло відносин, на які поширюється засада доброчесності в сфері публічного права. З цього таки можна стверджувати що професійна чесність працівників правоохоронних органів – це засіб контролю публічних цінностей у сфері забезпечення правопорядку та безпеки,

забезпечення та охорони прав, свобод та інтересів фізичних, юридичних осіб.

І нарешті, іншим за змістом є термін «доброчесність», запропонований В. Федорович, як фундаментальна категорія науки, етики, що відображає суб'єктивну форму моралі та означає результат виявлення в поведінці особистості певних стійких позитивних моральних якостей, доброчесність державної влади може в найбільш загальному вигляді означати високоморальну характеристику її представників, діяльність яких спрямовується на досягнення добра (блага) як для кожної окремої людини, так і для суспільства загалом [15, с. 16].

Авторські твердження та погляди на зміст професійної доброчесності як правової категорії, без сумніву, мають право на існування у світлі наукової доктрини. Втім, чи повинні бути такі терміни імплементовані в якості дефініції в чинне законодавство є дуже складним питанням. Насамперед складність полягає у тому, що вимір недоброчесної поведінки (який повинен бути чітким, оскільки лише за таких умов можливо застосувати відповідальність), є неоднаковим для кожного типу публічних осіб, у тому числі посадових осіб правоохоронних органів. Корпоративність як ознака доброчесної поведінки диференціює цінності, які важливі для конкретного типу публічних осіб. Відсутність в Україні Етичного кодексу поведінки працівників правоохоронних органів, що, в свою чергу, є наслідком неоднозначного підходу до розуміння системи правоохоронних органів – вимагає обґрунтування сутності категорії «доброчесність у сфері правоохоронної діяльності» в джерелах відомчого нормотворення. Це позбавляє системного та уніфікованого підходу до розробки дефініції.

При цьому, доцільно зауважити про схильність національного правового менталітету тлумачити положення законів у вузькоформальний «букв'їдний» спосіб. З урахуванням того, що доброчесність є принципом публічної служби, її реалізація має максимально широке правове застосування та породжує правові наслідки. Тому є ризик неправомірного притягнення до відповідальності державних службовців за недоброчесну поведінку. У зв'язку з цим, необхідно ґрунтовно підходити до розкриття меж змісту доброчесної поведінки аби чітко окреслити випадки порушення такого принципу.

Що стосується ознак категорії «доброчесність», то необхідно відмежувати ознаки, які відтворюють інституційну сутність доброчесності як якості публічного службовця та ознаки, які створюють умови для доброчесної поведінки. Наприклад, безумовний вплив на доброчесність в загальному справляє обсяг дискреційних повноважень. Чим більший обсяг дискреційних повноважень, тим більшим повинен бути контроль за дотриманням вимог на доброчесність.

Вимір професійної чесності забезпечується не тільки пасивною поведінкою у формі утримання від неетичної протиправної діяльності. Вірним є твердження про наявність активної участі публічної особи у демонстрації чесності та професіоналізму: сумлінне виконання професійних обов'язків; усунення ситуацій, у яких виник конфлікт публічного та приватного інтересу; збереження державного майна та енергоресурсів, їх економічне використання, недопущення використання державних ресурсів та активів в особистих цілях; своєчасне повідомлення про корупційний ризик та ін.

Висновки. Добročесність як самостійне соціально-правове явище та характеристика правової дійсності може існувати у трьох системах: 1) індивідуальній – добročесність державного службовця, працівника правоохоронного органу; 2) інституційній – вимір добročесності в окремій публічній сфері, підданій корупційному впливу чи конфлікту інтересів; 3) надінституційній (антикорупційна системи держави) – механізм міжсистемної комунікації, що забезпечує несприйняття та подолання недобročесних проявів на всіх рівнях.

Добročесність – система морально-етичних якостей особи, що трансформується у поведінкову модель в результаті свідомої, розумово-психологічної діяльності та відображає суб'єктивне відношення до суспільних цінностей. Трансформація добročесності у професійну чесність публічної особи (співробітника правоохоронних органів) відбувається в результаті: неупередженості, забезпечення превалювання професійних (посадових, публічних) цінностей над приватними інтересами; захисту публічних інтересів та підтримки авторитету органів публічної влади; запобігання корупції; формування толерантності, ввічливості як при виконанні службових обов'язків так і поза ними.

Правовий зміст категорії «добročесність» вимагає пошуку оптимального змісту професійних чеснот в системі етичних вимог до особи, а також критеріїв перевірки особи на предмет дотримання якостей професійної чесності при здійсненні функцій та завдань держави.

Література

1. Арістотель. Нікомахова етика / пер. В. Ставнюк. К.: Аквілон-Плюс, 2002. 480 с.

2. Братель С. Г. Правоохоронна сфера як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Юридична наука*. 2015. № 5. С. 52–58.

3. Галунько В. В. Публічний інтерес в адміністративному праві. *Форум права*. 2010. № 4. С. 178–182. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10gvvvar.pdf/>.

4. Глущенко С. Що розуміти під професійною етикою та добročесністю в контексті кваліфікаційного оцінювання суддів? *Закон і бізнес*. 2016. URL: http://zib.com.ua/ua/125930-scho_rozumiti_pid_profesijnouy_etikoju_ta_dobročesnistyu_v_.html.

5. Гьялт де Грааф, Цегерван дер Вал. Контроль публічних цінностей, що конфліктують між собою: Врядування на основі добročесності та ефективності. Американський огляд державного управління. 2010. С. 623–640.

6. Ефективне врядування та виховання добročесності у секторі безпеки та оборони: Освітня дисципліна програма виховання добročесності НАТО, 2016. URL: <http://buildingintegrity.hq.nato.int>.

7. Кант І. Собрание сочинений в восьми томах. Том 1. [Djv-9.1M] Автор: Иммануил Кант (Immanuel Kant). Под общей редакцией А.В. Гулыги. URL: http://publ.lib.ru/ARCHIVES/K/KANT_Immanuil_Kant_I..html#0011.

8. Кладченко А. О. Правові засади впровадження інституту добročесності в Україні. *Jurnal Juridictional: Teoriesi Practica*. 2016. № 6 (22). Р. 9–11.

9. Кулібаба А. Поняття добročесності як ключовий критерій у процесі добору на посаду суддів. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 2. С. 212–218.

10. Політична енциклопедія / НАН України; Ін-т політ. і етнонац. досл. ім. І. Ф. Кураса; гол. ред. Ю. Левенець. К.: Парламентське в-во, 2011. С. 39–40. URL: <http://litopys.org.ua/rizne/aristotle.htm>.

11. Поняття добročесності в етиці: відомості із електронного журналу «Етика сьогодні». URL: <http://www.etica.in.ua/ponyattya-dobročesnosti-v-etitsi>.

12. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/889-19>.

13. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України; Стратегія від 14.10.2014 № 1699-VII. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1699-18>.

14. Стасенко В.В. Добročесність – категорія філософська. *Академічна добročесність: виклики сучасності*. Збірник наукових есе учасників наукового стажування для освітян (Республіка Польща, Варшава, 1–13.10.2018). Варшава, 2018. 162 с.

15. Федорович В. Загальнотеоретичні підходи до визначення не добročесної поведінки суддів системи загальнодержавних заходів протидії корупції. *Національний юридичний журнал: теорія та практика*. 2015. № 6. С. 14–17.

Анотація

Писанець В. А. Теоретико-правовий зміст категорії «добročесність» у сфері правоохоронної діяльності. – Стаття.

Запропоновано загальний підхід до визначення категорії «добročесність» як системи морально-етичних якостей особи, що трансформується у поведінкову модель в результаті свідомої, розумово-психологічної діяльності та відображає суб'єктивне відношення до суспільних цінностей. Добročесність у формальному розумінні законодавства про державну службу є виміром способу, форми поведінкової діяльності публічної особи при здійсненні ним своїх повноважень.

Трансформація добročесності у професійну чесність публічної особи співробітника правоохоронних органів відбувається в результаті: неупередженості публічно-владної діяльності, забезпечення превалювання професійних (посадових, публічних) цінностей над приватними інтересами; захисту публічних інтересів та підтримки авторитету правоохоронних органів; запобігання корупції; формування толерантності, ввічливості як при виконанні службових обов'язків так і поза ними.

Ключові слова: добročесність, професійність, етичні правила поведінки, публічні цінності, антикорупційне законодавство, публічна сфера.

Аннотация

Писанець В. А. Теоретико-правовое содержание категории «добродетель» в сфере правоохранительной деятельности. – Статья.

Предложен общий подход к определению категории «добročесность» как системы морально-этических качеств лица, которая трансформируется в поведенческую модель в результате сознательной, умственно-психологической деятельности и отражает субъективное отношение к общественным ценностям. Добročесность в формальном смысле законодательства о государственной службе является измерением

способа, формы поведенческой деятельности публичного лица при осуществлении им своих полномочий.

Трансформация добročесности в профессиональную честность публичной личности сотрудника правоохранительных органов происходит в результате: беспристрастности публично-властной деятельности, обеспечения превалирование профессиональных (должностных, публичных) ценностей над частными интересами; защиты публичных интересов и поддержания авторитета правоохранительных органов; предотвращения коррупции; формирование толерантности, вежливости как при исполнении служебных обязанностей так и вне их.

Ключевые слова: добročесность, профессионализм, этические правила поведения, публичные ценности, антикоррупционное законодательство, публичная сфера.

Summary

Pisanets V. A. Theoretical-legal content of the integrity in the law enforcement activities. – Article.

In this article is proposed the general approach to defining the category of “professional integrity” as a system of moral and ethical qualities of a person, which is transformed into a behavioral model as a result of conscious, mental-psychological activity and reflects a subjective attitude towards social values. Integrity in the formal understanding of the public service law is a measurement of the manner, form of behavioral activity of a public officer in the exercise of his or her powers.

The integrity transformation into the professional integrity of a public figure or a law enforcement officer occurs as a result of: impartiality of public authority, ensuring the preference of professional (official, public) values over private interests; protection of public interests and support of law enforcement authority; prevention of corruption; forming tolerance, courtesy, both in and outside the line of duty.

Key words: integrity, professionalism, ethical rules of conduct, public values, anti-corruption legislation, public sphere.

УДК 342.951:351.82 - 342.7 (637)

С. В. Семіног

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ПУБЛІЧНИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ПРАВ ДІТЕЙ В УКРАЇНІ

Вступ. В основі формування норм права лежать засадничі ідеї, що визначають правила поведінки учасників правових відносин. Основоположним серед них є принцип законності у відповідності з яким діяльність публічної адміністрації базується на положеннях Конституції і законах України, а також підзаконних і нормативно-правових актах [1, с. 47]. Усі публічні органи влади, зокрема й органи опіки та піклування, служби у справах дітей й інші представники публічної адміністрації діють відповідно до чинного законодавства, а тому – приймають рішення [2, с. 76] в межах законних повноважень.

Ратифікувавши Конвенцію про права дитини, Уряд України зобов'язався забезпечити дитині зростання у безпечних і сприятливих умовах, доступ до високоякісної освіти та охорони здоров'я, а також високий рівень життя. Конвенція містить повний перелік прав дитини: на життя, ім'я, набуття громадянства, піклування з боку батьків, збереження своєї індивідуальності, бути заслуханою у ході будь-якого розгляду, що стосується дитини; на свободу совісті та релігії; особисте та сімейне життя; недоторканість житла; таємницю кореспонденції; користуватися найдосконалішими послугами системи охорони здоров'я; благами соціального забезпечення; на рівень життя, необхідний для її розвитку; освіту; відпочинок; особливий захист від викрадень і продажу, фізичних форм експлуатації, фізичного та психічного насильства, участі у воєнних діях; вжиття державою всіх необхідних заходів щодо сприяння фізичному та психічному відновленню та соціальній інтеграції дитини, яка стала жертвою зловживань або злочину [3].

З метою визначення яким чином публічна адміністрація забезпечує та захищає вказані дитячі цінності в межах даної роботи здійснимо спробу розкрити публічний інструментарій втілення в дійсність прописаних істин.

Огляд останніх досліджень. Проблематика публічного інструментарію реалізації певного напряму державної політики чи адміністрування окремої сфери має достатньо спірну аргументацію у вітчизняній юридичній науці. Відсутність єдності думок вчених породжує аналіз даної тематики все більшим загальом науковців, зокрема такими як Н. Галіцина, В. Галунько, З. Гбур, Л. Гнилицька, І. Гриценко, О. Єщук, Я. Лазур, А. Маркіна,

Р. Мельник, В. Осадчий, І. Патерило, М. Рівіс, С. Стеценко, та інші.

Однак, публічний інструментарій адміністративно-правового захисту прав дітей в Україні не був безпосереднім предметом розгляду жодного із вищезазначених, оскільки їх наукові пошуки стосувалась суміжних йому аспектів.

Виклад основних положень. Дитина завжди була особливим суб'єктом правовідносин, права і свободи якої завжди залежали від волі батьків, а згодом і від політики держави. Ще Домініцій Ульпіан характеризував дитину як особистість з хиткою розважливостю, тому права дитини завжди вимагали особливого захисту держави [4, с. 164], який реалізовується у певному порядку, конкретними уповноваженими суб'єктами та із застосуванням відповідних публічних інструментів досягнення бажаної мети.

Одразу слід відзначити, що досить недавно в сучасній правовій доктрині почало з'являтися поняття «інструменти». Здебільшого у наукових колах можна зустріти використання терміну «форми державного управління», «форми адміністрування», «форми адміністративної діяльності».

Інструмент як загальнотеоретична категорія в праві є засобом для досягнення конкретної мети [5, с. 469]. Як правило, він ототожнюється з теоретико-правовими конструкціями, спрямованими на регулювання конкретних суспільних відносин. При цьому в теорії права найчастіше вживається термін «правові інструменти». Зокрема, М. Челишев пише про те, «що закріплення правових інструментів ... відбувається за допомогою правових конструкцій, які показують (повинні показувати) всі правові грані того чи іншого правового інструменту...» [6, с. 80]. По суті такий підхід означає, що правові інструменти є юридичними категоріями регуляторно-впливаючого спрямування, які дозволяють розглядати функції права через призму юридичних способів і засобів, які справляють вплив на суспільні відносини, як елемент правового механізму [7, с. 40-41].

У свою чергу, сутність поняття «правові засоби» можна витлумачити як у широкому, так і вузькому значенні як всі правові явища, інституційні установки та форми, які тим чи іншим чином пов'язані з регулятивною (охоронною) дією права або ж передбачені правом (законом, індивідуально-правовим актом, договором) юридич-

но значущі дії (їх поєднання та комбінація), які здійснюються суб'єктами з відповідним ступенем дозволеності чи не забороненими законом способами для задоволення їх інтересів, досягнення соціально корисних цілей. Зокрема способами визначаються прийоми юридичного впливу, втілені в юридичних нормах та інших елементах правової системи [8, с. 211].

Відповідно публічний інструментарій адміністративно-правового захисту прав дітей в Україні слугує засобом та способом практичного втілення забезпечувальної, оперативної реактивної, попереджувальної та відновлювальної діяльності публічної адміністрації в дійсність.

Однак трапляються й формулювання сутності інструменту в праві із застосуванням широкого підходу – як арсенал, увесь спектр правових феноменів різних рівнів, що виокремлюють і розглядають не тільки в контексті потреб юридичної практики, а й з позицій їх функціонального призначення, тобто тих рис, які характеризують їх як інструменти виконання економічних, політичних чи соціальних завдань [9; 10, с. 79]. Тому у науковій літературі також можна зустріти такі терміни як «законодавчо-правові інструменти», «нормативно-адміністративні інструменти», «організаційно-економічні інструменти».

У такому разі, на переконання С. Алексеєва, ідеться про спеціальний юридичний аспект інструментарію механізму правового регулювання, який охоплює весь комплекс засобів, юридичний інструментарій, задіяний у процесі правового регулювання [11, с. 12].

Ми прибічники думки, згідно з якою публічний інструментарій адміністративно-правового захисту прав дітей в Україні – це низка засобів та способів реалізації відповідної державної політики, де остання втілюється в дійсність за допомогою сукупності адміністративних дій публічної адміністрації.

У даному випадку державну політику захисту прав дітей слід розглядати як розв'язання публічними органами влади, делегованими ними представниками соціальних проблем у сфері дотримання прав дитини шляхом застосування різноманітних заходів і засобів соціально-економічного та правового характеру. Процес її реалізації є досить складним та вимагає максимальної виваженості, планування, стратегічності та результативності діяльності уповноважених суб'єктів.

В узагальненому вигляді засоби реалізації державної політики захисту прав дітей – це перелік фактичних дій уповноважених осіб з числа публічної адміністрації, результатом яких є досягнення запланованої мети. При чому, саме наявність завдань породжує виникнення засобів, які слугують реальним чинником втілення в життя останніх.

З вищенаведеного слідує, що такі правові явища як реалізація державної політики захисту прав дітей та інструментарій діяльності публічної адміністрації у сфері адміністративно-правового захисту прав дітей в Україні – тотожні. Принаймні в сутнісному вимірі, оскільки в термін «інструментарій» вже закладено «ядро» реалізації. Відповідно публічний інструментарій адміністративно-правового захисту прав дітей в Україні необхідно розглядати через призму діяльності публічної адміністрації.

Зокрема інститут інструментів діяльності публічної адміністрації є одним з найважливіших у загальному адміністративному праві. Саме завдяки використанню різноманітних інструментів публічна адміністрація здатна взаємодіяти з приватними суб'єктами й виконувати закріплені за нею завдання. Проте в Україні немає юридичних актів, у яких визначено всі елементи інструментів діяльності публічної адміністрації, їх види, процедуру ухвалення й умови використання [12, с. 159]. Однак установа норм адміністративного права, які визначають адміністративно-правовий статус суб'єктів адміністративного права, формальна фіксація принципів адміністративного права так би й залишилися прописними істинами, які б ніколи не були реалізовані на практиці, якщо б в арсеналі суб'єктів публічної адміністрації не було належних й ефективних інструментів адміністративної діяльності [13, с. 143].

Тобто використовуючи весь доступний арсенал владного впливу, активною діяльністю (відповідно до встановлених правил) Верховної ради України, Кабінету Міністрів України, Уповноваженого Президентом України з прав дитини, Прокуратури України, Міністерства соціальної політики України, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері сім'ї та дітей, органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим у сфері сім'ї та дітей, відповідних структурних підрозділів обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій, виконавчих органів міських і районних у містах рад, інших органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, окремих громадян, а також уповноважених підрозділів органів Національної поліції України (в окремих випадках й громадських формувань) захист прав дітей в Україні втілюється в реальність та набуває практичного значення.

Традиційно основними інструментами, якими користується публічна адміністрація під час виконання своїх зобов'язань перед суспільством і державою, є форми та методи їх адміністративної діяльності, хоча щодо такого твердження в адміністративній науці є декілька протилежних позицій [10, с. 79; 14, с. 4].

Як приклад, на думку Р. Мельника, до інструментів діяльності публічної адміністрації включають нормативні акти публічної адміністрації, адміністративний акт та адміністративний договір [15, с. 9-10].

Щодо цього Я. Лазур уточнює, що більш вдалим є визначення не адміністративного акта як інструмента, а прийняття адміністративного акту, не плану, а затвердження акта планування (акта-плана), не адміністративного договору, а укладення адміністративного договору. В такому разі робиться більший акцент на діяльній стороні, що і повинні відображати інструменти публічного адміністрування. Такий підхід також матиме значення для судової практики, оскільки обов'язковою ознакою рішень (дій чи бездіяльності) суб'єкта владних повноважень, які можуть бути оскаржені до суду, є те, що вони безпосередньо породжують певні правові наслідки. Відповідно судовий захист має лише та особа, яка є суб'єктом (носієм) порушених прав, свобод чи інтересів. Тобто самим інструментом, як приклад, є затвердження плану, що створює правові наслідки у вигляді виникнення, зміни або припинення прав та породжує обов'язки для приватних осіб [16, с. 152-153].

Автори підручника «Адміністративне право України. Повний курс» В. Галуцького, П. Діхтієвського, О. Кузьменко, С. Стеценко, та ін. мають дещо іншу позицію. Видами інструментів публічного адміністрування, на їх погляд, є наступні: 1) нормативний, адміністративний акт та адміністративний договір – форми публічного адміністрування; 2) план як інструмент публічного адміністрування; 3) фактична дія (інформування населення; проведення перевірки; здійснення моніторингу; надання довідок; виплата грошових коштів; адміністрування реєстрів; 4) адміністративний розсуд; 5) електронне врядування [13, с. 143].

Зазначені інструменти характеризуються такими ознаками: вони є зовнішнім виразом форми адміністративної діяльності публічної адміністрації; відображають правову динаміку публічного адміністрування; залежать від змісту компетенцій суб'єктів публічної адміністрації; зумовлені реалізацією адміністративних обов'язків суб'єктів публічної адміністрації; їх вибір зумовлюється специфікою поставленої мети щодо певного об'єкта публічного впливу, що встановлює найбільш ефективний варіант діяльності [13, с. 143-144].

Висновки. Усе вищевикладене дає можливість сформулювати висновок, згідно якого, публічний інструментарій адміністративно-правового захисту прав дітей в Україні – це низка засобів та способів реалізації відповідної державної політики, де остання втілюється в дійсність за допомогою сукупності адміністративних дій публічної адміністрації.

З розумінням того, що адміністративна діяльність публічної адміністрації щодо захисту прав дітей – це виконання уповноваженими суб'єктами своїх функціональних обов'язків на основі відповідних законів і підзаконних нормативно-правових актів України в спеціальних адміністративно-правових формах і з використанням спеціальних адміністративно-правових методів з метою досягнення бажаного результату, вважаємо що публічний інструментарій адміністративно-правового захисту прав дітей в Україні включає:

- 1) основні елементи – форми та методи адміністративно-правового захисту прав дітей (діяльності публічної адміністрації в сфері адміністративно-правового захисту прав дітей в Україні);
- 2) другорядні елементи – фактичні дії, контроль, електронне урядування.

Література

1. Чернов С.І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів всіх форм навчання за спеціальністю 7.03060101, 8.03060101 „Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економічної діяльності)»; Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О.М. Бекетова. Х.: ХНУМГ, 2014. 97 с.
2. Лопушняк Г. С. Принципи формування та реалізації державної соціальної політики. *Актуальні проблеми державного управління*. 2010. № 1. С. 75–84.
3. Державна доповідь про становище дітей в Україні: досягнення, проблеми, перспективи» (за період 2009–2016 рр.). *Інституційний репозиторій Київського університету імені Бориса Грінченка*. 2016. URL: http://elibrary.kubg.edu.ua/id/eprint/21247/1/T_Zhuravel_DERZHDOP_KSPSR_IL.pdf.
4. Сірант М. М. Механізми міжнародного права щодо захисту прав дитини. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки. 2015. № 824. С. 164–168.
5. Brian Z. Tamanaha How an Instrumental View of Law Corrodes Rule of Law. *DePaul Law Review. St. John's Legal Studies Research Paper*. № 06-0061. 2007. Vol. 56. P. 469–506.
6. Челишев М.Ю. О юридических конструкциях в Проекте изменений и дополнений в Гражданский кодекс Российской Федерации. *Изменения в Гражданского законодательства 2012* : Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции (г. Казань, 15 июня 2012 г.). М.: Изд-во «Юрист», 2012. 484 с. С. 79–86.
7. Галіцина Н. В. Інструменти адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави: вихідні положення. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія : Юридичні науки*. 2015. Вип. 6(2). С. 40–45.
8. Бостан С. К., Гусарев С. Д., Пархоменко Н. М. Теорія держави і права : навч. посіб. К. : ВЦ «Академія», 2013. 348 с.
9. Патерило І. В. Право як ціннісна категорія : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2006. 20 с.
10. Кицун С.Ю. Формы административной деятельности публичной администрации при реализации публичного администрирования газодобывающей отрасли

ли України. *Право и политика*. 2017. № 3. С. 79–84 (Кыргызская Республика).

11. Алексеев С. С. Общая теория права : курс в 2 т. М. : Юрид. лит., 1982. Т. 2. 360 с.

12. Патерило І. В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: досвід Французької Республіки. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2014. № 2. С. 159–165.

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

14. Патерило І. В. Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 35 с.

15. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навч. посібн. К. : Ваіте, 2014. 376 с.

16. Лазур Я. В. Затвердження актів планування в структурі інституту інструментів діяльності публічної адміністрації. Питання адміністративного права. Кн. 2; відп. за вип. Н. Б. Писаренко. Х. : ООО «Оберіг», 2018. 182 с.

Анотація

Семиног С. В. Публічний інструментарій адміністративно-правового захисту прав дітей в Україні. – Стаття.

У статті розкрито структуру публічного інструментарію адміністративно-правового захисту прав дітей в Україні. Вбачається, що це низка засобів та способів реалізації відповідної державної політики, де остання втілюється в дійсність за допомогою сукупності адміністративних дій публічної адміністрації. Визначено, що основними його елементами є форми та методи адміністративно-правового захисту прав дітей (діяльності публічної адміністрації у сфері адміністративно-правового захисту прав дітей в Україні), а другорядними – фактичні дії, контроль, електронне урядування.

Ключові слова: адміністративна діяльність, адміністративно-правовий захист, захист прав, інструмент, права дітей, публічна адміністрація, форми та методи.

Аннотация

Семиног С. В. Публичный инструментарий административно-правовой защиты прав детей в Украине. – Статья.

В статье раскрыта структура публичного инструментария административно-правовой защиты прав детей в Украине. Представляется, что это ряд средств и способов реализации соответствующей государственной политики, где последняя воплощается в действительность с помощью совокупности административных действий публичной администрации. Определено, что основными его элементами являются формы и методы административно-правовой защиты прав детей (деятельности публичной администрации в сфере административно-правовой защиты прав детей в Украине), а второстепенными – фактические действия, контроль, электронное управление.

Ключевые слова: административная деятельность, административно-правовая защита, защита прав, инструмент, права детей, публичная администрация, формы и методы.

Summary

Seminoh S. V. Public toolkit of administrative and legal protection of children's rights in Ukraine. – Article.

The article describes structure of public tools administrative and legal protection of children's rights in Ukraine. It is a number of means and ways of implementing the relevant state policy, where the latter are implemented through a set of administrative actions of public administration. It is determined that its main elements are forms and methods of administrative and legal protection of children's rights (activities of public administration in the field of administrative and legal protection of children's rights in Ukraine), and minor - actual actions, control, e-governance.

Key words: administrative activity, administrative and legal protection, protection of rights, tool, children's rights, public administration, forms and methods.

УДК 342.951:351.83

В. М. Тригубенко

здобувач

Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ**МІСЦЕ ТА РОЛЬ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В МЕХАНІЗМІ РЕАЛІЗАЦІЇ
ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАЙНЯТОСТІ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ**

Вступ. Невід'ємною умовою ефективного функціонування механізму реалізації державної політики забезпечення зайнятості населення, соціального захисту кожного у разі настання безробіття є нормативно визначена, цілеспрямована та соціально орієнтована діяльність публічної адміністрації, побудована на основі розвитку владно-суспільних взаємовідносин, взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства, вдосконалення правового статусу та форм і методів діяльності її суб'єктів.

Будучи складовою частиною державної політики соціально-економічного розвитку країни, діяльність публічної адміністрації передбачає вирішення багатокomпонентних завдань, спрямованих на досягнення не тільки кількісних цільових орієнтирів, але й здійснення якісних змін економіки та розвиток людського капіталу [1, с. 82]. Визначальна роль у цьому процесі належить публічній адміністрації, яка слугує тим зв'язуючим елементом, що дозволяє розв'язувати проблеми зайнятості в інтересах людини, розширювати його права на працю і розвиток особистості.

Світовий досвід переконливо доводить, що без активної регуляторної ролі держави не може бути ефективною, соціально орієнтованою системою адміністративно-правового забезпечення зайнятості населення. Нагальною потребою для України наразі стає формування правоздатної системи публічного адміністрування, побудованої на основі розвитку владно-суспільних взаємовідносин, взаємодії органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства, вдосконалення правового статусу та форм і методів діяльності її суб'єктів.

Проблеми публічного адміністрування різними сферами життя суспільства постійно перебувають у центрі уваги відомих вчених-адміністративістів, зокрема: О. М. Бандурки, В. М. Бевзенка, Д. М. Бахраха, К. С. Бельського, Ю. П. Битяка, В. В. Галунька, В. М. Гаращук, І. С. Гриценка, Т. О. Гуржія, Р. А. Калужного, С. В. Ківалова, Т. О. Коломоець, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, С. Ф. Константінова, М. В. Лошицького, Р. С. Мельника, С. О. Мосьондза, В. Я. Настюка, В. І. Олефіра, Д. В. Приймаценка, Ю. М. Старилова, Ю. О. Тихомирова, М. М. Тищенко, О. І. Харитонові, Х. П. Ярмак та ін. Окремі питання досліджуваної теми розглядаються

в межах дисертаційних досліджень Г. Ю. Бордюгової, Ю. М. Репкіної, А. А. Соловйова, Р. В. Чередник, О. А. Моргунова, Н. Г. Ярової тощо. Водночас інституціональна складова публічного адміністрування сферою зайнятості населення в нинішніх умовах як ніколи вимагає вжиття рішучих реформаційних заходів, а відтак потребує відповідних спеціальних досліджень, яких на жаль не вистачає.

Постановка завдання. Мета статті полягає у визначенні на основі аналізу чинного законодавства, наявних наукових, публіцистичних та методичних джерел, у тому числі зарубіжного досвіду, оптимальної інституціональної моделі публічного адміністрування сферою зайнятості населення в Україні.

Результати дослідження. Засади публічного адміністрування досліджуваною сферою, насамперед, визначено Конституцією України, де у статті 43 зазначено, що держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю. Більше того в Конституції України закладено обов'язок держави гарантувати рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізовувати програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб.

Названі положення знайшли розвиток у Законі України «Про зайнятість населення», де одним із принципів, на яких базується державна політика зайнятості населення, є відповідальність держави за її формування та реалізацію. Таку відповідальність держава несе через безпосереднє здійснення публічного адміністрування у сфері зайнятості населення, яке покладається на певне коло суб'єктів, які за своїм адміністративно-правовим статусом можуть також називатися органами публічної адміністрації. До останніх переважна більшість відомих відноситься ті органи, які не входять до «публічної адміністрації» організаційно, але виконують делеговані нею функції, в тому числі й публічної влади [2, с. 27–31].

Слід зауважити, що публічну адміністрацію вчені вважають системою організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень, та забезпечують виконання закону і здійснюють інші публічно-управлінські функції [3, с. 116–119].

Навіть надання публічною адміністрацією сервісних послуг не позбавляє її відповідного статусу та повноважень. Прямую вказівку на складові публічного адміністрування у вигляді відповідних суб'єктів закріплено у статті 17 Закону України «Про зайнятість населення», де зазначено, що формування та реалізацію державної політики у сфері зайнятості населення забезпечують у межах своїх повноважень Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади у сфері соціальної політики, інші центральні органи виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим та Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування.

Отже, вперше слід сказати про Верховну Раду України, яка, як законодавчий орган влади, відповідно до Конституції України наділена повноваженнями щодо прийняття законів, затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання, визначення засад внутрішньої політики, затвердження загальнодержавних програм економічного та соціального розвитку, серед яких і у сфері зайнятості населення.

В названій сфері публічне адміністрування здійснює також Глава Держави Президент України, хоча його Закон України «Про зайнятість населення» залишив поза увагою. Водночас він видає укази й розпорядження, що є обов'язковими для виконання на усій території держави. Багатогранна діяльність Президента здійснюється через прийняття ним відповідних правових актів, які визначають вектори розвитку сфери зайнятості населення.

Провідним суб'єктом публічного адміністрування сферою зайнятості населення виступають органи виконавчої влади на чолі із Кабінетом Міністрів України. Як вбачається з нормативно-правових актів, які визначають повноваження державних органів законодавцем при визначенні компетенції органу окреслюються повноваження зі вказівкою на конкретні сфери діяльності [4, с. 195]. Зокрема, у Розділі IV «Компетенція Кабінету Міністрів України» Закону України «Про Кабінет Міністрів України» основні повноваження цього органу визначені у багатьох сферах публічного адміністрування, зокрема й під час забезпечення прав і свобод людини та громадянина, одним із яких є право громадян на працю та соціальний захист у разі настання безробіття.

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та реалізації державної політики у сфері зайнятості населення є Міністерство соціальної політики України, що наділено широким спектром повноважень

у досліджуваній сфері [5]. Однак особливістю сучасної системи суб'єктів публічного адміністрування сферою зайнятості населення є те, що Законом України «Про зайнятість населення» визначено два органи, що забезпечують виконання основних напрямів реалізації державної політики у названій сфері – центральний орган виконавчої влади у сфері соціальної політики та центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції. Якщо в першому випадку зрозуміло мова йде про Міністерство соціальної політики України, то з другим виникає цікава ситуація [6].

Фактично мова йде про Державну службу зайнятості, але як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, її було ліквідовано згідно із постановою Кабінету Міністрів України від 05.03.2014 № 90 «Деякі питання державного управління у сфері зайнятості населення».

Взагалі ця служба з часу її створення знаходиться в стані перманентного реформування. Створена на підставі постанови Кабінету Міністрів Української РСР від 21.12.1990 № 381 «Про створення державної служби зайнятості в Українській РСР» шляхом перебудови діючої на той час служби працевлаштування на спеціалізовану службу, до завдань Державної служби зайнятості належало забезпечення комплексного вирішення питань, пов'язаних з регулюванням зайнятості населення, професійною орієнтацією, працевлаштуванням, соціальною підтримкою тимчасово непрацюючих громадян. Основним законодавчим актом, який регулював діяльність новоствореної державної служби зайнятості, був Закон України «Про зайнятість населення» від 01.03.1991 № 803-ХІІ (втратив чинність з 01.01.2013 у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України Закону України «Про зайнятість населення» від 05.07.2012 № 5067-VI).

З набуттям з 01.01.2001 чинності Законом України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» від 02.03.2000 № 1533-III на органи державної служби зайнятості було покладено функції виконавчої дирекції Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття та її робочих органів. У зв'язку з цим, крім реалізації державної політики зайнятості населення, державна служба зайнятості провадила збір страхових внесків, контролювала правильність їх нарахування та своєчасність їх сплати, вела реєстр платників страхових внесків (зазначені функції з 01.01.2011 виконував орган, який адмініструє страховий внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування), а також здійснювала виплату матеріального забезпечення та надання соціальних послуг із страхування на

випадок безробіття і контролювала використання роботодавцями та безробітними коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття.

Державну службу зайнятості України, як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, було створено на підставі Закону України «Про зайнятість населення» від 05.07.2012 № 5067-VI. Разом з тим, вже у 2014 році її було ліквідовано, проте постановою Кабінету Міністрів України від 05.03.2014 № 90 «Деякі питання державного управління у сфері зайнятості населення» встановлено, що органи державної служби зайнятості продовжують виконувати завдання та функції у сфері зайнятості населення, трудової міграції та соціального захисту від безробіття, а також функції виконавчої дирекції Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття.

Законодавець, виключивши із законів України про зайнятість населення та страхування від безробіття норми, якими визначався статус державної служби зайнятості як центрального органу виконавчої влади, фактично повернувся до системи управління в цій сфері, що існувала до 1 січня 2013 року, через мережу центрів зайнятості – державних установ. Було встановлено статус державної служби зайнятості, як системи державних установ, що передбачає покладання на неї функцій виконавчої дирекції Фонду (як це було передбачено протягом 2001–2012 рр.).

На сьогодні державна служба зайнятості є активним посередником на ринку праці між роботодавцями і шукачами роботи, яка на безоплатній основі надає послуги із пошуку підходящої роботи та підбору персоналу, а також соціальні послуги з державного соціального страхування на випадок безробіття та здійснює виплату матеріального забезпечення уз'язку з тимчасовою втратою роботи.

Водночас назвати її центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, досить важко. Згідно наказу Міністерства соціальної політики України від 15 грудня 2016 року № 1543 «Про затвердження Положення про державну службу зайнятості» Державна служба зайнятості є централізованою системою державних установ, діяльність якої спрямовується та координується Міністерством соціальної політики України. Вона складається з Державної служби зайнятості (Центрального апарату), Центру зайнятості Автономної Республіки Крим, обласних, Київського та Севастопольського міських центрів зайнятості, міських, районних і міськрайонних центрів зайнятості, Інституту підготовки кадрів державної служби зайнятості України, професійно-технічних навчальних закладів державної служби

зайнятості, інших навчальних закладів державної служби зайнятості, а також підприємств, установ, організацій, утворених цією службою.

Діяльність державної служби зайнятості здійснюється під керівництвом Міністерства соціальної політики, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. За функціональною спрямованістю структура центрів зайнятості місцевого (базового) рівня визначається їх головним завданням – сприяння у працевлаштуванні незайнятим громадянам і надання допомоги роботодавцям у заповненні вакантних робочих місць. У структурі центрів головну роль виконують підрозділи працевлаштування і взаємодії з роботодавцями. При цьому підрозділ, що відповідає за організацію взаємодії з роботодавцями, також працює з інформацією про вакансії. Природно, що в тих центрах зайнятості, де штатна чисельність не дозволяє створити подібні відділи, виконання вказаних функцій покладається на окремих спеціалістів [7].

Слід наголосити, що у третьому розділі Закону України «Про зайнятість населення» визначено не лише завдання, але також і функції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, проте перелік функцій удвічі більший ніж завдань, хоча, як правильно стверджують С.В. Ківалов та Л.Р. Біла, функції є «основними напрямками діяльності державних органів для виконання завдань державного управління» [8, с. 31]. Тому доречним було б переглянути зміст функцій центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, у бік чіткого нормативного визначення їх як основних напрямів діяльності цього органу.

Крім державної служби зайнятості разом з її територіальними органами відповідальність за виконання основних напрямів реалізації державної політики у сфері зайнятості населення покладається також на Раду міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київську та Севастопольську міські державні адміністрації та органи місцевого самоврядування. Саме на цих суб'єктів публічного адміністрування сферою зайнятості населення покладається обов'язок щодо координації роботи із здійснення заходів, передбачених програмами зайнятості населення на відповідних адміністративно-територіальних одиницях. Зокрема, згідно статті 18 Закону України «Про зайнятість населення» територіальні та місцеві програми зайнятості населення розробляються саме місцевими державними адміністраціями та подаються на затвердження Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським радам. Такі програми спрямовані на реалізацію основних напрямів

державної політики у сфері зайнятості населення в регіонах та є складовими програм їх соціально-економічного розвитку. В них визначаються основні показники ринку праці та заходи, спрямовані на збалансування попиту і пропонування робочої сили на територіальних ринках праці, соціального захисту безробітних, забезпечення зайнятості громадян, які мають додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню.

Такий підхід законодавця є досить правильним, ураховуючи те, що саме місцеві органи влади як ніхто володіють необхідною інформацією щодо стану ринку праці на відповідній території, дотримання прав громадян на соціальний захист у разі настання безробіття, професійного навчання зареєстрованих безробітних з урахуванням поточної та перспективної потреб ринку праці, показників попиту та пропонування робочої сили тощо.

Попри вагому роль відведена державним органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування у забезпеченні реалізації державної політики зайнятості населення, не можна забувати й про галузеві центральні органи виконавчої влади, які забезпечують реалізацію державної політики зайнятості населення в певній сфері (наприклад, Міністерство освіти і науки України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство культури України, Міністерство оборони України, Міністерство охорони здоров'я України та ін.).

Визначаючи роль публічної адміністрації у сфері реалізації державної політики забезпечення зайнятості населення, не можна також забувати про органи соціального діалогу у сфері зайнятості. Зокрема, статтею 19 Закону України «Про зайнятість населення» позначено, що для підготовки погоджених рішень щодо здійснення політики зайнятості можуть створюватися координаційні комітети сприяння зайнятості, ради з професійної орієнтації та інші органи соціального діалогу. До останніх можна також віднести професійні спілки та їх об'єднання, організації роботодавців та їх об'єднання тощо.

Таким чином, публічне адміністрування у сфері реалізації державної політики забезпечення зайнятості населення представляє собою розгалужену сукупність суб'єктів (органів державної влади та місцевого самоврядування), самоврядних організацій та органів громадського самоврядування, які здійснюють на постійній основі цілеспрямований вплив на відповідну сукупність правовідносин, що виникають у зв'язку з реалізацією кожним громадянином права на працю та соціальний захист у разі настання безробіття.

Особливість діяльності публічної адміністрації у сфері зайнятості населення полягає в тому, що вона представлена суб'єктами, які: 1) *безпосередньо забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері зайнятості населення*

(а) вищі органи державної влади (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України); б) центральні органи виконавчої влади загальної (галузеві міністерства та відомства) і спеціальної (Міністерство соціальної політики України, Державна служба зайнятості) компетенції; в) місцеві органи державної виконавчої влади (місцеві державні адміністрації); г) суб'єкти делегованих повноважень (органи місцевого самоврядування, юридичні особи публічного права); 2) *сприяють реалізації державної політики зайнятості населення* (координаційні комітети сприяння зайнятості, ради з професійної орієнтації та інші органи соціального діалогу).

Висновок. Незважаючи на нібито розгалужену сукупність суб'єктів публічного адміністрування сферою зайнятості населення, назвати їх повноцінною системою наразі складно, враховуючи прогалини у законодавчому закріпленні завдань, функцій та повноважень окремих з них, перманентними змінами у правовому статусі державної служби зайнятості, відсутність належної взаємодії між складовими елементами системи і т.д.

Відтак, підвищення ефективності діяльності публічної адміністрації у сфері реалізації державної політики забезпечення зайнятості населення на всіх її рівнях вбачається за рахунок:

– підвищення статусу державної служби зайнятості шляхом реорганізації її в Національне агентство з питань зайнятості населення, що сприятиме підвищенню гнучкості та мобільності у наданні послуг населенню, реалізації права кожного на працю та соціальний захист від безробіття);

– визначення правового статусу координаційних комітетів сприяння зайнятості населення, адже імперативна норма щодо їх утворення існує (стаття 19 Закону України «Про зайнятість населення»), а норм, що визначали би призначення, функції, завдання, повноваження та порядок їх утворення, дотепер не має;

– співпраці державної служби зайнятості з іншими органами соціального захисту на місцевому рівні. Досвід країн ЄС та СНД свідчить, що в умовах низької активності на ринку праці службам зайнятості може бути необхідно розширити функції за межі стандартного підбору кадрів та посередництва, об'єднуючи зусилля з усіма місцевими службами соціального захисту для того, щоб розширити «наставництво» та супроводження осіб/груп, яким може не вистачати впевненості чи стимулів для реєстрації в органах державної служби зайнятості. Такі заходи можуть включати спільне використання баз даних, спільну роботу з отримувачами соціальної допомоги тощо. Напряму співробітництва на локальному рівні набуває надзвичайної важливості у зв'язку із загальним реформуванням моделі публічного адміністрування, що

передбачає зокрема децентралізацію та збільшення повноважень місцевих органів та громад; – законодавчого врегулювання діяльності суб'єктів господарювання, які надають послуги з посередництва у працевлаштуванні в Україні, яка не потребує отримання дозволу та не підлягає ліцензуванню. Необхідно узгодити норми національного законодавства щодо отримання дозволу суб'єктами господарювання, які наймають працівників для подальшого виконання ними роботи в Україні в іншого роботодавця та розробити систему ліцензування та сертифікації для суб'єктів господарювання, які надають послуги з посередництва у працевлаштуванні в Україні.

Література

1. Елсуков М.Ю., Амиров Р.Р. Государственное управление занятостью населения в условиях кризиса экономики. *Управленческое консультирование*. 2018. № 11. С. 81–100.
2. Колпаков В.К. Про публічні адміністрації. *Право України*. 2003. № 5. С. 28–31.
3. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право: навч. посібник. Львів: ЗУКЦ, 2007. 308 с.
4. Ткаченко А.О. Поняття компетенції державного органу. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 192–197.
5. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України: постанова Кабінет Міністрів України від 17 червня 2015 р. № 423. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF>
6. Про зайнятість населення: Закон України від 5 липня 2012 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 24. Ст. 243.
7. Білан Ю. В. Державна політика у сфері зайнятості населення / Ю. В. Білан, П. Г. Байдецький. *Наукові праці Національного університету харчових технологій*. 2015. Т. 21. № 1. С. 60–67. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npukht_2015_21_1_10.
8. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: Навчально-методичний посібник. Вид. друге, перероб. і доп. Одеса: Юридична література, 2002. 312 с.

Анотація

Тригубенко В. М. Місце та роль публічної адміністрації в механізмі реалізації державної політики забезпечення зайнятості населення в Україні. – Стаття.

Статтю присвячено характеристиці системи та адміністративно-правового статусу суб'єктів публічного адміністрування сферою зайнятості населення в Україні. Враховуючи низький рівень взаємодії органів публічної влади та інститутів громадського суспільства, запропоновано шляхи оптимізації механізму реалізації державної політики забезпечення зайнятості населення в Україні, а також місця і ролі в ньому публічної адміністрації.

Ключові слова: зайнятість населення, державна політика, регулювання зайнятості населення, публічне адміністрування, адміністративно-правовий статус, інституціональний аспект, компетенція.

Аннотация

Тригубенко В. Н. Место и роль публичной администрации в механизме реализации государственной политики обеспечения занятости населения в Украине. – Статья.

Статья посвящена характеристике системы и административно-правового статуса субъектов публичного администрирования сферой занятости населения в Украине. Учитывая низкий уровень взаимодействия органов публичной власти и институтов гражданского общества, предложены пути оптимизации механизма реализации государственной политики обеспечения занятости населения в Украине, а также места и роли в нем публичной администрации.

Ключевые слова: занятость населения, государственная политика, регулирование занятости населения, публичное администрирование, административно-правовой статус, институциональный аспект, компетенция.

Summary

Tryhubenko V. M. The place and role of public administration in the mechanism of implementation of the state employment policy in Ukraine. – Article.

The article is devoted to the characterization of the system and the administrative and legal status of the subjects of public administration by the sphere of employment of the population in Ukraine.

Based on the analysis of the world experience, it is established that without an active regulatory role of the state there can be no effective, socially oriented system of administrative and legal support for employment of the population. An urgent need for Ukraine is now to develop a viable public administration system based on the development of power-social relations, interaction of public authorities and civil society institutions, improvement of legal status and forms and methods of activity of its subjects.

Public administration in the field of state employment policy implementation is a broad set of subjects (state and local self-government bodies), self-governmental organizations and public self-government bodies that exercise on a permanent basis a deliberate influence on the relevant legal entity. The exercise by each citizen of the right to work and social protection in the event of unemployment.

The features of the activity of public administration in the sphere of employment of the population are determined, namely, that it is represented by subjects who: 1) directly provide for the formation and implementation of state policy in the field of employment (a) the higher bodies of state power (President of Ukraine, Verkhovna Rada of Ukraine, Cabinet of Ministers of Ukraine); b) central executive bodies of general (sectoral ministries and agencies) and special (compensation) Ministry of Social Policy of Ukraine, State Employment Service; c) local bodies of state executive power (local state administrations); d) subjects of delegated powers (local self-government bodies, legal entities under public law); 2) promote the implementation of the state employment policy (coordination committees for promoting employment, career guidance councils and other bodies of social dialogue).

Taking into account the low level of interaction between public authorities and civil society institutions, the ways to optimize the mechanism of implementation of the state employment policy in Ukraine, as well as the place and role of public administration in it, are proposed.

Key words: employment, public policy, regulation of employment, public administration, administrative and legal status, institutional aspect, competence.

УДК 342.9

*Ю. М. Фролова**здобувач**кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету***МІСЦЕ ПРАВИЛ ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ В СИСТЕМІ ДЖЕРЕЛ СЛУЖБОВОГО ПРАВА**

Актуальність дослідження. Важливим сучасним питанням діючої системи публічної влади, яке потребує подальшого вирішення, є нормативне врегулювання вимог професійної етики публічних службовців. Як визначає Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474, державна служба є основою державного управління. Створення професійної державної служби має виключне значення для держави з перехідною економікою та досягнення мети, визначеної Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», схваленою Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5, не може бути здійснено без професійних, добросовісних та етичних державних службовців. Таким чином, не лише визначення морально-етичних принципів службової поведінки посадових осіб органів державної та муніципальної влади, а й законодавче закріплення механізму їх запровадження і дотримання має велике соціальне значення.

Ю.Л. Пенейко розглядав публічну службу (і саме цей термін він використовував), виходячи із погляду на неї як на «корпорацію публічних служб» [1, с. 113]. Він неодноразово наголошував на тому, що для публічного службовця «важливо бути високоосвіченим стосовно своєї професійної діяльності, а також етичним, оскільки неетичні фахівці представляють для керівництва та оточуючих істотну шкоду, тому що його негативні якості характеру превалюють» [1, с. 19; 2, с. 58]. Цим вченим звертається особлива увага не тільки на публічний характер діяльності державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, а й її професійну та етичну складові.

Ступінь наукової розробки теми. Сучасна наука адміністративного права фіксує нові тенденції дихотомії публічного права. Одним з результатів правового відображення ускладнення суспільних відносин у сфері функціонування публічної влади є збільшення кількості наукових досліджень у сфері службового права. Існують різні наукові точки зору щодо службового права як підгалузі адміністративного права чи окремої галузі права. Цим питанням присвятили свої роботи такі вчені як Т.О. Коломoeць, В. Б. Авер'янов, Р. С. Мельник, Ю. М. Стариков та інші дослідники.

Т.О. Коломoeць вважає, що службове право є «сукупністю норм права, які «генетично» пов'язані із адміністративним правом, що набула ознак підгалузі останнього, завдяки чому її цілком можна розглядати як елемент Особливої частини (Особливого адміністративного права) системи відповідної галузі права» [3, с. 138]. Досліджуючи феномен службового права Т.О. Коломoeць прийшла до висновку, що службове право не має ознак галузі, а отже за своїми ознаками є підгалуззю адміністративного права [3, с. 136]. Наразі науковці наголошують на необхідності дослідження окремих категорій службового права, однією з яких є інститут джерел службового права [4, с. 149-166; 5, с. 89]. Проблематика джерел службового права та можливих напрямків їх систематизації у різних формах привернули увагу також І.П. Голосніченка, Н.І. Золотарьової [2], М.О. Германюк [6, с. 188], Т.С. Аніщенко [5].

Тому метою даної статті є дослідження актуальних питань, пов'язаних із правовим регулюванням правил етичної поведінки публічних службовців, визначення проблем цієї сфери та напрямів стандартизації правового регулювання етичної поведінки публічних службовців.

На наш погляд, достатньо обґрунтованим виглядає концепція Т.С. Аніщенко, яка під джерелами службового права пропонує розуміти сукупність об'єднаних у певну систему формалізованих та неформалізованих правових актів (правил поведінки), покликаних регулювати суспільні відносини, які виникають у зв'язку з прийняттям громадян на публічну службу, її проходженням та звільненням їх з публічної служби [5, с. 89].

Сучасні науковці вважають, що основними джерелами службового права є ті, що регулюють правовідносини у сфері публічної служби або окремих її різновидів: закони України «Про державну службу» [7], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [8], «Про запобігання корупції» [9], «Про Національну поліцію» [10], «Про прокуратуру» [11] тощо; підзаконні акти, що видаються на виконання зазначених законів (приміром, розпорядження Кабінету Міністрів України «Про проведення оцінювання результатів службової діяльності у 2018 році державних службовців, які займають посади державної служби категорії – А, призначення на посаду та звільнення з посади яких здійснюється Кабінетом Міністрів України»

від 24 жовтня 2018 р. [12], наказ Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» від 5 серпня 2016 р. [13] тощо); дисциплінарні устави та етичні кодекси.

Т.С. Аніщенко припускає, що джерела службового права формують відповідну систему із чітко визначеною організаційною структурою, елементами якої виступають упорядковані за певною ієрархією правила поведінки, зосереджені у формалізованих та неформалізованих актах, які можуть існувати або на національному, або на міжнародно-мурівнях. З огляду на це, Т.С. Аніщенко, доводить, що джерела службового права можуть бути представлені: 1) формалізованими джерелами національного права; 2) формалізованими джерелами міжнародного права; 4) неформалізованими джерелами національного права; 5) неформалізованими джерелами міжнародного права [5, с. 91-94].

Частину формалізованих джерел службового права національного та міжнародного рівня, на нашу думку, складають кодекси етичної поведінки, які регулюють суспільні відносини не охоплені іншими нормативно-правовими актами, проте які стоять на захисті принципів демократії, правової держави та публічного управління.

Інший науковець Н.В. Щербак, наводить приклад такого формалізованого джерела службового права міжнародного рівня, а саме Міжнародного кодексу поведінки державних посадових осіб. Цей документ був прийнятий у 1996 році на Генеральній Асамблеї ООН [14], який складається із шести статей, що описують загальні принципи поведінки державних службовців, фіксують норми поведінки в ситуаціях конфлікту інтересів і неправомочності, декларування майна, унормовують ставлення до подарунків й інших вигод, конфіденційність інформації, політичну діяльність. Н.В. Щербак, наголошує, що цей документ був рекомендований державам-членам ООН як інструмент, який вони могли б використовувати в боротьбі з корупційними діями. Як зазначається в «Пояснювальній доповіді Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи щодо Кодексу поведінки державних службовців» (п. 33), крім того, що кодекс є публічним документом, він являє собою послання, адресоване кожному державному службовцю [15, с. 194].

До формалізованих джерел службового права національного рівня, що визначають правила етичної поведінки, та поширюються на широке коло публічних службовців необхідно віднести Наказ Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» від 05.08.2016 № 158. Цей документ визначає за-

гальнені стандарти етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх посадових обов'язків. Ці Загальні правила ґрунтуються на положеннях Конституції України, законодавства про державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, у сфері запобігання корупції і спрямовані на зміцнення авторитету державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, репутації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також на забезпечення інформування громадян про норми поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування стосовно них [13].

Проте, цей документ не враховує специфіку діяльності працівників окремих служб, про що свідчить існування кодексів етичної поведінки для працівників Національної поліції України, Національного агентства з питань запобігання корупції, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерства юстиції України тощо.

Т.С. Аніщенко наголошує, що оскільки службове право (право публічної служби) як підгалузь адміністративного права об'єднує норми, що регулюють питання проходження служби у різних публічно-правових інституціях, – органах виконавчої влади, органах прокуратури, органах внутрішніх справ, органах місцевого самоврядування тощо, то джерелами службового права є також ті нормативно-правові акти які не лише визначають правовий статус державних службовців (у вузькому розумінні цього слова), але й ті з них, які є правовою основою діяльності інших категорій осіб (працівники міліції, прокуратури тощо), які працюють на державу та отримують заробітну платню за рахунок коштів державного бюджету [5, с. 90].

Таким чином, джерелами службового права також є такі нормативно-правові акти, що визначають правила етичної поведінки публічних службовців: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 09.11.2016 №1179 «Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських» [16]; Наказ Міністерства юстиції України від 21.09.2017 № 2952/5 «Про затвердження Правил етичної поведінки працівників апарату Міністерства юстиції України та його територіальних органів» [17]; Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України 12.09.2018 № 240 «Про затвердження Правил етичної поведінки працівників апарату Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України» [18]; Наказ Міністерства внутрішніх справ України 16 листопада 2018 року № 932 «Про затвердження Правил

етичної поведінки працівників Державної служби України з надзвичайних ситуацій, територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління» [19]; Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції 17 травня 2019 року № 1382 «Про затвердження Кодексу етичної поведінки працівників Національного агентства з питань запобігання корупції» [20]; Наказ Державної служби статистики «Про затвердження Етичного кодексу працівників органів державної статистики» 18.06.2013 №183 [21]; Наказ Державної податкової служби України 02.09.2019 № 52 «Про затвердження Правил етичної поведінки в органах Державної податкової служби» [22]. Не тільки наказами та рішеннями міністерств, агентств та інших органів затверджуються правила етичної поведінки публічних службовців. Прикладами затвердження відповідних зводів правил органами професійного самоврядування є Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів, затверджений Всеукраїнською конференцією прокурорів від 27.04.2017 року [23].

Водночас, таке розмаїття підзаконних нормативно-правових актів, що визначають правила етичної поведінки працівників різних органів державної влади, свідчить про відсутність достатнього правового регулювання кола суспільних відносин, що виникають у сфері діяльності публічних службовців в різних галузях. На користь цієї точки зору свідчить також відсутність усталеної структури таких зводів правил етичної поведінки працівників апаратів різних міністерств та відомств. Так, Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування включають такі розділи: загальні положення; загальні обов'язки державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування; використання службового становища; використання ресурсів держави та територіальної громади; використання інформації; обмін інформацією [17]. Правила етичної поведінки працівників апарату Міністерства юстиції України та його територіальних органів включають такі розділи як: загальні положення; принципи етичної поведінки працівників системи Міністерства юстиції України; відповідальність за порушення цих правил [18]. Правила етичної поведінки працівників апарату Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України містять такі розділи: загальні положення; принципи та стандарти етичної поведінки працівників апарату Мінрегіону; порядок повідомлення про порушення цих правил; відповідальність за порушення цих правил [19].

Структура Правил етичної поведінки в органах Державної податкової служби має дещо розголошену структуру та включає такі розділи:

загальні положення; особи та підрозділи, уповноважені на забезпечення дотримання правил; загальні обов'язки працівників; використання робочого часу; використання службового становища; використання ресурсів ДПС, територіальних органів та підвідомчих підприємств; використання інформації; обмін інформацією; відповідальність працівників за порушення правил [22].

Наприклад, Правила етичної поведінки поліцейських, включають такі розділи як : загальні положення; основні вимоги до поведінки поліцейського; поведіння поліції із затриманою особою; взаємодія поліції із громадськістю та іншими державними органами; контроль керівників поліції за дотриманням етики поліцейським [17]. Водночас, прийняті навіть тим же Міністерством внутрішніх справ України Правила етичної поведінки працівників Державної служби України з надзвичайних ситуацій містять зовсім інші розділи, а саме: загальні положення; загальні обов'язки працівників ДСНС; використання службового становища працівниками ДСНС; використання матеріальних ресурсів ДСНС; використання інформації працівниками ДСНС; обмін інформацією. Навіть Кодекс етичної поведінки працівників Національного агентства з питань запобігання корупції [20]; на наш погляд, має суперечливу структуру, що протирічить заявленому у назві цього документу рівню систематизації, оскільки складається лише з двох розділів: загальні положення та принципи етичної поведінки працівників Національного агентства.

Висновки. З урахуванням зазначеного вважаємо, що правила етичної поведінки публічних службовців як джерела службового права можна визначити як формалізовані правові акти, що визначають правила етичної поведінки публічних службовців при виконанні ними посадових обов'язків, використанні службового становища, публічного майна, інформації, взаємодії з громадськістю, здійснення контролю за їх діяльністю та за наявності підстав притягнення до відповідальності.

Наведена інформація свідчить про необхідність подальшого наукового пошуку щодо визначення правової сутності кодексів етичної поведінки публічних службовців як джерел службового права, їх структури та вироблення єдиних стандартів відображення етичних правил поведінки різних категорій публічних службовців у нормативно-правових актах.

Узагальнено структуру правил етичної поведінки ми пропонуємо представити наступним чином: загальні положення; принципи етичної поведінки публічного службовця; особи та підрозділи, уповноважені на забезпечення дотримання правил; загальні обов'язки публічного службовця; права публічних службовців; спеціальні обов'язки публічного службовця; використання службо-

вого становища; використання майна та ресурсів органу публічної влади; використання інформації; взаємодія з іншими публічними службовцями; взаємодія із громадськістю; контроль керівників за дотриманням правил етичної поведінки; відповідальність за порушення цих правил.

З урахуванням зазначеного вважаємо за потрібне у майбутніх роботах дослідити шляхи систематизації та стандартизації правил етичної поведінки публічних службовців, що виконують функції держави та органів місцевого самоврядування в різних галузях економіки.

Література

1. Наука адміністрації й адміністративне право. Загальна частина (за викладачами професора Юрія Панейка) / укладачі : В. М. Бевзенко, І. Б. Коліушко, О. Р. Радішевська, І. С. Гриценко, П. Б. Стецюк. К. : ВД «Дакор», 2016. 464 с.
2. Коломоєць Т. А. Юрий Луквич Панейко и его роль в развитии украинской административно-правовой науки и юридического образования. *Административное право и процесс*. 2017. № 7. С. 53–60.
3. Коломоєць Т. О. Службове право – це самостійна галузь права чи елементи системи адміністративного права? Питання адміністративного права. Кн. 2 / відп. за вип. Н. Б. Писаренко. Х. : ООО «Оберіг», 2018. С. 131–140.
4. Коломоєць Т. О. Службове право як невід’ємний складник професійного навчання публічних службовців. *European vector of contemporary psychology, pedagogy and social sciences : the experience of Ukraine and the Republic of Poland : Collective monograph*. Lublin : Izdevnieciba «Baltija Publishing», 2018. Р. 149–166.
5. Аніщенко Т. С. Джерела службового права: поняття та види. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 1. С. 89–98. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/aripr_2013_1_14. С. 89.
6. Голосніченко І. П., Золотарьова Н. І. Проблеми систематизації законодавства про державну службу в Україні. *Публічна служба і адміністративне судочинство : здобутки і виклики : збірник матеріалів I Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5–6 липня 2018 року)*. К. : ВД «Дакор», 2018. С. 85–89.
7. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. С. 60. Ст. 43. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
8. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
9. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014р. №1700-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1700-18>.
10. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
11. Про прокуратуру : Закон України № 1697-VII від 14.10.2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2-3. Ст. 12. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
12. Про проведення оцінювання результатів службової діяльності у 2018 році державних службовців, які займають посади державної служби категорії – А, призначення на посаду та звільнення з посади яких здійснюється Кабінетом Міністрів України : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 761-р від 24.10.2018 р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-2018-%D1%80>.
13. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : Наказ національного агентства України з питань державної служби № 158 від 05.08.2016 р. *Офіційний вісник України*. 2016. № 74. Ст. 2493. Код акта 83183/2016. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>.
14. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб від 23 липня 1996 року. Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію. К.: Школяр, 1999. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788.
15. Щербак Н.В. Про актуальні питання розроблення та впровадження етичних стандартів у сфері публічного управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Право*. 2011. Вип. 1. С. 191–200. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_pr_2011_1_25.
16. Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 09.11.2016 № 1179. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1576-16>.
17. Про затвердження Правил етичної поведінки працівників апарату Міністерства юстиції України та його територіальних органів : Наказ Міністерства юстиції України від 21.09.2017 № 2952/5. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1164-17>.
18. Про затвердження Правил етичної поведінки працівників апарату Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України : Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України 12.09.2018 № 240. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1093-18>.
19. Про затвердження Правил етичної поведінки працівників Державної служби України з надзвичайних ситуацій, територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери її управління : Наказ Міністерства внутрішніх справ України 16 листопада 2018 року № 932. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1376-18>.
20. Про затвердження Кодексу етичної поведінки працівників Національного агентства з питань запобігання корупції : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції 17 травня 2019 року № 1382. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0625-19>.
21. Про затвердження Етичного кодексу працівників органів державної статистики : Наказ Державної служби статистики від 18.06.2013 № 183. URL : http://www.ukrstat.gov.ua/obyav/et_kod/et_kod.htm.
22. Про затвердження Правил етичної поведінки в органах Державної податкової служби : Наказ Державної податкової служби України 02.09.2019 № 52. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0052872-19>.
23. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів: затверджено на Всеукраїнській конференції прокурорів від 27.04.2017 р. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001900-17>.

Анотація

Фролова Ю. М. Місце правил етичної поведінки в системі джерел службового права. – Стаття.

Статтю присвячено з'ясуванню поняття правил етичної поведінки як джерела службового права та визначенню їх місця в системі джерел службового права. Зроблено спробу встановити структуру правил етичної поведінки публічних службовців у чинних вітчизняних нормативно-правових актах, виявлено підзаконний характер таких актів та відсутність стандартів формування правил етичної поведінки публічних службовців. Сформульовано авторське визначення правил етичної поведінки як формалізованих правових актів, що визначають правила професійної етичної поведінки публічних службовців при виконанні ними посадових обов'язків, використанні службового становища, публічного майна, інформації, взаємодії з громадськістю, органами публічної влади, здійснення контролю за їх діяльністю та притягнення до відповідальності. Узагальнено структуру правил етичної поведінки: загальні положення; принципи етичної поведінки публічного службовця; особи та підрозділи, уповноважені на забезпечення дотримання правил; загальні обов'язки публічного службовця; спеціальні обов'язки публічного службовця; права публічних службовців; використання службового становища; використання майна та ресурсів органу публічної влади; використання інформації; взаємодія з іншими публічними службовцями; взаємодія із громадськістю; контроль керівників за дотриманням правил етичної поведінки; відповідальність за порушення цих правил. Обґрунтовано необхідність подальшого наукового пошуку щодо визначення правової сутності кодексів етичної поведінки публічних службовців як джерел службового права, їх структури та вироблення єдиних стандартів відображення у нормативно-правових актах етичних правил поведінки різних категорій публічних службовців.

Ключові слова: етична поведінка, публічний службовець, нормативно-правові акти, службове право, джерела, професійна етика.

Аннотация

Фролова Ю. М. Место правил этического поведения в системе источников служебного права. – Статья.

Статья посвящена выяснению понятия правил этического поведения как источника служебного права и определению их места в системе источников служебного права. Сделана попытка установить структуру правил этического поведения публичных служащих в действующих отечественных нормативно-правовых актах, обнаружено подзаконный характер таких актов и отсутствие стандартов формирования правил этического поведения публичных служащих. Сформулировано авторское определение правил этического поведения как формализованных правовых актов, определяющих правила профессиональной этического поведения публичных служащих при исполнении ими должностных обязанностей, использовании служебного положения, публичного имущества, информации,

взаимодействия с общественностью, органами публичной власти, осуществление контроля за их деятельностью и привлечения к ответственности. Обзор структуры правил этического поведения: общие положения; принципы этического поведения публичного служащего; лица и подразделения, уполномоченные на обеспечение соблюдения правил; общие обязанности публичного служащего; специальные обязанности публичного служащего; права публичных служащих; использование служебного положения; использования имущества и ресурсов органа публичной власти; использование информации; взаимодействие с другими публичными служащими; взаимодействие с общественностью; контроль руководителей за соблюдением правил этического поведения; ответственность за нарушение этих правил. Обоснована необходимость дальнейшего научного поиска по определению правовой сущности кодексов этического поведения публичных служащих как источников служебного права, их структуры и выработка единых стандартов отражение в нормативно-правовых актах этических правил поведения различных категорий публичных служащих.

Ключевые слова: нравственное поведение, публичный служащий, нормативно-правовые акты, служебное право, источники, профессиональная этика.

Summary

Frolova Yu. M. The place of rules of ethical activity in service law. – Article.

The article is devoted to explaining the concept of rules of ethical behavior as a source of employment law and to determine their place in the system of sources of employment law. An attempt was made to establish the structure of rules of ethical behavior of public servants in the current domestic regulatory acts, revealed the by-law nature of such acts and the absence of standards for the formation of rules of ethical behavior of public servants. The author defines the rules of ethical conduct as formalized legal acts, which defines the rules of professional ethical behavior of public servants in the performance of their official duties, use of official position, public property, information, interaction with the public, public authorities, control over their activities and prosecution. The structure of rules of ethical behavior is summarized: general provisions; principles of ethical conduct of a public servant; persons and units authorized to enforce the rules; general duties of a public servant; special duties of a public servant; rights of public servants; use of official position; use of property and resources of public authority; use of information; interaction with other public servants; interaction with the public; supervising executives on ethical conduct; responsibility for violation of these rules. The necessity of further scientific search for determination of the legal essence of codes of ethical behavior of public servants as sources of civil servants, their structure and elaboration of uniform standards of ethical rules of behavior of different categories of public servants are substantiated.

Key words: ethical activity, public servant, regulatory acts, service law, sources, professional ethics.

УДК 342.95 (477)

Ю. Я. Чумак
здобувач

Міжрегіональної Академії управління персоналом

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ЗМІСТУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ПРОТИДІЇ ПРАВОПОРУШЕННЯМ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Постановка проблеми. Правопорушення як прояв деструктивної поведінки окремих членів суспільства у індивідуальних випадках, що стосуються правового регулювання конкретних сфер його життєдіяльності та правовідносин, а також як загальний феномен суспільної життєдіяльності, за будь-якого аспекту його розгляду потребує здійснення негайного та адекватного реагування на його вчинення з боку держави, суспільства та кожного конкретного індивіда. Не складають винятку і правопорушення у сфері земельних правовідносин, адже у останніх реалізуються важливі індивідуальні, загальносуспільні та загальнодержавні інтереси. Доцільно зауважити, що наведене реагування потребує різностороннього підходу до його організації, який не може зводитися лише до здійснення заходів припинення правопорушень, що вже вчиняються, та застосування заходів відповідальності. Очевидним стає те, що доктрина адміністративного права сьогодні підходить до усвідомлення необхідності розробки комплексних стратегій та усталення комплексних категорій, які характеризують діяльність адміністративно-правового механізму у напрямі подолання негативних явищ – зокрема, правопорушень у сфері земельних правовідносин. Тому влучним у зазначеному контексті є вжиття та розробка поняття адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин. З'ясування та уточнення розуміння категорії адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин є нагальною проблемою науки адміністративного права, вирішення якої має практичне значення у покращенні стану земельних правовідносин, правозастосування, підвищення ефективності державного управління у зазначеній сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальні теоретичні питання адміністративно-правової протидії правопорушенням як категорії були предметом наукових досліджень таких вчених, як О.М. Бандурка, Л.М. Давиденко, О.М. Литвинов, В.І. Литвиненко, О.М. Музичук, В.В. Пахомов, О.П. Рядченко, С.А. Трофімов, Н.П. Христинченко та інші.

Невирішені раніше проблеми. Проте у повній мірі дослідити зазначене питання на сьогодні не вдалося, адже щодо змісту поняття адміністративно-правової протидії правопорушенням, його

структури та характеристик на сьогодні відкрита гостра науково-теоретична дискусія. Поряд з тим, недостатніми є напрацювання щодо адміністративно-правової протидії правопорушенням у відповідних сферах правового регулювання, в тому числі і з питання адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин.

Метою даної статті є формування авторського підходу до розуміння поняття «адміністративно-правова протидія правопорушенням у сфері земельних правовідносин».

Виклад основного матеріалу. Проблематика визначення поняття адміністративно-правової протидії правопорушенням на сьогодні не є достатньо вирішеною у науці адміністративного права, та перебуває на початковому етапі узгодження та розробки основних підходів до тлумачення наведеної категорії. Поряд з тим, доцільно зауважити, що дещо більше напрацювань у напрямі вивчення питання протидії правопорушенням (злочинам) здійснено у галузі кримінального права та кримінології. У зв'язку з чим, при формуванні власного підходу та з'ясування ключового поняття дослідження доцільно використати як надбання адміністративно-правової доктрини, так і загальні кримінально-правові і кримінологічні постулати та підходи.

Розглядаючи думки вчених кримінологів та представників кримінально-правової доктрини, зауважуємо позицію С.П. Поляка, який писав, що протидія як цивілізаційний супротив злочинності загалом та досліджуваному злочину зокрема, ґрунтується на таких категоріях, як культура, ціннісні орієнтації, світоглядні орієнтації, ментальність та інші, які разом із своїми засобами стримують деструктивний вплив кримінальної субкультури. Такий процес і систему заходів, що його забезпечують, допустимо означати як протидію злочинності. протидія, розглядувана у згаданому розумінні, – це явище, яке приховує багатоспектний зміст діяльності держави та суспільства, що проявляється у різних формах, способах, проводиться на різних рівнях та у різних напрямках із застосуванням широкого спектра заходів і засобів протистояння злочинним проявам [1, с. 248].

В.М. Куц зазначає, що протидія злочинності – це складне соціально-правове явище та поняття про нього, в якому відображається теорія і прак-

тика специфічної соціально-управлінської діяльності та суспільних і приватних ініціатив, а також кримінально юстиційних зусиль, спрямованих на перешкоджання вчиненню кримінальних правопорушень та реагування на їх вчинення. Протидія злочинним проявам відбувається на різних рівнях життєдіяльності суспільства. Спочатку автор за таким критерієм поділу, як інституціонально-функціональний статус суб'єкта протидії, визначав два рівні: загально-соціальний та спеціально-кримінологічний [2, с. 13], але подальше дослідження феномена протидії злочинності обумовило висновок про існування ще одного її рівня – кримінально-юстиційного [3, с. 153].

Як бачимо, кримінологія та кримінально-правова наука виробили досить ґрунтовний та комплексний підхід до розуміння сутності та правової природи категорії «протидія злочинності», який важливо перейняти також і у адміністративному праві. Зокрема, слід погодитися з твердженнями про те, що протидія злочинності здійснюється на різних рівнях життєдіяльності суспільства та за різними напрямками, із застосуванням цілого комплексу заходів та засобів.

Адміністративно-правова доктрина пропонує досить незначну кількість бачень змісту та обсягу поняття адміністративно-правової протидії. Відтак, найбільше напрацювань з наведеного питання стосуються розуміння поняття протидії корупції. О. П. Рябченко визначає протидію корупції як складний різновид управлінської діяльності, який потребує здійснення відповідних правових та організаційних дій [4, с. 15]. М.О. Сич надає визначення поняття «адміністративно-правова протидія» - це правовий інститут, норми якого регулюють суспільні відносини, що виникають унаслідок недотримання законодавчо встановленого порядку управління [5, с. 125].

Аналізуючи наведені визначення, вважаємо за доцільне піддати їх критичному осмисленню. Відтак, не варто повністю погодитися з думкою М.О. Сич, адже запропоноване визначення відображає занадто вузький підхід до трактування досліджуваного поняття: адміністративно-правова протидія розглядається автором лише як захисна правозастосовна діяльність, яка реалізується у разі вчинення відповідного правопорушення. Також не зовсім погоджуємося з отождошенням поняття адміністративно-правової протидії з правовим інститутом. Вважаємо, що адміністративно-правова протидія – це більш ємке та комплексне поняття, аніж сукупність правових норм, які регулюють сукупність однорідних правовідносин в межах певного їх виду. На наш погляд, позитивним є розуміння протидії як управлінської діяльності, що включає систему як правових, так і організаційних заходів, що запропоноване О.П. Рябченком, оскільки воно дозволяє більш всебічно підійти до визначен-

ня сутності досліджуваного поняття. Автор таким чином акцентує, що протидія полягає не лише в здійсненні правового регулювання відповідних суспільних відносин, а й у вжитті інших додаткових заходів, які дозволять реалізувати комплексний підхід до подолання такого негативного явища, як адміністративні правопорушення. Поряд з тим, на наш погляд, при визначенні адміністративно-правової протидії не варто обмежуватися лише правовими та організаційними заходами.

Щодо визначення та ознак адміністративно-правової протидії, то найбільш комплексно її розглянуто В.В. Тильчиком. Вчений зазначив, що адміністративно-правова протидія – це діяльність, спрямована на забезпечення однієї з форм реалізації норм адміністративного права – додержання. Автор відзначає, що повністю логічним є те, що забезпечення такої форми реалізації, як додержання має примусовий характер. У свою чергу, характеризуючи адміністративний примус, автор виділяє такі адміністративно-правові заходи: адміністративне попередження, припинення та адміністративна відповідальність. Також пропонує розширити вказаний перелік, віднісши до нього також адміністративно-відновлювальні заходи. Відтак, поняття «адміністративно-правова протидія», у його розумінні, - це діяльність уповноважених суб'єктів, змістом якої є комплекс організаційних дій та правових заходів, обумовлених метою та предметом такої діяльності, тобто щодо конкретних негативних явищ (протидія тероризму тощо) [6, с. 164-165].

Останнє наведене твердження щодо змісту та сутності адміністративно-правової протидії є найбільш глибоко розкриває природу окресленого поняття, та, на наш погляд, є найбільш влучним із розглянутих. Поряд з тим, воно потребує доопрацювання та надання певних конкретних правових рис у контексті направленості на відповідний об'єкт адміністративно-правової охорони. Вважаємо, що В.В. Тильчик запропонував більш конкретне та вузьке розуміння адміністративно-правової протидії, яка певною мірою співвідноситься з заходами адміністративного примусу, включаючи попередження, припинення, відповідальність та адміністративно-відновлювальні заходи. Таке визначення можна вважати ядром розуміння зазначеної категорії. Поряд з тим, розкриваючи зміст адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин як більш спеціального поняття, бачимо його дещо ширшим за своїм обсягом, аніж це запропонував означений автор. Вважаємо, що доцільно запропонувати розглядати поняття адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин як категорію, що характеризується складною вертикальною та горизонтальною структурою.

Відтак, вертикальна структура адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин складається з таких елементів:

1) загально стратегічні та ідейно-цільові заходи адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин – це найбільш загальний рівень заходів, які здійснюються суб'єктами владних повноважень з метою створення належних умов для реалізації прав на землю, охорони приватних, державних та суспільних інтересів у сфері земельних правовідносин та відповідної якості ідеологічного, мотиваційного, нормативно-правового забезпечення, за яких максимально унеможливується бажання та змога вчинення порушень земельного законодавства. Серед таких заходів: прийняття загальнодержавних та на рівні конкретних регіонів, територіальних громад цільових програм розвитку земельних відносин, планування та здійснення конкретних заходів щодо державної підтримки раціонального використання земель, їх охорони, стимулювання належного виконання земельно-правових приписів, реалізація та поширення серед населення ідеологічного матеріалу у сфері охорони та раціонального використання земельних ресурсів, вивчення обставин та умов вчинення адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин та розробка на загальнодержавному рівні шляхів подолання вищезазначених обставин тощо;

2) спеціально-правові заходи адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин. Це конкретні заходи, які реалізуються публічною адміністрацією, які полягають у забезпеченні спеціального та ефективного нормативно-правового регулювання, а також вчиняються на його виконання, та спрямовані на попередження вчинення адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин. До таких заходів відносимо: (а) ефективне (з мінімізацією можливих правових колізій та прогалин) нормативно-правове регулювання земельних правовідносин із чітким визначенням меж забороненої та дозволеної поведінки; (б) діяльність публічної адміністрації у сфері управління державними земельними ресурсами, здійснення державного контролю за охороною та раціональним використанням земель, забезпеченням ведення державного земельного кадастру, державного земельного моніторингу тощо;

3) правозастосовні заходи адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин – це конкретні заходи, які вчиняються публічною адміністрацією, які полягають у забезпеченні правильного застосування норм земельного законодавства, їх невідкладного додержання шляхом: (а) вирішення земельних спорів; (б) припинення адміністративних

правопорушень у сфері земельних правовідносин; (в) притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які вчинили такі правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу. Саме наведена група заходів у ієрархічній структурі адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин складають її функціональне та мотиваційно-вольове ядро. Адже одним із найбільш ефективних засобів адміністративно-правової протидії правопорушенням (як і будь-якої протидії вчиненню правопорушень) є закріплення державою складів адміністративних правопорушень у сфері земельних правовідносин, адміністративної відповідальності за такі правопорушення, а також чітких видів адміністративних стягнень, які настануть невідворотно у разі вчинення відповідних діянь та які забезпечуються силою адміністративного примусу, щодо яких закріплена негативна оцінка як з боку держави, так і суспільства.

4) адміністративно-відновлювальні заходи адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин – відносно новий інститут адміністративного права, який характеризує сукупність заходів, які вчиняються або здійснення яких забезпечується публічною адміністрацією для відновлення порушеного права чи інтересу у сфері земельних правовідносин, відновлення правового становища, яке існувало до правопорушення. Без зазначеної групи заходів адміністративно-правова протидія правопорушенням у сфері земельних правовідносин була б незавершеною. Адже для досягнення ефективної адміністративно-правової протидії у зазначеній сфері не достатнім є лише гарантування адміністративної відповідальності осіб, які вчинили земельні правопорушення, та піддання їх певній негативній дії адміністративних стягнень (які не завжди виконують реальну виховну роль у силу їхньої неспіврозмірності тій шкоді, яка завдана), а й зобов'язання таких осіб відновити порушене становище, відшкодувати шкоду, яка завдана їхніми діями тощо.

Слід зазначити, що вочевидь з огляду на сукупність усіх наведених заходів адміністративно-правову протидію правопорушенням у сфері земельних правовідносин можна розглядати у широкому та вузькому розуміннях. Відтак, включення до обсягу зазначеного поняття заходів першого елемента – загально стратегічних та ідейно-цільових заходів – відображає широкий підхід до розуміння адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин. А тлумачення адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин як сукупності останніх трьох елементів (спеціально-правових, правозастосовних та адміністративно-відновлювальних заходів) дозволяє

розглядати адміністративно-правову протидію правопорушенням у сфері земельних правовідносин у більш вузькому та конкретному значенні, що є більш загальноприйнятним для доктрини адміністративного права. Проте широке бачення досліджуваної правової категорії також має важливе теоретичне та практичне значення, оскільки відображає адміністративно-правову протидію правопорушенням у сфері земельних правовідносин як комплексне поняття, а також акцентує увагу не лише на конкретно-правових та організаційних заходах протидії, а й на вагомості здійснення загально стратегічних заходів, загальнодержавного планування у наведеній сфері, наголошує на важливості формування належної та ефективної системи комунікації з населенням, утвердження в суспільстві основних цінностей у сфері земельних відносин, бережного відношення до землі, мотивації дотримання законодавства, протидії корупції.

Розкриваючи горизонтальну структуру адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин зауважимо, що вона відображає неоднорідність самих земельних відносин як об'єкту правової охорони. Адже в складі земельних правовідносин у силу їхньої комплексності формується відповідна множинність об'єктів можливих адміністративних правопорушень, кількість яких не може бути вичерпно визначена. Зокрема, визначаючи горизонтальну структуру адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин, слід зазначити, що вона складається з: а) адміністративно-правової протидії правопорушенням щодо здійснення державного управління у сфері земельних правовідносин; б) адміністративно-правової протидії правопорушенням щодо раціонального використання та охорони земель у сфері земельних правовідносин; в) адміністративно-правової протидії корупційним (іншим порушенням, вчиненим службовими особами органів державної влади та органів місцевого самоврядування) правопорушенням у сфері земельних правовідносин; г) адміністративно-правової протидії майновим правопорушенням у сфері земельних правовідносин та інші.

Висновки. Підсумовуючи наведене вище, адміністративно-правова протидія правопорушенням у сфері земельних правовідносин – це комплекс взаємопов'язаних адміністративно-правових, організаційних, ідеологічних, стимулюючих заходів, які здійснюються уповноваженими суб'єктами владних повноважень на постійних та систематичних засадах, а також в окремих випадках у разі виникнення ситуації, яка потребує застосування адміністративного примусу, що спрямовані на попередження вчинення адміністративних

правопорушень в сфері земельних правовідносин, їх припинення, притягнення до адміністративної відповідальності осіб, які їх вчинили, усунення негативних наслідків таких правопорушень, а також виявлення причин та умов, що призводять до правопорушень та їх подолання на загальнодержавному стратегічному рівні.

Література

1. Поляк С. П. Поняття та сутність протидії втягненню неповнолітніх у злочинну діяльність як цивілізаційного супротиву одному з проявів злочинності. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. серія юридична*. 2017. Вип. 3. С. 244–258.
2. Куц В. Загальна характеристика механізму протидії злочинності та його понятійного апарату. *Актуальні проблеми кримінального права та кримінології* : матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції. Донецький юридичний інститут ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка. Донецьк : Норд Комп'ютер, 2009. С. 12–15.
3. Куц В. Зміст та рівні протидії злочинності. *Тенденції та пріоритети реформування законодавства України* : матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції. Херсон : Гельветика, 2015. С. 152–156.
4. Рябченко О. П. Генезис антикорупційної стратегії держави у новелах адміністративного законодавства і практики його застосування. *Правова просвіта*. 2016. № 1. С. 4–22.
5. Сич М. О. Адміністративно-правова протидія корупційним правопорушенням : дис. ... канд. юр. наук : спец. 12.00.07. Запоріжжя, 2014. 221 с.
6. Тильчик В. В. Детермінація поняття «адміністративно-правова протидія». *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 5/1. Р. 161–166.

Анотація

Чумак Ю. Я. Щодо визначення змісту адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних відносин. – Стаття.

У статті взято за мету з'ясувати сутність та визначити поняття адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин. У контексті досягнення зазначеної мети з'ясовано недостатність науково-теоретичних напрацювань у сфері адміністративно-правової доктрини з питання розкриття зазначеної категорії. У зв'язку з наведеним автором проаналізовано позиції вчених кримінально-правової та кримінологічної науки щодо вироблення розуміння поняття «протидія злочинності» та спроби адаптації таких підходів у сфері адміністративного права. Також з'ясовано та піддано критичному осмисленню основні погляди вчених-адміністративістів щодо визначення поняття адміністративно-правової протидії. На основі дослідженого матеріалу запропоновано авторське розуміння вертикальної та горизонтальної структури адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних правовідносин, а також надано визначення досліджуваному поняттю.

Ключові слова: адміністративно-правова протидія, земельні відносини, адміністративні правопорушення, земельні спори, адміністративно-відновлювальні заходи.

Аннотация

Чумак Ю. Я. По определению содержания административно-правового противодействия правонарушениям в сфере земельных отношений. – Статья.

В статье поставлено цель определить сущность и сформировать понятие административно-правового противодействия правонарушениям в сфере земельных правоотношений. В контексте достижения указанной цели выяснено недостаточность научно-теоретических наработок в сфере административно-правовой доктрины по вопросу раскрытия указанной категории. В связи с приведенным, автором проанализированы позиции ученых уголовно-правовой и криминологической науки по выработке понимания понятия «противодействие преступности» и осуществлено попытки адаптации таких подходов в сфере административного права. Также выяснено и подвергнуто критическому осмыслению основные взгляды ученых-административистов относительно определения понятия административно-правового противодействия. На основе исследованного материала предложено авторское понимание вертикальной и горизонтальной структуры административно-правового противодействия правонарушениям в сфере земельных правоотношений, а также дано определение изучаемому понятию.

Ключевые слова: административно-правовое противодействие, земельные отношения, административные правонарушения, земельные споры, административно-восстановительные мероприятия.

Summary

Chumak Yu. Ya. Concerning the definition of the content of administrative and legal counteraction to offenses in the field of land relations. – Article.

The purpose of the article is to find out the essence and to define the concept of administrative and legal counteraction to the offense in the field of land legal relations. In the context of achieving this goal, the insufficiency of scientific and theoretical developments in the field of administrative and legal doctrine concerning the disclosure of the specified category has been found out. In connection with the given author the positions of scientists of criminal law and criminological science are analyzed in order to develop an understanding of the concept of "counteraction to crime" and attempts to adapt such approaches in the field of administrative law. The basic views of administrative scientists on the definition of the concept of administrative and legal counteraction have also been clarified and critically evaluated. On the basis of the studied material, the author's understanding of the vertical and horizontal structure of administrative and legal counteraction to offenses in the field of land legal relations is proposed, as well as the definition of the studied concept.

Key words: administrative and legal counteraction, land relations, administrative offenses, land disputes, administrative and restorative measures.

УДК 342.9

В. О. Шаповал
здобувач кафедри адміністративного,
фінансового та банківського права
Навчально-наукового інституту
права імені князя Володимира Великого
Міжрегіональної Академії управління персоналом»

ПРАВОВІ ЗАСАДИ СПРАВЛЯННЯ ТУРИСТИЧНОГО ЗБОРУ В УКРАЇНІ

Постановка наукової проблеми. Функціонування місцевого самоврядування повністю за своєю суттю не спрямоване на реалізацію його головного призначення – створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади [9]. Система заходів регіональної податкової політики, повинна бути спрямована на реалізацію інтересів держави стосовно регіонів і внутрішніх інтересів самих регіонів. Регіональній податковій політиці також належить особливе місце в питаннях адаптації податкової політики України до вимог ЄС [14].

У сучасних умовах вітчизняний туризм є невід'ємною складовою світового туризму, одним з пріоритетних напрямів розвитку економіки та культури, а держава, у свою чергу, створює умови для туристичної діяльності [7]. Туристична галузь в Україні може і повинна стати тією галуззю, що забезпечуватиме реалізацію ринкових механізмів та надходження коштів до місцевих і державного бюджетів.

Стан дослідження. Вивченню проблем правового регулювання, реалізації місцевих податків та зборів, зокрема, справляння туристичного збору в Україні присвячували свої наукові праці такі українські вчені як Н.С. Хатнюк, С.Т. Скибенко, О.В. Покатаєва та інші [16; 14; 15]. Проте, напрацювання науковців є підґрунтям для подальшого дослідження та вивчення цієї проблематики, а також напрацювання пропозицій для удосконалення положень податкового законодавства щодо механізму справляння та надходження туристичного збору у місцевий бюджет територіальної громади.

Метою наукової статті є відображення фіскального значення місцевих податків у виконанні покладених на місцеві органи самоврядування функцій з фінансування виробничої і соціальної інфраструктури та комунально-побутового обслуговування населення. Особливу увагу приділено сучасному стану реалізації та порядку справляння туристичного збору в Україні згідно з нормами податкового законодавства. Виявлено недоліки та юридичні колізії, що існують у законодавстві, у тому числі у Податковому кодексі України (далі –

ПК України) стосовно надання статусу платника туристичного збору окремим категоріям фізичних осіб, наданням пільг тощо.

До виключної компетенції сільських, селищних та міських рад належить встановлення місцевих податків і зборів [5], за рахунок яких формується частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, розмір яких встановлюється в межах закону [1].

Туристичний збір є факультативним (необов'язковим для ухвалення місцевою владою) місцевим збором, не новим у податковій системі України і подібний вид місцевого збору запровадила місцева влада більшості міст, селищ та навіть невеличких сіл, тому цій темі присвячена значна кількість наукових праць.

Відповідно до попереднього податкового законодавства на території місцевих громад в Україні мало було справлятися 2 місцеві податки (податок на рекламу та комунальний податок) та 12 зборів (збір з власників собак, ринковий збір, збір за право проведення кіно- і телезйомок та інші) [10; 11]. Проте нормами ПК України скасовано майже усі види місцевих податків і зборів і запроваджено місцеві податки, до яких належать податок на майно та єдиний податок, а до місцевих зборів належать збір за місця для паркування транспортних засобів та туристичний збір.

До набуття чинності ПК України у 01.01.2011 року діяв курортний та готельний збір, зі схожою системою адміністрування, що були передбачені Законом України «Про систему оподаткування» від 25.06.1991 року та Декретом Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори» від 20.05.1993 року, а згодом замінено на екскурсійно-туристичний збір, що діяв на основі внесення змін Законом України «Про охорону культурної спадщини» від 08.06.2000 року [8].

Так, замість курортного та готельного зборів (потім екскурсійно-туристичного), що справлялися в Україні на території деяких областей курортної належності, запроваджено туристичний збір, який, на відміну від своїх «попередників», може справлятися на всій території України, якщо на території адміністративно-курортної одиниці є чинне рішення сільської, селищної або міської рад про встановлення туристичного збору [15].

Згідно з нормами Конституції України, органи місцевого самоврядування встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону, проте встановлення туристичного збору є правом, а не обов'язком сільських, селищних, міських рад або рад об'єднаної територіальної громади (далі – ОТГ), створеної згідно із законом та перспективним планом формування територій громад [2].

Також відповідно до змін від 2015 року у Бюджетному кодексі України, положення розділу місцевих бюджетів доповнено пунктом про туристичний збір, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування і становить частину доходів загального фонду бюджетів міст районного значення, сільських та селищних бюджетів [4].

За даними Всесвітньої організації туризму при ООН (World Tourism Organization, UNWTO) у 2008 році Україна входила до десятки лідерів міжнародного туризму за кількістю відвідувань і посідала 7 місце у світі. У звіті 2017 року вищевказана організація зазначила, що кількість туристів, які приїхали до України збільшилось на 6,7% у порівнянні з 2016 роком, проте тепер Україна посідає 20 місце у рейтингу міжнародного відвідування, що і є підставою для необхідності вдосконалення механізму правового регулювання туристичної діяльності [12].

Саме тому реформування оподаткування у сфері туризму та надходження туристичного збору – один із важливих кроків до розбудови економічної стабільності країни. Податок покликаний розвивати вітчизняний туризм та зміцнювати місцеві бюджети.

Платниками збору є громадяни України, іноземці, а також особи без громадянства, які прибувають на територію адміністративно-територіальної одиниці, на якій діє рішення сільської, селищної, міської ради або ради ОТГ та отримують (споживають) послуги з тимчасового проживання (ночівлі) із зобов'язанням залишити місце перебування в зазначений строк [3].

Крім того не слід плутати поняття «місця перебування», тобто адміністративно-територіальної одиниці, на території якої особа проживає протягом певного строку, та «місця проживання» – житло, розташоване на території адміністративно-територіальної одиниці, в якому особа проживає [6].

Ставка туристичного збору встановлюється у розмірі від 0,5 до 1 відсотка до бази справляння збору, тобто вартості всього періоду проживання з урахуванням ПДВ[3], проте, зважаючи на необхідність збільшення фондів місцевих бюджетів, встановлюється максимальна ставка збору.

Справляння збору здійснюється під час надання послуг, пов'язаних з тимчасовим проживанням. Сума збору зазначається податковим агентом окремим рядком у рахунку (квитанції) на прожи-

вання і не може бути вказана як така, що вже входить у вартість послуги.

Перелік осіб, що звільнені від сплати збору визначено п. 268.2.1ст. 268 ПК України, у тому числі це особи, які прибули за путівками (курсівками) на лікування, оздоровлення, реабілітацію до акредитованих та ліцензованих лікувально-профілактичних, фізкультурно-оздоровчих та санаторно-курортних закладів тощо [3]. Аналогічно виникає питання щодо обов'язковості сплати туристичного збору особами, які прибули за путівками у будинки або ж бази відпочинку, адже для таких осіб жодних пільг чи звільнення від сплати збору не передбачено. Дана норма законодавства потребує доопрацювання задля запобігання непорозумінь. Крім того, залишається невизначеним питання щодо обов'язковості сплати збору особами, які прибули на територію певного регіону, де справляється туристичний збір, на навчання чи проходження практики. Також існують певні проблеми з можливостями стягнення туристичного збору, тому що переважна більшість туристів зупиняється не у готелях кемпінгах чи мотелях, а в приватному секторі, тому адміністрування збору і спрямування його до місцевого бюджету доволі складна процедура.

Зарубіжний досвід є досить цікавим, зважаючи на систему адміністрування та механізм впровадження збору загалом. Наприклад порядок сплати туристичного збору у Берні, Швейцарія – туристичний збір складається із трьох частин: податок на проживання, курортний збір та транспортний збір. Вони сплачуються одночасно в готелі. За транспортний збір туристи отримують проїзний, що надає право на безкоштовний трансфер в аеропорт [17].

Законом України «Про туризм» від 15.09.1995 року визначено близько 17 видів туризму [7], проте оподаткування провадиться лише із застосуванням одного виду збору, у той час як Всесвітня організація туризму, ідентифікувала сорок різних типів податків, що належать до туристичного сектора в розвинених країнах і в країнах, що розвиваються, а їх загальний податковий дохід за рахунок туризму становить від 10 до 25%, а у країнах, що спеціалізуються на туризмі близько 50% [13].

Таким чином, диференційована класифікація механізму справляння податків і зборів у сфері туризму, більш точне математичне моделювання формування туристичного виду діяльності та схеми його оподаткування дозволить знайти шляхи удосконалення системи оподаткування в туристичній сфері України.

Отже, сплата податків та зборів повинна здійснюватися у чітко визначених законодавством термінах та у повному обсязі, адже даний правовий механізм є складовою грошового наповнення бю-

джету або спеціальних фондів [16], зокрема сплата туристичного збору має своєрідну суспільну необхідність, зважаючи на практику іноземних держав та статистичні дані щодо кількості туристичних відвідувань певних регіонів нашої держави.

Література

1. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
2. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30.
3. Податковий кодекс України від 02.12.2010 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13-14, № 15-16, № 17. Ст. 112.
4. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 року. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2010. № 50-51. Ст. 572.
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
6. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : Закон України від 11.12.2003 № 1382-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 15. Ст. 232.
7. Про туризм: Закон України від 15.09.1995 № 324/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 31. Ст. 241.
8. Про охорону культурної спадщини: Закон України від 08.06.2000 № 1805-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 39. Ст. 333.
9. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>.
10. Про систему оподаткування : Закон України від 25.06.1991 № 1251-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 39. Ст. 510. Втрапив чинність.
11. Про місцеві податки і збори: Декрет Кабінету Міністрів України від 20.05.1993 № 56-93. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 30. Ст. 336. Втрапив чинність.
12. Всесвітня туристична організація (World Tourism Organization, UNWTO) URL: <http://www.world-tourism.org>.
13. Econtech Pty Ltd. Analysis of the Taxes and Assistance Impacting the Tourism Industry. *National Tourism Alliance*. 2003. March. P. 1–26.
14. Скибенко С. Т. Роль туристичного збору у фінансуванні регіонів / С. Т. Скибенко, О. О. Розвадовська. *Науковий вісник Полтавського університету економіки і торгівлі*. № 2 (58). 2013. URL: <http://journal.puet.edu.ua/index.php/nven/article/viewFile/730/737>.
15. Покатаєва О. В. Справляння туристичного збору в Україні в контексті сучасного податкового законодавства. *Фінансове право*. 2012. № 1 (19). URL: http://ndi-fp.nusta.com.ua/files/doc/finansove-pravo/2012/2012_1pokataeva.pdf.

16. Хатнюк Н. С. Податковий обов'язок платника податків та держава: правовий взаємозв'язок. *Наукові праці МАУП*. 2016. Вип. 51(4). С. 45–53. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npmaupn_2016_4_8.

17. Офіційний сайт Верховної ради України. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28934.pdf>.

Анотація

Шаповал В. О. Правові засади справляння туристичного збору в Україні. – Стаття.

У науковій статті було досліджено основні засади визначення та справляння туристичного збору як необхідного місцевого збору в Україні. Детально розкриті та проаналізовані основні й додаткові елементи справляння туристичного збору за податковим законодавством України. Сформульовано пропозиції щодо удосконалення податкового законодавства шляхом узагальнення практики справляння та надходження туристичного збору у бюджет адміністративно-територіальної одиниці.

Ключові слова: туристичний збір, платники туристичного збору, об'єкт оподаткування туристичного збору, база оподаткування туристичного збору, ставка туристичного збору, пільги платників туристичного збору.

Аннотация

Шаповал В. А. Правовые основы взимания туристического сбора в Украине. – Статья.

В научной статье поведено исследование основных принципов определения и взимания туристического сбора в качестве необходимого местного сбора в Украине. Подробно раскрыты и проанализированы основные и дополнительные элементы взимания туристического сбора согласно налоговому законодательству Украины. Сформулированы предложения по усовершенствованию налогового законодательства путем обобщения практики взимания и поступления туристического сбора в бюджет административно-территориальной единицы.

Ключевые слова: туристический сбор, плательщики туристического сбора, объект налогообложения туристического сбора, база налогообложения туристического сбора, ставка туристического сбора, льготы плательщиков туристического сбора.

Summary

Shapoval V. O. Legal principles of tourist tax collection in Ukraine. – Article.

The scientific article contains a study of the basic principles of defining and collecting a tourist fee as a necessary local fee in Ukraine. The main and additional elements of the tourist fee collection in accordance with the tax legislation of Ukraine are described and analyzed in detail. Proposals to improve tax legislation by summarizing the practice of collecting and receiving a tourist fee in the budget of an administrative and territorial unit have been formulated.

Key words: Tourist fee, tourist fee payers, tourist fee taxation object, tourist fee taxation base, tourist fee rate, tourist fee payers' benefits.

УДК 342.9

А. М. Шклярєнко

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЯК ЕЛЕМЕНТ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ПОЛІЦІЇ ОХОРОНИ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Здійснюючи свою діяльність поліція охорони повинна відповідати за свої дії та/або бездіяльність, а також усвідомлювати наслідки своїх неправомірних проступків. Це, беззаперечно, є важливим засобом для створення режиму законності в діяльності даного відомства, а також попередження вчинення правопорушень як самим працівниками поліції, так і посадовими особами, які приймають необхідні управлінські рішення. В даному контексті мова йде про юридичну відповідальність поліції охорони, яка в свою чергу є одним із найважливіших та визначальних елементів адміністративно-правового статусу даного відомства. А відтак, його дослідження має важливе теоретичне та практичне значення.

Стан дослідження. В науковій літературі окремі питання адміністративно-правового статусу поліції охорони неодноразово потрапляли у поле зору різних науковців. Зокрема йому приділяли увагу: С.Г. Стеценко, Н. В. Гудима, В.Б. Авер'янов, В.І. Фелик, Т.О. Коломоець, Б.М. Лазарєв, М.М. Алексійчук, А.С. Дяченко, С.О. Шатрава, Т.А. Коюбзева, І.П. Голосніченко, О.В. Мещерякова, М.М. Добкін, Д.Н. Бахрах, О.В. Пономарьов, О.П. Сікорський та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових розробок, в юридичній літературі відсутні комплексні дослідження, присвячені характеристиці такого важливого елементу адміністративно-правового статусу поліції охорони, як юридична відповідальність.

Саме тому **метою статті** є: надати характеристику юридичній відповідальності, як елементу правового статусу поліції охорони в Україні.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні відповідальність є досить широкою категорією, що віднайшло своє відображення у великій кількості довідкової літератури. Зокрема, відповідальність, відповідно до тлумачного словника С.І. Ожегова, – це необхідність відповідати за свої дії, бути відповідальним за них [1, с.412]. Варто відзначити, що категорія «відповідальність» використовується не лише у тлумачних словниках, воно є категорією дослідження окремих наук, як то: філософія, етика, соціальна психологія, юриспруденція. Кожна наука досліджує відповідальність у тому аспекті, який визначається предметом дослідження. У філософії вона вивчається як поняття, що відображає об'єктивний, історично конкретний характер взаємовідносин між особою,

колективом, суспільством з точки зору свідомого здійснення пред'явлених до них взаємних вимог [2, с. 496; 3]. З точки зору соціології, відповідальність – це підзвітність кожного члена суспільства, положеність до відповіді, обов'язок дати звіт про свою суспільну поведінку. Відповідальність взагалі – значить обов'язок дати відповідь за свою суспільну поведінку і прийняти осуд, його негативні суспільні наслідки. Відповідальним є той, хто зобов'язаний; хто не зобов'язаний, той не відповідає [4, с. 59]. В етиці відповідальність – це визначеність, надійність, чесність щодо себе та інших; це усвідомлення і готовність визнати, що результат, який ти отримуєш в ході твоїх вчинків і дій, і є наслідок твоїх вчинків (дій) [5, с. 683]. У психології поняття відповідальності характеризується комплексно. У соціально-психологічних словниках відповідальність визначається як категорія етики, соціології, психології та педагогіки. Ця категорія відображає особливість соціального і морально-правового ставлення особи до суспільства, характеризується виконанням свого морального обов'язку та правових норм [6, с. 64].

Отже, із наведеного вище слідує, що у найбільш спрощеному розумінні відповідальність представляє собою певне внутрішнє переконання особи відповідати за свої дії. Варто вказати, що незважаючи на те, що поняття «відповідальність» розглядалось фахівцями із різних галузей науки, втім найбільш дослідженим воно є з теоретичної точки зору. Так, до прикладу, С.М. Братусь стверджує, що юридична відповідальність – це той же обов'язок, який однак виконується в силу державного примусу або прирівняного до нього громадського примусу. Оскільки мова йде про стан особи, до якої застосовується відповідальність, її можна визначити як стан примусу до виконання обов'язку. Через те відповідальність у даному випадку (тобто, тоді, коли обов'язок може бути виконаний у натурі) – не якісь нові правовідносини, бо залишаються в силі ті ж самі правовідносини, той же обов'язок, котрий існував і раніше. У разі ухилення зобов'язаної особи від виконання обов'язку або яких-небудь з її боку заперечень, спір вирішується судом або іншим компетентним юрисдикційним органом, що зв'язано з появою, рухом і припиненням процесуальних правовідносин. В результаті такого розгляду з'ясовується істина і, якщо обов'язок дійсно не виконаний,

вноситься власне рішення, яке забезпечує його виконання державним примусом [7, с. 30]. Юридична відповідальність, пише О.А. Падалка, – це обов'язок особи, яка вчинила правопорушення, зазнати для себе відповідні, встановлені державою в законодавстві у вигляді правових санкцій, негативні наслідки особистого, майнового чи організаційного характеру. Застосування до особи заходів юридичної відповідальності відбувається тільки у встановленому законодавством порядку. Юридична відповідальність, на переконання автора, має характерні ознаки, а саме: настає лише за ті діяння, які передбачені нормами чинного законодавства; накладається тільки за скоєні протиправні вчинки або протизаконні дії, що вчиняються; накладається компетентними державними органами в ході визначеної законом процедури; виражається в настанні для правопорушника відповідних негативних наслідків, вид і міра яких визначаються законом; виконання правопорушником обов'язків, які покладаються на нього у зв'язку з притягненням до юридичної відповідальності, забезпечується силою державного впливу аж до примусу [8, с. 81-82]. В.О. Коток зазначає, що юридична відповідальність – це міра покарання правопорушника шляхом позбавлення його певних соціальних благ чи цінностей (матеріальних, духовних чи особистих), які йому належали до факту правопорушення, від імені держави (суспільства) на підставі закону або іншого нормативного акта з метою попередження правопорушень у перспективі і відновлення (чи відшкодування) втрачених суб'єктивних прав на матеріальні та духовні цінності [9, с. 121].

Юридичній відповідальності, як і будь-якому правовому явищу характерні певні ознаки, які його досить змістовно характеризують. Так, варто погодитись із точкою зору О.В. Петришина, який до ознак юридичної відповідальності відносить [10]: 1) передбачає настання несприятливих наслідків особистого, майнового чи організаційного характеру: наприклад, позбавлення волі, оголошення догани, накладання штрафу, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; 2) до юридичної відповідальності притягуються за вчинення правопорушення, що свідчить про негативну правову оцінку цієї поведінки. Притягнення до юридичної відповідальності здійснюється лише за наявності юридичних, фактичних та процесуальних підстав; 3) застосовується лише до деліктоздатних суб'єктів. Перелік суб'єктів, здатних нести юридичну відповідальність, та обсяг їх деліктоздатності визначаються галузевим законодавством; 4) притягнення до юридичної відповідальності зазвичай здійснюється уповноваженими на це суб'єктами шляхом правозастосування. Особливого значення у цьому контексті набуває додержання порядку притягнення до

відповідальності, встановленого законодавством (кримінальним процесуальним, цивільним процесуальним, адміністративним процесуальним та ін.). Водночас у приватному праві притягнення до юридичної відповідальності можливе у спрощеному порядку – поза процесуальним провадженням за домовленістю сторін; 5) настання несприятливих наслідків, передбачених санкціями норм права, забезпечується можливістю застосування державного примусу. Завдяки цьому відбувається покарання правопорушника; він зазнає додаткових втрат особистого, майнового, організаційного характеру. При цьому йдеться не тільки про відновлення порушеного права постраждалої особи, а й про покарання правопорушника [10].

Таким чином, узагальнюючи наведені вище наукові позиції, можемо дійти до висновку, що юридична відповідальність, як елемент правового статусу поліції охорони в Україні, представляє собою важливий засіб забезпечення законності в діяльності даного структурного підрозділу Національної поліції України. Вона передбачає настання для її працівників та уповноважених посадових осіб заходів негативного характеру у разі вчинення ними протиправних дій та/або бездіяльності, які спричинили собою зазнання втрат матеріального, фінансового та іншого характеру для третіх осіб. Юридична відповідальність поліції охорони – це складне багатоаспектне явище, адже воно включає: по-перше, відповідальність працівників ПО за порушення норм чинного законодавства під час перебування на службі; по-друге, відповідальність ПО, як одного із структурних підрозділів Нацполіції, перед вищестоящими органами державної влади за свої дії та/або бездіяльність; по-третє, існує відповідальність поліції охорони перед іншими суб'єктами, з якими вони підписали договір про надання охоронних послуг.

Відповідно до Інструкції «Про організацію службової діяльності органів поліції охорони під час виконання заходів з фізичної охорони об'єктів» поліцейські (працівники поліції охорони) за невиконання або неналежне виконання покладених на них обов'язків, а також перевищення наданих їм прав та повноважень несуть дисциплінарну, матеріальну, адміністративну та кримінальну відповідальність [11].

На сьогоднішній день, основним нормативно-правовим актом, який визначає правові засади юридичної відповідальності працівників поліції охорони, є Закон України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» від 15 березня 2018 року. Відповідно до вказаного Закону ключовим видом юридичної відповідальності працівників поліції охорони є дисциплінарна, яка настає за вчинення дисциплінарного проступку, котрим визнається протиправна винна дія чи бездіяльність поліцейського, що полягає в порушен-

ні ним службової дисципліни, невиконанні чи неналежному виконанні обов'язків поліцейського або виходить за їх межі, порушенні обмежень та заборон, визначених законодавством для поліцейських, а також у вчиненні дій, що підривають авторитет поліції [12]. Дисциплінарне стягнення є засобом підтримання службової дисципліни, що застосовується за вчинення дисциплінарного проступку з метою виховання поліцейського, який його вчинив, для безумовного дотримання службової дисципліни, а також з метою запобігання вчиненню нових дисциплінарних проступків. Дисциплінарне стягнення має індивідуальний характер та не застосовується до поліцейського, вина якого у вчиненні дисциплінарного проступку не встановлена у визначеному порядку або який діяв у стані крайньої необхідності чи необхідної оборони. До поліцейських можуть застосовуватися такі види дисциплінарних стягнень: 1) зауваження; 2) догана; 3) сувора догана; 4) попередження про неповну службу відповідність; 5) пониження у спеціальному званні на один ступінь; 6) звільнення з посади; 7) звільнення із служби в поліції [12].

Щодо адміністративної відповідальності поліцейських, то згідно зі статтею 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення [8; 12] вони несуть відповідальність за адміністративні правопорушення відповідно до дисциплінарного статуту. Зокрема, за порушення правил, норм і стандартів, що стосуються забезпечення безпеки дорожнього руху, санітарних норм, вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією, порушення тиші в громадських місцях, за неправомірне використання державного майна, незаконне зберігання спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації, невжиття заходів щодо окремої ухвали суду, порушення законодавства про державну таємницю, порушення порядку обліку, зберігання і використання документів та інших матеріальних носіїв інформації, що містять службову інформацію, ці особи несуть адміністративну відповідальність на загальних підставах. До поліцейських осіб не можуть бути застосовані громадські роботи, виправні роботи й адміністративний арешт [12; 8].

Стосовно матеріальної відповідальності працівників поліції охорони відзначимо, що підставою для притягнення до матеріальної відповідальності є шкода, завдана неправомірним рішенням, невиконанням або неналежним виконанням службових обов'язків. Умови притягнення до матеріальної відповідальності – наявність шкоди, протиправна поведінка особи у зв'язку з невиконанням або неналежним виконанням службових обов'язків, причинний зв'язок між протиправною поведінкою особи та заподіяною шкодою, вина посадової особи у завданні збитків. Притягнення до матеріальної відповідальності не звільнятиме від дисциплінарної, адміністративної або кримінальної. Службо-

ву особу може бути притягнуто до матеріальної відповідальності протягом трьох років із моменту виявлення завданих збитків. Порушник нестиме відповідальність за шкоду в розмірі нанесеної шкоди через необережність, але не більше ніж 15 прожиткових мінімумів. Командир, який порушив порядок обліку, зберігання, використання майна або не вжив заходів, щоб запобігти розкраданню, знищенню майна, також нестиме відповідальність не більше ніж 15 прожиткових мінімумів [13].

Висновок. Отже, завершуючи представлене наукове дослідження слід констатувати той факт, що юридична відповідальність – це важливий та невід'ємний елемент адміністративно-правового статусу поліції охорони в Україні. Її наявність дозволяє забезпечити належне виконання даним відомством повноважень, які покладені на нього нормами чинного законодавства, а відтак, апріорі є важливим: а) превентивним засобом вчинення правопорушень відповідними посадовими особами; б) інструментом, за допомогою якого досягається режим законності в діяльності даного структурного підрозділу Нацполіції.

Література

1. Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. М.: Русский язык, 1978. 846 с.
2. Философский энциклопедический словарь / Под ред. Л.Ф. Ильичева, П.Н. Федосеева. М.: Сов. энциклопедия, 1983. 568 с.
3. Іншин М. І. Проблеми правового регулювання праці державних службовців України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05 / М. І. Іншин; наук. консультант В. С. Венедіктов; Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2005. 452 с.
4. Коржанський М.Й. Уголовне право України. Частина загальна : Курс лекцій. К.: Наукова думка та українська видавнича група, 1996. 336 с.
5. Лукашева Е.А. Право, мораль, личность / Е.А. Лукашева. М.: Наука, 1986. 326 с.
6. Коллектив. Личность. Общество : Словарь социально-психологических понятий. Л.: Лениздат, 1987. 356 с.
7. Братусь С.Н. Спорные вопросы теории юридической ответственности // Советское государство и право. 1973. № 4. С. 27–35.
8. Падалка О. А. Юридична відповідальність Національної поліції України // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. 2016. Вип. 20. С. 81–84.
9. Котюк В.О. Теорія права : Курс лекцій : Навч. посібник для юрид. фак. вузів. К.: Вентурі, 1996. 208 с.
10. Петришин О.В. Теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський та ін.; за ред. О.В. Петришина. Х.: Право, 2014. 368 с.
11. Інструкція «Про організацію службової діяльності поліції охорони з питань забезпечення фізичної охорони об'єктів», затверджена Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 07.07.2017 № 577. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/z0989-17/conv>.
12. Про Дисциплінарний статут Національної поліції України Закон України від 15.03.2018 № 2337-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2337-19/conv>.

13. Пиріг В. Верховна Рада прийняла закон про матеріальну відповідальність військових і поліцейських. URL: https://zaxid.net/verhovna_rada_priynjala_zakon_pro_materialnu_vidpovidalnist_viyskovih_i_politseyskih_n1490315.

Анотація

Шклярєнко А. М. Юридична відповідальність як елемент правового статусу поліції охорони в Україні. – Стаття.

У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених щодо тлумачення поняття «юридична відповідальність», запропоновано авторське бачення щодо сутності «юридичної відповідальності, як елемента правового статусу поліції охорони в Україні». Відзначено, що юридична відповідальність дозволяє забезпечити належне виконання даним відомством повноважень, які покладені на нього нормами чинного законодавства, а відтак, априорі є важливим: а) превентивним засобом вчинення правопорушень відповідними посадовими особами; б) інструментом, за допомогою якого досягається режим законності в діяльності даного структурного підрозділу Нацполіції.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, поліція охорони, юридична відповідальність, законодавство.

Аннотация

Шклярєнко А. М. Юридическая ответственность как элемент правового статуса полиции охраны в Украине. – Статья.

В статье, на основе анализа научных взглядов ученых относительно толкования понятия «юридическая

ответственность», предложено авторское видение сущности «юридической ответственности как элемента правового статуса полиции охраны в Украине». Отмечено, что юридическая ответственность позволяет обеспечить надлежащее выполнение данным ведомством полномочий, которые возложены на него нормами действующего законодательства, а следовательно, априори является важным: а) превентивным средством совершения правонарушений соответствующими должностными лицами; б) инструментом, с помощью которого достигается режим законности в деятельности данного структурного подразделения Нацполиции.

Ключевые слова: административно-правовой статус, полиция охраны, юридическая ответственность, законодательство.

Summary

Shkliarenko A. M. Legal responsibility as an element of the legal status of the police in Ukraine. – Article.

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists on the interpretation of the concept of "legal responsibility", the author's vision on the essence of "legal responsibility as an element of the legal status of the police of protection in Ukraine" is proposed. It is noted that legal responsibility allows to ensure the proper fulfillment by the department of the powers assigned to it by the rules of the current legislation, and therefore, a priori is important: a) preventive means of committing offenses by the relevant officials; b) an instrument by which the regime of legality in the activity of a given subdivision of the National Police is achieved.

Key words: administrative-legal status, police protection, legal responsibility, legislation.

УДК 342.9

Р. В. Щупаківський
докторант
докторантури та ад'юнктури
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ

ЮРИДИЧНІ ОСОБИ ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА ЯК СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕЛЕКОМУНІКАЦІЙНОГО ПРАВА

Питання розподілення юридичних осіб на осіб права приватної та публічної природи викликане тим, що країна й територіальні громади почали утворювати не лише юридичні особи, що здійснюють публічні функції, однак і юридичні особи підприємницького характеру.

На жаль, на даний момент проблемами вдосконалення телекомунікаційного законодавства, зокрема і питаннями суб'єктів займаються досить неактивно, існують певні поодинокі роботи (Ю. Бурило, Ю. Волков, С. Гордієнко, О. Кохановська, О. Тер-Степанян, Д. Шпенюв), проте комплексного дослідження щодо юридичних осіб публічного та приватного права як суб'єктів адміністративно-телекомунікаційного права недостатньо.

Розпочинаючи дослідження потрібно звернути увагу на те, що законодавством України, на противагу більшості законодавчих актів пострадянських держав, використовується категорія публічної юридичної особи.

На початковому етапі аналізування даного різновиду юридичних осіб потрібно звернути увагу та зробити акцент на тому, що даний розподіл осіб перш за все пов'язаний із наявністю правового дуалізму (тобто передбачення правового поділу на різновиди публічного й приватного) та призначення юридичної особи інструментом участі в межах цивільного, господарського, адміністративного оборотів.

Законодавчою основою утворення й здійснення діяльності усіх юридичних осіб постає Цивільний кодекс України (ЦКУ), що не лише реалізує визначення, що даною особою можна визначити організацію, створену та зареєстровану у встановленому законодавством порядку, а і здійснює закріплення розподілу всіх юридичних осіб, за порядком їхнього утворення, на приватних та публічних юридичних осіб (ч. 2 ст. 81 ЦК) [19].

Постає очевидним, що законодавцем вважається недоцільним визначення й закріплення, щонайменше в рамках законодавства цивільного типу, організаційно-правових форм публічних юридичних осіб [10, с. 63].

Розподілення юридичних осіб на осіб права приватної та публічної природи викликане тим, що країна й територіальні громади почали утворювати не лише юридичних осіб, що здійснюють

функції публічного типу, однак і юридичних осіб підприємницького характеру. Тому розподіл юридичних осіб на осіб права публічної й приватної природи, перш за все повинен визначити щодо країни й територіальних громад, яке повноваження – публічне або приватне – здійснює утворена ними юридична особа [4, с. 13-14].

Категорія розподілу юридичних осіб на осіб права публічного та приватного характеру нормативно закріплена в межах українського цивільного законодавства у вигляді результату сприйняття засновниками ЦКУ обґрунтованого характерного розподілення права на право публічного й приватного типу в межах європейської цивілістичної доктрини, що постає основним, базовим, зумовленим характером відносин суспільства, що врегульовуються.

Згідно з положеннями частини 2 статті 81 ЦКУ, за порядком утворення юридична особа може бути приватною й публічною.

В. Ф. Чигирем було віднесено до числа відмінних характерних рис публічних юридичних осіб наступні категорії:

- характер акту, що постає необхідним задля утворення юридичної особи (наприклад, законодавчий або адміністративний правовий акт);
- публічність характеру мети, для якої юридична особа утворюється, наявність в особі повноважень владного типу [20, с. 87].

До публічних юридичних осіб І. Ю. Краськом віднесено безпосередньо державу, що в рамках майнових правовідносин постає як особливий суб'єкт права – скарбниця, державна установа й організація, котрими виконуються повноваження державного управління та здійснюється діяльність господарського типу в ролі суб'єктів цивільного права [3, с. 3].

Через наявність мети публічно-правового створення більшості публічних юридичних осіб притаманна наявність владних повноважень щодо третіх осіб, реалізуючи їх завдяки виданню нормативно-правових актів, що є задля здійснення обов'язковими. Порядок утворення, організаційно-правові форми, правовий статус публічних юридичних осіб, враховуючи відмінності у правосуб'єктності публічних та приватних юридичних осіб, визначаються не правовими положеннями

цивільного законодавства, а адміністративного й інших публічних галузей права [1].

У відповідності до норм статті 80 ЦКУ юридична особа – це організація, утворена та зареєстрована згідно встановленого законодавством порядку. Юридичну особу прийнято наділяти правоздатністю та дієздатністю, завдяки котрим особа може стати позивачем й відповідачем у рамках судових проваджень.

Вітчизняною правовою доктриною до головних характерних рис юридичної особи відноситься майнова відокремленість; організаційна єдність; виступ від власного імені в майновому обороті; можливість бути в суді позивачем й відповідачем.

Статус юридичної особи можна набути за допомогою внесення відомостей до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, тобто із проведенням державної реєстрації (ч. 1 ст. 80, ч. 4 ст. 87 ЦКУ [19], ст. 3 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» [13], ст. 9 Закону України «Про громадські об'єднання» [12], тощо).

Публічні та приватні юридичні особи відрізняються один від одного за такими категоріями, як порядок створення; цілі здійснення правової суб'єктності; особливості здійснення правової суб'єктності.

Приватні юридичні особи утворюються за ініціативи приватних осіб на підставах договірного характеру (на засаді документів установчого типу) заради участі в різних правовідносинах.

Варто звернути увагу на те, що поміж всього різноманіття типології юридичних осіб, котрі пропонуються вітчизняною цивілістикою, ЦКУ використав тільки одну – розподіл юридичних осіб на приватних та публічних. Так, критерієм розподілу визнано процедуру утворення юридичної особи. Частиною 2 ст. 81 ЦКУ встановлено, що юридична особа, в залежності від процедури її утворення, може бути приватною й публічною.

Варто зазначити, що перш за все класифікаційним критерієм необхідно вважати не порядок, а мету утворення, а також галузь діяння тієї чи іншої особи. Суб'єктом права публічної природи, що створюється відповідно до процедури, що передбачена саме для цих осіб, постає юридична особа, котра діє в межах галузі права публічної природи та виконує певні адміністративні функції. На відміну від публічних суб'єктів, приватні юридичні особи, котрі функціонують в галузі права приватного виду, створюються відповідно до процедури, що затверджена для таких осіб [21].

Юридичним особам характерна можливість набуття різноманітних інформаційних й телекомунікаційних прав, вступати в інформаційні та телекомунікаційні зобов'язання, звернення до суду.

Наводячи приклади, варто зазначити, що центральні виконавчі органи можна визначити публічними юридичними особами. Статус юридичних осіб набувається з моменту внесення запису до Єдиного реєстру стосовно її реєстрації у якості юридичної особи [18, с. 215].

Згідно з ч. 6 ст. 5 закону «Про центральні органи виконавчої влади» державну реєстрацію міністерств, інших центральних виконавчих органів у ролі юридичної особи прийнято реалізувати в строк трьох днів з моменту набрання чинності акту Президента щодо призначення керівника нового міністерства чи іншого центрального виконавчого органу [17].

В галузі адміністративно-телекомунікаційного права варто звернути увагу на наступну публічну юридичну особу – Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України (Адміністрація Держспецзв'язку), якою постає центральний виконавчий орган із особливим статусом, діяльність котрого спрямовується та направляєтся КМУ та котрим забезпечується процес утворення й реалізації політики держави в межах організації особливого зв'язку, інформаційного захисту, телекомунікацій й радіочастотного використання.

Положення про Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України затверджується постановою КМУ [14].

До структури Держспецзв'язку відносяться різноманітні заклади та установи, як приклад можна звернутися до 1) Державного центру з кіберзахисту й протидії кіберзагрозам; 2) Управління охорони; 3) Департаменту забезпечення; 4) Медичного центру; 5) Державного закладу «Інституту спеціального зв'язку та захисту інформації при «КПІ ім. Ігоря Сікорського»; 6) Державного науково-дослідного інституту спеціального зв'язку й інформаційного захисту; 7) Галузевого державного архіву [2].

Сфера управління Адміністрації Держспецзв'язку складається з наступних юридичних осіб: Концерну радіомовлення радіозв'язку й телебачення; Державного підприємства спеціального зв'язку; ПрАТ Українського інституту з проектування та розвитку інформаційно-комунікаційної інфраструктури «Діпрозв'язок»; Державного підприємства «Український науково-дослідний інститут зв'язку»; Державного підприємства Радіопередавального центру; Державного підприємства «Український науково-дослідний інститут радіо і телебачення»; Державного підприємства «Державний інститут по розвідуванню і проектуванню об'єктів зв'язку «Укрзв'язокпроект»; Державного підприємства «Державний центр інформаційної безпеки»; Державного госпрозрахункового підприємства «Укрінформзв'язок»; Казенного підприємства «Укрспецзв'язок», тощо [11].

Органом регулювання в телекомунікаційній сфері постає Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації (далі – НКРЗІ), що створюється згідно з законодавством України та діє відповідно до Положення Президента України [15].

До повноважень НКРЗІ у вищезазначеній сфері відноситься здійснення повноважень органу ліцензування, дозвільного, регуляторного та державно-наглядового органу (контролювання).

Задля реалізації нагляду за телекомунікаційним ринком до апарату НКРЗІ зараховуються різноманітні департаменти (наприклад, ліцензування, нагляду держави, аналізування економічного характеру, правового забезпечення, тощо), відділи (документального забезпечення й архіву, міжнародних питань та європейської інтеграції), управління (фінансового забезпечення, персоналу), тощо [5].

Суб'єктом протидії правовим порушенням у телекомунікаційній сфері постає ще одна юридична особа, а саме Державне госпрозрахункове підприємство «Український державний центр радіочастот» (далі – УДЦР), що створилося згідно з положеннями закону України «Про радіочастотний ресурс України» [16]. УДЦР реалізує свою діяльність, базуючись на статуті, котрий затверджується рішенням НКРЗІ (Рішення від 05.09.2017 № 460).

Задачами УДЦР постає реалізація заходів стосовно гарантування сумісності засобів радіоелектронної природи електромагнітного характеру, пристроїв випромінювального різновиду; реалізація заходів стосовно знаходження й усунення дії радіоперешкодних джерел.

Проаналізувавши положення Закону України «Про телекомунікації», можна казати про те, які є угруповання юридичних осіб публічного та приватного права в межах телекомунікаційної сфери:

1. Особи, котрими здійснюється дій з державного управління, врегулювання й контролювання (нагляду) в межах телекомунікаційної галузі (розділ II, III вищенаведеного закону).

До даної групи можна віднести органи державного управління в сфері телекомунікацій:

- Верховну Раду України (здійснення стратегічного управління в телекомунікаційній сфері – реалізація ухвалення політики держави й законодавчого гарантування управління та регулювання державної природи в телекомунікаційній галузі);
- Кабінет міністрів України;
- центральний виконавчий орган в зв'язковій галузі, зокрема: Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України, решту виконавчих органів згідно законодавства.

Регулюючий та наглядовий орган державного характеру в телекомунікаційній сфері згідно з положеннями статті 17 ЗУ «Про телекомунікації»

можна визначити Національну комісію, котра здійснює регулювання державного типу у сфері зв'язку та інформатизації (НКРЗІ).

Варто відмітити, що певні повноваження щодо регулювання та контролювання державного характеру в межах телекомунікаційної сфери можуть бути покладені на інших суб'єктів, зокрема на тих, які не мають статусу органу влади, наприклад таке державне підприємство як Український державний центр радіочастот [6].

2. Господарюючі суб'єкти, котрими здійснюється господарська діяльність в сфері телекомунікацій.

Законодавством не визначено, хто безпосередньо є господарюючим суб'єктом в сфері телекомунікацій, проте телекомунікаційне законодавство має поняття суб'єктів телекомунікаційного ринку, до числа яких прийнято відносити: телекомунікаційних операторів та провайдерів, споживачів послуг телекомунікацій (що однак не завжди можна визначити господарюючим суб'єктом), виробників й постачальників телекомунікаційних засобів технічного характеру. Окремо виділено такого господарюючого суб'єкта, як власника каналізації кабельного електрозв'язку, що також є суб'єктом господарських правовідносин в телекомунікаційній сфері.

3. Споживачі в якості учасників правових відносин в телекомунікаційній сфері.

Виділення категорії споживачів в ролі самостійного кола суб'єктів наведених відносин має місце, перш за все через те, що законом України «Про телекомунікації» визначено споживача як юридичну (або фізичну) особу, яка має потребу в замовленні чи отриманні телекомунікаційних послуг задля своїх потреб. Виходячи із законодавчого визначення термін «споживач послуг в телекомунікаційній сфері» можна розуміти через категорію значного кола господарюючих суб'єктів, що є юридичними особами.

4. Решта учасників правовідносин в телекомунікаційній сфері, господарсько-правовий статус котрих чинне законодавство не визначило. До четвертого угруповання суб'єктів правовідносин в телекомунікаційній сфері запропоновано включити громадські організації, зокрема і господарські організації. Прикладом даних громадських організацій можна визнати:

- Телекомунікаційну палату (ТелПУ) – поєднання юридичних осіб, яке сформоване заради розвитку української телекомунікаційної сфери, послуг програмного типу, а також представництва й захищення загальних інтересів власних членів [8];
- Українську асоціацію операторів зв'язку «Телас» [9];
- Інтернет Асоціацію України «ІнАУ» [7].

Аналізування чинного законодавства дає можливість казати, що головними засобами держав-

ного впливу на суб'єктів господарювання регулюючого типу в межах телекомунікаційної галузі постає процедура з патентування, ліцензування, стандартизації, сертифікації.

Юридичний статус телекомунікаційних операторів й провайдерів визначено Законом «Про телекомунікації», Постановою КМУ «Про затвердження Правил надання та отримання телекомунікаційних послуг», Основними вимогами до договору про надання телекомунікаційних послуг.

Проаналізувавши поняття термінів «оператор» та «провайдер» у телекомунікаційній галузі, котрі вміщено у статті 1 Закону «Про телекомунікації», можна зробити висновок, що термін «провайдер» постає вужчим аніж термін «оператор», а обсяг прав різниться операторською можливістю технічного обслуговування й експлуатації мереж телекомунікацій, на відміну від провайдера. Відмінність в юридичному становищі телекомунікаційних операторів та провайдерів.

Наступним різновидом суб'єктів – юридичних осіб телекомунікаційних правовідносин – є виробники й постачальники телекомунікаційних засобів технічного характеру. Згідно з положеннями статті 1 закону «Про телекомунікації» виробник й постачальник телекомунікаційних технічних засобів є суб'єктом телекомунікаційного ринку. Діяльність господарського типу виробників й постачальників обладнання телекомунікаційного характеру крім певних статей ЗУ «Про телекомунікації» так само в тій чи іншій мірі врегульовано іншими законодавчими актами, наприклад законом України «Про радіочастотний ресурс України»; рішенням НКРЗІ «Про затвердження Порядку здійснення державного нагляду за ринком телекомунікацій».

Наступне угруповання суб'єктів правовідносин в сфері телекомунікацій складається із споживачів. Юридичний статус споживачів у ролі суб'єктів правовідносин в телекомунікаційній сфері зазначено главою VI ЗУ «Про телекомунікації». Статтею 32 даного Закону визначено споживацькі права, а положеннями статті 33 – їхні зобов'язання.

Суб'єктами правовідносин в сфері телекомунікацій також є громадські організації, цілком котрих постає сприяння суб'єктам таких правовідносин у їхній діяльності.

Підводячи підсумки слід зауважити на тому, що розподілення юридичних осіб на осіб права приватної та публічної природи викликане тим, що країна й територіальні громади почали утворювати не лише юридичних осіб, що здійснюють функції публічного типу, однак і юридичних осіб підприємницького характеру. В рамках адміністративно-телекомунікаційного права можна звернути увагу на наступних юридичних осіб: Адміністрацію Державної служби спеціального

зв'язку та захисту інформації України; Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації; Державне госпрозрахункове підприємство «Український державний центр радіочастот».

Література

1. Борисова В. І. До проблеми участі публічних юридичних осіб в цивільних правовідносинах / В. І. Борисова // Матер. Міжнар. наук.-практ. конф. «Трансформація відносин в Україні: організаційно-правові та економічні проблеми». О. : ОНУ МОНУ ; Астропринт, 2003. С. 7–8.
2. Заклади та установи Держспецзв'язку. URL: http://www.dsszzi.gov.ua/dsszzi/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=101338&catid=87062&ctime=1342168963970
3. Красько І.Ю. Некоторые проблемы теории юридических лиц и их прикладное значение (классификация, корпоративные права, ответственность участников) / И. Ю. Красько // Предпринимательство, хозяйство и право. 1998. № 10. С. 3–5.
4. Кучеренко І.М. Організаційно-правові форми юридичних осіб приватного права: монографія / І. М. Кучеренко // К.: ІДіП, ДП «Юридичне видавництво «Аста», 2004. 328 с.
5. Організаційна структура НКРЗІ. URL: <http://www.nkrzi.gov.ua/index.php?r=site/index&pg=23&language=uk>.
6. Офіційний сайт Державного підприємства «Український державний центр радіочастот». URL: <http://www.ucrf.gov.ua/uk/about/>.
7. Офіційний сайт Інтернет Асоціації України «ІнаУ». URL: www.inau.org.ua/.
8. Офіційний сайт Телекомунікаційної палати України. URL: <http://telpu.com.ua/about/objectives>.
9. Офіційний сайт Української асоціація операторів зв'язку «Телас». URL: <http://www.telas.kiev.ua/>.
10. Печений О. П. До питання про місце юридичних осіб публічного права в системі юридичних осіб / О. П. Печений // Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2015. Вип. 30. С. 62–69. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dbms_2015_30_8.
11. Підприємства, що входять до сфери управління Адміністрації Держспецзв'язку. URL: http://www.dsszzi.gov.ua/dsszzi/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=98799&catid=87062.
12. Про громадські об'єднання: Закон від 22.03.2012 № 4572-VI. / Верховна Рада України. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2013. № 1. Ст. 1.
13. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань : Закон від 15.05.2003 № 15.05.2003 / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2003. № 31-32. Ст. 263.
14. Про затвердження Положення про Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України : Постанова від 03.09.2014 № 411. / КМУ // Офіційний вісник України від 19.09.2014 р. № 73. С. 36. Ст. 2066.
15. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації : Указ Президента України від 23.11.2011 № 1067/2011. / Президент України // Офіційний вісник ПУ від 23.11.2011. № 31. С. 22. Ст. 1195.
16. Про радіочастотний ресурс України: Закон від 01.06.2000 № 1770-III. / ВРУ // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2000. № 36. Ст. 298.

17. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI./ Верховна Рада України// Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2011. № 38. Ст. 385.

18. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система: монографія. Ірпінь: Видавництво Національного університету державної податкової служби України, 2013. 342 с.

19. Цивільний кодекс України: Кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2003. №№ 40-44. Ст. 356.

20. Чигир В. Ф. Физические и юридические лица как субъекты гражданского права. Минск: Амалфея, 2000. 224 с.

21. Юридичні особи приватного та публічного права. URL: <https://studfiles.net/preview/5170437/page:23>.

Анотація

Шупаківський Р. В. Юридичні особи публічного та приватного права як суб'єкти адміністративно-телекомунікаційного права. – Стаття.

Стаття присвячена розгляду питання щодо юридичних осіб публічного та приватного права в якості суб'єктів телекомунікаційного права. Автор звернув увагу на те, що розподілення юридичних осіб на осіб права приватної та публічної природи викликано тим, що країна й територіальні громади почали утворювати не лише юридичних осіб, що здійснюють публічні функції, однак і юридичних осіб підприємницького характеру.

Головною відмінністю між вищезазначеними двома різновидами юридичної особи є те, що юридична особа приватного права утворюється на основі установчих документів (статут чи засновницький договір, якщо інше не зазначено законодавством), а публічна юридична особа – на базі розпорядчого акту Президента, місцево-самоврядного чи державного органу.

В статті надано визначення юридичної особи у відповідності до цивільного законодавства, зазначені головні характерні риси юридичної особи, наведені характерні риси публічної юридичної особи (це зокрема ціль утворення, а також їхнє утворення на основі розпорядчого акту).

Автор також зауважив на тому, що в рамках адміністративно-телекомунікаційного права можна звернути увагу на наступних юридичних осіб: Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України; Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації; Державне господарське підприємство «Український державний центр радіочастот».

Ключові слова: юридична особа, публічне право, приватне право, суб'єкти права, адміністративно-телекомунікаційне право.

Аннотация

Шупаківський Р. В. Юридические лица публичного и частного права как субъекты административно-телекоммуникационного права. – Статья.

Статья посвящена рассмотрению юридических лиц публичного и частного права в качестве субъектов телекоммуникационного права. Автор обратил внимание на то, что распределения юридических лиц на лиц

права частной и публичной природы вызвано тем, что страна и территориальные общины начали образовывать не только юридические лица, осуществляющие публичные функции, но и предпринимательские юридические лица.

Главным отличием между вышеупомянутыми двумя разновидностями юридического лица является то, что юридическое лицо частного права образуется на основе учредительных документов (устав или учредительный договор, если иное не указано законодательством), а публичное юридическое лицо – на базе распорядительного акта Президента, органа местного самоуправления или государственного органа.

В статье дано определение юридического лица в соответствии с гражданским законодательством, указаны главные характерные черты юридического лица, приведенные признаки публичного юридического лица (это в частности цель образования, а также их образование на основе распорядительного акта).

Автор также отметил то, что в рамках административно-телекоммуникационного права можно обратить внимание на следующих юридических лиц: Администрация Государственной службы специальной связи и защиты информации Украины; Национальная комиссия, осуществляющая государственное регулирование в сфере связи и информатизации; Государственное хозяйственное предприятие «Украинский государственный центр радиочастот».

Ключевые слова: юридическое лицо, публичное право, частное право, субъекты права, административно-телекоммуникационное право.

Summary

Shchupakovskyy R. V. Legal entities of public and private law as subjects of administrative and telecommunication law. – Article.

The article is devoted to the consideration of legal entities of public and private law as subjects of telecommunication law. The author paid attention to the distribution of legal entities into individuals of private and public law was caused by the fact that the country and territorial communities began to form not only legal entities that perform public functions, but also business legal entities.

The main difference between the above two types of legal entity is that legal entities of private law are formed on the basis of constituent documents (charter or constituent agreement, unless otherwise specified by law), and public legal entity – on the basis of the administrative act of the President, local government or state body.

It was defined a legal entity in accordance with civil law in the article, identified the main characteristics of a legal entity, the features of a public legal entity (this is in particular the purpose of education, as well as their education on the basis of a regulatory act).

The author also noted that in the administrative and telecommunication law, attention can be paid to the following legal entities: Administration of the State Service for Special Communications and Information Protection of Ukraine; The National Commission for State Regulation of Communications and Information; State self-supporting enterprise «Ukrainian State Center of Radio Frequencies».

Key words: legal entity, public law, private law, subjects of law, administrative and telecommunication law.

УДК 342.9

В. М. Юрах
кандидат юридичних наук,
Донецький юридичний інститут МВС України

ФОРМИ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНИМИ СПРАВАМИ, ВІДНЕСЕНИМИ ДО КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Актуальність теми. Мета даного дослідження полягає в тому, щоб визначити форми участі громадськості в підвищенні функціонування органів виконавчої влади в Україні. Ще донедавна це питання було на теоретичному рівні досить невивченим, певною мірою розмитим через відсутність ґрунтовних наукових розробок, а окремі існуючі наукові доробки стосувалися зазвичай лише окремих вузьких сфер діяльності органів виконавчої влади. Так, форми участі громадськості в тій чи іншій мірі розглядали В. Артеменко, А.М. Євгенєва, Є. Бусол, О.І. Сергієнко, А.І. Буханевич, В.А. Грабильніков, О.О. Чуб, І. Скібіна та інші. В спільних роботах вони вивчаються такими дослідниками як Т.І. Євтухова, Ю.В. Легенько, Р.І. Міщенко, О.В. Родіонов, О.В. Родіонов, О.М. Руденко, Е.А. Афонін, Л.В. Гонюкова, Р.В. Войтович. В зарубіжній науці це питання також частково вже висвітлено А.М. Липчанською, С.О. Кондратьєвим, І.А. Скалабан та іншими. Проте у 2017 році було здійснено, як на нашу думку, високого рівня дисертаційне дослідження, в якому, практично в єдиному на сьогоднішній день, достатньо аргументовано та успішно розроблено теорію участі громадськості в управлінні державними справами, зокрема, мова йде про роботу В. В. Головка [1], яку ми і покладемо в основу даного дослідження.

Важливість та актуальність піднятої тематики обумовлюється необхідністю розбудови в Україні громадянського суспільства, що в принципі неможливо без підвищення рівня залучення громадськості до процесу управління державними справами.

Виклад основного матеріалу. Зазначимо, що виокремлюючи форми, ми тим самим даємо певну загальну правову характеристику конкретному способу участі громадськості в управлінні державними справами, який змістовно наповнює цю форму, окреслюючи тим самим ті правові можливості, які доступні суб'єктам, що обирають певну форму конкретної діяльності. Якщо форму певної діяльності зазвичай [2; 3; 4] прирівнюють до певного порядку чи процесу, то нам видається більш обґрунтованою точка зору, згідно із якою її слід розглядати більш широко, тобто включаючи до цього поняття і порядки, і особливості реалізації певної діяльності. Вбачається, що такий підхід є найбільш вірним і може бути застосований до визначення форм участі громадськості в управлінні

державними справами. Так, адаптуючи науковий доробок С.Я. Вавженчука [5, с. 266] до нашої тематики, зазначимо, що форми участі громадськості в управлінні державними справами поєднують в собі такі елементи як: 1) порядок та умови реалізації права на участь в управлінні державними справами; 2) особливості діяльності суб'єктів, які реалізують своє право на участь в управлінні державними справами; 3) обсяг прав та обов'язків управнених осіб в правовідносинах, що виникають у зв'язку із реалізацією права на участь в управлінні державними справами; 4) способи та методи участі, що можуть бути застосовані в межах однієї форми; 5) засоби забезпечення законних інтересів сторін вказаних правовідносин; 6) порядок діяльності органів виконавчої влади для створення умов щодо забезпечення участі громадськості.

Вважаємо, що форми досліджуваної участі можуть тлумачитися в широкому та вузькому сенсі. В широкому сенсі це будуть як зовнішні, так і внутрішні форми такої участі. Зовнішніми вважаємо ті форми, які можуть підвищити вказане функціонування шляхом впливу через інші зовнішні компетенції, як то через участь громадськості в розробці певного законопроекту (тобто через участь в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції законодавчих органів влади), який стосується врегулювання питань компетенції та повноважень органів виконавчої влади, чи, наприклад, в разі оскарження дій/бездіяльності посадових осіб органів виконавчої влади. Внутрішні форми відповідають по суті формам участі громадськості в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів виконавчої влади.

В цілому, характеризуючи стан вирішення проблеми визначення форм участі громадськості, слід вказати, що під такими формами розуміють досить різноманітні іноді «способи», іноді «механізми», «процедури», «інструменти», «рівні» участі. Значний ряд прикладів відповідної невизначеності та плутанини вже наводив в своїй роботі В.В. Головка у підрозділі щодо визначення форм участі громадськості в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів законодавчої влади. Разом із тим, не повторюючи дослідника, маємо зазначити, що спектр таких неточностей набагато більший, аніж навів вчений. Це стосується як методичних посібників, навчальних видань, так і видань, призначених для

користування громадянами з метою їх правового обізнання. Звісно, що ці видання не повинні характеризуватися методологічно-науковою базою, проте невірне чи неточне викладення інформації в них не сприяє насправді ані підвищенню правової свідомості, ані справжньому навчанню державних службовців.

Найбільш розробленою, як ми вже вище відзначили, є теорія участі громадськості в управлінні державними справами В.В. Головка, здійснена під керівництвом Р.С. Мельника. Вчені виділяють окремо форми участі громадськості в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції виконавчих органів влади, серед яких вони пропонують визнавати: 1) інформування; 2) громадські експертизи та участь громадян у проведенні експертиз органами виконавчої влади; 3) діяльність громадських інспекторів, включаючи проведення рейдів, перевірок та ін.; 4) діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, включаючи спільне з поліцейськими, прикордонниками патрулювання і виставлення постів на вулицях, майданах, залізничних вокзалах тощо; 5) консультації з громадськістю, включаючи публічні громадські обговорення, електронні консультації та вивчення громадської думки [1, с. 29-30].

Участь громадськості в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції виконавчих органів влади, – це серцевина участі громадськості в підвищенні функціонування органів виконавчої влади. Тож спробуймо визначитися із тим чи повністю слід підтримувати точку зору В.В. Головка на виділені ним форми.

Одразу ж зазначимо, що досить сумнівним є виділення такої форми участі як інформування. Вчений в своєму дисертаційному дослідженні передбачає дискусійність такого підходу і тому пояснює своє бачення наступним чином. Насамперед відзначимо, що до цього поняття дослідник включає як отримання інформації у приватному порядку на підставі звернень (запитів), так і публічне поширення інформації [1, с. 165]. Розглядаючи ж проблемність питання про віднесення інформування в такому розумінні до форм участі, він зазначає, що основними протифактами є те, що інформування може розглядатися як складова процедура участі чи обов'язкова стадія у процесі реалізації права на участь. При цьому на доказ щодо виділення такої форми він наводить, по-перше, Кодекс кращих практик участі громадськості у процесі прийняття рішень, ухвалений на Конференції міжнародних неурядових організацій Ради Європи від 1 жовтня 2009 р., яким інформування віднесено до основних форм участі громадян в управлінні державними справами (у Кодексі – у процесі прийняття рішень; але це є виявом термінологічного плюралізму у європей-

ському праві); по-друге, він зауважує на тому, що завдяки інформуванню в розумінні пасивної форми участі громадськість отримує можливість бути обізнаною з приводу діяльності органів публічної влади, через які народ опосередковано здійснює владу в державі, та контролювати її (за необхідності реагувати шляхом звернень, запитів, залишення відгуків, проведення експертиз, перевірок або навіть мітингів тощо); по-третє, інформування, як самостійна форма участі, має пасивний характер. Тобто в такому разі усі активні дії з приводу поширення, доведення інформації до відома громадськості здійснюють органи публічної (у даному випадку – виконавчої) влади. Громадяни ж лише ознайомлюються з нею та у порядку інформування не здійснюють яких-небудь дій, здатних вплинути на діяльність та/або рішення органів публічної влади. У випадку ж здійснення таких дій (що потягнуть правові наслідки) – вони вже розглядатимуться у межах інших форм участі громадян в управлінні державними справами або у контексті реалізації інших конституційних прав» [1, с. 167-168].

Відмітимо, що, на нашу думку, інформування не може розглядатися як форма участі громадськості в управлінні державними справами насамперед через відсутність впливу з боку громадськості в даному разі, про що, в принципі, говорить і сам дослідник. Громадськість виступає пасивним отримувачем інформації, іноді випадковим, іноді від банальної цікавості та незайнятості, але це не те, що характеризує активну громадянську позицію. Той же факт, що завдяки інформуванню громадськість отримує можливість бути обізнаною з приводу діяльності органів публічної влади лише підтверджує тезу про те, що це не є формою участі, адже отримати можливість та реалізувати можливість є різними явищами. Отримання певної можливості є передумовою для реалізації права. Якщо право на участь в управлінні державними справами є самостійним окремим правом, як стверджує В.В. Головка, то передумови для реалізації цього права аж ніяк не можуть бути складовою цього права.

На нашу думку, участь передбачає переважно активну сукупність дій чи одноразову дію з боку людини чи організації (громадян, інститутів громадянського суспільства, тощо), а не діяльність органів виконавчої влади. Проте не можна заперечувати того факту, що звернення громадян до органів виконавчої влади за отриманням інформації про їхню діяльність є самостійною формою участі, яка в певних випадках може бути однією із стадій інших форм участі. Тому логічно дану форму йменувати не «інформування», а «отримання інформації» чи «інформаційна». До такої форми можливо включити будь-які способи отримання інформації про діяльність органів виконавчої вла-

ди, як то аналіз відкритих статистичних даних, ознайомлення із результатами діяльності органів виконавчої влади через вивчення їх звітів про роботу, звернення за отриманням інформації про діяльність, напрямки діяльності, тощо. Так, наприклад, на порталі американської громадської організації представників Індії в США зазначається, що способами участі громадян є «пошук інформації в газетах, журналах і довідкових матеріалах задля оцінювання її точності; відвідання зустрічей для отримання інформації, обговорення питань або надання підтримки» [6]. Інформування ж в тому сенсі, в якому воно вживається щодо позначення надання інформації від органів виконавчої влади може розглядатися тільки як спосіб забезпечення участі, яке є обов'язком органів виконавчої влади.

Далі, що стосується інших форм, то цілком підтримуємо виділення таких форм як громадські експертизи та участь в них, консультації з громадськістю, включаючи громадські обговорення, електронні консультації та вивчення громадської думки. Що ж стосується таких форм як «діяльність громадських інспекторів, включаючи проведення рейдів, перевірок та ін.» та «діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, включаючи спільне з поліцейськими, прикордонниками патрулювання і виставлення постів на вулицях, майданах, залізничних вокзалах тощо», то, наприклад, в чеській науковій літературі при широкому концептуальному підході до участі громадськості можна зустріти поряд із такими формами як реалізація права на інформацію, права на об'єднання та зібрання, права на подання петиції, права на подання скарг та пропозицій, а також права на участь в адміністративних процедурах, і виділення «окремих/специфічних» форм участі громадськості, яка має назву «громадська охорона», тому вважаємо, що пропозиція В.В. Головка цілком може бути підтримана не тільки через його аргументацію, але й через те, що вона в принципі не протирічить ані логіці, ані наявному законодавчому регулюванню, ані навіть існуючій зарубіжній практиці.

Що ж до такої форми як «консультації з громадськістю, включаючи публічні громадські обговорення, електронні консультації та вивчення громадської думки», то в цілому безумовно підтримуючи виділення такої форми як «консультативна», все ж маємо визначитися із її змістом. Зокрема, розкриваючи форми участі громадськості в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів виконавчої влади, вчений говорить про публічні громадські обговорення, електронні консультації та вивчення громадської думки, в той же час під час розкриття форм участі громадськості в управлінні державними справа-

ми, віднесеними до компетенції органів законодавчої влади, автор вступає у певне протиріччя із висловленими ним міркуванням, називаючи вивчення громадської думки (опитування, анкетування, контент-аналіз інформаційних матеріалів, фокусгрупи та ін.) та публічні громадські обговорення (конференції, семінари, форуми, круглі столи, зустрічі з громадськістю та ін.) окремими формами та не об'єднуючи їх в єдину групу «консультацій». Вважаємо, що консультативна форма участі громадськості включає в себе публічні громадські обговорення, електронні консультації, які є безпосередніми формами, та вивчення громадської думки, яка є опосередкованою формою консультацій, що прямо визначено п. 11 Порядку проведення консультацій з громадськістю № 996.

Водночас, в цілому змістовно підтримуючи розробку В.В. Головка, все ж маємо не погодитися із тим, що до форм участі громадськості в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів виконавчої влади, вчений не відносить електронні петиції (хоча такі відносять до форм участі в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів законодавчої влади). Натомість, сьогодні працює урядовий портал Кабінету Міністрів, який приймає електронні петиції щодо роботи органів виконавчої влади. Вважаємо цей вид діяльності таким, що цілком відповідає необхідним ознакам форм участі громадськості в управлінні державними справами, віднесеним до компетенції розглядуваних нами органів, і тим більше до форм участі задля підвищення ефективності їхнього функціонування.

Підсумовуючи, можна зробити такі висновки.

1. Форми участі громадськості в підвищенні ефективності функціонування органів виконавчої влади можуть тлумачитися в широкому та вузькому сенсі. В широкому сенсі це будуть як зовнішні, так і внутрішні форми такої участі. Зовнішніми є ті форми, які можуть підвищити вказане функціонування шляхом впливу через інші зовнішні компетенції, як то через участь громадськості в розробці певного законопроекту (тобто через участь в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції законодавчих органів влади), який стосується врегулювання питань компетенції та повноважень органів виконавчої влади, чи, наприклад, в разі оскарження дій/бездіяльності посадових осіб органів виконавчої влади. Серед внутрішніх форм можливо виокремити: 1) безпосередні внутрішні форми участі громадськості в підвищенні ефективності функціонування ОВВ, до яких відносяться форми участі громадськості в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції ОВВ; 2) опосередковані форми внутрішні форми означеної участі, які є досить розгалуженими, частково можуть перекриватися безпосередніми, а частково виходити за їх межі, але

в цілому їх можна узагальнено охарактеризувати як форми взаємодії ІГС та ОБВ.

2. Серцевиною процесу підвищення ефективності функціонування ОБВ шляхом залучення громадськості є участь громадськості в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції ОБВ.

3. «Внутрішніми» формами участі громадськості в підвищенні ефективності функціонування органів виконавчої влади є: 1) інформаційна форма – отримання інформації, в тому числі шляхом ознайомлення із нею через наданий доступ, шляхом звернень (тільки пропозиції та зауваження вважаємо такими, що відповідають ознакам даної форми участі громадськості в управлінні державними справами) тощо; 2) консультативна форма – участь громадськості в тих заходах консультативного характеру, які організуються органами виконавчої влади, як наприклад, в публічних громадських обговореннях, електронних консультаціях, під час вивчення громадської думки; 3) експертна форма – участь громадськості у проведенні експертиз органами виконавчої влади, а також самостійне проведення громадських експертиз; 4) охоронна форма – участь громадян в діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку та охорони державного кордону; 5) інспекційна форма – участь громадян в діяльності органів виконавчої влади в якості громадських інспекторів; 6) оперативна (оскільки дозволяє оперативно реагувати на проблеми та запити громадян) форма – подання громадянами електронних петицій до Кабінету міністрів.

Література

1. Головка В.В. Адміністративно-правове забезпечення реалізації громадянами України права на участь в управлінні державними справами : дис. ... к.ю.н.: 12.00.07. Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2018. 269 с.
2. Тимченко Г.П. Способи та процесуальні форми захисту цивільних прав : автореф. дис... к.ю.н. : 12.00.03. НЮАУ ім. ямудрого. Х, 2002. 20 с.
3. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М. Юрид. Лит, 1972. 258 с.
4. Лагутіна І.В. Форми захисту трудових прав працівників : автореф. дис...к.ю.н.: 12.00.05. Одес. нац. юрид. акад. О, 2007. 20 с.
5. Вавженчук С.Я. Охорона та захист трудових прав працівників : підручник. Х.: Право, 2016. 560 с.
6. Rakshak Foundation Citizen participation in public policy issues Forms of Participation URL:

<http://www.rakshakfoundation.org/research/citizen-participation/forms-of-participation/>.

Анотація

Юрах В. М. Форми участі громадськості в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів виконавчої влади. – Стаття.

Стаття присвячена визначенню форм участі громадськості в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів виконавчої влади. Доведено, що інформування органами виконавчої влади про свою діяльність не може вважатися такою формою, оскільки це є спосіб забезпечення участі громадськості. Натомість отримання інформації шляхом активних дій з боку громадськості (в тому числі шляхом звернень) є формою участі на самому першому «незалученому» рівні. Запропоновано вважати електронні петиції до Уряду також формою досліджуваної участі.

Ключові слова: участь громадськості, органи виконавчої влади, форми, управління державними справами.

Аннотация

Юрах В. М. Формы участия общественности в управлении государственными делами, отнесенными к компетенции органов исполнительной власти. – Статья.

Статья посвящена определению форм участия общественности в управлении государственными делами, отнесенными к компетенции органов исполнительной власти. Доказано, что информирование органами исполнительной власти о своей деятельности не может считаться формой, поскольку это способ обеспечения участия общественности. Зато получения информации путем активных действий со стороны общественности (в том числе путем обращений) является формой участия в самом первом «непривлеченных» уровне. Предложено считать электронные петиции к правительству также формой исследуемой участия.

Ключевые слова: участие общественности, органы исполнительной власти, формы, управление государственными делами.

Summary

Yurakh V. M. Forms of public involvement in state affairs management, falling within the competence of executive authorities. – Article.

The article focuses on identifying the forms of public involvement in state affairs management, falling within the competence of executive authorities. It is proved that informing the public by executive authorities could not be considered as such a form, because it is a way to ensure the public involvement. But receiving information through the active actions of public (including, through appeals) is a form of involving at the very first “uninvolved” level. It is proposed to consider electronic petitions to Government also as a form of involvement researched.

Key words: public involvement, executive authorities, forms, state affairs management.

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО, КРИМІНОЛОГІЯ

УДК 343.985

О. В. Алексєєв

здобувач

Харківського національного університету внутрішніх справ

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОВЕДЕННЯ АУДІО-, ВІДЕОКОНТРОЛЮ МІСЦЯ ПІДРОЗДІЛАМИ КРИМІНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

Постановка проблеми. Переважна більшість труднощів, пов'язаних з отриманням надійної доказової бази за тяжкими та особливо тяжкими злочинами, що вчиняються як окремими громадянами, так і в складі організованих груп, виникають внаслідок того, що правопорушення часто готуються і вчиняються в умовах неочевидності, організованості, високої конспірації, сучасної технічної оснащеності.

Часто головними доказами злочинної діяльності стають аудіофрагменти розмов та відеофрагменти подій, отримані в результаті проведення оперативно-розшукових заходів (далі – ОРЗ) і негласних слідчих (розшукових) дій (далі – НС(Р)Д), які слугують багатоплановими джерелами доказової інформації і мають велике значення для встановлення особистості і ступеня їх причетності до злочинної діяльності.

Від наявної подібної інформації залежить можливість проведення експертиз, ураховуючи, що фігуранти злочинної діяльності відмовляються добровільно надавати правоохоронним органам зразки голосу.

У сучасних умовах вчинення окремими громадянами тяжких й особливо тяжких злочинів, а також з огляду на активність адвокатського корпусу у питаннях визнання доказів, отриманих оперативно-розшуковим шляхом, неприпустимими, особливого значення набувають питання проведення оперативними підрозділами заходів, які тимчасово обмежують права і свободи громадян, а саме аудіо-, відеоконтроль місця.

З урахуванням цього, **метою** даної статті є визначення особливостей правового регулювання проведення аудіо-, відеоконтролю місця підрозділами кримінальної поліції та надання рекомендацій щодо його удосконалення.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Слід зазначити, що ураховуючи наукове розроблення загально-теоретичних питань теорії проведення оперативно-розшукових заходів (далі – ОРЗ) і негласних слідчих (розшукових) дій (далі – НС(Р)Д),

які знайшли своє відображення в окремих комплексних дослідженнях і окремих статтях К. В. Антонова, П. П. Артеменка, В. М. Атмажитова, С. В. Албула, Б. І. Бараненка, А. Д. Безрукова, Б. Д. Берназа, П. Д. Біленчука, Ю. С. Блінова, В. Г. Боброва, О. А. Вагіна, В. І. Брильова, С. С. Галахова, Л. І. Громовенка, К. Г. Гейка, В. О. Глушкова, К. К. Горяїнова, В. А. Дашка, В. І. Декшне, О. М. Джужи, В. І. Єлинського, П. О. Єрмакова, А. П. Ісиченка, Ю. Ф. Жарікова, В. П. Захарова, С. І. Захарцева, О. В. Золотаря, Ю. Ф. Кваши, І. А. Клімова, О. В. Кожелянка, Я. Ю. Кондратьєва, Є. С. Лапіна, В. І. Михайлова, Ю. М. Михайлова, П. П. Михайленка, Є. М. Моїсєєва, О. В. Монжая, Ю. О. Найдзон, Д. Й. Никифорчука, В. М. Омеліна, Ю. Ю. Орлова, В. Л. Ортинського, С. С. Паламарчука, М. М. Перепелиці, В. В. Петрова, М. А. Погорецького, А. М. Притули, Є. Р. Пудакова, М. В. Салтевського, В. П. Сапальова, І. В. Сервецького, Г. К. Синилова, К. В. Суркова, О. В. Фірсова, А. М. Ханькевича, І. Ф. Харабєрюша, А. Н. Халікова, Є. В. Хренкова, А. Є. Чечьотіна, І. Р. Шинкаренка, М. Шиліна, М. А. Шматова, А. Ю. Шумілова та інш., питанням особливостей правового регулювання аудіо-, відеоконтролю місця не було приділено достатньо уваги, й, таким чином, можна вважати це наукове питання таким, що потребує критичного розгляду.

Виклад основного матеріалу. З точки зору практичної значущості результатів проведення аудіо-, відеоконтролю місця, це, по-перше, один із способів отримання інформації для проведення фоноскопічної експертизи зразків голосу і мови фігурантів, які є надійним і об'єктивним джерелом доказів та які можуть бути використані з метою боротьби зі злочинністю, а також у випадку спроб оскарження обвинувальних вироків; по-друге, джерело отримання змістовної звукової (речової) та візуальної інформації (орієнтуючої та доказової), що стосується фігурантів оперативно-розшукових справ та кримінальних проваджень.

У силу зазначених ознак така інформація слугує фундаментальним інструментом викриття

злочинної діяльності на відміну, наприклад, від зізнавальних показань та свідчень, які нерідко змінюються на різних стадіях розслідування кримінальних проваджень.

Слід також звернути увагу на те, що результати проведення аудіо-, відеоконтролю місця можуть містити підтвердження інших обставин, що належать до доказування: місця, часу, способу запланованого злочину, а також встановленню організаторів, виконавців, співучасників.

Що стосується ефективності отриманих результатів, то можна сказати, що, як правило, тактика проведення аудіо-, відеоконтролю місця виправдовує себе через те, що фігуранти, не чекаючи й не підозрюючи, що в їх відношенні проводяться ОРЗ (НС(Р)Д), не встигають продумати лінію поведінки або не отримують рекомендацій з боку представників захисту.

Умови проведення аудіо-, відеоконтролю місця забезпечені законодавчими актами, опрацьовані практикою діяльності оперативних підрозділів кримінальної поліції й покликані гарантувати ефективне правове застосування згаданих ОРЗ (НС(Р)Д).

На законодавчому рівні головні умови проведення аудіо-, відеоконтролю місця закріплені у Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність» та Кримінальному процесуальному кодексі України. Ці норми носять зобов'язуючий характер, вони обумовлюють належну поведінку суб'єктів проведення ОРЗ (НС(Р)Д). Разом з цим слід зазначити, що нормативна регламентація умов проведення аудіо-, відеоконтролю місця не обмежується тільки ними – вимоги до даних ОРЗ (НС(Р)Д) викладені також в інших законах і підзаконних актах.

Зупинимось докладніше на особливостях законодавчого регулювання, що мають відношення до організації і проведення аудіо-, відеоконтролю місця.

Насамперед, зазначимо, що законність, а значить й ефективність проведення аудіо-, відеоконтролю місця, а також допустимість використання отриманих результатів залежать від ряду умов, що становлять собою сукупність норм, передбачених законом до проведення будь-яких ОРЗ (НС(Р)Д):

1. Законодавче закріплення й пояснення суті ОРЗ (НС(Р)Д);

2. Наявність визначених законом підстав для проведення ОРЗ (НС(Р)Д);

3. Законодавче закріплення суб'єктів, які мають право проводити ОРЗ (НС(Р)Д);

4. Чітке окреслення повноважень суб'єктів під час проведення ОРЗ (НС(Р)Д);

5. Забезпечення під час проведення ОРЗ (НС(Р)Д) суворого дотримання конституційних прав і свобод людини й громадянина;

6. Належне оформлення результатів проведення ОРЗ (НС(Р)Д).

Негласне застосування спеціальної техніки в ОРД та під час здійснення кримінального провадження підрозділами кримінальної поліції пов'язане з обмеженням конституційних прав і свобод громадян. Саме тому, під час застосування спеціальної техніки підрозділами Національної поліції, важливими й актуальними є гарантії додержання законності, які мають бути чітко окреслені [1, с. 21].

Отже діяльність суб'єктів, що проводять аудіо-, відеоконтроль місця має ґрунтуватися на дотриманні вимог чинного законодавства та відомчих нормативно-правових актів (далі – НПА), що є їх правовим та морально-етичним обов'язком.

Вимоги НПА, які визначають допустимість використання аудіо-, відеоконтролю місця в ОРД та досудовому розслідуванні тяжких та особливо тяжких злочинів, мають враховувати вимоги міжнародних документів, ратифікованих країною, а також внутрішніх, які гарантують дотримання конституційних прав і свобод громадян під час проведення зазначених ОРЗ (НС(Р)Д).

Зазначена група НПА містить у собі міжнародні НПА, що визначають гарантії прав та свобод людини й громадянина; вітчизняні НПА, які також гарантують згадані права і свободи, а також закріплюють право держави на застосування можливостей підрозділів кримінальної поліції проводити аудіо-, відеоконтроль місця для протидії злочинності; підзаконні (відомчі) НПА, що регламентують порядок підготовки, особливості документування злочинної діяльності осіб та груп осіб, що готують, або вчинили тяжкі або особливо тяжкі злочини та закріплення результатів проведеного ОРЗ (НС(Р)Д).

Ураховуючи відкритість статті, зупинимось на аналізі положень тих НПА, зміст яких не містить державної таємниці.

До НПА, які взагалі регулюють проведення ОРЗ (НС(Р)Д), що тимчасово обмежують права і свободи людини і громадянина та складають групу міжнародних належать Загальна Декларація з прав людини, Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права тощо, в яких зазначаються стандарти діяльності правоохоронних органів щодо дотримання зазначених вище прав.

До другої групи НПА, що визначають загальні принципи, мету та завдання діяльності правоохоронних органів, а також можливість використання ОРЗ (НС(Р)Д), що тимчасово обмежують права і свободи громадян, належать Конституція України, Закони України, Укази Президента України, Постанови Кабінету Міністрів України, інших державних органів.

До наступної групи НПА, що складають відомчі й регулюють проведення аудіо-, відеоконтролю місця, можна віднести НПА Генеральної прокуратури, Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції України у вигляді наказів, інструкцій, настанов. До окремої групи можна віднести Рішення Конституційного Суду України, а також інформаційні листи Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних справ і кримінальних проваджень, що окреслюють питання здійснення судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб в оперативно-розшуковому та кримінальному провадженнях.

Загальна декларація прав людини, прийнята й проголошена резолюцією 217А Генеральної асамблеї ООН та проголошена на її основі Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [2; 3], стали фундаментом усього комплексу міжнародно-правового регулювання в галузі прав людини, її законних інтересів та потреб. Особливого значення для правоохоронних органів набули положення останньої Конвенції у частині окреслення меж, які не можуть бути ні за яких умов порушені суб'єктами, що призвані державою охороняти правопорядок. Конвенцією промовляються наступні знакові положення, як то «кожен має право на свободу та особисту недоторканість. Нікого не може бути позбавлено свободи, крім встановлених Конвенцією випадків і відповідно до процедури, встановленої законом (ст. 5); кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції (ч. 1, ст. 8)». Конвенцією чітко визначені підстави, за яких втручання з боку держави у використання особою прав, зазначених у ч. 1 ст. 8 є виправданими – «коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб (ч. 2 ст. 8). Більш докладно розшифровуються ці положення у рішеннях Європейського Суду з прав людини, які є обов'язковими для виконання Україною [4].

Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [5] у ч. 3 ст. 9 також проголошує, що «... кожна держава, яка бере участь у цьому Пакті, зобов'язується: а) забезпечити всякій особі, права і свободи якої, визнані в цьому Пакті, порушено, ефективний засіб правового захисту, навіть коли це порушення було вчинене особами, що діяли як особи офіційні; б) забезпечити, щоб право на правовий захист для будь-якої особи, яка потребує такого захисту, встановлювалось компетентними судовими, адміністративними чи законодавчими властями або будь-яким іншим

компетентним органом, передбаченим правовою системою держави, і розвивати можливості судового захисту; с) забезпечити застосування компетентними властями засобів правового захисту, коли вони надаються».

Таким чином, для уникнення помилок і настання несприятливих наслідків для державних органів організація і порядок проведення аудіо-, відеоконтролю місця суб'єктами ОРД має відповідати нормам міжнародного права, для чого суб'єкти проведення даних ОРЗ (НС(Р)Д) повинні бути обізнаними з положеннями міжнародних договорів, загальноновизнаних норм і принципів у галузі основних прав і свобод людини.

Зважаючи на викладене є підстави стверджувати, що неприпустимим під час під організації та проведення аудіо-, відеоконтролю місця є нехтування конституційними нормами, викладеними у ст. ст. 3, 8, 21–24, 28–32, 55 Конституції України [6] та які гарантують людині й громадянину безпеку життя, здоров'я, честі, гідності, особистої недоторканості та недоторканості житла, також захисту своїх прав у суді.

Механізм гарантування прав і свобод людини, закріплених нормами міжнародного законодавства та Конституцією України, детально регламентовано КПК України [7].

У КПК України також визначається мета проведення аудіо-, відеоконтролю місця і наголошується, що він може здійснюватися як для отримання оперативно-розшукової інформації, так і під час досудового розслідування тяжкого або особливо тяжкого злочину. Аудіо-, відеоконтроль місця полягає у здійсненні прихованої фіксації відомостей за допомогою аудіо-, відеозапису всередині публічно доступних місць, без відома їх власника, володільця або присутніх у цьому місці осіб, за наявності відомостей про те, що розмови і поведінка осіб у цьому місці, а також інші події, що там відбуваються, можуть містити інформацію, потрібну для окреслених вище цілей.

З урахуванням положень ч. 2 та 3 ст. 267 КПК України публічно доступне місце визначається як місце, до якого можна увійти або в якому можна перебувати на правових підставах без отримання на це згоди власника, користувача, або уповноважених ними осіб. Приміщення, які спеціально призначені для утримання осіб, права яких обмежені відповідно до закону (приміщення з примусового утримання осіб у зв'язку відбуттям покарання, затримання, взяттям під варту тощо), мають статус публічно доступних.

Виходячи зі змісту ст. 270 КПК аудіо-, відеоконтроль місця проводиться тільки за рішенням слідчого судді. Відповідно до вимог ст. 246, 248–250, 270 КПК ініціатори проведення аудіо-, відеоконтролю місця за наявності відомостей про те, що розмови і поведінка осіб у конкретному місці,

а також інші події, що там відбуваються, можуть містити інформацію, яка має значення для ОРД або кримінального провадження, складають клопотання про дозвіл на проведення аудіо-, відеоконтролю місця до суду, узгоджують його з прокурором та отримують ухвалу слідчого судді про аудіо-, відеоконтроль місця або про відмову в наданні дозволу на його проведення.

Право слідчого використовувати засоби спеціальної техніки під час проведення аудіо-, відеоконтролю місця у кримінальному провадженні, у формальному вигляді передбачено гл. 5 «Фіксування кримінального провадження. Процесуальні рішення», а також окремими статтями, що безпосередньо регламентують порядок проведення слідчих (розшукових) дій та НС(Р)Д.

До технічних засобів фіксування кримінального провадження відповідно до п. 3 ч. 2 ст. 105 КПК України крім іншого відносяться аудіо-, відеозапис процесуальної дії, які можуть визнаватися процесуальними джерелами доказів у вигляді речових доказів (ч. 2 ст. 84; ч. 1 ст. 98) чи документів (ч. 2 ст. 99). Відповідно до ч. 1 ст. 99, «документом є спеціально створений з метою збереження інформації матеріальний об'єкт, який містить зафіксовані за допомогою письмових знаків, звуку, зображення тощо відомості, які можуть бути використані як доказ факту чи обставин, що встановлюються під час кримінального провадження». Серед іншого, «до документів, за умови наявності в них відомостей, передбачених частиною першою ... ст. 99, можуть належати ... матеріали фотозйомки, звукозапису, відеозапису та інші носії інформації (у тому числі електронні)...».

У цієї ж частині зазначається, що «матеріали, в яких зафіксовано фактичні дані про протиправні діяння окремих осіб та груп осіб, зібрані оперативними підрозділами з дотриманням вимог Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», за умови відповідності вимогам цієї статті, є документами та можуть використовуватися в кримінальному провадженні як докази».

Інструкція про організацію проведення НС(Р)Д та використання їх результатів у кримінальному провадженні визначає загальні засади та єдині вимоги до організації проведення НС(Р)Д слідчими органів досудового розслідування або за їх дорученням чи дорученням прокурора уповноваженими оперативними підрозділами, а також використання їх результатів у кримінальному провадженні [8]. Згідно із п. 1.3. метою Інструкції є врегулювання загальних процедур організації проведення НС(Р)Д та використання їх результатів у кримінальному провадженні, що забезпечують додержання конституційних прав та законних інтересів учасників досудового розслідування, інших осіб, швидко, повне та неупереджене розслідування злочинів, захисту

особи, суспільства і держави. Інструкцією також регулюються: підстави та порядок отримання дозволу на проведення НС(Р)Д; їх організація і проведення; порядок фіксації результатів НС(Р)Д та дослідження інформації; засекречування та розсекречування матеріальних носіїв інформації щодо проведення НС(Р)Д; порядок знищення відомостей (матеріальних носіїв інформації щодо факту, методів та результатів), проведення НС(Р)Д; забезпечення права особи на інформацію щодо проведення стосовно неї НС(Р)Д.

Ураховуючи, що головною метою проведення аудіо-, відеоконтролю місця є отримання інформації, працівникам кримінальної поліції під час проведення ОРЗ (НС(Р)Д) слід також керуватися положеннями ст. 2 Закону України «Про інформацію» у частині, що регулює правомірність одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації, а також захищеності особи від втручання в її особисте та сімейне життя [9]. До положень, що становлять інтерес для тематики нашої статті, можна також відзначити норми, що стосуються вимог реалізації права на інформацію (ст. 5); обмежень права на інформацію (ч. 2, ст. 6); умов зберігання конфіденційної інформації про особу (ч. 2, ст. 11). У частині особливостей засекречування та розсекречування матеріальних носіїв секретної інформації, створених у результаті проведення аудіо-, відеоконтролю місця, слід застосовувати норми Закону України «Про державну таємницю» [10].

У ст. ст. 6, 7 Закону України «Про Національну поліцію» зазначена конституційна норма, що проголошує верховенство права та дотримання прав і свобод людини. Згідно положенням ст. 6, під час здійснення ОРД та у межах кримінального провадження, застосовуючи засоби спеціальної техніки, працівники поліції мають враховувати, що людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Одночасно у ч. 2 ст. 7 зазначено, що обмеження прав і свобод людини допускається виключно на підставах та в порядку, визначених Конституцією і законами України, за нагальної необхідності і в обсязі, необхідному для виконання завдань поліції [11].

Важливою також є норма ч. 3 ст. 7, яка регулює умови припинення проведення заходів, що обмежують права і свободи людини (здійснення заходів припиняється, якщо їх мета досягнута або немає необхідності подальшого їх застосування).

Регулює проведення аудіо-, відеоконтролю місця й ч. 1 ст. 23 закону про Національну поліцію, положення якої окреслюють право застосовувати спеціальні технічні засоби для: здійснення превентивної та профілактичної діяльності, спрямованої на запобігання вчиненню правопорушень; життя заходів щодо виявлення кримінальних

правопорушень та їх припинення; вжиття заходів, спрямованих на усунення загрози життю та здоров'ю фізичних осіб і публічній безпеці, що виникли внаслідок учинення кримінального правопорушення; здійснення ОРД тощо.

Загальні правові підстави щодо проведення аудіо-, відеоконтролю місця зафіксовані у положеннях Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [12]. Зокрема, оперативним підрозділам для виконання завдань ОРД, за наявності передбачених статтею 6 цього Закону підстав, надається право (ст. 8): негласно виявляти та фіксувати сліди тяжкого або особливо тяжкого злочину, документи та інші предмети, що можуть бути доказами підготовки або вчинення такого злочину, чи одержувати розвідувальну інформацію, у тому числі шляхом проникнення та обстеження публічно недоступних місць, житла чи іншого володіння особи згідно з положеннями ст. 267 КПК України); здійснювати ... аудіо-, відеоконтроль місця згідно з положеннями ст. 270 КПК України.

Положення ч. 5 ст. 9 закону про ОРД також попереджають про недопущення порушення прав і свобод людини. Зазначається, що окремі обмеження цих прав і свобод мають винятковий і тимчасовий характер та можуть застосовуватись лише за рішенням слідчого судді з метою виявлення, попередження чи припинення тяжкого або особливо тяжкого злочину та у випадках, передбачених законодавством України, з метою захисту прав і свобод інших осіб, безпеки суспільства.

При проведенні ОРЗ працівники оперативних підрозділів зобов'язані враховувати їх відповідність ступеню суспільної небезпеки злочинних посягань та загрози інтересам суспільства і держави (ч. 7 ст. 9). У випадках порушення прав і свобод людини або юридичних осіб у процесі здійснення ОРД, а також якщо причетність до правопорушення особи, щодо якої здійснювались ОРЗ, не підтвердилась, відомства, підрозділи яких проводили ОРД, зобов'язані невідкладно поновити порушені права і відшкодувати заподіяні матеріальні та моральні збитки в повному обсязі (ч. 8 ст. 9).

Відповідно до мети статті та на основі проведеного контент-аналізу згаданих у роботі нормативно-правових актів, можна зробити наступні висновки, що стосуються особливостей правового регулювання аудіо-, відеоконтролю місця:

1. Окреслені положення нормативно-правових актів, розглянутих в статті, регулюють діяльність спеціально уповноважених суб'єктів на проведення ОРЗ (НС(Р)Д), що тимчасово обмежують права і свободи осіб, й, одночасно, суттєво розширяють можливості оперативних підрозділів кримінальної поліції із здобуття й використання в інтересах кримінального судочинства можливостей аудіо-, відеоконтролю місця.

2. Для уникнення помилок і настання несприятливих наслідків організація і порядок проведення аудіо-, відеоконтролю місця підрозділами кримінальної поліції має відповідати нормам міжнародного права, для чого суб'єкти проведення даних ОРЗ (НС(Р)Д) повинні бути обізнаними з положеннями міжнародних договорів, загальноновизнаними нормами і принципами у галузі основних прав і свобод людини.

3. З метою приведення у відповідність з вітчизняною нормативно-правою базою, що допускає для отримання інформації проведення ОРЗ, які тимчасово обмежують права і свободи людини й громадянина, потребує розроблення та внесення у Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» статті «Оперативно-розшукові заходи», в якій необхідно:

– надати визначення оперативно-розшуковим заходам з урахуванням того, що умовами проведення ОРЗ є встановлені законами та підзаконними нормативно-правовими актами, або виробленими й апробованими суб'єктами ОРД певні правила, виконання яких забезпечить ефективне здійснення оперативно-розшукових заходів з метою досягнення поставлених цілей і вирішення завдань ОРД із суворим дотриманням законності та конституційних принципів, пов'язаних із правами та свободами людини й громадянина;

– навести вичерпний перелік ОРЗ, що можуть проводитися визначеними законом суб'єктами.

Література

1. Санакоєв Д. Б., Шинкаренко І. Р. Правові та організаційні основи використання спеціальної техніки у протидії злочинності : навч. посібник / за заг. ред. Проф. І. Р. Шинкаренка. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 332 с.

2. Загальна декларація прав людини. Організація Об'єднаних Націй. 10.12.1948. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015/ (дата звернення: 11.11.2017).

3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. Рада Європи. 04.11.1950. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 11.11.2017).

4. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15/conv> (дата звернення: 11.11.2017).

5. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. Організація Об'єднаних Націй. 16.12.1966. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043 (дата звернення: 11.11.2017).

6. Конституція України : Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 11.11.2017).

7. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>. (дата звернення: 11.11.2017).

8. Про затвердження Інструкції про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та

використання їх результатів у кримінальному провадженні : наказ Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Адміністрації Державної прикордонної служби України, Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України від 16 листопада 2012 року № 114/1042/516/1199/936/1687/5. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0114900-12>. (дата звернення: 11.11.2017).

9. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 № 2657-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12> (дата звернення: 11.11.2017).

10. Про державну таємницю : Закон України від 21.01.1994 № 3855-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12> (дата звернення: 11.11.2017).

11. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 11.11.2017).

12. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18.02.1992 № 2135-XI. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>. (дата звернення: 26.11.2018).

Анотація

Алексєєв О. В. Особливості правового регулювання проведення аудіо-, відеоконтролю місця підрозділами кримінальної поліції. – Стаття.

У статті на основі проведеного контент-аналізу нормативно-правових актів, зроблені висновки, що стосуються особливостей правового регулювання аудіо-, відеоконтролю місця. Доведено, що окреслені положення нормативно-правових актів, розглянутих в статті, регулюють діяльність спеціально уповноважених суб'єктів на проведення оперативно-розшукових заходів (негласних слідчих (розшукових) дій), що тимчасово обмежують права і свободи осіб, й, одночасно, суттєво розширюють можливості оперативних підрозділів кримінальної поліції із здобуття й використання в інтересах кримінального судочинства можливостей аудіо-, відеоконтролю місця. Зазначено, що для уникнення помилок і настання несприятливих наслідків організація і порядок проведення аудіо-, відеоконтролю місця підрозділами кримінальної поліції має відповідати нормам міжнародного права, для чого суб'єкти проведення даних оперативно-розшукових заходів (негласних слідчих (розшукових) дій) повинні бути обізнаними з положеннями міжнародних договорів, загальновизнаними нормами і принципами у галузі основних прав і свобод людини. Підкреслюється, що з метою приведення у відповідність з вітчизняною нормативно-правою базою, що допускає для отримання інформації проведення оперативно-розшукових заходів, які тимчасово обмежують права і свободи людини й громадянина, потребує розроблення та внесення у Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» статті «Оперативно-розшукові заходи», в якій необхідно: надати визначення оперативно-розшуковим заходам з урахуванням того, що умовами проведення оперативно-розшукових заходів є встановлені законами та підзаконними нормативно-правовими актами, або виробленими й апробованими суб'єктами оперативно-розшукової діяльності певні правила, виконання яких забезпечить ефективне здійснення оперативно-розшукових заходів з метою досягнення поставлених цілей і вирішення завдань оперативно-розшукової діяльності із суворим дотриманням законності та конституційних принципів, пов'язаних із правами та свободами людини й громадянина; навести вичерпний перелік оперативно-розшукових захо-

дів, що можуть проводитися визначеними законом суб'єктами.

Ключові слова: аудіо-, відеоконтроль місця, негласні слідчі (розшукові) дії, оперативно-розшукова діяльність, оперативно-розшукові заходи, правове регулювання.

Аннотация

Алексеев А. В. Особенности правового регулирования проведения аудио-, видеоконтроля места подразделениями криминальной полиции. – Статья.

В статье на основе проведенного контент-анализа нормативно-правовых актов, сделаны выводы, касающиеся особенностей правового регулирования аудио-, видеоконтроля места. Доказано, что указанные положения нормативно-правовых актов, рассмотренных в статье, регулирующие деятельность специально уполномоченных субъектов на проведение оперативно-розыскных мероприятий (негласных следственных (розыскных) действий), временно ограничивающих права и свободы лиц, и, одновременно, существенно расширяют возможности оперативных подразделений криминальной полиции по получению и использованию в интересах уголовного судопроизводства возможностей аудио-, видеоконтроля места. Отмечено, что во избежание ошибок и наступления неблагоприятных последствий организация и порядок проведения аудио-, видеоконтроля места подразделениями криминальной полиции должен соответствовать нормам международного права, для чего субъекты проведения данных оперативно-розыскных мероприятий (негласных следственных (розыскных) действий) должны быть осведомлены о положениях международных договоров, общепризнанных нормах и принципах в области основных прав и свобод человека. Подчеркивается, что с целью приведения в соответствие с отечественной нормативно-правой базой, допускающей для получения информации проведение оперативно-розыскных мероприятий, которые временно ограничивают права и свободы человека и гражданина, нуждается в разработке и внесении в Закон Украины «Об оперативно-розыскной деятельности» статья «оперативно-розыскные мероприятия», в которой необходимо: дать определение оперативно-розыскным мероприятиям с учетом того, что условиями проведения оперативно-розыскных мероприятий являются установленные законами и подзаконными нормативно-правовыми актами или выработанными и апробированными субъектами оперативно-розыскной деятельности определенные правила, выполнение которых обеспечит эффективное осуществление оперативно-розыскных мероприятий с целью достижения поставленных целей и решения задач оперативно-розыскной деятельности со строгим соблюдением законности и конституционных принципов, связанных с правами и свободами человека и гражданина; привести исчерпывающий перечень оперативно-розыскных мероприятий, которые могут проводиться определенными законом субъектами.

Ключевые слова: аудио-, видеоконтроль места, негласные следственные (розыскные) действия, оперативно-розыскная деятельность, оперативно-розыскные мероприятия, правовое регулирование.

Summary

Alekseev O. V. Features of legal regulation of carrying out audio, video control of a place by units of criminal police. – Article.

Based on the content analysis of regulatory legal acts, the article draws conclusions regarding the specifics of

the legal regulation of audio and video control of a place. It is proved that the indicated provisions of the regulatory legal acts considered in the article regulating the activities of specially authorized entities for conducting operational search activities (secret investigative (search) actions) that temporarily limit the rights and freedoms of individuals, and, at the same time, significantly expand the capabilities of operational units criminal police to receive and use in the interests of criminal proceedings the possibilities of audio, video control of the place. It is noted that in order to avoid errors and the occurrence of adverse consequences, the organization and procedure for conducting audio and video control of the place by criminal police units must comply with international law, for which the subjects of these operational-search measures (secret investigative (search) actions) must be aware of the provisions international treaties, universally recognized norms and principles in the field of fundamental human rights and freedoms. It is emphasized that in order to bring it into line with the domestic regulatory framework, which allows for

the implementation of operational-search measures that temporarily restrict the rights and freedoms of a person and citizen, it needs to be developed and introduced into the Law of Ukraine "On the operational-search activity" the article "operational search measures", in which it is necessary: to define the operational search measures, taking into account the fact that the conditions for conducting operational search measures are certain rules established by laws and by-laws and regulations developed or tested by the subjects of operational investigative activities, the implementation of which will ensure the effective implementation of operational investigative measures in order to achieve the goals and tasks of the operational investigative activities with strict observance of the law and constitutional principles related to with the rights and freedoms of man and citizen; provide an exhaustive list of operational-search measures that may be carried out by entities defined by law.

Key words: audio-, video-control of a place, secret investigative (search) actions, operational-search activity, operational-search measures, legal regulation.

УДК 343.359

В. В. Капустник
кандидат юридичних наук,
докторант

Харківського національного університету внутрішніх справ

ЗМІСТ ТА ЗАВДАННЯ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВИХ ЗАХОДІВ ВІДОМЧОГО САНКЦІОНУВАННЯ

Постановка проблеми. Недосконалий підхід до визначення оперативно-розшукової діяльності, який закріплений у базовому законі, відсутність несуперечливої, загальноприйнятої концепції щодо сутності та системи оперативно-розшукових заходів, співвідношення завдань і повноважень оперативних підрозділів різних відомств із кримінальною процесуальною діяльністю закладають системні вади в регулювання застосування негласних методів отримання інформації вповноваженими державними органами, що знижує ефективність їх використання, і гальмують удосконалення законодавства в цій сфері. Ця проблема загострилася з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України, яким упроваджено інститут негласних слідчих (розшукових) дій, що співіснує з давно відомим національному законодавству поняттям оперативно-розшукових заходів [1, с. 37].

Аналіз стану правового регулювання проведення оперативно-розшукових заходів відомчого санкціонування дозволив нам визначити наступні недоліки та прогалини:

– на сьогодні не вирішеним залишається питання визначення чіткого переліку оперативно-розшукових заходів, оскільки більшість із них на сьогодні витікає із положень статті 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [2], а питання їх змісту, завдань, особливостей проведення та санкціонування встановлюється підзаконними нормативними актами;

– на сьогодні в діючому законодавстві та в проектах спеціальних законів існують прогалини щодо правового регулювання проведення оперативно-розшукових заходів, зокрема нерегульованим залишається питання заходів відомчого санкціонування.

У зв'язку з тим, що Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність», використовуючи термін «оперативно-розшукові заходи», не надав їм законодавчого визначення та закріплення, на сьогодні існує проблема неоднозначного їх тлумачення практиками, науковцями і навіть законодавцями. Як результат це призвело до дискусій в юридичних колах щодо їх змісту та завдань на які спрямовано їх застосування.

Аналіз публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми. Проблеми застосування оперативно-розшукових заходів в діяльно-

сті оперативних підрозділів були предметом наукових досліджень багатьох вчених, серед яких: К.В. Антонов, В.В. Дараган, О.Ф. Долженков, О.В. Кириченко, В.Л. Ортинський, В.Д. Пчолкін, М.В. Стацак, В.В. Шендрик, І.Р. Шинкаренко, О.О. Юхно та ін.

Однак, на сьогодні серед науковців не вироблено єдиного підходу щодо завдань та змісту оперативно-розшукових заходів відомчого санкціонування, що зумовлює *актуальність* досліджуваної проблематики.

Метою написання статті є розкриття змісту оперативно-розшукових заходів відомчого санкціонування та визначення завдань, які вирішуються під час їх застосування, у розрізі виконання завдань, які поставлені перед оперативними підрозділами Національної поліції України.

Виклад основного матеріалу. Питання застосування оперативно-розшукових заходів та їх змістовного наповнення є досить цікавим для вчених, що вивчають проблеми оперативно-розшукової діяльності.

Аналіз Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» та відомчих нормативних актів МВС України дозволяє дійти до висновку, що на сьогодні, за критерієм санкціонування, можна виділити такі заходи:

- 1) які потребують дозволу слідчого судді;
- 2) які потребують рішення прокурора;
- 3) які здійснюються за рішенням керівника відповідного оперативного підрозділу або його заступника.

Аналіз відомчих нормативних актів дозволив нам виділити оперативно-розшукові заходи, які проводяться за рішенням керівника відповідного оперативного підрозділу або його заступника, зокрема:

- 1) візуальне спостереження за місцем або річчю;
- 2) ознайомлення з фінансово-господарською діяльністю підприємств;
- 3) виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації.

Спробуємо розкрити зміст та визначити завдання, які вирішуються під час їх застосування, у розрізі виконання завдань, які поставлені перед оперативними підрозділами Національної поліції України.

Основний зміст здійснення будь-якого оперативно-розшукового заходу впливає із завдань оперативно-розшукової діяльності – пошук і фіксація фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України.

Аналіз наукових джерел дозволив дійти до висновку, що за своїм змістом оперативно-розшукові заходи, які проводяться за рішенням керівника відповідного оперативного підрозділу або його заступника охоплюють комплекс нормативних, тактичних, організаційних, технологічних та психологічних засад їх підготовки та проведення.

Завдання та зміст конкретного оперативно-розшукового заходу в першу чергу впливають із нормативних, тактичних, технологічних та психологічних засад його підготовки та проведення.

Відповідно до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» завданням оперативно-розшукової діяльності є пошук і фіксація фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України, розвідувально-підривної діяльність спеціальних служб іноземних держав та організацій з метою припинення правопорушень та в інтересах кримінального судочинства, а також отримання інформації в інтересах безпеки громадян, суспільства і держави [2]. Однак кожен із заходів оперативно-розшукової діяльності спрямований на виконання виключно притаманних для нього завдань, які не завжди відповідають завданням оперативно-розшукової діяльності у цілому.

У відомчих нормативно-правових актах МВС України під оперативно-розшуковими заходами розуміються заходи зі спеціально встановленими Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» і КПК України порядком та умовами їх проведення оперативними підрозділами Національної поліції України з метою попередження, виявлення і припинення злочинів та виявлення причин і умов, що сприяють їх учиненню; розшуку осіб, які переховуються від органів розслідування, суду або ухиляються від відбування кримінального покарання, установа безвісно зниклих осіб; забезпечення безпеки працівників суду і правоохоронних органів, осіб, які надають допомогу або сприяють оперативно-розшуковій діяльності, беруть участь у кримінальному судочинстві, членів їх сімей та близьких родичів.

Оперативно-розшукові заходи відрізняються між собою індивідуальним поєднанням у своїй структурі різних методів пізнання, пристосованих до перевірки інформації, виявлення ознак та збирання слідів підготовки або вчинення злочину та подальшого їх перетворення у певні види доказів. Саме тому їх сукупність має утворювати такий пізнавальний комплекс, який здатний забезпе-

чити виконання завдань оперативно-розшукової діяльності у цілому.

Візуальне спостереження за місцем або річчю.

Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» здійснювати спостереження за особою, річчю або місцем, а також аудіо-, відеоконтроль місця згідно з положеннями статей 269, 270 Кримінального процесуального кодексу України [2].

У відомчих нормативно-правових актах МВС України визначено поняття візуального спостереження за місцем або річчю – це оперативно-розшуковий захід, який представляє собою збирання фактичних даних, потрібних для протидії злочинності шляхом прихованого стеження в публічно доступних місцях, у тому числі із застосуванням оперативної техніки за невстановленими (невідомими) фізичними особами, які відвідували місце або контактували з річчю, для вирішення завдань оперативно-розшукової діяльності в межах оперативно-розшукової справи або виконання доручення слідчого, прокурора під час досудового розслідування в кримінальному провадженні.

Виходячи з вказаного, в процесі здійснення візуального спостереження за місцем або річчю виконуються наступні завдання:

- пошук фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України;
- фіксація фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України.

При цьому, вказані завдання виконуються за допомогою таких методів пізнання: приховане стеження.

Ознайомлення з фінансово-господарською діяльністю підприємств.

Відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», оперативні підрозділи мають право ознайомлюватися з документами та даними, що характеризують діяльність підприємств, установ та організацій, вивчати їх, за рахунок коштів, що виділяються на утримання підрозділів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, виготовляти копії з таких документів, на вимогу керівників підприємств, установ та організацій – виключно на території таких підприємств, установ та організацій, а з дозволу слідчого судді в порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України, – витребувати документи та дані, що характеризують діяльність підприємств, установ, організацій, а також спосіб життя окремих осіб, підозрюваних у підготовці або вчиненні злочину, джерело та розміри їх доходів, із залишенням копій таких документів та опису вилучених документів особам, в яких вони витребувані, та забезпеченням їх збереження і

повернення в установленому порядку. Вилучення оригіналів первинних фінансово-господарських документів забороняється, крім випадків, передбачених Кримінальним процесуальним кодексом України [2].

У відомчих нормативно-правових актах МВС України визначено поняття ознайомлення з фінансово-господарською діяльністю підприємств – комплекс заходів, який надає право оперативному працівнику ознайомлюватися з документами та даними, що характеризують діяльність підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, вивчати їх, за рахунок коштів, що виділяються на утримання підрозділів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, виготовляти копії з таких документів, на вимогу керівників підприємств, установ та організацій – виключно на території таких підприємств, установи та організацій, а з дозволу слідчого судді в порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України – витребувати документи та дані, що характеризують діяльність підприємств, установ, організацій, а також спосіб життя окремих осіб, підозрюваних у підготовці або вчиненні злочину, джерело та розміри їх доходів, із залишенням копій таких документів та опису вилучених документів особам, у яких вони витребувані, та забезпеченням їх збереження і повернення в установленому порядку.

Як показали результати дослідження М.О. Брильова, визначений положеннями відомчої Інструкції оперативно-розшуковий захід «ознайомлення з фінансово-господарською діяльністю підприємств» не у повній мірі відповідає задачам, які ставляться перед оперативних підрозділів Національної поліції України, зокрема відповідно до законодавства оперативно-розшукові заходи проводяться виключно в рамках оперативно-розшукових справ, а положеннями Інструкції щодо вказаного заходу вказують на проведення зазначеного оперативно-розшукового заходу з дозволу слідчого судді в порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України, тобто в рамках кримінального провадження [3, с. 73].

Таке трактування норми призводить до юридичної колізії, оскільки не зрозуміло, яким чином зазначений захід буде здійснено щодо підозрюваних у вчиненні злочину, адже в такому разі вже повинно бути відкрито кримінальне провадження, а після його відкриття проведення оперативно-розшукових заходів припиняється.

Таким чином, можна дійти до висновку, що завданням ознайомлення з фінансово-господарською діяльністю підприємств є:

– отримання даних, що характеризують діяльність підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності;

– отримання копій документів, які мають значення для вирішення завдань оперативно-розшукової діяльності.

При цьому, вказане завдання виконується за допомогою таких методів пізнання:

- ознайомлення з документами та даними;
- вивчення документів та даних;
- виготовлення копій документів.

Також на сьогодні не зрозуміло, на підставі яких документів має здійснюватися ознайомлення з фінансово-господарською діяльністю підприємств, яким чином будуть оформлюватися результати його проведення.

Виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації.

Відповідно до п. 8 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» виконувати спеціальне завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації згідно з положеннями статті 272 Кримінального процесуального кодексу України [2].

У відомчих нормативно-правових актах МВС України визначено поняття виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації – це комплекс заходів, який проводиться відповідно до вимог статті 272 Кримінального процесуального кодексу України і полягає у використанні штатних та позаштатних негласних працівників, які короткостроково (тактично) упроваджуються під легендою прикриття в організовані групи та злочинні організації, незаконні збройні формування. Мета вказаного заходу визначено окремо та полягає у отриманні негласним працівником, якого впроваджено в злочинне середовище (організована група, злочинна організація, незаконне збройне формування), значимих відомостей у процесі безпосереднього спілкування з особами, які становлять інтерес, і має ряд загальних та спеціальних тактичних прийомів.

Таким чином, завданням вказаного оперативно-розшукового заходу є: отримання значимих для виконання завдань оперативно-розшукової діяльності відомостей.

При цьому, вказане завдання виконується за допомогою таких методів пізнання: спілкування з особами, які становлять інтерес.

Висновки. Враховуючи викладене, можна дійти наступних висновків:

1. Основний зміст здійснення будь-якого оперативно-розшукового заходу впливає із завдань оперативно-розшукової діяльності – пошук і фіксація фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України. За своїм змістом оперативно-розшукові заходи, які проводяться за рішенням керівника відповід-

ного оперативного підрозділу або його заступника охоплюють комплекс нормативних, тактичних, організаційних, технологічних та психологічних засад їх підготовки та проведення.

2. Кожен з оперативно-розшукових заходів, які проводяться за рішенням керівника відповідного оперативного підрозділу або його заступника спрямований на виконання виключно притаманних для нього завдань, які не завжди відповідають завданням оперативно-розшукової діяльності у цілому: 1) візуальне спостереження за місцем або річчю: а) пошук фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України; б) фіксація фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України; 2) ознайомлення з фінансово-господарською діяльністю підприємств: а) отримання даних, що характеризують діяльність підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності; б) отримання копій документів, які мають значення для вирішення завдань оперативно-розшукової діяльності; 3) виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації: отримання значимих для виконання завдань оперативно-розшукової діяльності відомостей.

3. Оперативно-розшукові заходи відрізняються між собою індивідуальним поєднанням у своїй структурі різних методів пізнання, пристосованих до перевірки інформації, виявлення ознак та збирання слідів підготовки або вчинення злочину: 1) візуальне спостереження за місцем або річчю: приховане стеження; 2) ознайомлення з фінансово-господарською діяльністю підприємств: а) ознайомлення з документами та даними; вивчення документів та даних; виготовлення копій документів; 3) виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації: спілкування з особами, які становлять інтерес.

Література

1. Гриненко С.О. Правове регулювання використання негласних методів отримання інформації. *Правова позиція*. 2018. № 1 (20). С. 37–42.

2. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18 лютого 1992 року № 2135-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12/conv>.

3. Брильов М.О. Оперативно-розшукова протидія злочинам, пов'язаним з розкраданням бюджетних коштів під час будівництва, ремонту та експлуатації автомобільних доріг : автореф. дис. ... канд. юрид. наук :

спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність». Харків, 2017. 256 с.

Анотація

Капустник В. В. Зміст та завдання оперативно-розшукових заходів відомчого санкціонування. – Стаття.

Розкрито зміст оперативно-розшукових заходів відомчого санкціонування та визначено завдання, які вирішуються під час їх застосування, у розрізі виконання завдань, які поставлені перед оперативними підрозділами Національної поліції України.

Встановлено, що основний зміст здійснення будь-якого оперативно-розшукового заходу впливає із завдань оперативно-розшукової діяльності – пошук і фіксація фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України. Визначено, що за своїм змістом оперативно-розшукові заходи, які проводяться за рішенням керівника відповідного оперативного підрозділу або його заступника охоплюють комплекс нормативних, тактичних, організаційних, технологічних та психологічних засад їх підготовки та проведення.

Доведено, що кожен з оперативно-розшукових заходів, які проводяться за рішенням керівника відповідного оперативного підрозділу або його заступника спрямований на виконання виключно притаманних для нього завдань, які не завжди відповідають завданням оперативно-розшукової діяльності у цілому: 1) візуальне спостереження за місцем або річчю: а) пошук фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України; б) фіксація фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України; 2) ознайомлення з фінансово-господарською діяльністю підприємств: а) отримання даних, що характеризують діяльність підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності; б) отримання копій документів, які мають значення для вирішення завдань оперативно-розшукової діяльності; 3) виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації: отримання значимих для виконання завдань оперативно-розшукової діяльності відомостей.

Встановлено, що оперативно-розшукові заходи відрізняються між собою індивідуальним поєднанням у своїй структурі різних методів пізнання, пристосованих до перевірки інформації, виявлення ознак та збирання слідів підготовки або вчинення злочину: 1) візуальне спостереження за місцем або річчю: приховане стеження; 2) ознайомлення з фінансово-господарською діяльністю підприємств: а) ознайомлення з документами та даними; вивчення документів та даних; виготовлення копій документів; 3) виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації: спілкування з особами, які становлять інтерес.

Ключові слова: зміст, завдання, оперативно-розшукова діяльність, оперативно-розшукові заходи, Національна поліція.

Аннотация

Капустник В. В. Содержание и задачи оперативно-розыскных мероприятий ведомственного санкционирования. – Статья.

Раскрыто содержание оперативно-розыскных мероприятий ведомственного санкционирования и определены задачи, решаемые при их применении, в разрезе выполнения задач, поставленных перед оперативными подразделениями Национальной полиции Украины.

Установлено, что основное содержание осуществления любого оперативно-розыскного мероприятия следует из задач оперативно-розыскной деятельности – поиск и фиксация фактических данных о противоправных деяниях отдельных лиц и групп, ответственность за которые предусмотрена Уголовным кодексом Украины. Определено, что по своему содержанию оперативно-розыскные мероприятия, которые проводятся по решению руководителя соответствующего оперативного подразделения или его заместителя охватывают комплекс нормативных, тактических, организационных, технологических и психологических основ их подготовки и проведения.

Доказано, что каждый из оперативно-розыскных мероприятий, проводимых по решению руководителя соответствующего оперативного подразделения или его заместителя направлен на выполнение исключительно присущих ему задач, которые не всегда соответствуют задачам оперативно-розыскной деятельности в целом: 1) визуальное наблюдение за местом или вещью а) поиск фактических данных о противоправных деяниях отдельных лиц и групп, ответственность за которые предусмотрена Уголовным кодексом Украины; б) фиксация фактических данных о противоправных деяниях отдельных лиц и групп, ответственность за которые предусмотрена Уголовным кодексом Украины; 2) ознакомление с финансово-хозяйственной деятельностью предприятий: а) получение данных, характеризующих деятельность предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности; б) получение копий документов, имеющих значение для решения задач оперативно-розыскной деятельности; 3) выполнение специального задания по раскрытию преступной деятельности организованной группы или преступной организации: получение значимых для выполнения задач оперативно-розыскной деятельности сведений.

Установлено, что оперативно-розыскные мероприятия отличаются между собой индивидуальным сочетанием в своей структуре различных методов познания, приспособленных к проверке информации, выявления признаков и сбора следов подготовки или совершения преступления: 1) визуальное наблюдение за местом или вещью: скрытое наблюдение; 2) ознакомление с финансово-хозяйственной деятельностью предприятий: а) ознакомление с документами и данными; изучение документов и данных; изготовление копий документов; 3) выполнение специального задания по раскрытию преступной деятельности организованной группы или преступной организации: общение с лицами, представляют интерес.

Ключевые слова: содержание, задачи, оперативно-розыскная деятельность, оперативно-розыскные мероприятия, Национальная полиция.

Summary

Kapustnyk V. V. The content and tasks of operational-search measures of the departmental sanctioning. – Article.

The content of the operational-search measures of the departmental sanctioning is revealed and the tasks that are solved during their application are defined in the context of the fulfillment of the tasks, which are set before the operational units of the National Police of Ukraine.

It is established that the main content of the implementation of any operative-investigative measure stems from the tasks of the operative-investigative activity – search and recording of actual data on the illegal actions of individuals and groups, the responsibility for which is provided for by the Criminal Code of Ukraine. It is determined that in terms of their content, operational and search activities, which are carried out by decision of the head of the respective operational unit or his deputy, cover a complex of normative, tactical, organizational, technological and psychological bases of their preparation and carrying out.

It is proved that each of the operative-search activities, which are carried out by the decision of the head of the respective operational unit or his deputy, is aimed at accomplishing the tasks specific to him, which do not always correspond to the tasks of the operational-search activity as a whole: 1) visual observation of the place or thing : a) search for factual data on the unlawful acts of individuals and groups, the responsibility for which is provided for by the Criminal Code of Ukraine; b) fixation of factual data on the unlawful acts of individuals and groups, the responsibility for which is provided for by the Criminal Code of Ukraine; 2) familiarization with the financial and economic activities of enterprises: a) obtaining data that characterize the activities of enterprises, institutions and organizations regardless of ownership; b) obtaining copies of documents that are relevant for solving the tasks of operational search activity; 3) fulfillment of a special task for the disclosure of criminal activity of an organized group or criminal organization: obtaining relevant information for carrying out the tasks of the operative-search activity.

It is established that operative-search measures differ from each other individually in their structure of different methods of cognition, adapted to verification of information, detection of signs and collection of traces of preparation or committing a crime: 1) visual observation of a place or thing: hidden surveillance; 2) familiarization with the financial and economic activity of enterprises: a) familiarization with documents and data; study of documents and data; making copies of documents; 3) performing a specific task of disclosing the criminal activities of an organized group or criminal organization: communicating with persons of interest.

Key words: content, tasks, search operations, search operations, National Police.

УДК 343.2

О. В. Коротюк

кандидат юридичних наук,

докторант кафедри кримінального права та кримінології
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ**ОСОБЛИВОСТІ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ОБ'ЄКТІВ ПРАВА ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ
ВЛАСНОСТІ НА ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ, ЩО ВХОДИЛИ ДО СКЛАДУ ПОЛЬЩІ**

У сучасному світі об'єкти права інтелектуальної власності займають особливе місце у суспільному житті. У зв'язку з цим, актуальним видається питання дослідження становлення і розвитку концепції кримінально-правової охорони цих об'єктів, що має здійснюватися з урахуванням того, що українські землі входили до складу різних держав у різні історичні періоди. Деякі питання, пов'язані із цим були розглянуті у роботах Берзіна П. С. [1], Довгань Д. В. [2], Нерсисяна А. С. [4], Харченка В. Б. [6] та деяких інших науковців. Утім, кримінально-правова охорона об'єктів права інтелектуальної власності на західноукраїнських землях, що входили до складу Польщі, на даний час досліджено недостатньо. Тому його дослідження виявляється актуальним и доцільним.

У літературі вказується про те, що новоутворена у 1918 р. Польська держава отримала у спадщину й кримінальне законодавство держав-окупантів, яке залишалось чинним упродовж тривалого часу у міжвоєнний період. На колишній російській території чинними залишалися російський кримінальний кодекс 1903 р. М. Таганцева; на колишній прусській території – кримінальний кодекс Німецької імперії 1871 р.; на колишній австрійській території – австрійський кримінальний кодекс 1852 року [3]. За таких умов кримінальне законодавство відзначалося розрізненістю, а практика його застосування – непослідовністю.

Важливо відзначити про те, що зміна соціально-політичного ладу на західноукраїнських землях не завжди мала наслідком одночасне і швидке припинення дії усіх законодавчих актів попередньої влади, що діяли на цій території. Наприклад, за часів Західноукраїнської Народної Республіки (ЗУНР) був створений проект Закону «Про карну відповідальність за вчинки проти національного розвитку Українського народу», що свідчив про застосування в ЗУНР законодавства Російської Імперії. Зокрема, цим законопроектом передбачалося доповнення Кримінального Уложення Російської Імперії положеннями відносно криміналізації діянь, що полягали у складенні, розповсюдженні чи прилюдному виставленні письменного твору, малюнку або образу «з наміром припинити національний розвиток Українського народу», що включало також розмноження цих об'єктів, їх переховування та провезення [5].

Правова охорона об'єктів права інтелектуальної власності також здійснювалася за рахунок законодавчих актів різних держав, які певний час продовжували діяти на території Польщі.

Ця ситуація потребувала швидкого врегулювання. 28.01.1920 року Польща приєдналася до Бернської конвенції про охорону літературних і художніх творів 1886 року [2, 101], що поставило для країни чіткі вимоги щодо швидкого створення єдиного кодифікованого законодавства.

Згідно з розпорядженнями Президента Польщі, виданими 11.07.1932 року, набрали чинності Кримінальний кодекс (Kodeks karny) [7], а також Закон про правопорушення (Prawo o wykroczeniach) [9]. У Кримінальному законі містилося кілька норм, які встановлювали кримінальну відповідальність за розповсюдження заборонених відомостей у різних формах, у тому числі шляхом випуску друкованих видань, а саме:

- незаконне розповсюдження відомостей, що можуть «ослабити військовий дух» (ст. 104);
- готування, переховування чи перевезення листів, друкованої літератури або зображень, які спонукають до вчинення злочину або таких, що схвалюють злочин (ст. 155);
- готування, переховування чи перевезення листів, друкованої літератури або зображень, які спонукають до не послухання або перешкоджання закону чи законним розпорядженням (ст. 157);
- публічне розповсюдження неправдивих відомостей, які можуть викликати неспокій у суспільстві (ст. 170).

Крім того, згідно із ст. 272 Карного кодексу, передбачалася відповідальність за відібрання у іншої особи, привласнення собі або ушкодження чужої речі, яка представляє собою нематеріальну вартість [7].

У той же час, кримінально-правові норми, що встановлювали відповідальність за порушення авторських прав, прав на винаходи та інші об'єкти права інтелектуальної власності, розміщувалися у спеціальних законах, які були невід'ємною частиною кримінального законодавства.

Законом про авторське право від 26.03.1926 року визначалися основоположні засади правової охорони об'єктів авторського права. У ст. 1 цього Закону зазначалося, що «предметом авторського права є, незалежно від форми

вираження (усним словом, письмом, друком, малюнком, кольором, формою, звуком, мімікою, ритмом), будь-який прояв духовної діяльності, що має властивість особистої творчості». У зв'язку із цим закон включав у себе широкий перелік охоронюваних об'єктів авторського права, до яких відносилися: твори, виражені усно, на письмі, друком; промови, лекції, проповіді, імпровізації, щоденники; надруковані і не надруковані книги, брошури, статті, підготовлені матеріали, плани, схеми та ескізи; уся область літературного, наукового і практичного виробництва, якщо воно має відбиток індивідуальної творчості; музичні композиції усіх видів, як пов'язані із словом, так і без нього; роботи в області усіх графічних та художніх мистецтв: малювання, живопис, гравюра, літографічне, скульптурне, гравюрне, архітектурне, декоративне мистецтво, що використовується для ремісничого виробництва і промисловості, незалежно від типу, розміру і вартості матеріалу; фотографічні зображення або зображення, отримані у подібний до фотографічного спосіб; наукові ілюстрації, карти ті інші посібники. Вони підлягали правовій охороні як у закінченому вигляді, так і в ескізах, кресленнях, планах, моделях і проектах. До об'єктів авторського права також відносилися твори мімічного мистецтва (пантоміма), ритмічного мистецтва (хореографія), живі картини, кінематографічні постановки і т.д., що зафіксовані у сценаріях, малюнках, фотографіях або навіть у пам'яті певної кількості людей [8].

У ст. 4 Закону визначалися об'єкти, які не охоронялися: закони, постанови судів та інших органів влади, офіційні листи і бланки, видані органами влади для загального інформування; інформація преси (новини) тощо. За загальним правилом авторські права належали творцю об'єкта. При відсутності доказів іншого автором вважалася особа, чие ім'я було визначено на роботі чи об'явлено під час виконання твору або виступу (ст. 6) [8].

Кримінальні покарання за посягання на об'єкти авторського права передбачалися у статтях 68 – 70. До караних діянь відносилися наступні:

- вступ у права творця або його правонаступника всупереч положенням Закону, підлягало покаранню у вигляді тюремного ув'язнення на строк шість місяців або штрафу у розмірі до десяти тисяч злотих, або обом цим покаранням; незаконне виготовлення копії з чужого твору образотворчого мистецтва підлягав покаранню тільки у разі виготовлення такої копії з комерційною метою (ст. 68);

- замовлення редактором видання без відома автора і підготовка видання, виготовлення копій видання більше, ніж дозволено, підлягало покаранню у вигляді тюремного ув'язнення на строк два роки або штрафу у розмірі до п'ятдесяти тисяч злотих, або обом цим покаранням (ст. 69);

- присвоєння чужого авторства каралося тюремним ув'язненням на строк до одного року або штрафом у розмірі до десяти тисяч злотих, або обома цими покараннями одночасно [8].

Кримінально-правова охорона об'єктів промислової власності здійснювалася на підставі Закону про охорону винаходів, зразків і товарних знаків від 05.02.1924 року. Відповідно до ст. 1 цього Закону, право виключного користування винаходом надавалося з моменту отримання на нього патенту, розповсюджувалося на всю територію Польщі і тривало 15 років з моменту видачі патенту [10]. Обов'язковою умовою для видачі патенту була новизна. Згідно із положеннями ст. 3 Закону, винахід не вважався новим, якщо до моменту подачі заяви (повідомлення) про винахід до Патентного відомства інформація про цей винахід вже була опублікована, або сам винахід був на польських землях використаний чи виставлений публічно таким чином, що «кожен знавець цієї справи міг його застосувати». Після реєстрації і отримання патенту «тільки винахідник і його правонаступник» мав право на використання винаходу. Відповідно до ст. 14 Закону, за відсутності доказу іншого, права на винахід виникали у того, хто першим подав заявку на отримання патенту. Цією ж статтею передбачалася можливість відшкодування шкоди, завданої у разі отримання патенту неповноважною особою.

Кримінальна відповідальність за посягання на винаходи була передбачена у положеннях статей 23 – 26 Закону. До кримінально караних відносилися наступні діяння:

- хто у виробництві чи торгівлі використовував винахід, запатентований на іншу особу, без дозволу останньої, був зобов'язаний припинити це порушення, віддати незаконно зароблені кошти за останні три роки, а, понад це, відшкодувати матеріальну і моральну шкоду належному власнику патенту, що здійснювалося у тому числі за рахунок стягнень із заробітної плати винного. Замість цих виплат потерпілий мав право вимагати одноразової виплати грошової компенсації, але тільки в сумі, не більшій за 10000 злотих. Суму такої виплати призначав суд (ст. 23);

- хто вчинив вищевказане діяння умисно або хто умисно привласнив собі права на винахід, підлягав покаранню у вигляді штрафу в розмірі 50000 злотих або тюремного ув'язнення на строк до шести місяців; провадження по справі здійснювалося на підставі заяви потерпілого; додатково до кримінального покарання потерпілий мав право звернутися у порядку цивільного судочинства за відшкодуванням збитків (ст. 24).

Згідно із ст. 29 Закону, покаранню у вигляді штрафу в розмірі до 50000 злотих або тюремного ув'язнення на строк до шести місяців, або обом цим покаранням, підлягав той, хто:

1) хто свідомо позначає предмети, які не підлягають охороні на підставі патенту, або їх упаковку певними написами, які мають викликати неправильне сприйняття, що, нібито, ці предмети є охоронюваними за допомогою патенту, або хто, не зважаючи на це, впроваджує такі предмети у комерційний обіг або для комерційних цілей здійснює їх підготовку чи переховування;

2) хто в публічних оголошеннях, циркулярах і т.д. публікує відомості, що мають викликати хибне сприйняття, що, нібито, предмети, вказані у них, користуються правовою охороною на підставі патенту [10].

Відповідно до ст. 79 Закону передбачалася правова охорона зразків. Згідно із цією нормою, право виключного користування зразком виникає з моменту його реєстрації. Це право стосувалося нової форми предмета, вираженій у зразку, що могло втілюватися у формі, малюнку, кольорі або в матеріалі відповідного предмета. Правова охорона розповсюджувалася на всю територію Польщі і тривала 10 років з моменту реєстрації. Згідно із ст. 82 Закону, реєстрації підлягали тільки нові зразки. При цьому, зразок не вважався новим, якщо він вже був опублікованим, публічно виставленим чи вжитим на території Польщі до реєстрації.

Згідно із статтями 90 та 91 Закону, стосовно зразків караними вважалися такі ж діяння, що й щодо винаходів, однак, при цьому, найвища межа покарання, передбачена у ст. 24 для порушень прав на винаходи, мала бути зменшеною на 1/3 від значення, передбаченого у ст. 24. Таким чином, посягання на ці об'єкти законодавець вважав менш небезпечними порівняно із посяганнями на винаходи.

Правова охорона товарних знаків здійснювалася на підставі ст. 107 Закону, відповідно до якої виключне право на товарний знак виникає у зв'язку з його реєстрацією і діє на усій території Польщі. Право на товарний знак полягає у праві позначати товари знаками (малюнками, образами, словами, літерами, числами, пластичними формами і т.д.) з метою вказування споживачам, що товари походять з певного підприємства. Згідно із ст. 110 Закону, реєстрація не могла бути проведена для знаків, які: 1) не надають чіткої вказівки споживачу, що товар походить з певного підприємства; 2) порушують права інших осіб; 3) можуть ввести в оману споживача відносно походження товару або його роду і якості.

Товарний знак вважався предметом власності та інших речових прав разом із підприємством і, відповідно, міг переходити у власність іншої особи тільки разом з підприємством (ст. 118 Закону).

Кримінально караними порушенням прав на товарний знак вважалися наступні:

- хто на своєму підприємстві, хоча б тільки у циркулярах, на бланках, у рекламних відомо-

стях тощо незаконно вживає товарний знак, зареєстрований для товарів того самого роду на ім'я іншого підприємства, або хто на своєму підприємстві незаконно позначає товари назвою іншого підприємства, той зобов'язаний припинити порушення, віддати грошові кошти, що є незаконним збагаченням, за три останні роки, а, понад це, відшкодувати майнову і немайнову шкоду, що у тому числі може бути стягнуто з заробітної плати винного. Замість вказаних вище відшкодувань потерпілий може вимагати одноразову виплату, але в сумі не більше, ніж 10000 злотих. Розмір відшкодування визначається судом (ст. 121);

- вчинення вказаного вище діяння з умислом каралося штрафом у розмірі до 50000 злотих або тюремним ув'язненням на строк до 6 місяців (ст. 122). При цьому, усі прилади і обладнання, що використовувалося для виготовлення знаків, і усі незаконно виготовлені знаки підлягали знищенню (ст. 123).

Відповідно до ст. 137 Закону, правовій охороні підлягали також знаки об'єднань підприємств (znaki związkowe). Згідно із цією нормою, об'єднання підприємств, що законно функціонує на території Польщі, може зареєструвати знак об'єднання з метою, щоб отримати право позначати товари, які походять з їх підприємств, знаком об'єднання. Відповідно до положень ст. 138 до знаків об'єднання застосовувалися норми Закону щодо товарного знаку [10].

Кримінальна відповідальність за незаконне розголошення відомостей, що становлять таємницю, передбачалася згідно із ст. 254 Кримінального кодексу, відповідно до якої покаранню підлягав той, хто «всупереч своєму обов'язку розголошує приватну таємницю, про яку дізнався у зв'язку з виконанням свого обов'язку або функції публічної» [7].

Отже, у цілому, тогочасне законодавство Польщі вбачається доволі прогресивним з точки зору кола представлених у ньому охоронюваних об'єктів права інтелектуальної власності, а також обсягу правової охорони. Його формування відбувалося з урахуванням основних міжнародних стандартів правової охорони, що існували у цей історичний період. Відтак, компоненти кримінально-правової охорони об'єктів права інтелектуальної власності були представлені наступним чином:

а) у центрі кримінально-правової охорони був не об'єкт, а суб'єкт права інтелектуальної власності (особа, яка створила охоронюваний законом об'єкт). Законодавчі приписи містили у собі численні вказівки на права «творця», «автора» чи їх правонаступників;

б) передбачення можливості відшкодування моральної шкоди вказує на визнання немайнових прав створювача об'єкта у якості складової частини кримінально-правової охорони. Водночас, зазначення у санкції кримінально-правових норм

у всіх випадках такого покарання як штраф, а також вказівка на майнові втрати порушника, вказує на захист економічних інтересів створювача об'єкта права інтелектуальної власності чи іншого законного володільця прав на нього.

Література

1. Берзін П. С. Джерела карного законодавства Австрійської та Австро-Угорської імперій, що застосовувались на українських землях. *Вісник кримінально-судочинства*. 2018. №1. С. 68–76.

2. Довгань Г. В. Становлення та розвиток законодавства України про інтелектуальну власність (історико-правовий аспект) : дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: спеціальність – 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень. Львівський національний університет імені Івана Франка. Львів, 2008. 222 с.

3. Липитчук О. В. Польський Кримінальний кодекс 1932 р. та його характеристика. URL: http://www2.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyku/nvsvy/04_2010/lovtjh.pdf.

4. Нерсесян А. С. Кримінально-правова охорона прав інтелектуальної власності : Монографія. Хмельницький: Вид-во Хмельницького університету управління та права, 2010. 192 с.

5. Проект Закону «Про карну відповідальність за вчинки проти національного розвитку Українського народу. Рада Народних Міністрів ЗУНР, м. Станіславів. Центральний державний архів вищих органів влади та управління України, фонд 2208, опис 2, справа 57, аркуші 2.

6. Харченко В. Б. Кримінально-правова охорона прав на результати творчої діяльності та засоби індивідуалізації в Україні : монографія. Х.: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2011. 480 с.

7. Kodeks karny. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19320600571/O/D19320571.pdf>.

8. Prawo autorskie (ustawa z 29 marca 1926 r.). URL: [https://pl.wikisource.org/wiki/Prawo_autorskie_\(ustawa_z_29_marca_1926_r.\)](https://pl.wikisource.org/wiki/Prawo_autorskie_(ustawa_z_29_marca_1926_r.)).

9. Prawo o wykroczeniach. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 lipca 1932. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19320600572/O/D19320572.pdf>.

10. Ustawa o ochronie wynalazkow, wzorow i znakow towarowych z dnia 05 lutego 1924 r. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19240310306/O/D19240306.pdf>.

Анотація

Коротюк О. В. Особливості кримінально-правової охорони об'єктів права інтелектуальної власності на західноукраїнських землях, що входили до складу Польщі. – Стаття.

У статті проаналізовано кримінальне законодавство Польщі, що діяло на західноукраїнських землях. Установлено, що на цих територіях діяли Кримінальний кодекс 1932 року, а також Закон про правопорушення 1932 року. Проте, кримінально-правові норми, що встановлювали відповідальність за порушення авторських прав, прав на винаходи та інші об'єкти права

інтелектуальної власності, розміщувалися у спеціальних законах, які були невід'ємною частиною кримінального законодавства. Комплексний аналіз цього законодавства дозволив дійти висновку, що у цілому, тогочасне законодавство Польщі вбачається доволі прогресивним з точки зору кола представлених у ньому охоронюваних об'єктів права інтелектуальної власності, а також обсягу правової охорони. Його формування відбувалося з урахуванням основних міжнародних стандартів правової охорони, що існували у цей історичний період. Відтак, компоненти кримінально-правової охорони об'єктів права інтелектуальної власності були представлені наступним чином: а) у центрі кримінально-правової охорони був не об'єкт, а суб'єкт права інтелектуальної власності (особа, яка створила охоронюваний законом об'єкт). Законодавчі приписи містили у собі численні вказівки на права «творця», «автора» чи їх правонаступників; б) передбачення можливості відшкодування моральної шкоди вказує на визнання немайнових прав створювача об'єкта у якості складової частини кримінально-правової охорони. Водночас, зазначення у санкції кримінально-правових норм у всіх випадках такого покарання як штраф, а також вказівка на майнові втрати порушника, вказує на захист економічних інтересів створювача об'єкта права інтелектуальної власності чи іншого законного володільця прав на нього.

Ключові слова: кримінальне законодавство, Польща, об'єкти права інтелектуальної власності, західноукраїнські землі, кримінальна відповідальність.

Аннотация

Коротюк О. В. Особенности уголовно-правовой охраны объектов права интеллектуальной собственности на западноукраинских землях, входивших в состав Польши. – Статья.

В статье проанализировано уголовное законодательство Польши, действовавшее на западноукраинских землях. Установлено, что на этих территориях действовали Уголовный кодекс 1932 года, а также Закон о правонарушениях 1932 года. Однако, уголовно-правовые нормы, которые устанавливали ответственность за нарушение авторских прав, прав на изобретения и другие объекты интеллектуальной собственности, размещались в специальных законах, которые были неотъемлемой частью уголовного законодательства.

Ключевые слова: уголовное законодательство, Польша, объекты права интеллектуальной собственности, западноукраинские земли, уголовная ответственность.

Summary

Korotjuk O. V. Features of criminal and legal protection of objects of intellectual property rights on western ukrainian lands contained in Poland. – Article.

The article analyzes the criminal law of Poland that was in force in Western Ukraine. It is established that the Criminal Code of 1932 and the Law on Offenses of 1932 were in force in these territories. However, the criminal law rules for liability for infringement of copyrights, inventions and other intellectual property rights were placed in special laws that were an integral part of criminal law.

Key words: criminal law, Poland, objects of intellectual property rights, Western Ukrainian lands, criminal liability.

УДК 343.851

В. М. Купрієнко
*здобувач кафедри кримінального права,
кримінології, цивільного та господарського права
ВНЗ «Національна академія управління»*

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАПОБІГАННЯ ПРАВОПОРУШЕННЯМ У СФЕРІ ДІЯЛЬНОСТІ КРЕДИТНИХ СПІЛОК

У світовій практиці немає єдиної системи регулювання фінансового ринку – кожна країна розробляє і впроваджує свої підходи, які зазвичай ґрунтуються на адаптації світового досвіду до національної правової системи. Проблеми підвищення ефективності регулювання та нагляду за фінансовим сектором в Україні перебувають у центрі уваги багатьох науковців. Здебільшого вона зосереджена на аналізі підходів до вибору оптимальних шляхів розвитку регулювання і нагляду в банківській сфері.

Частка активів українського небанківського фінансового сектору становить лише 7% від загального обсягу активів фінансово-кредитних установ країни, однак негаразди у цьому секторі можуть створити проблеми для всієї економіки, у чому можна було переконатися під час останньої фінансової кризи. З огляду на це запровадження ефективного управління ризиками у цьому сегменті є вельми актуальним. Для кредитних спілок – ризик-менеджмент має слугувати своєрідним механізмом захисту інтересів клієнтів, власників та інвесторів, бути передумовою для ухвалення оптимальних, вмотивованих рішень.

Порушення фінансового законодавства у більшості європейських держав визнаються правопорушеннями під впливом актів міжнародного характеру. Зокрема, Конвенцією про захист фінансових інтересів ЄС (1995 р.) запропоновано включити до національних законів низку шахрайських деліктів «як не вигідних для інтересів Європейського Союзу». Зокрема, у Рамковому рішенні Ради ЄС «Про боротьбу з шахрайством та піддробкою без готівкових платіжних засобів» (2001 р.) визначено, що кожна держава зобов'язана визнати злочином умисні діяння щодо банківських платіжних засобів [1].

На сьогодні у світі зареєстровано близько 53 тис. кредитних спілок, їх активи оцінюються приблизно 1 трлн дол. США, зокрема сумарна кількість їх членів перевищує 187 млн осіб [2, с. 120; 3, с. 218].

Зарубіжний досвід діяльності кредитних спілок свідчить про те, що все різноманіття фінансових операцій, які вони здійснюють, не зводяться лише до кредитних і депозитних. Вони значно ширші й пов'язані з розміщенням цінних паперів на фондовому ринку, іпотечними операціями, емісі-

єю кредитних карток, довірчим управлінням майном тощо. Останнім часом особливої уваги привертають до себе операції з перерахування зарплати працівникам підприємств через кредитні спілки. Надання вказаної послуги є вигідним для всіх учасників. У світовій практиці регулювання діяльності кредитних установ існує багато методик оцінки їх фінансового стану та діяльності, які застосовуються в різних економічних умовах.

Основою для побудови системи нагляду за діяльністю кредитних спілок є принципи Всесвітньої ради кредитних спілок (WOCCU), (надалі – ВРКС), Базельського комітету з питань банківського нагляду та законодавство Європейського Союзу.

Всесвітня рада кредитних спілок, визначаючи базові принципи нагляду за кредитними спілками, наголошує на тому, що вони є фінансовими установами і тому повинні бути суб'єктами пруденційного нагляду. Рекомендації, викладені у стандартах пруденційного нагляду, мають бути враховані у національному законодавстві з питань регулювання діяльності кредитних спілок.

У 1988 р. Базельський комітет затвердив та підписав угоду BAZEL I, яка стосується не тільки банків, а й усіх кредитних установ. Вона називалася «Міжнародна конвергенція вимірювання розміру капіталу і стандартів капіталу». У 2004 р. Базельський комітет банківського нагляду затвердив нові нормативи резервного капіталу (BAZEL II), які набрали чинності в 2006 р. За ними повинні діяти банки та кредитні установи країн ЄС, «групи десяти» та інших країн, які запровадять їх добровільно. Головною метою запропонованих в Угоді про капітал змін, які відповідають принципам Базеля III, є підвищення якості, прозорості й удосконалення структури капіталу кредитної установи, розширення практики покриття ризиків капіталом і стимулювання заходів щодо створення його резервних запасів. Зокрема, переважачою формою капіталу першого рівня повинні стати прості акції та нерозподілений прибуток. Інструменти капіталу другого рівня мають бути гармонізовані. Також передбачаються заходи задля стримування циклічності діяльності кредитної установи. Базель III передбачає виключення зі структури власного капіталу певних статей, які недостатньо ліквідні й не можуть бути використа-

ні для покриття збитків. У капітал першого рівня повинні входити тільки такі інструменти, які забезпечують поглинання збитків у поточній діяльності кредитної установи, а не за їх банкрутства. Базель III сприяє збільшенню частки акціонерного капіталу та зменшенню питомої ваги субординованих кредитів та інших гібридних інструментів у капіталі кредитної установи [4, с. 123].

Питання щодо необхідності впровадження кредитними спілками вимог Базеля II залежить від наявності системи пруденційного нагляду за фінансовими установами в конкретній країні. Також Всесвітня рада кредитних спілок пропонує відповідному органу, до компетенції якого входять питання регулювання та нагляду за діяльністю кредитних спілок, приймати позитивне рішення щодо застосування ними положень Базеля II у разі: наявності стійкої системи нагляду на основі ризиків; якщо кредитні спілки є прямими конкурентами банків на ринку кредитних, депозитних та інших банківських послуг; якщо кредитні спілки та регулятор розуміють основну причину та процес застосування розрахунків за «стандартизованим підходом» відповідно до вимог Базеля II.

Навпаки, застосування вимог Базеля II з позиції ВРКС недоцільне, якщо не здійснюється нагляд на основі ризиків за кредитними спілками (у такому випадку краще використовувати ресурси для забезпечення посиленого виїзного та безвиїзного нагляду і перевірок); кредитні спілки не конкурують з банками, щодо яких повинна застосовуватися жорстка система нагляду на основі ризиків.

Впровадження положень Базеля II у будь-якій країні передбачає можливість кредитних спілок брати участь у розробці нових нормативних та регуляторних вимог, а також прогнозувати ймовірні наслідки їх застосування.

Деякі кредитні спілки диверсифікують свою діяльність, зокрема географічно, шляхом запровадження нових фінансових продуктів, технологій або через взаємодію з банками та іншими фінансовими установами. Відповідно і ризики, що супроводжують їх діяльність, динамічно розвиваються. Тому важливо, щоб наглядова система аналізувала ситуацію та реагувала на зміни у певній фінансовій установі та секторі загалом.

Принципи діяльності кредитних спілок відрізняються від методів банківського роздрібного кредитування, тому управління їх кредитним ризиком теж має свої особливості. Відповідно регуляторна вимога щодо наявності у кредитних спілках розроблених та затверджених інструкцій і положень щодо перевірки, схвалення, моніторингу та повернення кредитів має бути доповнена специфічними для кредитних спілок положеннями.

Країни-члени ЄС розглядають можливість створення нового європейського органу регулювання та нагляду банківського, страхового і секто-

ру цінних паперів. Також запропоновано проект директиви щодо створення спеціального європейського органу банківського регулювання та нагляду, до компетенції якого буде віднесено розроблення регуляторних і наглядових стандартів для всіх кредитних та фінансових установ, а також запобігання злочинам та правопорушенням. При цьому, на думку Європейської мережі кредитних спілок (European Network of Credit Unions), застосування всіх вимог та стандартів європейського банківського регулятора має бути пропорційним розміру та виду ризиків кредитних установ.

У Великобританії наглядова політика Управління з фінансового регулювання та нагляду (центрального органу нагляду за ринком фінансових послуг (Financial Services Authority, FSA)) спрямована на посилення законодавчих вимог щодо пруденційних стандартів для кредитних спілок у сфері оцінки капіталу, ліквідності та резервування під неповернення кредитів.

Так, у Великобританії діяльність кредитних спілок є вже традицією (з 1964 року), хоча кількість їх набагато менша порівняно з США і становлять близько 480 [5]. Слід зазначити, що їх кількість постійно зростає: у 1992 р. – 377 кредитних спілок, у 1998 – 398, у 2009 – 480. У зв'язку з тим, що у Великобританії показники рівня довіри до банківського сектору значно перевищують аналогічні індикатори за всіма іншими сегментами фінансового ринку в цілому, то це може бути поясненням низьких показників залучених і розміщених фінансових ресурсів – на сьогодні 1 трлн і 794 млрд дол. США. відповідно. На відміну від інших країн, у Великобританії діяльність кредитних спілок регулюється з боку FSA, до того ж кожна з кредитних спілок встановлює свої вимоги до осіб, які хочуть стати учасником цієї організації [2, с. 121].

В Ірландії готується реформа регуляторної системи, яка передбачає створення при Центральному банку Ірландії (Central Bank and Financial Services Authority of Ireland) Комісії єдиного інтегрованого регуляторного органу фінансового ринку. Дія стандартів банківського нагляду буде поширена і на кредитні спілки. Однак Ліга кредитних спілок Ірландії (Irish League of Credit Unions) зазначає, що такі кроки можуть мати негативний вплив на розвиток кооперативного кредитування в країні. З метою напрацювання регуляторних норм, які відповідають діяльності спілок, Ліга запропонувала проаналізувати діяльність максимально репрезентативної групи кредитних спілок. І лише на підставі результатів такого аналізу створювати законодавчу та регуляторну систему впливу на діяльність кредитних спілок.

Парламентський комітет з підприємництва, торгівлі та інвестицій Ірландії запропонував перевести відповідальність за здійснення нагляду

за кредитними спілками до органу регулювання та нагляду за фінансовим сектором Великобританії, залишивши функцію реєстрації кредитних спілок Департаменту з підприємництва, торгівлі та інвестицій Ірландії. Цієї позиції також дотримується Казначейство Її Величності (Her Majesty's Treasury), пропозиції якого передбачали необхідність поширення на кредитні спілки Закону «Про фінансові послуги та ринки».

У Новій Зеландії впродовж 2008–2009 рр. здійснювалися заходи, спрямовані на реформування фінансового сектору країни, зокрема щодо посилення відповідності нагляду за кредитними спілками, які стали членами національної системи гарантування вкладів. У зв'язку з цим кредитні спілки зобов'язані подавати щомісячну та спеціальну звітність, яка передбачена для фінансових установ-учасників системи. Впродовж 2010 р. тут також було розпочато впровадження відповідних норм щодо пруденційного законодавства.

Одним з лідерів кредитної кооперації Європи є Республіка Польща, – її кооперація, як і кредитна кооперація багатьох країн Східної Європи, має два історичних етапи розвитку. Засновником кредитної кооперації Польщі є Францішек Стефчик, який започаткував у 1890 році перший позичково-ощадний кооператив поблизу Кракова. Нова історія розвитку кредитної кооперації Республіки Польща нараховує 20 років (навіть 16, якщо рахувати з 1992 року, коли розвиток прийняв системний і плановий характер). За ініціативою профспілкового руху «Солідарність» і при підтримці Всесвітньої Ради Кредитних Спілок (WOCCU) у 1990 році був створений Фонд польських кредитних спілок, який у 1992 році почав створювати по всій території республіки кредитні спілки. У 1995 році був прийнятий Закон «Про кооперативні ощадно-кредитні каси», відповідно до якого, каса – це кооператив громадян, створений для накопичення грошових коштів виключно своїх членів надання їх позик та кредитів, проведення за їх замовленням фінансових розрахунків і посередництво при укладанні договорів страхування [6, с. 5]. Польські кредитні спілки також очікують змін до національних законодавчих актів, спрямованих на посилення контролю за їх діяльністю, зокрема шляхом удосконалення стандартів нагляду та регулювання [7, с. 86].

Загалом у рамках поліпшення регуляторної системи щодо діяльності кредитних спілок у країнах Європейського Союзу у 2008 р. була прийнята Директива щодо вимог до капіталу, якою передбачено адаптацію національного законодавства країн-членів відповідно до вимог Базеля II. Проте вона містить положення, що виключають зі сфери регуляторного впливу кредитні спілки. Зокрема, у документі зазначено, що, зважаючи на особливості структури та невеликий розмір, на кредит-

ні спілки Польщі, Ірландії та Великобританії не поширюється дія цієї Директиви. Відповідно діяльність таких фінансових установ, зокрема щодо питань достатності капіталу, має регулюватися згідно з національним законодавством цих країн.

Після приєднання до Європейського Союзу на кредитні спілки нових країн – членів ЄС, наприклад Румунії, поширилася дія вимог Директиви. Як наслідок, до кредитних спілок різних країн-членів застосовують різні вимоги, що призводить до нерівності умов здійснення діяльності.

Таким чином, у світовій практиці для здійснення фінансового нагляду розроблені ключові елементи оцінки наглядовими органами системи управління ризиками. Даючи оцінку якості управління ризиками, наглядові органи мають пересвідчитися, що фінансова установа виконує такі вимоги: процедури управління ризиками і порядок надання звітів та інформації дають змогу охопити всі можливі ризики; ключові підходи, джерела інформації та процедури, що використовуються для виявлення, оцінки, моніторингу і контролю ризиків, адекватні, задокументовані й регулярно тестуються на надійність; у звітах послідовно відображається діяльність фінансової установи, що дає змогу здійснювати моніторинг ризиків відповідно до встановлених лімітів, цілей та завдань.

Не менший інтерес становить аналіз законодавства та практики його застосування у США. Ця країна набагато раніше інших зустрілась з виявами фінансового шахрайства та напручувала певний досвід протидії цьому явищу.

Наприклад, у США лише за роки світової фінансової кризи було призупинено діяльність 560 кредитних союзів. Незважаючи на це, кількість членів збільшилася на 21,7 тис. осіб і загальна сума внесків у країні близько на 100 млрд дол. США. Ця тенденція пояснюється підконтрольністю роботи кредитних спілок не лише з боку наглядового органу (Національна адміністрація кредитних спілок – NCUA), а передусім прозорістю самого менеджменту. Внаслідок цього механізм здійснення кредитування членів кредитних спілок зводиться до мінімуму – оскільки платоспроможність учасників і цільове призначення кредиту враховується досить жорстко, кожен з членів кредитної спілки може отримати фінансові ресурси в тому обсязі, які є в розпорядженні самої кредитної спілки. Як правило, фінансові ресурси передаються на умовах строковості, платності та повернення на день подачі заявки до кредитної спілки, що, у свою чергу, збільшує переваги кредитно-кооперативних організацій порівняно з іншими фінансовими установами. Такий механізм кредитування знижує відсоток прострочених і неповернених кредитів, і навпаки – в США своєчасно та в повному обсязі повернуті кредити становлять 97% від загальної суми [2, с. 121].

Кримінальна відповідальність за правопорушення у сфері господарської діяльності в США встановлена як на рівні федерації, так і в окремих штатах. Однак криміналізація господарських правопорушень здебільшого відбувається федеральним законодавством, що пов'язано з потребами ефективного виконання Сполученими Штатами своїх зобов'язань стосовно забезпечення безпеки торгівлі, фінансової системи тощо.

Ефективність існування кредитних спілок у зарубіжних країнах обумовлюється добровільністю утворення установ кредитної кооперації та акумулювання грошових коштів фізичних (а в деяких країнах і юридичних осіб), цілеспрямованістю кредитних спілок на забезпечення режиму найбільшого сприяння їх учасників при кредитному, розрахунковому, консультаційному, посередницькому та інших видах обслуговування. Умовно можна виділити кілька моделей визначення в законодавстві зарубіжних країн правових основ порядку створення та діяльності кредитних спілок, а саме: детальна регламентація (наприклад, Федеративна Республіка Німеччина, Литовська Республіка, Республіка Узбекистан тощо) з чітким визначенням процедур реєстрації, ліцензування, контролю та припинення, та фрагментарне регулювання окремих питань (Сполучене Королівство Великобританії і Північної Ірландії, Республіка Білорусь, Республіка Казахстан тощо). Для України притаманна модель детальної регламентації правових засад порядку створення та діяльності кредитних спілок з метою уникнення організаційних ускладнень, випадків корупції, своєрідного трактування нормативних положень. Однак із факторів забезпечення стабільної діяльності є вплив держави на діяльність кредитних спілок, основні напрями якого варто розглядати як позитивні задля запозичення і запровадження у вітчизняну систему кредитної кооперації, перш за все, на нормативному рівні: як от при поданні документів для реєстрації кредитної спілки, долучати докладні біографії на члена органу управління із зазначенням детальних відомостей у професійному плані (досвід Федеративної Республіки Німеччини), одночасна державна реєстрація кредитної спілки і видача ліцензії, що дасть змогу скоротити витрати фінансових та трудових ресурсів (досвід Республіки Узбекистан), обмеження ризиків діяльності кредитних спілок на державному рівні, що сприятиме стійкості та стабільності кредитних спілок (досвід Латвійської Республіки), розподіл функцій державного контролю за кредитними спілками у відповідності до кількості їх членів, а відповідно і до масштабів їх діяльності, що посилить контроль за більш ризикованими і дасть змогу розвиватися невеликим кредитним спілкам тощо [8, с. 141]. За доцільне визнається детальний двовекторний аналіз (загальних засад,

з одного боку, та безпосередньо правових аспектів створення та діяльності кредитних спілок, з іншого боку) досвіду саме пострадянських країн, адже вони утворюють або формують своєрідну спільну групу подібних за різними критеріями (історичні засади формування права, належність до єдиної правової системи, схожий нормотворчий досвід тощо). Варто наголосити на виявленні позитивних аспектів у законодавстві зарубіжних країн, однак не слід уникати і критичного підходу, відповідно до якого необхідно усунути автоматичне запозичення норм зарубіжного законодавства з урахуванням історичних традицій України, її культурної спадщини та належності до правової системи.

Таким чином, у світовій практиці немає єдиної системи регулювання фінансового ринку – кожна країна розробляє і впроваджує свої підходи, які зазвичай ґрунтуються на адаптації світового досвіду до національної правової системи. Проблеми підвищення ефективності регулювання та нагляду за фінансовим сектором в Україні перебувають у центрі уваги багатьох науковців. Здебільшого вона зосереджена на аналізі підходів до вибору оптимальних шляхів розвитку регулювання і нагляду в банківській сфері.

Частка активів українського небанківського фінансового сектору становить лише 7% від загального обсягу активів фінансово-кредитних установ країни, однак негаразди у цьому секторі можуть створити проблеми для всієї економіки, у чому можна було переконатися під час останньої фінансової кризи. З огляду на це запровадження ефективного управління ризиками у цьому сегменті є вельми актуальним. Для кредитних спілок – ризик-менеджмент має слугувати своєрідним механізмом захисту інтересів клієнтів, власників та інвесторів, бути передумовою для ухвалення оптимальних, вмотивованих рішень.

Нинішній стан ризик-менеджменту у вітчизняних фінансових установах і методи регулювання їх діяльності не відповідають рівню реальних загроз. Нехтування сучасними способами управління ризиками спричиняє значні фінансові втрати. На жаль, доводиться констатувати, що в більшості вітчизняних кредитних спілках управління ризиками взагалі не здійснюється. Імітується нагляд за дотриманням нормативів, розробляються якісь внутрішні документи, що, як правило, не виконуються, створюються служби безпеки, які контролюють в основному власних співробітників і контрагентів. Все це не має нічого спільного зі створенням повноцінної системи менеджменту ризику.

Для розвитку фінансового ринку України актуальним є впровадження не лише систем управління ризиками у фінансових установах, зокрема небанківських, а й запровадження ризик-орієнтованої системи фінансового нагляду на національ-

ному рівні. Вона має бути орієнтована на виявлення проблем у діяльності кредитних спілок на ранніх стадіях їх виникнення, що забезпечить своєчасність реагування регуляторів з метою запобігання виникненню кризових явищ або пом'якшення їх впливу на економіку.

Література

1. Качка Т. Боротьба з відмиванням грошей: комплексний порівняльно-правовий аналіз відповідності законодавства України *acquis* Європейського Союзу у сфері боротьби та запобігання легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом : посібник. Київ, 2004. 312 с.
2. Леонов С. В., Олещук М. Г. Діяльність кредитних спілок: світовий досвід і перспективи їх функціонування на вітчизняному ринку кредитних послуг. *Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України*. 2014. Вип. 39. С. 119–126. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pprbsu_2014_39_14.
3. Климко О. Л. Тенденції в діяльності кредитних спілок США в період кризи. *Міжнародний кооперативний рух: генезис та тенденції сучасного розвитку* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Полтава, 16–17 лют. 2012 р.). Полтава: ПУЕТ, 2012. С. 218–221.
4. Осадчий Є. С. Світовий досвід управління капіталом кредитних спілок. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. Вип. 9. С. 122–125.
5. Гончаренко В. В. Фінанси кредитних спілок України (положення та процедури) : науково-практичний посібник. Київ: Канадська Програма розвитку кредитних спілок в Україні, 2006. 203 с.
6. Соломкин А., Волокно К. Польская модель развития кредитной кооперации. *КС Новости*. 2004. № 7. С. 3–10.
7. Довгополик А. А. Становлення кредитних спілок в Україні і світі: історичний. *Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства*. 2009. Вип. 92. С. 84–88.
8. Довгополик А. А. Адміністративно-правове регулювання порядку створення і діяльності кредитних спілок у зарубіжних країнах. *Вісник Запорізького національного університету. Серія юридичні науки*. 2010. № 4. С. 136–142.

Анотація

Купрієнко В. М. Зарубіжний досвід запобігання правопорушенням у сфері діяльності кредитних спілок. – Стаття.

У світовій практиці немає єдиної системи регулювання фінансового ринку – кожна країна розробляє і впроваджує свої підходи, які зазвичай ґрунтуються на адаптації світового досвіду до національної правової системи. Проблеми підвищення ефективності регулювання та нагляду за фінансовим сектором в Україні перебувають у центрі уваги багатьох науковців. Здебільшого вона зосереджена на аналізі підходів до вибору оптимальних шляхів розвитку регулювання і нагляду в банківській сфері.

У статті досліджено діяльність щодо запобігання та законодавчого врегулювання юридичної відповідальності за порушення порядку надання фінансових послуг у діяльності кредитних спілок країн романо-германської та англо-саксонської правової сім'ї, що дозволило зробити висновок про те, що регламентацію порушення надання фінансових послуг законодавчо запроваджено лише в країнах СНД, водночас порушен-

ня надання фінансових послуг у діяльності таких установ як самостійної правової норми немає. Встановлено, що у більшості країн Західної Європи (Бельгія, Німеччина, Австрія, Швейцарія, Італія) та США, порушення надання фінансових послуг є різновидом кримінально караних фінансових правопорушень і кредитні спілки визнаються суб'єктами кримінальної відповідальності на загальних підставах, а тому питання запобігання (попередження та припинення) таких правопорушень регулюються нормами кримінального та кримінально-процесуального права.

Обґрунтовано, що у Великобританії та США фінансові правопорушення визнаються злочинами, що свідчить про високий рівень їх суспільної шкідливості. Так, в законодавстві США порушення вимог надання фінансових послуг належить до кримінально караних діянь, що має ознаки фінансових злочинів, на відміну від вітчизняного закону.

Автором досліджено можливості імплементації нормотворчого та правозастосовчого досвіду Європейських країн та США, щодо нормативно-правового регулювання діяльності кредитних спілок та запобігання правопорушенням у цій сфері. Наголошено, що зарубіжний досвід запобігання правопорушенням у сфері діяльності кредитних спілок має велике значення для становлення та реформування існуючої вітчизняної системи діяльності небанківських фінансових установ в Україні.

Ключові слова: кредитні спілки, зарубіжний досвід, контроль діяльності, кримінальні правопорушення, запобігання.

Анотація

Купрієнко В. Н. Зарубежный опыт предотвращения правонарушений в сфере деятельности кредитных союзов. – Стаття.

В мировой практике нет единой системы регулирования финансового рынка – каждая страна разрабатывает и внедряет свои подходы, которые обычно основываются на адаптации мирового опыта к национальной правовой системе. Проблемы повышения эффективности регулирования и надзора за финансовым сектором в Украине находятся в центре внимания многих ученых. В основном она сосредоточена на анализе подходов к выбору оптимальных путей развития регулирования и надзора в банковской сфере.

В статье исследована деятельность по предотвращению и законодательного урегулирования юридической ответственности за нарушение порядка предоставления финансовых услуг в деятельности кредитных союзов стран романо-германской и англо-саксонской правовой семьи, что позволило сделать вывод о том, что регламентация нарушения предоставления финансовых услуг законодательно введен лишь в странах СНГ, в то же время нарушение предоставления финансовых услуг в деятельности таких учреждений как самостоятельной правовой нормы нет. Установлено, что в большинстве стран Западной Европы (Бельгия, Германия, Австрия, Швейцария, Италия) и США, нарушение предоставления финансовых услуг является разновидностью уголовно наказуемых финансовых правонарушений и кредитные союзы признаются субъектами уголовной ответственности на общих основаниях, а потому вопрос предотвращения (предупреждения и прекращения) таких правонарушений регулируются нормами уголовного и уголовного процессуального права.

Обосновано, что в Великобритании и США финансовые правонарушения признаются преступлениями,

свидетельствует о высоком уровне их общественной вредности. Так, в законодательстве США нарушения требований предоставления финансовых услуг относятся к уголовно наказуемым деяниям, имеет признаки финансовых преступлений, в отличие от отечественного закона.

Автором исследованы возможности имплементации нормотворческого и правоприменительного опыта Европейских стран и США, по нормативно-правового регулирования деятельности кредитных союзов и предупреждение правонарушений в этой сфере. Отмечено, что зарубежный опыт предотвращения правонарушений в сфере деятельности кредитных союзов имеет большое значение для становления и реформирования существующей отечественной системы деятельности небанковских финансовых учреждений в Украине.

Ключевые слова: кредитные союзы, зарубежный опыт, контроль деятельности, уголовные преступления, предотвращения.

Summary

Kupriienko V. M. Foreign experience in crime prevention in the field of credit unions. – Article.

There is no single system of financial market regulation in the world practice – each country develops and implements its own approaches, which are usually based on the adaptation of the world experience to the national legal system. The problems of improving the efficiency of regulation and supervision of the financial sector in Ukraine are the focus of many scholars. For the most part, it focuses on analyzing approaches to choosing the best ways to develop regulation and supervision in the banking sector.

The article investigates the activities of preventing and regulating the legal liability for violation of the order of providing financial services in the activities of credit unions of the countries of the Romano-German and Anglo-Saxon legal families, which allowed to conclude that the regulation of violation of the provision of financial services was only legally enforced. In the CIS countries, at the same time, there is no violation of the provision of financial services in the activities of such institutions as an independent legal norm. It has been established that in most Western European countries (Belgium, Germany, Austria, Switzerland, Italy) and the USA, financial services violations are a variety of criminal offenses and credit unions are recognized as subject to criminal liability on a general basis, and therefore the issue of prevention (prevention and termination) of such offenses are governed by the rules of criminal and criminal procedural law.

It is justified that in the UK and the US financial offenses are recognized as crimes, which indicates a high level of their social harm. Thus, in US law, the violation of the requirements for the provision of financial services refers to criminal offenses that have signs of financial crimes, unlike domestic law.

The author explores the possibilities of implementing the normative and law enforcement experience of the European countries and the USA, regarding the legal regulation of credit unions and prevention of offenses in this field. It is emphasized that the foreign experience of preventing delinquency in the sphere of activity of credit unions is of great importance for the formation and reformation of the existing domestic system of activity of non-bank financial institutions in Ukraine.

Key words: credit unions, foreign experience, activity control, criminal offenses, prevention.

УДК 343.211

*А. С. Оксаніченко
здобувач кафедри
кримінально-правових дисциплін
юридичного факультету
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ*

ПИТАННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ЗЛОЧИНІВ, ОЗНАКОЮ СКЛАДІВ ЯКИХ Є ЗЛІСНІСТЬ

Постановка проблеми. Розв'язання проблем кваліфікації діянь, конструктивною ознакою яких є така ознака як злісність на сьогодні є актуальним, оскільки має велике значення для встановлення наявності складів відповідних злочинів. На сьогодні в Особливій частині КК України у якості конструктивної ознаки складів злочинів у шести статтях передбачено таку ознаку як злісність. Вчені у галузі кримінального права та правозастосовчі органи неоднозначно розуміють досліджуване поняття. Це обумовлено тим, що законодавець не для всіх злочинних діянь чітко визначає його зміст у КК України, а ті тлумачення злісності, що містяться у тексті кримінального закону різняться за змістом. Загальне визначення поняття злісності у тексті КК України також відсутнє. Внаслідок цього роз'яснення змісту досліджуваної ознаки здійснюється, виходячи з аналізу конкретного складу злочину та за допомогою інших оціночних понять, внаслідок чого перед практичними працівниками ставиться більше питань, ніж відповідей. Позиції Верховного Суду України також не відзначаються одностайністю. Тому для здійснення правильної кримінально-правової кваліфікації злочинів, які вчиняються за наявності досліджуваної ознаки, необхідно, щоб правоохоронні та судові органи мали однозначний орієнтир щодо тлумачення змісту розгляданого поняття.

Стан дослідження. Дослідженням окремих питань визначення змісту поняття злісності приділяли увагу у своїх працях таких вітчизняні науковці як: А.М. Бабенко, О.І. Белова, К.В. Бондарева, О.В. Бринзанська, Л.В. Дорош, Д.П. Євтеєва, О.О. Житний, І.О. Зінченко, І.І. Литвин, І.М. Копотун, М.І. Мельник, С.М. Морозюк, Ю.В. Орел, І.В. Семенов, О.М. Сокурєнко, М.І. Хавронюк та інші.

Проте, необхідно відзначити, що існуючі наукові розробки мають фрагментарний характер, оскільки лише частково стосуються досліджуваного поняття, і, як правило, пов'язані з тлумаченням злісності відносно до складу певного злочину. У жодній із існуючих праць злісність не розглядалась комплексно як наскрізне кримінально-правове поняття, а досліджувалась, як правило, під тим чи іншим кутом зору, залежно від складу кон-

кретного злочину, де вона передбачена у якості конструктивної ознаки.

Метою статті є встановлення особливостей кваліфікації злочинів, ознакою складів яких є злісність.

Виклад основного тексту. Кваліфікація злочинів – це встановлення і юридичне закріплення точної відповідності між ознаками вчиненого діяння й ознаками складу злочину, передбаченого кримінально-правовою нормою [1, с. 41].

Як правильно зазначає В.О. Навроцький, що теорія не завжди здатна запропонувати практиці чіткі й однозначні рекомендації щодо кваліфікації передбачених кримінальним законом діянь [2, с. 15]. Крім того, у чинному законодавстві правила кримінально-правової кваліфікації жодним чином не регламентовані. Тому судова практика змушена частково заповнювати відсутність законодавчого регулювання та незакінченість теоретичних концепцій, формулюючи ті чи інші правила проведення кваліфікації відповідних посягань, однак вони не завжди мають стабільний та одностайний характер [3, с. 6]. Отже, постійний процес аналізу та поєднання думок вчених та практичних працівників є дуже важливим для розв'язання актуальних проблем кваліфікації будь-якого злочину.

Теорія кримінального права та правозастосовна практика не виробили єдиних чітких правил застосування положень Особливої частини КК України щодо злочинів, ознакою складів яких є злісність. Хоча науковці не оминають своєю увагою питання щодо кваліфікації кожного окремого злочину, що містить розглядане поняття у своїй диспозиції. Крім того, питання кваліфікації злочинів, ознакою складів яких є злісність, частково описані у Постановах Пленуму Верховного Суду України. Тому проаналізуємо погляди вчених та акти судового тлумачення стосовно питання кваліфікації таких злочинів.

Стосовно ухилення від сплати аліментів на утримання дітей (ст. 164 КК України), то, як ми раніше зазначали, суспільно небезпечне діяння при його вчиненні може виражатися у двох формах: 1) злісному ухиленні від сплати встановлених рішенням суду коштів на утримання дітей (аліментів); 2) злісному ухиленні батьків від утри-

мання неповнолітніх або непрацездатних дітей, що перебувають на їх утриманні.

Відповідно до ч. 2 ст. 182 Сімейного Кодексу України розмір аліментів має бути необхідним та достатнім для забезпечення гармонійного розвитку дитини. Мінімальний розмір аліментів на одну дитину не може бути меншим, ніж 50 відсотків прожиткового мінімуму для дитини відповідного віку.

Згідно з приміткою до ст. 164 КК України під злісним ухиленням від сплати коштів на утримання дітей (аліментів) слід розуміти будь-які діяння боржника, спрямовані на невиконання рішення суду (приховування доходів, зміну місця проживання чи місця роботи без повідомлення державного виконавця, приватного виконавця тощо), які призвели до виникнення заборгованості із сплати таких коштів у розмірі, що сукупно складають суму виплат за три місяці відповідних платежів.

Як правильно відзначив І.В. Семенов, що введення примітки до ст. 164 КК України сприяло усуненню з опису підстави кримінальної відповідальності за ухилення від сплати аліментів оціночної ознаки «злісність» і ця ознака набула досить точної законодавчої інтерпретації [4, с. 156].

Незважаючи на це, у практичній діяльності на стадії досудового розслідування виникають проблеми визначення «злісності». Так, М.В. Куратченко, начальник слідчого управління ГУНП у Дніпропетровській області під час спільної наради щодо обговорення проблемних питань притягнення до кримінальної відповідальності осіб, які мають заборгованості із сплати аліментів у розмірі, що сукупно перевищує суму відповідних платежів за три місяці, що відбулася 10 січня 2018 р. у Головному територіальному управлінні юстиції Дніпропетровської області, зокрема, зазначив, що «практика визначення поняття злісності в органах досудового розслідування різниться. Наприклад, в окремих місцевих прокуратурах ознакою злісності вважається наявність заборгованості не менше семи місяців, та її відсутність за наявності хоча б однієї виплати в місяць (при наявності заборгованості навіть більше року). А деяким процесуальним керівникам, щоб повідомити про підозру за ст. 164 КК України, достатньо наявності заборгованості із сплати аліментів у розмірі, що сукупно перевищує суму відповідних платежів за три місяці, та підтвердження обізнаності особи про наявне рішення суду і відкриття виконавчого провадження, а також попередження особи, яка не сплачує аліменти, про необхідність виконання свого обов'язку та можливість притягнення до кримінальної відповідальності. Однак, в окремих місцевих прокуратурах для доведення ознаки злісності на слідчого покладається обов'язок доказування можливості особи сплачувати призначені їй аліменти шляхом отримання свідчень про

наявність у відповідача нових речей, рівня життя, додаткового заробітку тощо» [5, с. 11-12]. Така різна практика визначення «злісності» виглядає абсолютно неприйнятною, оскільки закон повинен трактуватись чітко та однозначно. Це є однією з причин того, що винні особи протягом тривалого періоду ухиляються від сплати аліментів та уникають кримінальної відповідальності за це.

Наприклад, у результаті тривалого ухилення від виконання покладених на ОСОБА_1 судом обов'язків, період злісного ухилення від сплати аліментів склав 7 років 7 місяців 25 днів, у зв'язку з чим за вказаний період утворилася заборгованість на загальну суму 96502,51 гривень [6]. Хоча ухилення стає «злісним» якщо сума виплат сукупно складає три місяці відповідних платежів, що прямо зазначено у законі, і ніякі інші обставини не повинні братись до уваги.

Розглядаючи другу форму вчинення злочину, передбаченого ст. 164 КК України зазначимо, що розмір утримання у чинному законодавстві не є визначеним. Як ми вище зазначали, Д.П. Євтеєва пропонує кваліфікувати злісне ухилення від утримання лише у разі повного або систематичного невиконання відповідного обов'язку [7, с. 122]. В такому разі слід розмежувати повноту та систематичність, оскільки ці поняття деяким чином можуть містити ознаки одне одного.

О.І. Белова з цього приводу зазначає, що «коли батьки ухиляються від утримання дітей, останні, як правило, не мають можливості одержати необхідні їм для існування кошти з інших джерел, що вкрай негативно впливає на їх існування. Тому, навіть нетривале за часом ухилення батьків від утримання дітей може призвести до вкрай негативних наслідків для їх здоров'я, фізичного та психічного розвитку. Саме ці обставини і мають враховуватися судом при вирішенні питань про визнання злісним ухилення батьків від утримання неповнолітніх або непрацездатних дітей, що перебувають на їх утриманні» [8, с. 109].

Загалом, з вивчених нами 200 обвинувальних вироків суду за ст. 164 КК України, не виявлено жодного, де б особу було засуджено за злісне ухилення батьків від утримання неповнолітніх або непрацездатних дітей, що перебувають на їх утриманні. Такий стан речей, на нашу думку, можна пояснити, зокрема, складністю доведення ознаки «злісності» у цьому діянні.

На нашу думку, при визначенні «злісності» при ухиленні від утримання слід брати до уваги час, протягом якого винна особа ухилялась від утримання, її спосіб життя та наявність і розмір доходів. У разі виправдовування особи відсутністю постійної роботи – наявністю факту звернення особи у період безробіття до органів державної служби зайнятості для постановки на облік з метою сприяння у підборі підходящої роботи.

Крім того, це можуть бути випадки, коли особа втратила офіційний статус безробітного у порядку передбаченому п. 6 ч. 1 ст. 45 Закону України «Про зайнятість населення», внаслідок дворазової відмови від пропонування підходящої роботи за професією (спеціальністю).

Дуже близьким до попереднього є злочин, передбачений ст. 165 КК України, який полягає у злісному ухиленні від сплати встановлених рішенням суду коштів на утримання непрацездатних батьків. Непрацездатними слід вважати жінок, що досягли 55 років, чоловіків – 60 років, а також інваліди першої та другої груп. Злісність ухилення у цій статті також визначається за допомогою примітки до ст. 164 КК України, аналогічно ухиленню від сплати аліментів на утримання дітей, тому і особливості кваліфікації діяння аналогічні першій формі вчинення злочину, передбаченого ст. 164 КК України.

Як правильно відзначає А.М. Бабенко, що «юридичною підставою для настання кримінальної відповідальності за ст. 164 КК України є наявність рішення суду, яке набрало чинності, відповідно до якого мати або батько чи інша, передбачена законом особа, зобов'язана сплачувати аліменти. Водночас необхідною умовою притягнення особи до кримінальної відповідальності за ст. 165 КК України є наявність рішення суду, яке набрало чинності, згідно з яким винна особа зобов'язана сплачувати кошти на утримання своїх непрацездатних батьків» [9, с. 22-23]. Крім того, стосовно другої форми вчинення злочину, передбаченого ст. 164 КК України це має бути наявність факту батьківства стосовно неповнолітніх або непрацездатних дітей.

Із розгляданого питання О.І. Белова у своєму дисертаційному дослідженні лише відмітила, що «при кваліфікації вчиненого за ст. 164 КК суди у кожному конкретному випадку мають з'ясовувати, чи було ухилення від сплати аліментів злісним та які саме обставини свідчать на користь цього висновку» [8, с. 108].

Питання кваліфікації злочинів, передбачених ст. 164–166 КК України розглянула Д.П. Євтеєва. Вона детально проаналізувала кваліфікацію різних форм вчинення цих злочинів та спробувала розв'язати проблеми, що виникають при цьому. Так, однією з проблем вона вбачає при кваліфікації дій батьків, які злісно ухиляються від сплати аліментів за укладеним між ними договором [7, с. 122].

Слід зазначити, що відповідно до ст. 189 Сімейного кодексу батькам надано право укласти договір про сплату аліментів на дитину, в якому визначаються розмір та строки виплати. Такий договір укладається в письмовій формі і нотаріально посвідчується. У разі невиконання одним із батьків свого обов'язку за договором аліменти

з нього можуть стягуватися на підставі виконавчого напису нотаріуса.

Ми не згодні з думкою О.О. Житного та І.В. Семеновою, які вважають, що невиконання обов'язків, які випливають із договору, не містить складу злочину [10, с. 47]. У даному випадку ми підтримуємо позицію, що ухилення від їх сплати аліментів за договором слід кваліфікувати не як злісне ухилення від сплати аліментів, а як злісне ухилення від утримання дітей [11, с. 299].

Для того, щоб визнати несплату передбачених за договором між батьками аліментів злісною, Д.П. Євтеєва вбачає доцільним застосовувати на практиці положення примітки до ст. 164 КК України, стосовно визначення злісності ухилення від сплати встановлених судом аліментів [7, с. 122-123]. Але це є проявом застосування кримінального закону за аналогією, що заборонено відповідно до ч. 4 ст. 3 КК України і на практиці може призвести до винесення виправдувальних вироків. Тому тут залишається лише використовувати критерії визнання «злісності» при ухиленні батьків від утримання неповнолітніх дітей.

Наступним проблемним питанням Д.П. Євтеєва вбачає кваліфікацію дій особи, яка ухилилася від сплати додаткових витрат [7, с. 123].

Відповідно до ст. 185 Сімейного Кодексу передбачено обов'язок батьків брати участь у додаткових витратах на дитину, що викликані особливими обставинами (розвитком здібностей дитини, її хворобою, каліцтвом тощо). Додаткові витрати на дитину можуть фінансуватися наперед або покриватися після їх фактичного понесення разово, періодично або постійно.

Згідно з роз'ясненням Пленуму Верховного Суду України додаткові витрати на утримання дитини, викликані особливими обставинами, є фактично зазнаними або передбачуваними витратами, які необхідно визначати у твердій грошовій сумі. При одночасному розгляді вимог про стягнення аліментів і додаткових витрат їх має бути визначено у рішенні окремо [12].

Як зазначає Д.П. Євтеєва, «додаткові витрати є видом утримання, а тому разом із аліментами, встановленими рішенням суду, аліментами за договором між батьками та іншими засобами утримання (одягом, харчовими продуктами, побутовими речами тощо) їх слід відносити до предмета злочину за ст. 164 КК. Однак виникає питання: предметом діяння якої форми об'єктивної сторони вони є? Предметом першої форми об'єктивної сторони досліджуваного злочину, а саме злісного ухилення від сплати встановлених рішенням суду коштів на утримання дітей (аліментів), їх вважати неможна, адже законодавець чітко визначив предметом цього діяння саме аліменти. Залишається відносити додаткові витрати до предмета другої форми об'єктивної сторони розглядувано-

го злочину, а саме злісного ухилення батьків від утримання неповнолітніх або непрацездатних дітей, що перебувають на їх утриманні» [7, с. 124]. Слід погодитись із цією думкою вченої.

Проте, як саме слід визначати «злісність» несплати додаткових витрат, вона не вказує, а лише відзначає, що «притягнення особи до кримінальної відповідальності за ст. 164 КК України за злісне ухилення від сплати додаткових витрат є проблематичним, оскільки вони можуть сплачуватися одноразово, періодично або постійно залежно від ситуації. У зв'язку з цим, питання щодо злісності при несплаті додаткових витрат вочевидь може виникнути тільки якщо вони мають періодичний або постійний характер» [7, с. 124]. Про складність доведення такої форми злочинного діяння свідчить і той факт, що нами не виявлено жодного обвинувального вироку суду за його вчинення.

Ще одна проблема застосування ст. 164 та 165 КК України з'явилась із прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту права дитини на належне утримання шляхом вдосконалення порядку примусового стягнення заборгованості зі сплати аліментів» від 7 грудня 2017 р. [13]. Цим законом КУпАП доповнено статтею 183-1 «Несплата аліментів», в якій передбачено адміністративну відповідальність за несплату аліментів на утримання дитини, одного з подружжя, батьків або інших членів сім'ї, що призвела до виникнення заборгованості, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за шість місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання [14]. Таким чином створено колізію ст. 183-1 КУпАП зі статтями 164 та 165 КК України [15].

Наприклад, у вирокі Ковельського міськрайонного суду Волинської області, зокрема, зазначається, що «обвинувачений ОСОБА_1 будучи зобов'язаним на підставі рішення цього ж суду від 30 січня 2012 р. сплачувати аліменти на користь ОСОБА_2 на утримання неповнолітніх дітей ОСОБА_3, 2007 року народження та ОСОБА_4 2009 року народження в розмірі 1/3 частки видів заробітку щомісячно, але не менше 30% прожиткового мінімуму для дитини відповідного віку, починаючи з 17 січня 2012 р. і до досягнення дітьми повноліття, ухилився від сплати встановлених рішенням суду коштів на утримання неповнолітніх дітей, що призвело до виникнення заборгованості, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за шість місяців з дня пред'явлення виконавчого документа до приму-

сового виконання. У зв'язку з несплатою вказаних аліментів обвинуваченого 27.11.2018 року Ковельським міськрайонним судом було притягнуто до адміністративної відповідальності за ч. 1 ст. 183-1 КУпАП» [16]. З такого формулювання незрозуміло, чому це діяння не було кваліфіковано за ст. 164 КК України.

Різниця між діяннями полягає лише у процесуальному порядку притягнення до відповідальності. Наприклад, якщо боржник не бажає платити аліменти, то за заявою його колишньої дружини (чоловіка), за наявності заборгованості із сплати аліментів у розмірі, що сукупно перевищує суму відповідних платежів за три місяці, державний виконавець звертається до правоохоронних органів з поданням (повідомленням) про притягнення боржника до кримінальної відповідальності за злісне ухилення від сплати аліментів, на утримання дітей, відповідно ст. 164 КК України. Тобто питання визначення «злісності» ухилення від сплати аліментів віднесено на розсуд батька чи матері, які не отримують необхідні виплати на утримання дітей, що з ними проживають. Тоді як при наявності заборгованості, сукупний розмір якої перевищує суму відповідних платежів за шість місяців, державний виконавець, навіть без заяви стягувача, складає протокол про вчинення боржником адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 183-1 КУпАП, та надсилає його для розгляду до суду.

Висновки. Отже, основним, на нашу думку, при визнанні непокори «злісною» має бути той факт, що до засудженого попередньо застосовувалось стягнення у виді переведення до приміщення камерного типу (одиначної камери) або таку особу було переведено на більш суворий режим відбування покарання, а не якась певна кількість попередніх порушень режиму. Оскільки, як засвідчує аналіз судової практики, таких порушень режиму може бути кількадесят.

Підсумовуючи викладене, слід зробити висновок, що під час кваліфікації злочинів, ознакою складів яких є «злісність», потрібно застосовувати правила кримінально-правової кваліфікації, що вироблені теорією кримінального права та практикою. Однак, слід констатувати, що аналіз вироків суду із застосування статей щодо злочинів, ознакою складів яких є «злісність» свідчить про неоднозначне застосування таких норм. Тому вирішальне значення має врахування судом не тільки об'єктивного (факт вчинення певної протиправної поведінки), а і суб'єктивного (наполегливість, завзятість у здійсненні своєї протиправної поведінки) критеріїв.

Література

1. Короленко М. П. Кваліфікація умисних вбивств за обтяжуючих обставин : монографія. К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2004. 172 с.
2. Навроцький В. О. Кримінальне право України. Особлива частина : курс лекцій. К.: Знання, КОО, 2000. 771 с.
3. Марін О.К. Кваліфікація злочинів при конкуренції кримінально-правових норм : монографія. К.: Атіка, 2003. 224 с.
4. Семенов І. В. Об'єктивна сторона ухилення від сплати аліментів на утримання дітей: деякі проблеми законодавчої регламентації та теоретичні інтерпретації. *Митна справа*. 2014. № 2 (92). Ч. 2. Кн. 2. С. 156–160.
5. Протокол спільної наради щодо розв'язання проблемних питань притягнення до кримінальної відповідальності осіб, які мають заборгованості із сплати аліментів у розмірі, що сукупно перевищує суму відповідних платежів за три місяці Головному територіальному управлінню юстиції Дніпропетровської області від 10 січня 2018 р. URL: <http://udvs-dp.gov.ua/public/uploads/news/136d1889a357efac55b2856fc3dc25cc.PDF>.
6. Вирок Марганецького міського суду Дніпропетровської області у справі №180/991/19 від 18.07.2019. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/83098445>.
7. Євтуєва Д.П. Про деякі питання застосування норми щодо ухилення від сплати аліментів на утримання дітей (ст. 164 КК України). *Вісник Асоціації кримінального права України*. 2017. № 1(8) С. 117–131.
8. Белова О.І. Кримінально-правова характеристика системи злочинів проти сім'ї та неповнолітніх : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2006. 184 с.
9. Бабенко А.М. Деякі проблеми визначення об'єктивних ознак злочинів ухилення від сплати аліментів на утримання дітей (ст. 164 КК України) та ухилення від сплати коштів на утримання непрацездатних батьків (ст. 165 КК України). *Південноукраїнський правничий часопис*. 2015. №2. С.21–24.
10. Житний О.О., Семенов І. В. Відповідальність за ухилення від утримання дітей або батьків: кримінально-правові аспекти : монографія / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О.О. Житного. Х. : Панов, 2015.
11. Кримінальне право. Особлива частина : підручник / за ред.: О.О. Дудорова, Є.О. Письменського. Луганськ: Елтон-2, 2012. Т. 1.
12. Про застосування судами окремих норм Сімейного кодексу України при розгляді справ щодо батьківства, материнства та стягнення аліментів : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 15 травня 2006 р. №3. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0003700-06>.
13. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту права дитини на належне утримання шляхом вдосконалення порядку примусового стягнення заборгованості зі сплати аліментів» від 7 грудня 2017 року. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2234-19>.
14. Кодекс України про адміністративні правопорушення. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
15. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законо-

давчих актів України щодо посилення захисту права дитини на належне утримання шляхом вдосконалення порядку примусового стягнення заборгованості зі сплати аліментів». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62857.

16. Вирок Ковельського міськрайонного суду Волинської області у справі №159/2604/19 від 06.06.2019. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/82225044>.

Анотація

Оксаниченко А. С. Питання кваліфікації злочинів, ознакою складів яких є злісність. – Стаття.

У статті доведено, що під час кваліфікації злочинів, ознакою складів яких є «злісність», потрібно застосовувати правила кримінально-правової кваліфікації, що вироблені теорією кримінального права та практикою. Констатовано, що аналіз вироків суду із застосування статей щодо злочинів, ознакою складів яких є «злісність» свідчить про неоднозначне застосування таких норм. Тому вирішальне значення має врахування судом не тільки об'єктивного (факт вчинення певної протиправної поведінки), а і суб'єктивного (наполегливість, завзятість у здійсненні своєї протиправної поведінки) критеріїв.

Ключові слова: наскрізні поняття, злочин, склад злочину, злісність, рудимент, кримінальний закон.

Аннотация

Оксаниченко А. С. Вопросы квалификации преступлений, признаком составов которых является злобность. – Статья.

В статье доказано, что во время квалификации преступлений, признаком составов которых «злобность», нужно применять правила уголовно-правовой квалификации, выработанные теорией уголовного права и практикой. Констатировано, что анализ приговоров суда по применению статей о преступлениях, признаком составов которых «злобность» свидетельствует о неоднозначном применении таких норм. Поэтому решающее значение имеет учет судом не только объективного (факт совершения определенного противоправного поведения), а и субъективного (настойчивость, упорство в осуществлении своей противоправного поведения) критериев.

Ключевые слова: сквозные понятия, преступление, состав преступления, злобность, рудимент, уголовный закон.

Summary

Oksanichenko A. S. The question of the qualification of crimes, the sign of which is malice. – Article.

In the article it is proved that during the qualification of crimes, the sign of the compositions of which is "malice", it is necessary to apply the rules of criminal legal qualification, developed by the theory of criminal law and practice. It is stated that the analysis of the court's judgments on the use of articles on crimes, the sign of which is "malice", indicates the ambiguous application of such rules. Therefore, deciding not only the objective (fact of committing certain unlawful conduct) but also the subjective (persistence, perseverance in carrying out one's unlawful conduct) criteria is crucial.

Key words: end-to-end concepts, crime, crime composition, malice, rudiment, criminal law.

УДК 343.1

В. В. Рогальська
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального процесу
факультету підготовки фахівців
для органів досудового розслідування
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ

РЕГЛАМЕНТАЦІЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА НА ІНФОРМУВАННЯ ОСІБ, ЩОДО ЯКИХ ЗДІЙСНЮЄТЬСЯ КРИМІНАЛЬНЕ ПЕРЕСЛІДУВАННЯ, В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПРАВЕДЛИВОГО СУДОЧИНСТВА: ОКРЕМІ АСПЕКТИ

Постановка проблеми. З 1 вересня 2017 року набрала чинності Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом (далі-ЄС), Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода). Відповідно, до вищезазначеної Угоди, Україна на себе взяла певні зобов'язання, зокрема – розвивати судове співробітництво у цивільних та кримінальних справах, повною мірою використовуючи відповідні міжнародні і двосторонні документи та ґрунтуючись на принципах юридичної визначеності і праві на справедливий суд (ч.1 ст. 24) [1].

Право на справедливий суд закріплено в статті 6 Конвенції про захист прав та основоположних свобод (далі – ЄКПЛ), відповідно до якої кожному гарантується право на справедливий і публічний розгляд справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, при визначенні цивільних прав і обов'язків особи чи при розгляді будь-якого кримінального обвинувачення, що пред'являється особі [2]. Ця ж норма регламентує і змістовні елементи вищезазначеного права, зокрема і права осіб, щодо яких здійснюється кримінальне переслідування.

Дослідження наукової літератури, вивчення матеріалів кримінальних проваджень та опитування практичних працівників в межах дисертаційного дослідження «Теоретичні засади реалізації в кримінальному провадженні права на справедливий судовий розгляд» дали підстави зробити висновок, що серед усіх прав, гарантованих ст. 6 ЄКПЛ, чи не найбільші перепони існують у реалізації прав підозрюваних (обвинувачених), які передбачені п.п. «а», «б» та «е» ч. 3, ст. 6 ЄКПЛ, а саме: «бути негайно і детально проінформованим зрозумілою для нього мовою про характер і причини обвинувачення, висунутого проти нього»; «мати час і можливість, необхідні для підготовки свого захисту»; «якщо він не розуміє мови, яка використовується в суді, або не розмовляє нею-одержувати безоплатну допомогу перекладача».

Не викликає жодних сумнівів, висновок про те, що відсутність належного, своєчасного та зро-

зумілого інформування осіб, щодо яких здійснюється кримінальне переслідування, про характер та причини їх обвинувачення а також про права, якими вони наділені – жодним чином не сприяє реалізації права на справедливий суд.

Аналіз останніх публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми Незважаючи на те, що окремі аспекти інформування у кримінальному процесі вже були предметом дослідження таких учених-процесуалістів як Ю.П. Аленін, О.М. Дроздов, О.В. Іващенко, С.Д. Лук'янчиков та ін., проте поза їх увагою залишився ряд проблемних питань реалізації права на інформування у контексті забезпечення права на справедливий суд, а саме: особливості регламентації права на інформацію в кримінальному процесі в національному та міжнародному законодавстві; змістовні елементи вищезазначеного права; мета та процесуальні вимоги інформування тощо.

Метою дослідження є нові наукові знання щодо регламентації та реалізації права на інформування в кримінальному процесі в контексті забезпечення справедливого судочинства.

Виклад основного матеріалу дослідження. Під інформуванням у кримінальному провадженні взагалі прийнято вважати сукупність кримінально-процесуальних норм, які регулюють суспільні відносини, що виникають, змінюються та припиняються з приводу форм інформування, процесуального порядку інформування, закріплюють коло його учасників, їх права, обов'язки і законні інтереси та правові наслідки у разі невиконання цих норм [3, с. 8].

Погоджуючись із автором вищезазначеного поняття, в межах нашої статті пропонуємо розглянути лише окремі аспекти регламентації та реалізації права на інформування осіб, щодо яких здійснюється кримінальне переслідування в контексті забезпечення справедливого судочинства.

Право на інформування в кримінальному процесі хоча і не регламентовано експліцитно у ЄКПЛ, а лише визначено як змістовні елементи ч. 2 ст. 5 та ч. 3 ст. 6 ЄКПЛ проте, його зміст розкривається в прецедентній практиці Європейсько-

го суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), положеннях Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (далі – МПГПП) (ч. 2 ст. 9, п. «а» ч. 3 ст. 14) [4]; стандартах Європейського комітету з питань запобігання катувань (далі – ЄКЗПК) (п. 37, п. 44) [5] та інших міжнародних документах.

Разом з тим, слід зазначити, що основним документом, який на сьогодні регламентує вищезазначене право є Директива Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу (далі-ЄС) «Про право на інформування в кримінальному процесі» (далі – Директива) [6]. Зазначений документ був прийнятий з метою поступового зближення кримінального процесуального законодавства держав-членів ЄС та встановлення мінімальних правил захисту права на інформування для осіб, щодо яких здійснюється кримінальне переслідування [7]. Тим самим, Рада ЄС визначила право на інформування ключовим складником довгострокового плану дій задля посилення і захисту прав підозрюваних у кримінальних провадженнях на всій території ЄС, а ЄС, в свою чергу, прийняв законодавство, яке регулює це питання і зобов'язує всі держави-учасниці впровадити закони, підзаконні акти та адміністративні положення, які необхідні для забезпечення відповідності зазначеної Директиви [8]¹.

В національному законодавстві право на інформування також не регламентовано в окремій статті. Нормативно закріплено лише його змістовні елементи та вимоги щодо здійснення такого інформування, які розміщені в окремих нормах Конституції України [9], Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК) [10], Закону України «Про Національну поліцію» [11], Закону України «Про попереднє ув'язнення» [12] та ін., але усі вони в майже в цілому дублюють норми міжнародного законодавства.

Аналіз вищезазначених джерел, дозволив зробити висновок про те, що право на інформування в кримінальному процесі включає в себе наступні змістовні елементи: 1) право бути поінформованим про підстави затримання², 2) право бути поінформованим про характер і причини обвинувачення, висунутого проти особи; 3) право особи, щодо якої здійснюється кримінальне переслідування, бути поінформованим про свої права; 4) право особи на доступ до доказів, на яких ґрунтується обвинувачення проти неї.

ЄСПЛ розмежує вищезазначені елементи в залежності від мети інформування. Так, відповідно до рішення ЄСПЛ «Shamayev and Others v. Georgia and Russia», метою інформування про підстави затримання є – надання можливості затриманій особі скористатися правом на ініціювання перевірки законності та обґрунтованості застосування такого запобіжного заходу [13]. В рішенні «Mattocchia v Ital», ЄСПЛ дійшов до висновку що інформування про причини та характер обвинувачення здійснюється з метою надання особам, щодо яких здійснюється кримінальне переслідування, можливостей підготовки адекватного захисту [14]. Мета інформування осіб, щодо яких здійснюється кримінальне переслідування про їх права полягає в ефективному забезпечення реалізації права на справедливий суд (рішення ЄСПЛ «Airey v Ireland») [15]. Інформування про право особи на доступ до доказів, на яких ґрунтується обвинувачення проти неї переслідує декілька цілей: на ранніх стадіях це – надання можливості затриманій особі ефективно оскаржити законність затримання (рішення ЄСПЛ «Shamayev and Others v. Georgia and Russia») [13]; під час усього провадження – забезпечення справедливості провадження та підготовки захисту (рішення ЄСПЛ «Garsia Alva v Germany») [16].

В межах цієї статті вважаємо за доцільним більш детально розглянути процесуальні вимоги лише до першого змістовного елементу, а саме: право бути поінформованим про підстави затримання в контексті забезпечення справедливого судочинства; проаналізувати норми національного законодавства та практику його реалізації на предмет дотримання вищезазначених вимог; виокремити чинники, які ускладнюють їх реалізацію та запропонувати конкретні шляхи їх вирішення.

Відповідно до нормативно-правових документів, які регламентують право на інформування про підстави затримання, таке інформування повинно відповідати наступним вимогам:

– *проактивна позиція сторони обвинувачення*. Повідомлення про причини затримання відповідно до ст. 5 ЄКПЛ є позитивним обов'язком для представників сторони обвинувачення, який вимагає активних дій від них і не може бути виконаний шляхом пасивного забезпечення доступності інформації без доведення її до відома захисту. Отже недостатньо надавати затриманому інфор-

¹ Аналіз вищезазначених документів та вивчення досвіду держав-членів ЄС щодо побудови загальної кримінально-правової політики, зокрема, в галузі кримінального судочинства, для нас не є обов'язковим, оскільки Україна не є членом ЄС, але, на нашу думку, є вельми важливим, адже має на меті визначення орієнтирів реформування національного законодавства в частині реалізації права на справедливий суд.

² Попри те, що право бути поінформованим про підстави арешту передбачене не в ст. 6 ЄКПЛ, яка регламентує право на справедливий суд, а в ст. 5, яка закріплює право на свободу та особисту недоторканність, ми розглядаємо таке право як необхідну умову для забезпечення справедливого судочинства, адже за відсутності поінформованості про причини та підстави затримання – особа позбавляється можливості ефективно захищатися від кримінального переслідування та звертатися до суду для захисту своїх прав.

мацію про підстави його затримання лише тоді, коли він її запитує. Від органів держави може знадобитися вживання додаткових заходів для привертання уваги затриманого до наявної інформації та забезпечення належного розуміння ним такої інформації (рішення ЄСПЛ «Brozicek v Italy» [17], «Mattoccia v Ital» [14]).

- *негайність (терміновість)*. В ч.2 ст. 5 ЄКПЛ йдеться про необхідність такого сповіщення негайно. ЄСПЛ в своїх рішеннях уникає зазначення якогось конкретного максимального строку. Так, наприклад, у справі «Kaboulov v. Ukraine» заявник був заарештований задля його депортації, і ЄСПЛ постановив, що 40-хвилинна затримка в його інформуванні про підстави арешту сама по собі не означала можливого порушення ч. 2 ст. 5. Натомість у справі «Saadi v. the United Kingdom» ЄСПЛ постановив порушення ч. 2 ст. 5, коли заявника, який прагнув політичного притулку, поінформували про причини його затримання в центрі тимчасового перебування лише через 76 годин. Взагалі ЄСПЛ стримано ставиться до коротких затримок у наданні інформації відповідно до Статті 5 (2), але тільки у разі наявності особливостей і складнощів у конкретній справі. Комітет ООН у рішенні з прав людини пішов далі, ніж ЄСПЛ, у поясненні того, що він вважає «негайним» інформуванням.. Так, у рішенні по справі «Krasnova v Kyrgyzstan» він уточнив, що саме мається на увазі під «терміновим порядком», коли визнав порушення ч.2 ст. 9 МПГПП через те, що заявницю не сповістили про причини її арешту протягом першої доби затримання [8]. Отже з вищезазначеного можна зробити висновок, що за загальним правилом представники сторони обвинувачення зобов'язані надавати затриманій особі інформацію про підстави її затримання одразу або в найкоротший термін після затримання, але не пізніше аніж 24 години з моменту затримання.

- *зрозуміла та проста мова*. Відповідно до ч.2 ст.5 ЄКПЛ таке сповіщення повинно бути надане зрозумілою для затриманої особи мовою. В своїх рішеннях ЄСПЛ робить більше акцент на доступності та простоті мови, аніж на тому, щоб таке сповіщення було на рідній мові або на мові, яку особа достатньо розуміє і на якій може спілкуватися. Так, відповідно до рішення ЄСПЛ «Fox, Campbell and Hartley v the UK» від 30 серпня

1990 р. інформація про причини арешту повинна бути надана в такий спосіб, щоб людина могла її зрозуміти, тобто «простою, не перевантаженою спеціальною термінологією мовою»[18]. Проте не викликає жодних сумнівів, що таке сповіщення повинно відбуватися рідною або тією мовою, яку особа розуміє, оскільки права, які регламентовані в ст. 6 ЄКПЛ повинні існувати не лише в теорії, але й ефективно реалізуватися на практиці, а відсутність зрозумілого інформування осіб, щодо яких здійснюється кримінальне переслідування про підстави затримання – жодним чином не сприяє реалізації права на справедливий суд.

- *достатність та детальність*. Відповідно до рішення ЄСПЛ «Fox, Campbell and Hartley v the UK» таке інформування повинно охоплювати «правові та фактичні підстави» арешту [18]. Комітет ООН з прав людини у справі «Drescher Caldas v. Uruguay» уточнив, якого рівня деталізації наданої затриманим інформації вимагає стаття 9 (2) МПГПП. Комітет зазначив, що така інформація має бути достатньою для того, щоби підозрюваний міг «вжити негайних заходів задля свого звільнення, якщо вважає, що названі причини арешту є вигаданими або необґрунтованими» та ухвалив, що інформування заявника про його арешт у рамках вжитих Уругваєм «оперативних заходів безпеки» без будь-якого зазначення висунутих йому претензій було недостатньо [8].

- *триваючий характер обов'язку інформувати*. Особа повинна інформуватися про причини свого арешту протягом всього часу перебування її під арештом, а не лише відразу після затримання. Так, у рішенні ЄСПЛ «Savenkova v. Russia», суд постановив, що державні органи не можуть просто надалі посилатися на ті причини, за яких здійснили первісне затримання; вони, натомість, мають пояснити, чому ці причини все ще мають нагальний характер з посиланнями на конкретні факти, що стосуються особистих обставин затриманої особи та її поведінки [19].

Попри те, що відповідно до національного законодавства, представники сторони обвинувачення, також зобов'язані під час інформування затриманої особи про підстави її затримання дотримуватися певних вимог, а саме: бути проактивними; здійснювати таке інформування негайно; інформувати особу про підстави затримання зрозу-

³ Інші процесуальні вимоги (достатність та детальність; триваючий характер інформування) окремо не регламентуються в КПК України, однак аналіз норм чинного законодавства та опитування практичних працівників дає підстави зробити висновок, про те, що інформування про підстави затримання найчастіше відбувається шляхом усного сповіщення особи з подальшим занесенням до протоколу затримання відповідної підстави затримання у тому вигляді, в якому вона відображена у відповідній статті кримінального процесуального законодавства. Надалі затримана особа інформується про підстави затримання лише на її вимогу. Проте, оскільки копія зазначеного протоколу надається затриманій особі – можна стверджувати що процесуальний порядок інформування передбачений в КПК України у разі дотримання усіх процесуальних вимог такого інформування надає можливість затриманій особі вжити негайних заходів задля свого звільнення, якщо вона вважає своє затримання незаконним, зокрема – скористатися правом на ініціювання перевірки законності та обґрунтованості застосування такого запобіжного заходу.

мілою для неї мовою (ст. 29 Конституції України, ч.ч. 4, 5 ст. 208 КПК, ч. 3 ст. 212 КПК)³, системний аналіз чинного законодавства, вивчення матеріалів кримінальних проваджень та опитування практичних працівників дозволив зробити висновок про наявність окремих перепон під час реалізації вищезазначених вимог в практичній діяльності представників сторони обвинувачення, а саме:

1) вищеперераховані процесуальні вимоги встановлені лише щодо представників сторони обвинувачення, які здійснюють інформування під час затримання в порядку ст. 208 КПК та затримання особи яка вчинила кримінальне правопорушення за межами України в порядку ст. 582 КПК. Під час здійснення превентивного затримання в порядку ст. 15-1 ЗУ «Про боротьбу з тероризмом» [20] та затримання на підставі ухвали слідчого судді (ст. 191 КПК), законодавець не передбачив можливості затриманим особам скористатися своїм правом на інформування, в тому числі і щодо підстав затримання, а регламентував лише вимогу для представників сторони обвинувачення щодо невідкладного надання такій особі копії рішення про її затримання;

2) попри те, що майже усі опитані практичні працівники (93%) зазначили що не порушують вимогу негайності інформування про підстави затримання, автори дослідження «Права людини за зачиненими дверима. Звіт за результатами дослідження «Процесуальні гарантії затриманих осіб»» ставлять під сумніви такі висновки та зазначають що перевірити на практиці, чи справді особу повідомили з перших хвилин затримання про його справжні причини, вкрай складно. Першим офіційним документом, в якому зазначені первинні звинувачення особи, є протокол про затримання, копія якого має бути негайно вручена затриманому, а також надіслана прокурору (ч. 5 ст. 208 КПК). Однак проблема полягає в тому, що КПК чітко не зазначає, коли саме має бути складений протокол про затримання особи. Відсутня й норма щодо негайності проведення допиту затриманої особи. Як наслідок, про справжні причини затримання особа може дізнатися й через кілька годин після фак-

тичного затримання [21]. Також порушенню вимоги негайності повідомлення особі про підстави її затримання, на нашу думку, сприяє відсутність єдиного розуміння хто є уповноваженою службовою особою на затримання, а тому обов'язки які покладаються на таку особу, зокрема і інформування щодо підстав затримання, непоодинокі виконуються не особою, яка безпосередньо здійснила затримання, а слідчим після доставлення затриманої особи до органу досудового розслідування лише після спливу певного проміжку часу;

3) результати опитування свідчать про те, що практичні працівники цілком усвідомлюють свої зобов'язання щодо необхідності негайного повідомлення затриманій особі про підстави її затримання на зрозумілій для неї мові, але майже усі вони зазначають що на сьогоднішній день не в змозі якісно забезпечити належним чином цю вимогу через відсутність цілодобової лінгвістичної допомоги та надієвість під час затримання вже існуючого механізму залучення перекладачів через Центри з надання безоплатної правової вторинної допомоги [22].

Отже результати дослідження дають підстави стверджувати про існування розбіжностей між вимогами законодавства у сфері інформування про підстави затримання, та практикою реалізації таких законодавчих норм у діяльності представників сторони обвинувачення. Зазначеним недолікам реалізації права інформування про підстави затримання сприяють також окремі прогалини у нормативно-правовому регулюванні цих процедур. З цією метою, пропонується: доповнити ст. 191 КПК та ст. 15-1 України ЗУ «Про боротьбу з тероризмом» наступним положенням: «порядок затримання таких осіб та розгляду скарг про їх затримання здійснюється відповідно до статей 206 та 208 КПК України а також передбачити дієвий механізм цілодобового забезпечення через Центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги термінової лінгвістичної допомоги для осіб, щодо яких здійснюється кримінальне переслідування і які не володіють мовою кримінального судочинства.

Література

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 30 листоп. 2015 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04 листоп. 1950 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004.
3. Іващенко О.В. Інформування учасників кримінального провадження : автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2013. 20 с.
4. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (Прийнятий резолюцією 2200 (XXI) Генеральної Асамблеї від 16.12.1966 р.). Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи. К., 1992. С. 36–62.
5. Мінімальні стандарти належного поведіння: аналіз національного та міжнародного досвіду : практичний посібник. Ю.Л. Белоусов, М.М. Гнатівський, В.О. Гацелюк, А.Л. Федорова; за заг.ред. Ю.Л. Белоусова. К.: Баїте, 2013. 170 с.
6. Directive 2012/13/EU of the European Parliament and the Council of 22 May 2012 on the right to information in criminal proceedings. OJ L 142, 1.6.2012, p. 1–10.
7. Козерацька О.С. Правові основи співробітництва в сфері кримінального судочинства в рамках Угоди про асоціацію між Європейським Союзом та Україною/ *Правовий вимір конституційної та кримінальної юрисдикції в Україні та світі. Перші юридичні читання* : матеріали Всеукр. дистанційної конф., присвяч. 20-річчю створення екон.-правового ф-ту (27 квіт., 2018 р., м. Одеса) : зб. тез доп. / ОНУ ім. І.І. Мечникова, ЕПФ ; уклад.: А. В. Левенець, О. В. Нарожна ; за заг. ред.: Л. О. Корчевна, І. А. Дришлюк. Одеса : Фенікс, 2018. С. 161–166.
8. Право на інформацію в кримінальному процесі: Порадник для адвокатів щодо здійснення захисту, гарантованого державою. Правова Ініціатива Відкритого Суспільства. URL: http://ulaf.org.ua/wp-content/uploads/2013/12/BPD_poradnyk_2.pdf.
9. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
10. Кримінальний процесуальний Кодекс України від 13 квітн. 2012 р. № 4651-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>
11. Про Національну поліцію: закон України від 02 липня 2015 року № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
12. Про попереднє ув'язнення: закон України від 30 червня 1993 року № 3352-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3352-12>.
13. Рішення ЄСПЛ Shamayev and Others v. Georgia and Russia, від 12.04.05. URL: <https://hudoc.echr.coe.int>.
14. Рішення ЄСПЛ Mattoccia v Ital від 25.07.200. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_004.
15. Рішення ЄСПЛ Airey v Ireland від 09.10.1979. URL: <https://hudoc.echr.coe.int>.
16. Рішення ЄСПЛ Garcia Alva v Germany від 13.02.2001. URL: <https://hudoc.echr.coe.int>.
17. Рішення ЄСПЛ Brozicek v Italy від 09.12.1989. URL: <https://hudoc.echr.coe.int>.
18. Рішення ЄСПЛ Fox, Campbell and Hartley v the UK від 30.08.1990. URL: <https://hudoc.echr.coe.int>.
19. Рішення ЄСПЛ Savenkova v. Russia від 04.03.2010. URL: <https://hudoc.echr.coe.int>.

20. Белоусов Ю., Сівак Т., Сущенко В., Токарєв Г., Швець С. Права людини за зачиненими дверима. Звіт за результатами дослідження «Процесуальні гарантії затриманих осіб» К.: 2015. 208 с. URL: http://ulaf.org.ua/wp-content/uploads/2017/02/UA_Inside_Police_Custody_in_Ukrainian.pdf.

21. Про деякі питання залучення перекладачів (сурдоперекладачів) для забезпечення надання безоплатної вторинної правової допомоги : постановою КМУ від 24 черв. 2016р. № 401. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-2016>.

Анотація

Рогальська В. В. Регламентация та реалізація права на інформування осіб щодо яких здійснюється кримінальне переслідування в контексті забезпечення справедливого судочинства: окремі аспекти. – Стаття.

У статті проаналізовано міжнародні та вітчизняні нормативно-правові акти, які регламентують право на інформування в кримінальному процесі в контексті забезпечення права на справедливий суд. Визначено змістовні елементи права на інформування в кримінальному процесі та проаналізовано мету та процесуальні вимоги інформування про підстави затримання. Розглянуто основні чинники, які ускладнюють його реалізацію та запропоновано конкретні шляхи вирішення зазначених проблем.

Ключові слова: право на справедливий суд, право на інформування, мета інформування, інформування про підстави затримання.

Аннотация

Рогальская В. В. Регламентация и реализация права на информирование лиц в отношении которых осуществляется уголовное преследование в контексте обеспечения справедливого судопроизводства: отдельные аспекты. – Статья.

В статье проанализированы международные и отечественные нормативно-правовые акты, регламентирующие право на информирование в уголовном процессе в контексте обеспечения права на справедливый суд. Определены содержательные элементы права на информирование в уголовном процессе и проанализированы цели и процессуальные требования информирования об основаниях задержания. Рассмотрены основные факторы, которые затрудняют его реализацию и предложены конкретные пути решения указанных проблем.

Ключевые слова: право на справедливый суд, право на информирование, цель информирования, информирование об основаниях задержания.

Summary

Rohalska V. V. Regulation and exercise of the right to be informed of persons prosecuted in the context of fair trial: individual aspects. – Article.

The article analyzes international and domestic legal acts regulating the right to information in criminal proceedings in the context of ensuring the right to a fair trial. The substantive elements of the right to information in the criminal process have been defined and the purposes and procedural requirements for informing about the grounds of detention have been analyzed. The main factors that make it difficult to implement and propose concrete ways of solving these problems are considered.

Key words: right to a fair trial, right to information, purpose of informing, informing about the grounds of detention.

УДК 343.71

А. Ю. Стащак
кандидат юридичних наук,
докторант Харківського національного
університету внутрішніх справ

ЗАКОННІСТЬ ЯК ПРИНЦИП ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Постановка проблеми. Здійснення правоохоронної діяльності, зокрема шляхом проведення негласних заходів, в тому числі пов'язаних із обмеженням конституційних прав, з одночасним дотриманням прав та свобод особи, виконанням вимог чинного законодавства, можливими є лише виключно у випадку повноцінної та ефективної реалізації принципу законності як одного із основних під час здійснення оперативно-розшукової діяльності. Водночас, аналізуючи чинне законодавство, емпіричний матеріал та фахову юридичну літературу відповідь щодо того, яким чином повинно відбуватись реалізація принципу законності під час оперативно-розшукової діяльності не можливо отримати, адже сьогодні існує велика кількість наукових праць присвячених безпосередньо вивченню законності як основоположного фактору під час правоохоронної діяльності, однак стосовно безпосередньо реалізації в контексті оперативно-розшукової протидії злочинності залишилось не достатньо вивченим.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання проблеми. Взагалі в теорії оперативно-розшукової діяльності дослідженню питань, пов'язаних із принципами оперативно-розшукової діяльності було присвячено досить велику кількість досліджень. Зокрема, на рівні монографічних досліджень окреслена проблематика була частково досліджена останніми роками в монографії М. С. Цуцкїрідзе на тему: «Кримінально-процесуальна діяльність слідчого: теоретичні, правові та праксеологічні засади», кандидатській дисертації Д.М. Ценова на тему: «Оперативно-розшукове забезпечення підрозділами кримінальної поліції досудового розслідування злочинів корисливо-насильницького спрямування» та на рівні методико-практичного матеріалу М. М.Перепелицею в лекції на тему: «Поняття, завдання, принципи та правова основа оперативно-розшукової діяльності». Однак аналізуючи вказані наукові праці, а також наукові розробки інших фахівців у сфері оперативно-розшукової діяльності слід дійти висновку, що безпосередньо питання законності як принципу ОРД ще не досліджувалось.

Метою статті є визначення загальних засад реалізації принципу законності під час здійснення оперативно-розшукової діяльності.

Виклад основ матеріалу. Перші згадки про цільність використання законності як основопо-

ложного фактору в протидії злочинності датуються ще за часів Руської Правди, однак здебільшого в контексті дотримання норм права та моралі.

Водночас, з розвитком державно-правового устрою, переходом на формування гуманістичного підходу та забезпечення певного верховенства права в усіх сферах державного регулювання процесів протидії злочинності призводить до того, що з середини ХІХ сторіччя законність починає все частіше згадуватись науковцями та законодавцем в якості критерію оцінювання дій правоохоронців.

Починаючи ж з ХІХ ст. в науковому житті «законність» вводиться у якості терміна, що позначає направлення діяльності певного суб'єкта на забезпечення демократії, прав та свобод особи, їх реалізації та не обмеження.

Сьогодні ж відповідно до юридичного словника «законність» (верховенство закону), пропонується розуміти як неухильне виконання законів і відповідних їм правових актів усіма органами держави, посадовими та іншими особами або одним з елементів демократії та правової держави. До того ж синонімами поняття «законність» визначаються такі терміни як: валідність, допустимість, закономірність, легальність, легітимність, легітимність, вмотивованість, обґрунтованість, виправданість, ґрунтовність, праведність, вірність, правомірність, резонансність, справедливість, харіномія [1].

Водночас, слід відмітити, що сьогодні в науковій літературі існують декілька варіантів тлумачення поняття «законності», досліджувати які потрібно слідкуючи такому порядку: слідували правилу – застосовувати в пізнанні можливості детального аналізу і осмислення отриманих результатів, їх співвідношення з предметною областю (об'єктивною реальністю), зі старими уявленнями про неї [2, с. 51].

Отже, першу групу становлять думки вчених, в яких розглядається поняття «законності» як певний вид діяльності відповідних суб'єктів. Зокрема, як приклад можна навести такі твердження:

- сутність законності полягає в однаковому розумінні, усвідомленні і точному здійсненні дій щодо дотримання норм і правил чинного законодавства державними органами, в тому числі і правоохоронними органами, так як вони спеціально для цього створені і зобов'язані повсякденно здійснювати охорону прав і свобод, законних інтересів особистості, суспільства і держави [3];

- законність в діяльності правоохоронних органів визначається як режим функціонування її співробітників, який складається в строгому дотриманні ними демократичної Конституції і норм відповідних їй законів, включаючи рішення судів і акти правозастосування відомчих структур. В кінцевому рахунку, законність виражається в забезпеченні та захисті прав і свобод людини як найвищої цінності держави [4].

Друга група вчених здійснює розгляд законності як похідної від Закону.

Зокрема на думку Дмитрієва Ю.А. та І. Ф. Казміна поява законності вплітається в процеси походження права і держави, її природа безпосередньо пов'язана з законотворчою діяльністю. Але під законністю слід розуміти не тільки закони, не їхня сукупність і навіть не управління суспільством за допомогою законів, хоча останнім розуміння дуже тісно стикається з режимом законності. Якщо немає законів, то і про законність мови не буде. Закони – основа законності. Управління людьми за допомогою видання законів, які містять загальні правила поведінки, обов'язкові для виконання, – альфа і омега законності. Не можна ототожнювати законність і з діяльністю людей, з їх правомірними вчинками, з їх відносинами, що розвиваються на основі і в рамках закону. Тим самим ми будемо ототожнювати законність з правовим порядком. Саме правопорядок визначають зазвичай як сукупність правових відносин, що складаються на основі законності, як порядок у відносинах людей, що базується на законах і їх суворому виконанні [5].

Зміст законності відображає роль закону в суспільному житті, його панування і непорушність у взаємовідносинах держави і особистості. Законність необхідна для забезпечення свободи і реалізації права громадян, здійснення демократії, освіти і функціонування громадянського суспільства, науково обґрунтованого побудови і раціональної діяльності державного апарату.

С. Г. Дробязко і В. С. Козлов., погоджуються із вказаною точкою зору та зазначають що законність може зберігатися і при правопорушенні. «Так, порушується законність, якщо злочини не караються, неправосудний вирок не скасовано, незаконне рішення державного органу залишається в силі і т. Д. Ні, не порушується законність, якщо в установленому законом порядку права потерпілого відновлені, злочинець покараний, незаконну постанову скасовано і т. д., т. е. коли закон перемиг. Тому визначають, законність – це торжество закону, такий стан взаємовідносин в державі і суспільстві, при якому робиться все можливе, щоб закон ніким не порушувався, а в разі порушення знову-таки робиться все можливе, щоб без зволікання відновити порушені права і покарати винних» [6].

Однак на нашу думку, більш ірраціонально виправданою є думка третьої групи вчених які визначають що законність – комплексне (принцип, метод, режим) соціально-правове явище, що характеризує організацію і функціонування суспільства і держави на правових засадах.

Зокрема, на думку Ю.А. Дмитрієва законність – явище багатопланове, ємне. Тому поширені численні визначення, що розкривають той чи інший аспект законності, ту чи іншу її зв'язок з соціальними процесами. Це і принцип діяльності державних органів, і своєрідний політико-правовий режим суспільного життя, і суворі вимога дотримання законів [5].

В той самий час О.Ф. Скакун зазначає, що хоча термін «законність» є похідним від терміна «закон» однак будучи комплексним поняттям, охоплює всі сторони життя права – від його ролі в створенні закону до реалізації його норм в юридичній практиці. Законність відображає правовий характер організації суспільно-політичного життя, органічний зв'язок права і влади, права і держави, права і суспільства. Вимога законності в рівній мірі відноситься до вищих органів державної влади, до інших державних органів, які беруть в рамках своєї компетенції підзаконні акти (сфера правотворчості), до безпосередніх виконавців законів – посадовим особам, а також до громадських організацій, комерційним корпораціям, громадянам (сфера право реалізації). Тобто законність характеризується єдністю двох ознак:

- зовнішнього (формального) – обов'язком виконувати розпорядження законів і підзаконних правових актів державними органами, посадовими особами, громадянами і різними об'єднаннями;
- внутрішнього (сутнісного) – наявністю науково обґрунтованих і відповідних праву законів; якістю законів [7].

Водночас, усі вказані твердження мають й деякі неточності, зокрема:

- недоцільно розглядати законність як основу виключно певної діяльності, практика свідчить, що окреслене поняття є більш ширшим включаючи в себе не тільки певні дії, а й підготовку до них, створення умов їх забезпечення та здійснення, отримання певних результатів;

- розгляд законності лише як похідної від видання певного Закону також обмежує поняття «законності» лише певними правовідносинами, що встановлюються та регулюються Законом, при цьому не враховуються, суміжні процеси;

- розгляд «законності» ж одночасно як принципу, методу, вимог, також є не досить коректним оскільки при такому підході не враховуються особливості організаційно-тактичного характеру їх реалізації окремо один від одного, а лише визначаються загальні вимоги до «законності».

Аналізуючи наведені твердження можна дійти висновку, що спільним для них є:

- розгляд «законності» як основи певної діяльності;
- способу державного регулювання певної діяльності шляхом встановлення певних меж та обмежень;
- визначення граничних показників між легітимністю та анархічністю дій владних суб'єктів;
- розкриття сутності «законності» через приму її впливу на певні соціально-державні процеси та механізми.

В той самий час, говорячи про «законність» як принцип саме оперативного-розшукової діяльності слід відмітити, що в теорії оперативного-розшукової діяльності досить часто вказане поняття ототожнюють із поняттям «гарантії законності», однак гарантії законності це комплекс організаційних, політичних, економічних, ідеологічних чинників та юридичних заходів, які займаються забезпеченням дотримання законів, прав громадян та інтересів суспільства і держави та існують загальні умови, які створюють сприятливе середовище гарантії законності: політичні, економічні, ідеологічні, соціальні і суспільні умови [8]. Разом з цим, враховуючи, що взагалі принципи оперативного-розшукової діяльності є сполучною ланкою в будь-якій системі, вони не існують самі по собі, поза будь-якої діяльності, яка дає їм конкретне організаційне і тактичне наповнення. У той же час вони вносять єдність в тлумачення знання і служать відображенням в ньому основних об'єктивних закономірностей будь-якої діяльності. Зовнішнє відхилення від принципів неминує призводить до збочень її суті, а при великій кількості відхилень – до переродження в інший вид діяльності. Тобто, по суті, гарантії законності в оперативного-розшуковій діяльності це умови для здійснення певної діяльності, а їх реалізація відбувається шляхом здійснення певних дій уповноваженими суб'єктами виключно відповідно до норм чинного законодавства, а принципи – це основа таких дій. Можна обґрунтовано казати про те, що «принцип законності» є більш ширшим поняттям аніж «гарантії законності», та по суті під час оперативного-розшукової діяльності реалізація принципу законності якраз й відбувається через дотримання гарантії законності відповідними суб'єктами.

Враховуючи вказане можна дійти висновку, що реалізація принципу законності під час здійснення оперативного-розшукової діяльності полягає в комплексі:

- прийняття законодавцем всіх необхідних нормативно-правових актів, що здатні створити передумови для протидії злочинності та правопідносин між суб'єктами такої діяльності, об'єктами контролю, контролюючими органами;

- забезпечення працівниками, що здійснюють оперативного-розшукову діяльність виконання вимог чинного законодавства, недопущення порушення прав та свобод особи;

- виконання окремими суб'єктами контрольних-наглядових функцій щодо недопущення необґрунтованого порушення прав та свобод особи, втручання в особисте життя осіб або безпідставного здійснення оперативного-розшукової діяльності; встановлення причин та умов, що здатні спричинити порушення законності, виявлення порушень та впровадження системи покарання за такі порушення;

- створення умов ідеологічного, культурного, економічного та ін. характеру, що здатні позитивно вплинути на фактичне дотримання гарантії законності як безпосередніми виконавцями, так й відповідними контролюючими органами.

Література

1. Законность. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/14783>
2. Елинский В.И. Основы методологии теории оперативно-розыскной деятельности. М.: Изд-ль Шумилов И.И., 2001.
3. Четвертиков В.С. Правоохранительные органы. URL: https://studref.com/346687/pravo/obespechenie_zakonnosti_deyatelnosti_pravoohranitelnyh_organov
4. Федоринова Е.А. Законность в деятельности органов внутренних дел в соотношении с правовой политикой государства. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zakonnost-v-deyatelnosti-organov-vnutrennih-del-v-sootnoshenii-s-pravovoy-politikoy-gosudarstva>.
5. Ю.А. Дмитрієв, І. Ф. Казьмін і ін. Загальна теорія права. 1996. URL: <https://jurisprudence.club/teoriya-gosudarstva-prava-uchebnik/ponyatie-zakonnosti-mesto-jizni-59651.html>.
6. Дробязко С. Г., Козлов В. С. Общая теория права. Минск, 2005. 496 с.
7. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : Підручник. Харків: Консум; Ун т внутр. справ, 2000. 704 с.
8. Гарантии законности: понятие и виды. URL: <https://alekssandr.jimdo.com/%D1%82%D0%B3%D0%BF/60-%D0%B3%D0%B0%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%82%D0%B8%D0%B8-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8-%D0%BF%D0%BE%D0%BD%D1%8F%D1%82%D0%B8%D0%B5-%D0%B8-%D0%B2%D0%B8%D0%B4%D1%8B/>.

Анотація

Стацхак А. Ю. Законність як принцип оперативного-розшукової діяльності. – Стаття.

В статті зроблено спробу визначити загальні засади реалізації принципу законності під час здійснення оперативного-розшукової діяльності. Аналізується фахово юридична література, визначаються позитивні та негативні моменти різних підходів до окреслення поняття «законність», проводиться співвідношення поняття «принцип законності» та «гарантії законності». Констатується, комплекс основних положень в яких відбувається реалізація принципу законності під час здійснення оперативного-розшукової діяльності.

Ключові слова: принцип, законність, оперативного-розшукова діяльність.

Аннотация

Стащак А. Ю. Законность как принцип оперативно-розыскной деятельности. – Статья.

В статье сделана попытка определить общие принципы реализации принципа законности при осуществлении оперативно-розыскной деятельности. Анализируется профессиональная юридическая литература, определяются положительные и отрицательные моменты различных подходов к разработке понятия «законность», проводится соотношение понятия «принцип законности» и «гарантии законности». Констатируется, комплекс основных положений в которых происходит реализация принципа законности при осуществлении оперативно-розыскной деятельности.

Ключевые слова: принцип, законность, оперативно-розыскная деятельность.

Summary

Stashchak A. Yu. Legality as a principle of operational search activity. – Article.

The article attempts to determine the general principles of the implementation of the principle of legality during the conduct of search operations. The professional legal literature is analyzed, the positive and negative aspects of different approaches to defining the concept of "legality" are determined, the relation between the concept of "principle of legality" and "guarantees of legality" is conducted. It is stated that the set of basic provisions in which the principle of legality is realized during the implementation of operational search activities.

Key words: principle, legality, search and operative activity.

УДК 343.983.25

С. Ю. Стратонов
слідчий Державного бюро розслідувань

ПРЕДМЕТ ЕКСПЕРТИЗИ ВСТАНОВЛЕННЯ ДАВНОСТІ ДОКУМЕНТУ

Постановка проблеми. Питання, пов'язані з встановленням предмета та завдань експертизи встановлення давності документу, відіграють ключову роль як у визначенні сутності вказаної судової експертизи, так і забезпеченні її проведення. Як вірно з цього приводу зазначає І.І. Попович, ефективність проведення судово-технічної експертизи документів залежить від вирішення декількох проблем: організаційно-правової, яка включає регулювання й регламентацію судово-експертної діяльності; методологічної, яка потребує чіткого визначення предмета дослідження, конкретизацію завдань, визначення компетенції експерта; інформаційно-методичної, що включає питання інформаційного й методичного забезпечення проведення судово-технічної експертизи документів. Одним із важливих залишається питання щодо предмета такого виду експертизи [1, с. 326]. Вказані в повній мірі стосуються й можуть бути застосовані по відношенню до предмета експертизи встановлення давності документу.

Більше того, необхідність визначення предмета судової експертизи в цілому й експертизи встановлення давності документу зокрема обумовлюється тим, що предмет експертизи представляє собою її суттєву ознаку, якою визначається природа і джерело знань експерта конкретної спеціальності [2, с. 231; 3, с. 19-25]. На зазначену рису досліджуваної категорії вказує й С.В. Євдокіменко. Намію думку, правильне визначення предмета судової експертизи впливає на практичну діяльність експерта, коло питань, які ним вирішуються, і межі його компетенції. У свою чергу від конкретних питань, які ставляться ініціатором перед експертом, залежить перелік матеріалів, що будуть направлені на дослідження [4, с. 37-38]. Відповідно, як підсумовує М.В. Топорова, предмет судової експертизи є поняттям не тільки теоретичним, а й правовим, оскільки не тільки визначає можливість різних родів (видів) експертиз і дозволяє відмежовувати їх одну від одної, а й устанавлює межі компетенції експерта [5, с. 31].

Окрім правового й теоретичного аспектів, предмету судової експертизи притаманний і практичний. На останньому свою увагу зосередив А.В. Лубенцов. Учений відзначає, що у практичному аспекті в предметі судової експертизи виділяють процесуальну та гносеологічну сторони. Процесуальна сторона предмета судової експертизи має вираз у колі обставин, що встановлюються за допомогою спеціальних знань і є елементами систе-

ми доказів. Гносеологічна сторона предмета судової експертизи має вираз у тому, що предметом пізнання під час практичного експертного дослідження є властивості об'єкта дослідження [6, с. 200].

Аналіз останніх досліджень. У науковій літературі предмет судової експертизи розглядають у нерозривному зв'язку із завданнями. Більше того, чимало вчених поділяє думку, що вказані поняття є однозначними. Адже предмет експертизи є сукупністю обставин, які необхідно встановити шляхом проведення досліджень з використанням методів і засобів науки, техніки тощо задля вирішення окремих завдань, які в своїй сукупності формують мету конкретної судової експертизи. Мета ж експертизи полягає у проведенні експертом спеціального дослідження. Таке дослідження передбачає отримання таких нових фактичних даних, які досі ініціаторам проведення експертизи не були відомі та які іншим способом встановити неможливо [7, с. 89]. Зокрема, вказаного підходу дотримується О.Р. Шляхов, який визначає предмет судової експертизи шляхом перерахування цілей такого дослідження. А саме: предмет судової експертизи містить фактичні дані, обставини справи, встановлювані на основі спеціальних криміналістичних досліджень у процесі розв'язання, пов'язаних із ідентифікацією особи, предметів, речей та інших обставин справи [8, с. 1-17].

У зв'язку із вищезазначеним у представленій статті з метою визначення предмета експертизи встановлення давності документу проаналізуємо наукові підходи до визначення предмета судової експертизи, предмета технічної експертизи документів і предмета експертизи встановлення давності документу.

Виклад основного матеріалу. В.Д. Арсеньєв визначає предмет експертизи як сторони, властивості та відношення її об'єктів, досліджуваних засобами, методами, методиками експертизи з метою розв'язання питань, які мають значення за справою та перебувають у межах спеціальної компетенції відповідної галузі знань [9, с. 4-5]. Вважаємо, що наведене тлумачення потребує уточнення. Не можна предмет будь-якого пізнання, в тому числі судової експертизи, трактувати як певні ознаки, риси чого-небудь. Це насамперед конкретні, фактичні дані, які підлягають встановленню. Тому цілком підтримуємо твердження, що предметом експертного дослідження є не сам факт або явище, а встановлення цього факту, явища або судження про факт, що представлений

експертові. Йдеться про предмет дослідження, і в даному випадку поняття предмета рівноцінне поняттю мети. Факти ж, явища і т. ін. є об'єктом експертизи, тобто тими засобами, за допомогою яких експерт вирішує свої завдання. Предметом судової експертизи є вирішення експертних завдань з метою встановлення фактичних даних на основі дослідження об'єктів – матеріальних носіїв інформації про факт або подію за допомогою спеціальних методів і методик [10, с. 18-19].

Тому предмет судової експертизи слід розуміти та тлумачити як фактичні дані та обставини справи (провадження), встановлювані судовим експертом на підставі використання спеціальних знань шляхом застосування відповідних засобів (методів) при дослідженні матеріальних та матеріалізованих носіїв інформації з метою вирішення завдань судової експертизи. Ці фактичні дані й обставини мають значення для кримінального провадження, вирішення справи про адміністративне правопорушення, цивільної, господарської, адміністративної справи або виконання рішень суду встановлюються на підставі спеціальних знань судового експерта та визначаються завданнями (питаннями), поставленими перед судовим експертом або в порядку експертної ініціативи [11, с. 25].

Слід відмітити тлумачення терміну «предмет судової експертизи», запропоноване А.І. Лозовим, Е.Б. Сімаковою-Єфремян, В.Ю. Шепітьком, а саме як фактичних даних (фактів) і обставин, що мають значення для кримінального провадження, вирішення справи про адміністративне правопорушення, цивільної, господарської, адміністративної справи або виконання рішень суду, які встановлюються на підставі застосування спеціальних знань судового експерта та визначаються завданнями (питаннями), поставленими перед судовим експертом, або в порядку експертної ініціативи [12, с. 165]. На нашу думку, вказана дефініція в повній мірі розкриває сутність і значення предмета судової експертизи, а також його зв'язок із завданнями експертизи.

Разом із тим, потрібно відзначити, що предмет судової експертизи може варіюватися в залежності від рівня загальності. Ось чому М.Г. Щербаківський надає визначення понять «предмет роду експертизи» і «предмет конкретної експертизи». Під першим терміном запропоновано розуміти доказову чи орієнтуючу інформацію, яка може бути отримана на сучасному етапі розвитку судової експертизи дослідженням спеціального об'єкта, котрий є частиною властивостей об'єкта роду експертизи, а під другим – доказову чи орієнтуючу інформацію, яка може бути отримана дослідженням безпосереднього об'єкта, котрий є частиною властивостей наданого на експертизу конкретного матеріального носія [13, с. 145].

Як уже зазначалося раніше, експертиза встановлення давності документу є підвидом технічної експертизи документів. Тому з метою встановлення предмета експертизи встановлення давності документу вбачається логічним здійснити аналіз наукових підходів до визначення предмету технічної експертизи документів. Адже, як відомо, вказані експертизи співвідносяться як окреме й загальне. Відповідно, щоб детальніше висвітлити риси окремого, спочатку варто ретельно ознайомитися з властивостями загальними.

Предмет судово-технічної експертизи документів, на думку О.В. Воробей, становлять факти і обставини, пов'язані з виготовленням документів, способом внесення у них змін, виявленням невидимих записів тощо, які встановлюються на основі спеціальних знань у галузі технічного дослідження (або інакше – техніко-криміналістичного дослідження) документів у передбаченому законом порядку. При цьому до основних (загальних) завдань вказаної експертизи відносяться: визначення способу виготовлення документу; встановлення факту і способу зміни змісту документа; відновлення погано видимих і невидимих записів; відновлення первинного виду документа; визначення часу виготовлення документа; ідентифікація знарядь, засобів, обладнань і матеріалів, що застосовувалися для виготовлення документа, а також його виконавця [14, с. 20, 22].

Деяко подібним за своїм змістом є трактування предмета судово-технічної експертизи документів, запропоноване І.І. Поповичем. Учений визначає його як фактичні обставини, які встановлюються в процесі техніко-криміналістичного дослідження, що пов'язані із виготовленням документів, отождоженням матеріалів документів й технічних засобів виготовлення документів, що можуть мати значення доказів за кримінальними провадженнями, цивільними, адміністративними й господарськими справами [1, с. 327].

В.С. Сезонов, визначаючи предмет комплексного криміналістичного дослідження транспортних засобів, виокремив такі його компоненти: характер завдань, що вирішуються особами, які володіють спеціальними знаннями, (об'єднаність криміналістичними методами); їх спрямованість на встановлення фактів знищення, подробиць або заміни номерів та агрегатів транспортного засобу, а також внесення змін до документів, що їх супроводжують [15, с. 83]. З наведеного помітно, що запропоноване визначення різниться за формою викладу, а от зміст не відрізняється від загальноприйнятого в криміналістиці та судовій експертології.

Що ж стосується предмета експертизи встановлення давності документу, то М.В. Топорова, досліджуючи криміналістичну експертизу встановлення відносної давності виконання реквізитів документів, встановила, що предметом вказаної

експертизи є фактичні дані, пов'язані з визначенням часових характеристик виконання реквізитів документа, які отримані на основі застосування спеціальних знань у встановленому законом порядку та використовуються для доказування в судочинстві [5, с. 31]. По аналогії можна зазначити, що предметом експертизи встановлення абсолютної давності документу є фактичні дані, пов'язані з визначенням відповідності часу виготовлення документу вказаній у ньому даті за допомогою спеціальних знань у галузі техніко-криміналістичного дослідження документів з метою встановлення істини.

Висновки. Підсумовуючи вищезазначене, зазначимо, що під предметом експертизи встановлення давності документу слід розуміти фактичні дані, пов'язані з визначенням відповідності часу виготовлення документу вказаній у ньому даті або хронологічної послідовності нанесення окремих реквізитів документа, які отримані на основі використання експертом у передбачених законом випадках і порядку спеціальних знань у галузі техніко-криміналістичного дослідження документів.

Література

1. Попович І.І. Проблеми визначення предмета судово-технічної експертизи документів. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 1. С. 326–328.
2. Гончаренко В.Г. Експертизи у судочинстві : наук.-практ. посіб. / За заг. ред. В.Г. Гончаренка, І.В. Гори. Київ: Юрінком Інтер, 2015. 504 с.
3. Шляхов А.Р. Предмет некоторых видов судебной экспертизы. *Вопросы криминалистики*. 1963. № 8-9. С. 19–25.
4. Євдокіменко С.В. Теорія і практика судово-економічної експертизи : монографія. Харків: Панов, 2016. 540 с.
5. Топорова М.В. Криміналістическая экспертиза установления относительной давности выполнения реквизитов документов : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Москва, 2014. 202 с.
6. Лубенцов А.В. Предмет і завдання судової автотехнічної експертизи. *Теорія та практика судової експертизи і криміналістики*. 2017. Випуск 17. С. 198–204.
7. Паладійчук О.Ю. Значення судової експертизи у вирішенні завдань кримінального провадження. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія ПРАВО*. 2015. Випуск 34. Том 3. С. 87–89.
8. Шляхов А.Р. Предмет и система криміналістической экспертизы. *Вопросы криміналістической экспертизы и правовой кибернетики*. Москва: Труды ВНИИСЭ, 1971. Вып. 3. С. 1–25.
9. Арсенев В.Д. Соотношение понятий предмета и объекта судебной экспертизы. *Рефераты научных сообщений на теоретическом семинаре криміналістических чтений*. Москва, 1979. Вып. 26. С. 3–10.
10. Юнацький О.В. Конспект лекцій з дисципліни «Експертологія». Дніпро: Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ, 2016. 150 с.
11. Основи судової експертизи: навчальний посібник для фахівців, які мають намір отримати або підтвердити кваліфікацію судового експерта / авт.-уклад.: Л.М. Головченко, А.І. Лозовий, Е.Б. Сімакова-Єфремян та ін. Х.: Право, 2016. 928 с.
12. Лозовий А.І., Сімакова-Єфремян Е.Б. Актуальні питання реформування законодавства у сфері судово-експертної діяльності в Україні. *Теорія та практика судової експертизи і криміналістики*. 2014. Випуск 14. С. 157–166.
13. Щербаковський М.Г. Інформація як підстава диференціації предмета та об'єктів судових експертиз. *Теорія та практика судової експертизи і криміналістики*. 2017. Вип. 17. С. 139–146.
14. Воробей О.В. Судово-технічна експертиза документів: основні поняття, виникнення та перспективи розвитку. *Судова практика. Науково-практичний юридичний журнал*. 2010. № 11-12. С. 19–26.
15. Сезонов В.С. Комплексне експертно-криміналістичне дослідження транспортних засобів : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Харків, 2018. 255 с.

Анотація

Стратонов С. Ю. Предмет експертизи встановлення давності документу. – Стаття.

У статті здійснено аналіз наукових і нормативно-правових джерел, що регламентують діяльність з експертно-криміналістичного забезпечення досудового розслідування кримінальних правопорушень. Висвітлено наукові підходи до трактування терміну «предмет судової експертизи». Сформульовано поняття «предмет експертизи встановлення давності документу» та розкрито його сутність.

Ключові слова: судова експертиза, експертиза встановлення давності документу, предмет дослідження, вік документу, кримінальне провадження, експертно-криміналістичне забезпечення розслідування.

Аннотация

Стратонов С. Ю. Предмет экспертизы установления давности документа. – Статья.

В статье проведен анализ научных и нормативно-правовых источников, регламентирующих деятельность по экспертно-криминалистическому обеспечению предварительного расследования уголовных правонарушений. Освещены научные подходы к трактовке термина «предмет судебной экспертизы». Сформулировано понятие «предмет экспертизы установления давности документа» и раскрыто его сущность.

Ключевые слова: судебная экспертиза, экспертиза установления давности документа, предмет исследования, возраст документа, уголовное производство, экспертно-криминалистическое обеспечение расследования.

Summary

Stratonov S. Y. The subject of the examination of the establishment of the limitation of the document. – Article.

In the article, it was noted that during the investigation of criminal offenses, a person who conducts a pre-trial investigation often faces the need to search and study documents that were instrumental in committing these unlawful acts. In particular, it is a question of using false documents in order to facilitate the achievement of an illegal plan, as well as to conceal the fact of committing offenses or involvement in the specified acts of a particular person. Therefore, often the employees of the pre-trial investigation bodies are obliged to use special knowledge in their work on timely detection, disclosure and investigation of criminal offenses. One of the forms of use of such knowledge is the appointment of appropriate forensic examinations. So, for the study of documents used in the mechanism of committing criminal offenses, appointed and conducted an examination of establishing

the limitation of the document. In connection with the aforesaid, issues of the theoretical and methodological basis of the examination of establishing the document's limitation. It has been analyzed the scientific and normative legal sources regulating activity on expert-forensic provision of pre-trial investigation of criminal offenses. The general provisions for understanding the object and subject of examination has been explained. The subject of the forensic examination of the document age setting has been defined as the actual data related to determining the

correspondence of the time of production of the document to the date specified therein or the chronological sequence of application of certain details of the document, which are obtained on the basis of the expert's use in the cases provided by law and the order of special knowledge in the field of forensic investigation documents.

Key words: forensic examination, expert examination of the document's limitation period, subject of study, age of document, criminal proceedings, expert-forensic investigation.

УДК 340.1 + 343.8

*Є. І. Усачов**здобувач**Науково-дослідного інституту публічного права*

ПРАВАЗАСТОВЧІ ТА ПРАВООХОРОННІ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ ЯК ОБ'ЄКТУ КОНТРОЛЮ

Постановка проблеми. Аналіз положень Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України» свідчить про те, що загальний напрямок діяльності Державної кримінально-виконавчої служби (далі – ДКВС) України регламентовано в ст. 6 даного нормативно-правового акта, яка має назву «Структура та чисельність Державної кримінально-виконавчої служби України». Зокрема, згідно з ч. 1 ст. 6 вищевказаного нормативно-правового акта, ДКВС України відповідно до закону здійснює правозастосовні та правоохоронні функції [1]. Саме тому своєї актуальності набуває питання про такі головні напрямки діяльності ДКВС України як реалізацію правозастосовчих і правоохоронних функцій.

Аналіз останніх досліджень. Адміністративно-правові засади діяльності ДКВС України, в тому числі питання контролю за такою діяльністю, неодноразово досліджували в своїх працях такі вчені, як: Р.В. Алієв, Г.В. Атаманчук, О.М. Бандурка, Є.Ю. Бараш, Д.М. Бахрах, О.І. Безпалова, Ю.П. Битяк, О.Г. Боднарчук, І.Г. Богатирьов, М.Г. Вербенський, А.О. Галай, В.М. Гаращук, В.І. Гуржій, І.В. Євсєєв, С.А. Зінченко, С.В. Злирко, В.В. Ковальська, В.А. Львович, М.П. Мелентьєв, В.О. Меркулова, Л.І. Миськів, О.М. Музичук, С.М. Оганєсян, В.М. Паламарчук, В.П. Петков, М.С. Пузирьов, В.Б. Пчелін, Г.О. Радов, М.М. Ребкало, Р.А. Ромашов, О.П. Рябченко, Т.В. Синельникова, В.Б. Спіцнадель, В.В. Стаднік, О.О. Стаценко, А.Х. Степанюк, В.О. Хаблак, Ю.В. Шахлович, К.В. Шкарупа, О.О. Шкута, Д.В. Ягунов, І.С. Яковець та інші. Однак указані напрацювання в основному стосуються загальних положень організації діяльності ДКВС України, а також адміністративно-правових засад державного та громадського контролю. Разом із тим, поза увагою залишені особливості здійснення контролю за діяльністю ДКВС України, особливо в умовах реформування останньої. Тому в представленій статті переслідують мету, яка полягає в здійсненні аналізу наукових і нормативно-правових джерел і висвітленні особливостей реалізації правозастосовчих і правоохоронних функцій ДКВС України як об'єкту контролю.

Виклад основного матеріалу. Формування та реалізація державної політики в сфері виконання покарань не обмежується власне виконанням таких покарань, а здійснюється й шляхом забез-

печення реалізації запобіжних заходів, зокрема попереднього ув'язнення, до осіб задля запобігання їх можливому ухиленню від органів досудового розслідування та суду, перешкоджанню кримінальному провадженню або зайняттю злочинною діяльністю, а також забезпечення виконання вироку та видачі особи (екстрадиції) чи її транзитного перевезення. А тому в якості загального напрямку діяльності ДКВС України як об'єкту контролю слід визнати здійснення даною інституцією політики в сфері виконання кримінальних покарань, яка є складовою державної політики в сфері протидії та запобігання злочинності.

Наведений загальний напрямок діяльності ДКВС України здійснюється шляхом реалізації функцій даної інституції, в якості яких слід розглядати правозастосовні та правоохоронні функції. Говорячи про таку категорію як «правозастосовні» функції, відразу слід відмітити той факт, що її слід використовувати як синонімічну по відношенню до «правозастосовчі» функції. Учені-правознавці відмічають той факт, що в законодавстві відсутні визначення сутності правозастосовчих функцій відповідного суб'єкта, хоча й у положеннях нормативно-правових актів доволі часто зустрічаються згадки про неї. При цьому цілком слушною здається позиція Є. Г. Бобрешова з приводу того, що правозастосування займає важливе місце в загальному механізмі реалізації права в зв'язку із його особливостями, до яких можливо віднести державно-владний характер та індивідуально-правовий підхід до вирішення конкретних справ [2, с. 9]. Говорячи про правозастосування, зокрема правозастосовчі функції відповідних суб'єктів, необхідно відмітити те, що в науково-правових колах їх сутність у цілому розкривають однаково.

Так, Л. А. Ковальчук зауважує, що правозастосовча функція правоохоронних органів полягає в застосуванні норм у їхній діяльності [3, с. 46]. Авторський колектив підручника «Загальна теорія держави і права» зазначає, що правозастосовчу діяльність слід розглядати як правову форму діяльності уповноважених на те органів держави та посадових осіб щодо реалізації приписів норм матеріального права відносно конкретних життєвих випадків шляхом винесення індивідуально-конкретних рішень [4, с. 361]. Здійснивши семіотико-правовий аналіз правової реальності,

О. В. Павлишин дійшов висновків стосовно того, що правозастосування – це фактичне втілення знакової конструкції «застосування норм права» в системі правової діяльності, що відображає рівень соціальних відносин і практики суспільного життя [5, с. 170]. Є. Г. Бобрешов вважає, що під правозастосуванням необхідно розуміти юридично цілісну, активну, творчу сукупність дій з реалізації права, що здійснюється чітко регламентованими повноважними органами (посадовими особами) державної влади в рамках формально закріплених процедурно-процесуальних форм, що спрямована на оформлення, кваліфікування й вирішення конкретних життєвих випадків в суспільних правовідносинах, що підлягають регулюванню та віднесені законом до компетенції таких органів [2, с. 9-10].

Отже, аналіз наведених позицій свідчить про те, що правозастосовча функція ДКВС України являє собою процес здійснення даною інституцією, її структурними елементами, окремими посадовими особами діяльність, в результаті якої до конкретних правових ситуацій, що виникають у зв'язку із реалізацією політики в сфері виконання кримінальних покарань, застосовуються правові приписи, в результаті чого видається відповідний правозастосовчий акт. У цьому контексті вважаємо за необхідне навести позицію Л. А. Гарбовського, відповідно до якої немає жодного державного (і не тільки державного) органу, який би в своїй діяльності не застосовував правові норми, тобто не виконував правозастосовчі функції. Іншими словами, наголошує вчений, певні правозастосовчі функції виконують усі державні органи [6, с. 89]. Вищенаведену позицію слід підтримати, однак варто й акцентувати увагу на тому, що реалізація правозастосовчої функції відповідним суб'єктом буде мати свою специфіку, оскільки буде знаходити свій прояв у тих правовідносинах, у межах яких саме він діє. У досліджуваному випадку такі правовідносини відбуваються в зв'язку із здійсненням діяльності ДКВС України, що розглядається як об'єкт контролю.

Наступним напрямком діяльності ДКВС України, який обумовлений завданнями даної інституції, є реалізація правоохоронної функції. Так само, як і досліджувана вище правозастосовча функція, сутність правоохоронної функції будь-якого суб'єкта, в тому числі ДКВС України, не отримала своє законодавче визначення, про що також неодноразово наголошували вчені-правознавці. На таке положення справ, наприклад, звертає увагу Ю.О. Загуменна. При цьому сама вчена сутність цієї функції визначає як забезпечений системою необхідних ресурсів комплексний напрямок діяльності держави, який об'єднує низку заходів (у тому числі примусових), заснованих на принципах справедливості й ефективності, спря-

мованих на безконфліктну реалізацію прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, забезпечення соціальної злагоди, недопущення індивідуальних, колективних і масових порушень законності та правопорядку [7, с. 41-42]. Такий підхід щодо розуміння сутності досліджуваної дефініції є доволі широким, оскільки поряд із основними елементами правоохоронної функції, учена намагається навести й додаткові. У такому разі, як цілком слушно підкреслює В. Б. Пчелін, використаний підхід до розуміння відповідної дефініції набуває формально-юридичний характер, а саме визначення стає занадто громіздким [8, с. 12]. А тому проаналізуємо ще декілька підходів учених-правознавців щодо сприйняття сутності досліджуваної дефініції.

Так, у порівняльно-правовому дослідженні сучасних правоохоронних органів О. В. Тюріна дійшла висновку стосовно того, що під час реалізації правоохоронної функції компетентні суб'єкти здійснюють правоохоронну діяльність, сутність якої вчена розкриває як певний різновид правозастосовчої діяльності, яка є однією із специфічних форм реалізації права та полягає в тому, що це одна із форм активної організаційно-владної діяльності компетентних органів, які діють від імені держави за її повноваженнями [9, с. 7-8]. Аналіз наведеного визначення свідчить про те, що в ньому відбувається певне змішування правозастосовчих і правоохоронних функцій. При цьому не вказується жодного напрямку реалізації вищенаведеної діяльності. Очевидно, що в якості основної мети застосування правоохоронної функції слід розглядати охорону прав. Зокрема, на цьому наголошує цілий ряд науковців.

Так, на думку авторів юридичної енциклопедії, правоохоронна функція – це система заходів, спрямованих на забезпечення виконання конституції, законів та інших нормативно-правових актів держави. Правоохоронна є засобом зміцнення законності та правопорядку, забезпечення конституційних прав громадян [10, с. 47]. І. В. Сажнева вважає, що правоохоронна функція являє собою напрямок діяльності держави, що виражає її сутність на даному історичному етапі, спрямований на вирішення основних завдань по забезпеченню охорони конституційного ладу, прав та свобод громадян, законності та правопорядку, усіх врегульованих правом суспільних відносин, і здійснюється у відповідних формах та особливими методами [11, с. 68].

Аналіз наведених позицій свідчить про те, що в межах реалізації правоохоронної функції здійснюється захист прав, свобод та інтересів особи, а також їх відновлення в разі порушення. При цьому такий напрямок є не основним, оскільки, як цілком слушно зауважують на сторінках фахової літератури, якби діяльність дер-

жави щодо правоохорони проявлялася тільки з моменту правопорушення або його виявлення й зводилася б лише до впливу на порушників, то її соціальна цінність була б значно меншою. Зміст і призначення правоохорони полягає, насамперед, у тім, щоб забезпечити перетворення вимог норм права в життя, не допускаючи їхнього порушення [12, с. 31; 13, с. 19]. Із чого слідує, що під правоохоронною функцією ДКВС України як об'єкту контролю слід розуміти врегульований нормативно-правовими актами напрямок діяльності ДКВС України, її складових елементів, окремих посадових осіб, в ході якого відповідно до поставлених перед даним суб'єктом завдань здійснюється охорона й захист прав, свобод та інтересів особи, відновлення їх в разі незаконного та необґрунтованого порушення.

Висновки. Отже, в якості загального напрямку діяльності ДКВС України як об'єкту контролю слід розглядати здійснення даним суб'єктом політики в сфері виконання кримінальних покарань шляхом реалізації правозастосовчих і правоохоронних функцій. Правозастосовча функція ДКВС України являє собою процес здійснення даною інституцією, її структурними елементами, окремими посадовими особами діяльність, в результаті якої до конкретних правових ситуацій, що виникають у зв'язку із реалізацією політики в сфері виконання кримінальних покарань, застосовуються правові приписи, в результаті чого видається відповідний правозастосовчий акт, а правоохоронна – врегульований нормативно-правовими актами напрямок діяльності, в ході якого відповідно до поставлених перед даним суб'єктом завдань здійснюється охорона й захист прав, свобод та інтересів особи, відновлення їх в разі незаконного та необґрунтованого порушення.

Література

1. Про Державну кримінально-виконавчу службу України: закон України від 23.06.2005 № 2713-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 30. Ст. 409.
2. Бобрешов Є. Г. Судове правозастосування в Україні: проблеми теорії і практики : автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Київ, 2011. 20 с.
3. Ковальчук Л. А. Правове регулювання фінансового контролю, що здійснюється правоохоронними органами : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ, 2010. 203 с.
4. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних спеціальностей вищих навчальних закладів / М.В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л.Л. Богачова та ін. ; За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. Харків: Право, 2002. 432 с.
5. Павлишин О. В. Правозастосування та його ознаки в контексті семіотико-правового аналізу правової реальності. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2017. № 1 (13). С. 161–172.
6. Гарбовський Л. А. Процесуальне забезпечення конфіскації майна в кримінальному судочинстві : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.09. Ірпінь, 2008. 202 с.
7. Загуменна Ю. О. Органи внутрішніх справ України як суб'єкти реалізації правоохоронної функції держави : монографія / Юлія Олександрівна Загуменна; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Бандурки О. М. Харків, 2012.
8. Пчелін В. Б. Перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ : дис. ... кандидата юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2011. 190 с.
9. Тюріна О. В. Сучасні системи правоохоронних органів (порівняльно-правове дослідження) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Київ, 2001. 18 с.
10. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. К.: «Укр. енцикл.», 1998. Т. 5: П С. К.: Вид-во «Юридична думка», 2003. 736 с.
11. Сажнев І. В. До питання щодо визначення поняття «правоохоронна функція держави». *Вісник Запорізького юридичного інституту МВС України*. 2000. Вип. 4. С. 62–71.
12. Про ліквідацію територіальних органів управління Державної пенітенціарної служби та утворення територіальних органів Міністерства юстиції: постановва Кабінету Міністрів України від 18.05.2016 № 348. *Офіційний вісник України*. 2016. № 44. Ст. 1620.
13. Анікеєв Г. Б. Захисна функція юридичної допомоги в адміністративному процесі : дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2012. 186 с.

Анотація

Усачов Є. І. Правозастосовчі та правоохоронні функції Державної кримінально-виконавчої служби України як об'єкту контролю. – Стаття.

У статті здійснено аналіз наукових і нормативно-правових джерел, що регламентують діяльність Державної кримінально-виконавчої служби України. Визначено, що ефективність здійснення завдань Державної кримінально-виконавчої служби України залежить від налагодження дієвих механізмів контролю за її діяльністю. Висвітлено поняття та особливості реалізації правозастосовчих і правоохоронних функцій Державної кримінально-виконавчої служби України як об'єкту контролю.

Ключові слова: правозастосовча, правоохоронна, функція, Державна кримінально-виконавча служба України, об'єкт контролю.

Аннотация

Усачев Е. И. Правоприменительные и правоохранительные функции Государственной уголовно-исполнительной службы Украины как объекта контроля. – Статья.

В статье проведен анализ научных и нормативно-правовых источников, регламентирующих деятельность Государственной уголовно-исполнительной службы Украины. Определено, что эффективность осуществления задач Государственной уголовно-исполнительной службы Украины зависит от налаживания действенных механизмов контроля за его деятельностью. Освещены понятие и особенности реализации правоприменительных и правоохранительных функций Государственной уголовно-исполнительной службы Украины как объекта контроля.

Ключевые слова: правоприменительная, правоохранительная функция, Государственная уголовно-исполнительная служба Украины, объект контроля.

Summary

Usachev E. I. Enforceable and law enforcement functions of the State Criminal Enforcement Service of Ukraine as an object of control. – Article.

In the article, it has been analyzed the scientific and normative legal sources regulating activity of the State Criminal Enforcement Service of Ukraine. The concepts and features of implementation of enforceable and law enforcement functions of the State Criminal Enforcement Service of Ukraine as an object of control has been determined. It was noted that as a general area of activity of the State Criminal Enforcement Service of Ukraine as an object of control, the implementation of this policy subject in the sphere of execution of criminal penalties by the implementation of enforceable and law enforcement functions should be considered. The enforcement function

of the State Criminal Enforcement Service of Ukraine is the process of implementation by this institution, its structural elements, individuals, activities, as a result of which legal provisions are applied to specific legal situations arising from the implementation of the policy in the sphere of execution of criminal penalties, whereby the relevant enforcement act is issued. The law enforcement function of the State Criminal Enforcement Service of Ukraine is the direction of activity regulated by regulatory legal acts, in the course of which, in accordance with the tasks set before the subject shall guard and protect the rights, freedoms and interests of individuals, restore them in case of illegal and unjustified violations.

Key words: enforceable, law enforcement, function, State Criminal Enforcement Service of Ukraine, object of control.

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС; КРИМІНАЛІСТИКА

УДК 343.98 : 343.131

Є. Ю. Буждиганчук

здобувач

Міжрегіональна академія управління персоналом

ДО ПИТАННЯ ТИПОВИХ СЛІДЧИХ СИТУАЦІЙ ПРИ РОЗСЛІДУВАННІ СУТЕНЕРСТВА, ВЧИНЕНОГО ОРГАНІЗОВАНОЮ ГРУПОЮ

Постановка проблеми. Алгоритмізація є складовою багатьох сучасних процесів. Адже можливість визначити певну послідовність дій, які ефективно будуть вирішувати будь-яке завдання, надає перевагу кожному учаснику процесу. Не є виключенням і розслідування сутенерства, вчиненого організованою групою. Навіть навпаки, чітка алгоритмізація з одного боку надає певні знання працівникам правоохоронних органів, а з іншого – дає можливість проявляти імпровізацію, оскільки нічого в житті повністю однакового не існує. В зв'язку з цим, виникає потреба у створенні певної системи типових слідчих ситуацій, які зможуть алгоритмізувати процес розслідування досліджуваної категорії кримінальних правопорушень.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Дослідженням типових слідчих ситуацій під час розслідування окремих кримінальних правопорушень займалися такі відомі науковці як В. П. Бахін, Р. С. Белкін, В. К. Весельський, А. В. Дулов, А. В. Іщенко, О. Н. Колесніченко, В. О. Коновалова, В. С. Кузьмічов, Є. Д. Лук'янчиков, М. І. Порубов, М. В. Салтєвський, Р. Л. Степанюк, К. О. Чаплинський, Л. Д. Удалова, В. Ю. Шепітько, М. П. Яблоков та інші. Але потрібно зазначити, що наше дослідження є комплексним підходом до визначення типових слідчих ситуацій розслідування сутенерства, вчиненого організованою групою.

Метою даної статті є дослідження слідчих типових слідчих ситуацій при розслідуванні сутенерства, вчиненого організованою групою.

Виклад основного матеріалу дослідження. Наукова категорія, яку ми будемо досліджувати, має важливе значення для розслідування будь-якого кримінально караного діяння. З огляду на зазначене доречно висвітлити окремі її визначення. Зокрема, В. Г. Колмацький наголошує на тому, що слідча ситуація – це сукупність умов, в яких здійснюється розслідування та визначається його стан на даний момент. Автор зазначає, що вона є тактичним засобом організації роботи слідчого під час розслідування злочину, та акцентує увагу

на дослідженні питання аналізу (вивчення змісту обумовлюючих її чинників з метою прийняття тактичного рішення та вибору варіанта методики розслідування, що забезпечує швидке і повне розслідування злочину) та оцінки слідчої ситуації [9, с. 337-346]. А вже С. В. Великанов акцентує увагу на тому, що досліджувана категорія – це сукупність сформованих на певному етапі умов – положення, стану й обстановки – розслідування, що сприймаються, оцінюються і використовуються слідчим для вирішення тактичних задач і досягнення загальних (стратегічних) цілей розслідування [2, с. 7]. Як бачимо, обидва науковці визначають слідчу ситуацію виходячи з конкретних умов розслідування.

Доречною в цьому розрізі є думку М. М. Єфімова, який акцентує увагу на тому, що у ході розслідування слідчий ознайомлюється з великою кількістю речових доказів, документів. Автор зазначає, що означена уповноважена особа реалізує це з метою безпосереднього отримання інформації в результаті проведення оперативно-розшукових і слідчих (розшукових) дій. Враховуючи це, приймаються відповідні рішення про організацію та планування процесу розслідування злочинів, використання допомоги спеціалістів й інших підрозділів органів внутрішніх справ. Дані про обставини вчинення злочину є предметом аналізу у процесі розслідування. Сукупність зазначеної інформації, отриманої з різних джерел, становить зміст слідчої ситуації [6, с. 145].

Загалом, необхідно розуміти, що процес розслідування кримінальних правопорушень має певні етапи. З цього приводу ми підтримуємо науковців, які визначають, що він складається з: 1) початкового – період проведення слідчих (розшукових) дій (гласних та негласних), часовому чиннику яких властива так звана невідкладність. Початок цього етапу збігається, на думку вченого, з початком досудового розслідування, визначеним ч. 1 ст. 214 КПК, а завершується виконанням завдань, зумовлених цим етапом; 2) наступного (подальшого) етапу – період провадження усіх інших

слідчих (розшукових) дій, скерованих на ґрунтовне і системне збирання й дослідження доказів у провадженні; 3) завершального етапу – заключний період розслідування, що розпочинається моментом прийняття слідчим (прокурором) рішення про закінчення розслідування і завершується прийняттям уповноваженою особою одного з процесуальних рішень, передбачених ст. 283 КПК України [7, с. 235-236].

Якщо ж говорити конкретно про початковий етап розслідування, то В. В. Тищенко акцентує увагу, що під час нього вирішуються наступні завдання: 1. Виявлення і фіксація доказової інформації щодо злочину, який розслідується по «гарячих слідах». 2. Вжиття заходів для запобігання втраті доказової інформації, що міститься в слідах, документах, інших об'єктах, її своєчасне виявлення та фіксація. 3. З'ясування й оцінка сформованої після порушення кримінальної справи слідчої ситуації. 4. Виявлення джерел інформації про розслідуваний злочин. 5. Визначення напрямку розслідування і розробка плану розслідування. 6. Обрання форми і методів взаємодії з органами і службами, що здійснюють оперативно-розшукову роботу. 7. Пошук і одержання інформації про механізм і обстановку вчиненого злочину. 8. Збирання і вивчення відомостей про особистість потерпілого. 9. Пошук, одержання й аналіз інформації про осіб, що вчинили злочин, їхній розшук і затримання [13, с. 137].

В свою чергу, О. В. Узнова та К. В. Калюга на основі свого дослідження висунули думку, що початковий етап розслідування характеризується невизначеністю, пов'язаною з браком інформації та її неповнотою, тому домінуючим напрямом діяльності слідчого на цьому етапі є «виявлення необхідної доказової і тактичної інформації та її носіїв (джерел). Це завдання вирішується з урахуванням слідчої ситуації, що складається, шляхом проведення комплексу слідчих, інших процесуальних і організаційних дій. Найчастіше підставою для провадження слідчих дій є криміналістична версія. Основним завданням початкового етапу, як правило, є встановлення особи, причетної до вчинення злочину. Тому збирання інформації про неї розпочинається з ретроспективного вивчення слідів, залишених на місці злочину, у пам'яті очевидців, тощо. Отримана інформація використовується для висунення версій про суб'єкта злочину, визначення напрямку його пошуку [14]. З огляду на зазначені позиції, ми вважаємо розглядати поняття слідчої ситуації з прив'язкою до конкретного етапу розслідування.

Тому ми підтримуємо позицію Л. Я. Драпкіна, який визначив, що слідча ситуація – це динамічна інформаційна система, елементами якої є істотні ознаки й властивості обставин, що мають значення у кримінальній справі, зв'язки, відносини між

ними, а також учасниками процесу розслідування, що настали, і передбачувані результати дій сторін [5, с. 28]. В свою чергу, В. П. Бахін характеризує її як об'єктивну реальність, фактична обстановка та результат її пізнання, а відомості про неї – відображення цієї обстановки, які використовуються для її розуміння та впливають на неї з метою розкриття злочину [8, с. 452]. Тобто слідча ситуація з огляду на прив'язку до початкового етапу розслідування буде виступати базисом для проведення початкових слідчих (розшукових) та інших дій.

Ми вважаємо доречною позицію Т. С. Волчецької, яка визначила наступні етапи виникнення слідчих ситуацій: 1-й етап – безкримінальний – це соціальні ситуації, в якості юридично значущих виділяються ті з них, що зачіпають суспільні блага і цінності, що охороняються законом. Вони врегульовані за допомогою правових засобів – норм права, правовідносин, актів застосування права. При появі криміногенних факторів соціальна ситуація може трансформуватися в криміногенну, яка доволі часто передуює вчиненню злочину, реально містить у собі умови й обставини, сприятливі для реалізації злочинних задумів; 2-й етап – кримінальний період. Для виникнення кримінальних ситуацій необхідно, щоб в попередній ситуації певний суб'єкт почав реалізовувати злочинні дії, переслідуючи злочинну мету і маючи асоціальну установку. Дії такого суб'єкта відкривають серію кримінальних ситуацій, що являють собою систему із поєднання передкримінальних, власне кримінальних та посткримінальних ситуацій; 3-й етап – криміналістичний (етап пошуково-пізнавальної діяльності). У випадку виявлення ознак злочину компетентними органами виникає ланцюг ситуацій криміналістичної сфери. В числі криміналістичних ситуацій вчена виділяє дослідчу, слідчу, оперативно-розшукову, експертну та судову ситуації; 4-й етап – наукового криміналістичного дослідження (етап створення окремих методик і рекомендацій з розслідування злочинів) [4, с. 44-45].

В ракурсі цього доречною є позиція В. О. Мальярової, яка, визначаючи зміст та межі етапів розслідування злочину, наголошує на тому, що початковий етап починається з моменту внесення відомостей про подію до ЄРДР і закінчується винесенням письмового повідомлення про підозру, що робиться за наявності достатніх доказів (п. 3 ч. 1 ст. 276 КПК України) [11, с. 88-89].

Слід зазначити, що інформація про структурні елементи предмета доказування, її обсяг на певному етапі розслідування надають можливість слідчому висувати версії та планувати розслідування. Предмет доказування також зумовлює вибір слідчих (розшукових) дій, негласних слідчих (розшукових) дій під час розслідування конкретного злочину під час досудового розслідування.

У науці кримінального процесу предмет доказування визначається як система обставин, які виражають властивості та зв'язки події, що досліджується, важливі для правильного вирішення кримінальної справи та прийняття процесуальних профілактичних заходів у справі, а також для реалізації у кожному конкретному випадку завдань судочинства [12, с. 152]. Тому ми погоджуємося з авторами, які визначають, що початкова слідча ситуація, на думку науковців, включає низку етапів, проходження яких означає її вирішення. Для кожного з них характерними є свої завдання та способи їх розв'язання. Типовими для них є отримання інформації, її уточнення та прийняття рішення про зміст першочергових слідчих дій і складання плану їх реалізації, втілення прийнятого рішення шляхом провадження першочергових слідчих дій, в ряді випадків у поєднанні з оперативно-розшуковими заходами, розшук і затримання підозрюваного, його особистий обшук, обшук житла, за місцем роботи, аналіз усієї сукупності отриманих даних, побудова версій, складання плану подальшого розслідування в даній кримінальній справі [16, с. 142]. Тобто з огляду на початкову ситуацію розслідування ми визначаємо послідовність дій, необхідних для доказування вини учасників організованої групи у вчиненні сутенерства.

Говорячи про утворення типових слідчих ситуацій під час розслідування сутенерства, вчиненого організованою групою, звернемося до думок науковців, які працювали в цьому напрямку. Зокрема, М. В. Куратченко наголошував на тому, що основою для розробки типових слідчих ситуацій є:

- а) дослідження обстановки та слідчої картини злочину;
- б) встановлення механізму діяння;
- в) наявність вихідних даних, на підставі яких вносяться відомості до ЄРДР;
- г) ступінь обізнаності слідчого про обставини злочину та особи злочинця (сутенера) [10, с. 89].

Крім цих факторів існує й ряд інших. Зокрема, В. К. Весельський поділяв їх на об'єктивні та суб'єктивні. До об'єктивних автор відносив наступні: наявність і характер доказової та орієнтуючої інформації, яка є в розпорядженні слідчого; наявність і стійкість існування ще не використаних джерел доказової інформації та надійних каналів надходження орієнтуючої інформації; інтенсивність процесів зникнення доказів і сила чинників, які впливають на ці процеси; наявність у даний момент у розпорядженні слідчого необхідних сил, засобів, часу і можливість їх оптимально використання; існуюча в даний момент кримінально-правова оцінка розслідуваної події. А серед суб'єктивних В. К. Весельський виділяв такі: психологічний стан осіб, які фігурують у розслідуваній справі; психологічний стан слід-

чого, рівень його знань і вмінь, практичний досвід, здатність приймати і реалізовувати рішення в екстремальних умовах; протидія встановленню істини з боку злочинця та його зв'язків, а іноді потерпілого та свідків; сприятливий (безконфліктний) перебіг розслідування; зусилля слідчого, спрямовані на зміну слідчої ситуації в бажану сторону; наслідки помилкових дій слідчого, оперативного працівника, експерта; наслідки розголошення даних досудового слідства; непередбачені дії потерпілого або осіб, не причетних до розслідування [3, с. 194-195].

На основі проведеного опитування працівників правоохоронних органів, ми зробили висновок, що факторами, які впливали на те, що розслідувані ними випадки сутенерства, вчиненого організованою групою, залишались нерозкритими, були наступні. Так, до об'єктивних факторів віднесено:

- прихований характер надання інтимних послуг – 93%;
- знищення сутенерами слідів, знярядь й засобів злочину (записів з камер відеоспостереження, комп'ютерної техніки) – 82%;
- активна протидія розслідуванню (використання корумпованих зв'язків в органах влади й управління, правоохоронних органах) – 18%;
- відсутність свідків й очевидців злочинної події – 56%.

Серед суб'єктивних факторів нами виділено такі:

- недостатнє використання науково-технічних засобів при проведенні процесуальних дій – 81%;
- неякісне проведення розшукових заходів при встановленні сутенера за «гарячими» слідами – 42%;
- вибіркоче використання спеціальних знань – 65%;
- відсутність чіткого планування й системності в організації початкового етапу розслідування – 34%;
- помилки в оцінці наявної інформації та доказів – 26%.

З огляду на це необхідно наголосити на тому, що ситуаційні особливості розслідування сутенерства, вчиненого організованою групою, відбивають в більшості своїй в першу чергу типові ситуації, що пов'язані з діями саме цієї групи групи. Тому ми підтримуємо позицію С. А. Циркуна, який за основу їх класифікації взяв спосіб вчинення злочину. Зокрема, за способом розміщення науковець виділяє місця розпусти, що розміщуються в житловому секторі, та ті, які розміщуються поза житлового сектора. За способом прийому замовлень він виокремлює місця, в яких: а) замовлення бере адміністратор місця надання послуг інтимного характеру (умовно кажучи, резидент злочинної організації); б) замовлення приймає будь-яка з повій; в) замовлення приймає спеціально залу-

чений оператор. По виду послуг, що надаються місця для заняття проституцією виокремлюються такі: з наданням традиційних сексуальних послуг і місця з наданням нетрадиційних послуг сексуального характеру. По механізму підбору осіб, які займаються проституцією, місця розпусти поділяються: з принципом добровільної вербування; пов'язані з залученням в проституцію з елементами примушування або обману [15, с. 11]

В зв'язку з тим, що одним з обов'язкових аспектів нашого дослідження є діяльність організованих груп, нам необхідно звернутись до праці Л. І. Аркуші. Остання у процесі дослідження основ методики виявлення і розслідування організованої злочинної діяльності при наявності корумпованих зв'язків, наголошує, що на первісному етапі розслідування слідчі ситуації залежать від таких факторів: а) чи перебувало ОЗФ (або особа, підозрювана в скоєнні посадових злочинів) якийсь час під оперативним контролем правоохоронних органів, чи про його існування стало відомо лише в результаті виявлення факту злочину; б) при порушенні кримінальної справи затримані головні учасники невідомого раніше ОЗФ (інформація про наявність корумпованих зв'язків відсутня); в) ознаки організованої злочинної діяльності виявлені наприкінці цього етапу [1, с. 144-145]. Тобто організована група зумовлює специфічні умови, які необхідно відображати в типових слідчих ситуаціях розслідування.

Висновок. Підводячи підсумок, зазначимо, що типові слідчі ситуації розслідування дають можливість ефективно спланувати кримінальне провадження. Загалом, дану категорію необхідно визначати як це сукупність сформованих на певному етапі умов розслідування, що сприймаються, оцінюються і використовуються слідчим для вирішення тактичних задач і досягнення стратегічних задач кримінального провадження. На основі проведеного опитування працівників правоохоронних органів, ми зробили висновок, що факторами, які впливали на те, що розслідувані ними випадки сутенерства, вчиненого організованою групою, залишались нерозкритими, були наступні. Так, до об'єктивних факторів віднесено: прихований характер надання інтимних послуг; знищення сутенерами слідів, знарядь й засобів злочину (записів з камер відеоспостереження, комп'ютерної техніки); активна протидія розслідуванню (використання корумпованих зв'язків в органах влади й управління, правоохоронних органах); відсутність свідків й очевидців злочинної події. Серед суб'єктивних факторів нами виділено такі: недостатнє використання науково-технічних засобів при проведенні процесуальних дій; неякісне проведення розшукових заходів при встановленні сутенера за «гарячими» слідами; вибіркоче використання спеціальних знань; відсутність чіткого

планування й системності в організації початкового етапу розслідування; помилки в оцінці наявної інформації та доказів.

Література

1. Аркуша Л.І. Основи методики виявлення і розслідування організованої злочинної діяльності при наявності корумпованих зв'язків : дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Одеська нац. юрид. академія. Одеса, 2001. 218 с.
2. Веліканов С. В. Класифікація слідчих ситуацій в криміналістичній методиці : автореф дис... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Х., 2002. 16 с.
3. Весельський В.К. Слідча ситуація як категорія криміналістичної тактики. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2011. № 25. С. 193–199.
4. Волчецькая Т. С. Криминалистическая ситуация : монографія / под ред. проф. Н. П. Яблокова. Калининград, 1997. 248 с.
5. Драпкин Л. Я. Понятие и классификация следственных ситуаций. *Следственные ситуации и раскрытие преступлений : Сб. науч. тр.* 1975. Вып. 41. С. 27–29.
6. Єфімов М. М. Розслідування злочинів проти громадського порядку та моральності : навч. посібник. 2-е вид., доп. і перероб. / Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2018. 188 с.
7. Когутич І. І. Типові ситуації початкового етапу розслідування вбивств та обумовлені ними алгоритми дій слідчого. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2013. № 1. С. 233–247.
8. Криминалистика : учебник / отв. ред. проф. Н. П. Яблоков. М. : БЕК, 1995. 708 с.
9. Криминалистика : учебник / под ред. Ю. Г. Корухова, В. Г. Коломацького. М. : Академия МВД СССР, 1984. 458 с.
10. Куратченко М. В. Розслідування сутенерства та втягнення особи в заняття проституцією : дисер. на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук / Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ: Дніпропетровськ, 2017. 219 с.
11. Малайрова В. О. Етапізація процесу розслідування злочинів проти моральності у сфері статевих стосунків. *Право і безпека*. 2013. № 3 (50). С. 86–91.
12. Строгович М. С. Теория судебных доказательств // *Избранные труды*: в 3-х т. Т. 3. М., 1991. 300 с.
13. Тіщенко В. В. Теоретичні і практичні основи методики розслідування злочинів : монографія / Одеса : Фенікс, 2007. 260 с.
14. Узунова О. В. Проблеми прийомів аналізу отриманої з місця події інформації та огрунтування припущень стосовно особи злочинця / Узунова О. В., Калюга К. В. URL: <http://book.net/index.php?bid=18860&chapter=1&p=achapter>
15. Цыркун С. А. Выявление и расследование преступлений, связанных с содержанием притонов для занятия проституцией : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Москва: Московская государственная юридическая академия, 2004. 21 с.
16. Шершньова В. О. Типові слідчі ситуації і програма дій слідчого на початковому етапі розслідування податкових злочинів. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2009. № 21. С. 141–148.

Анотація

Буждиганчук Є. Ю. До питання типових слідчих ситуацій при розслідуванні сутенерства, вчиненого організованою групою. – Стаття.

Наукова стаття присвячена висвітленню деяких аспектів розслідування сутенерства, вчиненого організованою групою. Розглядаються типові слідчі ситуації при розслідуванні цього кримінального правопорушення. Визначаються найбільш важливі заходи, а також завдання досліджуваної наукової категорії.

Зазначається, що алгоритмізація є складовою багатьох сучасних процесів. Адже можливість визначити певну послідовність дій, які ефективно будуть вирішувати будь-яке завдання, надає перевагу кожному учаснику процесу. Не є виключенням і розслідування сутенерства, вчиненого організованою групою. Навіть навпаки, чітка алгоритмізація з одного боку надає певні знання працівникам правоохоронних органів, а з іншого – дає можливість проявляти імпровізацію, оскільки нічого в житті повністю однакового не існує. В зв'язку з цим, виникає потреба у створенні певної системи типових слідчих ситуацій, які зможуть алгоритмізувати процес розслідування досліджуваної категорії кримінальних правопорушень.

Акцентується увага на тому, що слідча ситуація є сукупністю сформованих на певному етапі умов розслідування, що сприймаються, оцінюються і використовуються слідчим для вирішення тактичних задач і досягнення стратегічних задач кримінального провадження. На основі проведеного опитування працівників правоохоронних органів, автором зроблено висновок, що факторами, які впливали на те, що розслідувані ними випадки сутенерства, вчиненого організованою групою, залишалися нерозкритими, є об'єктивні та суб'єктивні. Серед них найбільш розповсюдженими є наступні: прихований характер надання інтимних послуг; знищення сутенерами слідів, знарядь й засобів злочину; відсутність свідків й очевидців злочинної події; неякісне проведення розшукових заходів при встановленні сутенера за «гарячими» слідами; вибіркоче використання спеціальних знань.

Ключові слова: організована група, проституція, сутенерство, тактичне забезпечення, слідча (розшукова) дія, типова слідча ситуація.

Аннотация

Буждиганчук Е. Ю. К вопросу типичных следственных ситуаций при расследовании сутенерства, совершенного организованной группой. – Статья.

Научная статья посвящена освещению некоторых аспектов расследования сутенерства, совершенного организованной группой. Рассматриваются типичные следственные ситуации при расследовании этого уголовного преступления. Определяются наиболее важные мероприятия, а также задачи исследуемой научной категории.

Отмечается, что алгоритмизация является составляющей многих современных процессов. Ведь определить определенную последовательность действий, которые эффективно будут решать любую задачу, предпочитает каждому участнику процесса. Не является исключением и расследование сутенерства, совершенного организованной группой. Даже наоборот, четкая алгоритмизация с одной стороны предоставляет определенные знания работников правоохранительных органов, а с другой - дает возможность проявлять импровизацию, поскольку ничего в жизни полностью одинакового не существует. В связи с этим, возникает

потребность в создании определенной системы типовых следственных ситуаций, которые смогут алгоритмизировать процесс расследования исследуемой категории уголовных преступлений.

Акцентируется внимание на том, что следственная ситуация представляет собой совокупность сложившихся на определенном этапе условий расследования, воспринимаются оцениваются и используются следователем для решения тактических задач и достижения стратегических задач уголовного судопроизводства. На основе проведенного опроса сотрудников правоохранительных органов, автором сделан вывод, что факторами, которые влияли на то, что расследованы ими случаи сутенерства, совершенного организованной группой, оставались нераскрытыми, есть объективные и субъективные. Среди них наиболее распространены являются следующие: скрытый характер предоставления интимных услуг; уничтожение сутенерами следов, орудий и средств преступления; отсутствие свидетелей и очевидцев преступного события; некачественное проведение розыскных мероприятий при установлении сутенера по «горячим» следам; выборочное использование специальных знаний.

Ключевые слова: организованная группа, проституция, сутенерство, тактическое обеспечение, следственная (сыскная) действие, типичная следственная ситуация.

Summary

Buzhdyhanchuk Ye. Yu. To the question of typical investigative situations in the investigation of pimping committed by an organized group. – Article.

The scientific article is dedicated to covering some aspects of the pimping investigation by an organized group. Typical investigative situations in the investigation of this criminal offense are considered. The most important activities are determined as well as the tasks of the scientific category under study.

It is noted that algorithmization is a component of many modern processes, because the ability to identify a specific sequence of actions that will effectively solve any task, is advantageous to each participant in the process. Investigation of pimping by an organized group is no exception. On the contrary, a clear algorithmization on the one hand provides some knowledge to law enforcement officials and on the other - it allows for improvisation, since nothing in life is completely the same. In this regard, there is a need to create a system of typical investigative situations that can algorithmize the process of investigation of the investigated category of criminal offenses.

Attention is drawn to the fact that the investigative situation is the totality of the conditions of investigation, which are formed at a certain stage, which are perceived, evaluated and used by the investigator to solve tactical tasks and achieve strategic criminal proceedings. Based on a survey conducted by law enforcement officials, the author concludes that the factors that influenced the cases of pimping investigated by an organized group remained undisclosed are objective and subjective. Among them, the most common are the following: the hidden nature of intimate services; destruction of traces, tools and means of crime by pimps; lack of witnesses and eyewitnesses to the criminal event; poor conduct of search activities when installing a pimp in hot pursuit; selective use of specialized knowledge.

Key words: organized group, prostitution, pimping, producing for identification, investigative (search) action, typical investigative situation.

УДК 343.618

*Р. В. Кифлюк**здобувач**Університету сучасних знань*

СЛІДЧИ (РОЗШУКОВІ) ДІЇ ТА ЗАПОБІЖНІ ЗАХОДИ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ НАСИЛЬСТВА В СІМ'Ї

Актуальність теми дослідження. 6 грудня 2017 року був прийнятий Закон України «Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України з метою реалізації положень Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами», згідно з яким внесено суттєві зміни до Кримінального кодексу України (далі – КК України) та Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України), що стосується справ домашнього насильства [1]. Закон набуде чинності 11 січня 2019 року (окрім змін щодо ст. 67 КК України, які набули чинності у січні 2018 року). Однією з ключових новел стала – криміналізація домашнього насильства. Відповідно, КК України було доповнено ст. 126-1 (домашнє насильство), яка передбачає кримінальну відповідальність за домашнє насильство, тобто умисне систематичне вчинення фізичного, психологічного або економічного насильства щодо подружжя чи колишнього подружжя або іншої особи, з якою винний перебуває (перебував) у сімейних або близьких відносинах, що призводить до фізичних або психологічних страждань, розладів здоров'я, втрати працездатності, емоційної залежності або погіршення якості життя потерпілої особи [2]. Починаючи з січня 2018 року, почала напрацьовуватись судова практика за відповідною ст. 67 КК України, що позначає актуальність дослідження.

Стан наукової розробки. Питаннями проблеми насильства в сім'ї займалось багато вітчизняних і зарубіжних фахівців з різних галузей права: О. Б. Андреева, А. А. Аносенкова, О. М. Бандурка, Є. О. Безсмертний, Ю. П. Битяк, А. Б. Благая, О. В. Бойко, А. С. Васильєв, Т. І. Возна, В. В. Голіна, І. П. Голосніченко, В. Д. Губін, І. Н. Даньшин, О. М. Джужа, В. І. Женунтій, А. Ф. Зелінський, А. М. Ковальов, В. М. Кудрявцев, А. П. Огурцов, Н. П. Осіпов, Д. В. Рівман, В. О. Туляков та інші провідні вчені.

Мета дослідження. Метою є розгляд окремих проблемних питань, що виникають при розслідуванні насильства в сім'ї та застосуванні запобіжних заходів у ході розслідування.

Виклад результатів дослідження. Насильство, привертає підвищену увагу з боку міжнародної спільноти, що знаходить своє відображення у міжнародному праві. Протягом цього періоду

було здійснено кілька вирішальних кроків, серед яких: ухвалення Конвенції Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок в 1979 р., а також загальних рекомендацій та висновків, затверджених Комітетом з ліквідації дискримінації щодо жінок; Декларації ООН про викорінення насильства щодо жінок в 1993 р.; Міжамериканської конвенції про запобігання, покарання і викорінення насильства щодо жінок в 1994 р.; Пекінської декларації в 1995 р.; Протоколу про права жінок в Африці до Африканської хартії прав людини і народів в 2003 р. Основним міжнародним документом, покликаним захистити жінок від насильства є Конвенція Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами, або як її ще називають Стамбульська конвенція (далі – Конвенція), яка набула чинності 1 серпня 2014 р. Україна ратифікувала цей міжнародний нормативний документ, погодившись привести національне законодавство до його вимог. Впровадження положень Конвенції здійснено шляхом прийняття Верховною Радою України Закону України Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України з метою реалізації положень Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами від 06 грудня 2017 року, який набирає чинності з 11.01.2019 року. Цим законом вводяться в національне законодавство принципи Конвенції з метою комплексності у боротьбі та протидії з насильством щодо жінок і домашнім насильством, посилення захисту від дискримінації за гендерною ознакою. Адже як свідчить судова статистика протягом 2016-2017 років більше 82 тис. осіб піддано адміністративному стягненню за 173-2 КУпАП за насильство в сім'ї, невиконання захисного припису тощо. Більше 200 рішень судів у кримінальних провадженнях щороку за статеві і суміжні злочини, та більше тисячі – за заподіяння тілесних ушкоджень, побоїв і мордувань стосовно членів сім'ї [3, с.5].

Аби комплексно зрозуміти підхід законодавця до ратифікації положень Конвенції, перш за все необхідно звернутись до самого її тексту та шляхом співставлення та порівняння зрозуміти правовий вияв ратифікованих положень у національному кримінально-процесуальному законо-

давстві. Ст.49 Конвенції зазначаються зобов'язання Сторін щодо вжиття необхідних законодавчих або інших заходів для забезпечення того, щоб розслідування та судові провадження стосовно всіх форм насильства, які підпадають під сферу застосування цієї Конвенції, здійснювалися без неналежних затримок і з урахуванням прав жертви на всіх стадіях кримінального провадження. А також, вжиття необхідних законодавчих або інших заходів згідно з основними принципами прав людини та з огляду на гендерне розуміння насильства для забезпечення ефективного розслідування та кримінального переслідування правопорушень, установлених відповідно до цієї Конвенції [4]. Такі вимоги не потребують розробки та запровадження до національного кримінального процесу спеціальних чи нових норм, адже Кримінальний процесуальний кодекс України містить положення побудови системи кримінального провадження (в широкому розумінні даного правового інституту) з обов'язковим додержанням таких концептуальних засад як: рівність перед законом та судом (ст.10 КПК), невтручання у приватне життя (зокрема ч.3 ст.15 КПК), доступу до правосуддя та обов'язковості судових рішень (зокрема ч.1 ст.21 КПК), публічності (ст.25 КПК), розумних строків (ст.28 КПК).

Зважаючи на специфіку охоронюваної сфери прав та свобод, забезпечуючи підґрунтя щодо своєчасного реагування компетентних органів розслідування Сторін, належного початку розслідування та здійснення доказування обставин вчиненого кримінального правопорушення, Конвенція визначає: Сторони вживають необхідних законодавчих або інших заходів для забезпечення того, щоб відповідальні правоохоронні органи негайно та належним чином реагували на всі форми насильства, які підпадають під сферу застосування Конвенції, шляхом надання належного та невідкладного захисту жертвам; Сторони вживають необхідних законодавчих або інших заходів для забезпечення того, щоб відповідальні правоохоронні органи негайно та належним чином здійснювали запобігання всім формам насильства, які підпадають під сферу застосування Конвенції, та захист від усіх таких форм, у тому числі застосування профілактичних оперативних заходів та збір доказів (ст.50 Конвенції) [4]. Основа для виконання таких положень органами досудового розслідування закладена у ст.25 КПК, – в обов'язку прокурора, слідчого розпочати досудове розслідування в кожному випадку безпосереднього виявлення ознак кримінального правопорушення (включаючи і злочини за насильство сексуального характеру, посягання на фізичне здоров'я чи примушування до вчинення актів цивільного стану, що ґрунтуються на ознаці гендерності), вжиття всіх перед-

бачених законом заходів для встановлення події кримінального правопорушення та особи, яка його вчинила [1].

Положення ст.ст. 51 та 52 Конвенції щодо оцінки летальності ризиків в кожному конкретному випадку, серйозності ситуації, повторності насильства повинна належним чином враховуватись на всіх стадіях кримінального провадження і при застосуванні захисних заходів, особливо коли особа має вогнепальну зброю, найшли своє відображення у змінах до КПК Законом №2227-VIII [5]. Так, запроваджується можливість тимчасово обмежувати підозрюваного у вчиненні кримінального правопорушення, які підпадають під сферу дії Конвенції, права на володіння та носіння зброї (ч.4 ст. 148 КПК) в рамках кримінального процесуального інституту Заходів забезпечення кримінального провадження. Також зазначені вимоги Конвенції імплементуються і до інституту запобіжних заходів кримінального провадження, – п.12 ст. 178 КПК, шляхом необхідності врахування слідчим, прокурором, слідчим суддею при обранні запобіжного заходу врахувати ризик продовження чи повторення протиправної поведінки, зокрема ризик летальності, що його створює підозрюваний, обвинувачений, у тому числі у зв'язку з його доступом до зброї.

Відповідно до ст. 52 зазначеної Конвенції «Нагальні заборонювальні приписи», сторони вживають необхідних законодавчих або інших заходів для забезпечення того, щоб компетентним органам надавалися повноваження видавати приписи в ситуаціях безпосередньої небезпеки про те, щоб особа, що вчинила домашнє насильство, звільнила місце проживання жертви або особи, яка знаходиться в ситуації ризику, на достатній період, та заборонити правопорушнику заходити до місця проживання жертви або особи, яка знаходиться в ситуації ризику, або контактувати з жертвою або особою, яка знаходиться в ситуації ризику. Заходи, вжиті відповідно до цієї статті, надають пріоритет безпеці жертви або особи, яка знаходиться в ситуації ризику.

Відповідно до ст. 53 «Обмежувальні або захисні приписи» Конвенції, 1) сторони вживають необхідних законодавчих або інших заходів для забезпечення того, щоб належні обмежувальні або захисні приписи були доступними для жертв усіх форм насильства, які підпадають під сферу застосування цієї Конвенції; 2) сторони вживають необхідних законодавчих або інших заходів для забезпечення того, щоб обмежувальні або захисні приписи, зазначені в п. 1, були: доступними для невідкладного захисту та без покладення неналежного фінансового або адміністративного тягаря на жертву; виданими на певний період або до їхньої зміни чи зняття; у разі необхідності виданими на основі *ex parte*, що має негайну дію;

доступними незалежно від іншого правового провадження або на додаток до нього; дозволеними бути представленими в подальшому правовому провадженні; 3) сторони вживають необхідних законодавчих або інших заходів для забезпечення того, щоб порушення обмежувальних або захисних приписів, виданих відповідно до п. 1, підлягало ефективним, пропорційним та переконливим кримінальним або іншим юридичним санкціям [4].

Ідеться про те, що для попередження або припинення продовжуваного домашнього насильства кривдник (здебільшого такий суб'єкт має зброю), який володіє зброєю на підставі дозволу на носіння та зберігання зброї, повинен здати документи, що підтверджують це право в контексті вказаної статті. У рамках КПК України йдеться про таке: якщо особа незаконно використала зброю, на яку в неї є дозвіл, то до такої особи можуть застосовуватися обмежувальні заходи у виді тимчасового обмеження у користуванні спеціальним правом – правом на володіння та носіння зброї).

Окрім того, про підвищену увагу до носіння зброї свідчить те, що ст. 178 «Обставини, що враховуються при обранні запобіжного заходу» КПК України, у грудні 2017 р. (наберуть чинності зі січня 2019 р.) доповнено п. 12 «ризик продовження чи повторення протиправної поведінки, зокрема ризик летальності, що його створює підозрюваний, обвинувачений, у тому числі у зв'язку з його доступом до зброї». Цей критерій також підлягає оцінці під час визначення відповідного запобіжного заходу. Наявність тимчасового обмеження у користуванні спеціальним правом у виді обмеження права на володіння та носіння зброї є додатковою підставою для підтвердження можливості доступу особи до зброї.

Цікавим у цьому контексті є висновок Головного юридичного Управління [6], в якому зазначено, що аналіз чинного законодавства України свідчить, що будь-які спеціальні права мають бути встановлені законом, а документи, які посвідчують право на користування спеціальним правом, також мають бути передбачені законом або іншим підзаконним нормативно-правовим актом, прийнятим на виконання закону.

Під час віднесення права на володіння та носіння зброї до спеціальних прав не враховано цих вимог. Нині в Україні немає спеціального закону, який би регламентував порядок придбання, зберігання, використання, носіння вогнепальної зброї.

Окрім того, згідно зі ст. 263 КК України, такі дії, як носіння, зберігання, придбання, збут вогнепальної зброї, вибухівки та набоїв караються позбавленням волі.

Не визначено також, про який вид зброї йдеться, адже пневматична зброя – це теж різновид зброї, але для користування нею дозвіл не потрібен. На законних підставах в Україні доз-

волено використання вогнепальної мисливської зброї (ст. 12 Закону України «Про мисливське господарство та полювання»). Як і раніше залишається заборона на придбання короткоствольної нарізної вогнепальної зброї (пістолетів та револьверів). Отже, редакція змін засвідчує їх правову невизначеність.

Передбачені положення не відповідають Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами. В Конвенції йдеться про вчинення відповідних правопорушень із використанням зброї, однак згідно із законодавством України, в такому випадку зброя визнається предметом злочину, речовим доказом, може бути використана як доказ факту чи обставин, що встановлюються під час кримінального провадження і вилучається в установленому КПК України порядку.

Варто зазначити, що через зміни до процесуального законодавства робляться спроби унормувати положення, які, з огляду на зміст, мають бути предметом матеріально-правового регулювання.

У контексті цього висновку ми не погоджуємося з деякими твердженнями, адже під час визначення того, яке право належить до спеціального, йдеться про дозвільний документ, а не про спеціалізоване законодавство, яке регулює ці правовідносини. Такими документами є дозвіл на носіння мисливської зброї, водійські права як дозвіл на керування транспортним засобом відповідної категорії, наявність ліцензії чи іншого дозволу на провадження підприємницької діяльності. В рамках такого трактування дозвіл на носіння зброї є документом, який надає таке правосуб'єкту.

З іншого боку, не завжди зброя є знаряддям учинення злочину. Можливість доступу до зброї, наприклад, при підозрі особи у домашньому насильстві, тобто наявність у суб'єкта дозволу на носіння зброї й її наявність вдома свідчить про те, що особа може скористатися нею. Крім того, зберігання і носіння зброї без дозволу є кримінальним діянням, однак, що робити, якщо таку зброю правомірно використовували у зв'язку з наявністю дозволу, проте вона завдала шкоди життю чи здоров'ю людини. Дозвіл на носіння зброї потрібно негайно вилучати, оскільки навіть у разі вилучення зброї, особа все-таки зможе придбати такий самий вид і модель зброї, маючи і досі дозвіл. Про законність таких дій не дискутуватимемо.

Висновки. Отже, очевидно, що використання зброї є прямою загрозою суспільному порядку, життю та здоров'ю людини, тому (якщо особа, яка таку зброю застосувала чи мала намір це зробити), зважаючи на обставини справи, дозвіл на її носіння та користування має бути вилучений працівниками слідчих органів через заходи у виді застосування тимчасового обмеження у користу-

ванні спеціальним правом. Вважаємо такі зміни доцільними та необхідними в розрізі актуальної статистики вчинення злочинів насильства в сім'ї із використанням зброї.

Література

1. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.02.2012 №4651-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
2. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05 квітня 2001р. № 2341-III. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
3. Хавронюк М.І. Роз'яснення для зацікавлених фахівців щодо змін у кримінальному законодавстві у зв'язку з прийняттям Закон України Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України з метою реалізації положень Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами. 2018. 19 с.
4. Конвенція Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами. 2011. 198с. URL: <https://rm.coe.int/1680093d9e>.
5. Закон України Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України з метою реалізації положень Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами від 06 грудня 2017 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2227-19>.
6. Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з ратифікацією Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами : проект Закону України від 12.07.2016 № 4952. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59648.

Анотація

Кифлюк Р. В. Слідчі (розшукові) дії та запобіжні заходи під час розслідування насильства в сім'ї. – Стаття.

Насильницькі злочини які вчиняються в сім'ї представляють підвищену суспільну небезпеку. Вдосконалення правової оцінки насильства в сім'ї багато в чому залежить від усвідомлення громадськістю та самими жертвами того, що насильство в сім'ї є злочином, тому у статті досліджуються окремі проблемні питання, що виникають при розслідуванні насильства в сім'ї.

Ключові слова: сім'я, насильство в сім'ї, розслідування, запобіжні заходи, доступ до зброї.

Аннотація

Кифлюк Р. В. Следственные (розыскные) действия и меры при расследовании насилия в семье. – Статья.

Насильственные преступления совершаемые в семье представляют повышенную общественную опасность. Совершенствование правовой оценки насилия в семье во многом зависит от осознания общественностью и самими жертвами того, что насилие в семье является преступлением, поэтому в статье исследуются отдельные проблемные вопросы, возникающие при расследовании насилия в семье.

Ключевые слова: семья, насилие в семье, расследование, меры предосторожности, доступ к оружию.

Summary

Kyfliuk R. V. Investigative (search) actions and precautionary measures in investigating domestic violence. – Article.

Violent crimes committed within the family pose an increased public danger. Improving the legal assessment of domestic violence depends largely on the public and victims' awareness that domestic violence is a crime, so the article explores some of the issues that arise in the investigation of domestic violence.

Key words: family, domestic violence, investigation, precautions, access to weapons.

УДК 343.98

*С. М. Князєв**кандидат юридичних наук,
здобувач Національної академії внутрішніх справ*

ПОРЯДОК ВЗАЄМОДІЇ СПІВРОБІТНИКА ОПЕРАТИВНОГО ПІДРОЗДІЛУ ТА СЛІДЧОГО ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Законом України «Про оперативно-розшукову діяльність» (ст. 7) передбачено, що в разі виявлення ознак злочину оперативний підрозділ, який здійснює оперативно-розшукову діяльність (далі – ОРД), зобов'язаний невідкладно направити зібрані матеріали, в яких зафіксовано фактичні дані про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України, до відповідного органу досудового розслідування для початку та здійснення досудового розслідування в порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України [1]. Водночас матеріали ОРД можуть бути використані як приводи та підстави для початку досудового розслідування (ст. 10 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність») [1].

Наведене положення закріплює порядок направлення та використання результатів ОРД як приводів та підстав унесення відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі – ЄРДР). Проте в практичній діяльності виникають питання щодо повноти зібраних матеріалів ОРД, своєчасності їх направлення до органу досудового розслідування та наявності ознак готування чи вчинення кримінального правопорушення, а також необхідності попереднього ознайомлення слідчого, керівника органу досудового розслідування з такими матеріалами для процесуальної їх оцінки. Адже правильним є твердження, що одержані відомості під час ознайомлення з матеріалами ОРД дають можливість слідчому здійснити об'єктивний і всебічний аналіз наявних даних для підготовки найбільш оптимального плану реалізації цих матеріалів [3; 4, с. 179], а також оцінити проведення оперативно-розшукових заходів з погляду допустимості їх подальшого використання як доказів під час розслідування кримінальних правопорушень [4, с. 179]. Слідчий, відповідно до специфіки своєї діяльності, глибше бачить судову перспективу у кримінальному провадженні [4, с. 178].

У діяльності підрозділів кримінальної поліції виникають проблемні питання щодо нормативної урегульованості порядку ознайомлення слідчого з матеріалами ОРД, своєчасності їх надання, об'єктивної оцінки таких матеріалів слідчим, правової участі слідчого в реалізації матеріалів ОРД тощо, що й актуалізує це питання.

Стан наукової розробленості. Окремі питання взаємодії співробітника оперативного підрозділу та слідчого у процесі здійснення ОРД, зокрема під час направлення та ознайомлення слідчого з матеріалами ОРД, досліджували науковці В. І. Василичук, В. Г. Дрозд, Д. Й. Никифорчук, С. І. Ніколаюк, Ю. Ю. Орлов, М. А. Погорецький, О. С. Тарасенко, С. С. Чернявський, О. Л. Христов та ін. Утім неурегульованість проблемних питань порядку надання матеріалів ОРД слідчому зумовлює необхідність дослідження цього питання з метою розроблення практичних рекомендацій, які нададуть можливість виробити механізм взаємодії співробітника оперативного підрозділу зі слідчим при вивченні матеріалів ОРД щодо можливості їх використання під час внесення відомостей до ЄРДР та досудового розслідування загалом.

Основний зміст. Як свідчить практична діяльність, органи досудового розслідування не завжди використовують отримані результати оперативно-розшукових заходів як джерела доказів. Складність їх процесуального закріплення призводить до зупинення або закриття кримінального провадження через відсутність доказів [5, с. 160]. Проте практичний досвід надає право стверджувати, що найбільш ефективні результати взаємодії щодо виявлення та розкриття злочинів досягаються у випадках безпосереднього залучення слідчих органів досудового розслідування до участі в реалізації оперативних матеріалів [4, с. 179], у тому числі наданні процесуальної оцінки можливого здобуття та закріплення доказів.

У системі Національної поліції (далі – НП) України окремі питання участі слідчого в ОРД закріплено Інструкцією з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами НП України в запобіганні кримінальним правопорушенням, їх виявленні та розслідуванні (далі – Інструкція) [2], якою визначено загальні питання взаємодії співробітника оперативного підрозділу та органу досудового розслідування при направленні матеріалів ОРД. Основними з них є такі: при веденні оперативним підрозділом оперативно-розшукової справи (далі – ОРС) щодо осіб, стосовно яких є дані про участь у підготовці до вчинення злочину, керівник оперативного підрозділу письмово звертається до керівника органу досудового розслідування

про закріплення за цією ОРС слідчого для забезпечення методичного супроводження її реалізації і надання практичної допомоги оперативному підрозділу; керівник оперативного підрозділу надає матеріали ОРС слідчому для вивчення та надання за потреби рекомендацій щодо фіксації додаткових фактичних даних; матеріали ОРС можуть розглядатися на спільній нараді, на якій визначаються достатність підстав внесення відомостей до ЄРДР та розроблення плану заходів реалізації матеріалів ОРС; у разі виявлення під час проведення оперативно-розшукових заходів ознак вчинення злочину направлення їх органу досудового розслідування [2]. Останнє положення закріплено також у Законі [1].

До того ж обґрунтованою є норма, яка надає можливість проведення заходів щодо їх завершення, якщо їх припинення негативно може вплинути на фіксацію факту вчинення кримінального правопорушення, оскільки це сприяє взаємодії оперативного та слідчого підрозділі щодо питань використання результатів ОРД, зокрема, щодо можливості використання здобутих відомостей під час досудового розслідування й недопущення можливого розшифрування факту фіксації підготовки, вчинення кримінального правопорушення.

Наприклад, оперативний підрозділ, у межах ОРС, здійснює перевірку інформації щодо підготовки до вчинення тяжкого або особливо тяжкого кримінального правопорушення, а в подальшому встановлює факт його вчинення. У цьому разі виникає необхідність безперервної фіксації злочинних дій із застосуванням негласних засобів. Проте оперативний підрозділ зобов'язаний повідомити орган досудового розслідування, прокурора про факт вчинення кримінального правопорушення, які мають прийняти рішення про внесення відомостей до ЄРДР та проведення негласних слідчих (розшукових) дій (далі – НСРД). У цій ситуації з моменту внесення відомостей до ЄРДР співробітник оперативного підрозділу припиняє проведення заходів, а рішення про проведення НСРД може бути прийнято не раніше ніж за добу, з урахуванням процедури прийняття рішення про проведення НСРД та надання доручення оперативному підрозділу на його проведення. Припинення проведення заходів, що тимчасово обмежують конституційні права особи, призводить до втрати інформації, яку можна використати в доказуванні, при затриманні осіб, запобіганні настання тяжких наслідків тощо.

Норма, яку аналізуємо, не повною мірою узгоджена з положеннями ч. 1 ст. 214 Кримінального процесуального кодексу України, якою передбачено, що слідчий, прокурор невідкладно, але не пізніше 24 годин після подання заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення або після самостійного виявлення ним

з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, зобов'язаний внести відповідні відомості до ЄРДР, розпочати розслідування та через 24 години з моменту внесення таких відомостей надати заявнику витяг з ЄРДР [3]. Крім того, практика застосування цих норм надає право стверджувати, що за наявності такого факту прокурор акцентує увагу на тому, що оперативний підрозділ приховує злочин. Стороною захисту під час судового розгляду матеріалів провадження може бути акцентовано на порушенні порядку здобуття доказів та внесення відомостей до ЄРДР, оскільки при встановленому факту вчинення злочину співробітник оперативного підрозділу продовжував проведення ОРЗ, а слідчий чи прокурор не внесли відомості до ЄРДР.

За результатами проведеного аналізу положень Інструкції [2] можна стверджувати, що їх застосування створює об'єктивні проблеми під час упровадження порядку надання матеріалів ОРД співробітником оперативного підрозділу слідчому цих норм у практичну діяльність. Крім цього, О. Л. Христов, досліджуючи порядок взаємодії співробітника оперативного підрозділу та слідчого, під час ознайомлення останнього з результатами ОРД дійшов висновку, що Інструкція [2] потребує додаткового опрацювання і внесення змін, зокрема щодо необхідності визначення часу або обставин, при настанні яких слідчий закріплюється за ОРС, конкретизації компетенції слідчого, якого закріпили за ОРС, моменту передачі матеріалів ОРС до слідчого підрозділу щодо конкретизації повноти зібраних матеріалів та підстав для реєстрації в ЄРДР тощо [8, с. 258 261].

Ми частково погоджуємося з такими пропозиціями, а саме щодо компетенції слідчого під час ознайомлення з матеріалами ОРС. Крім цього, залишаються не вирішеними питання щодо документів (інформації), які можуть надавати слідчому; необхідності винесення рішення про передачу матеріалів ОРД; процесуального статусу слідчого під час проведення подальших заходів, за необхідності; узгодженості ч. 3 Закону [1] та ч. 1 ст. 214 Кримінального процесуального кодексу України [3] щодо можливості подальшого проведення заходів за наявності встановлених відомостей про вчинення злочину, якщо внесення відомостей до ЄРДР негативно може вплинути на фіксацію факту вчинення злочину.

Доцільно звернутися до зарубіжної практики врегулювання аналогічних питань, у тому числі щодо передачі матеріалів ОРД органу досудового розслідування. Правильним є твердження, що слід мати чітку регламентація порядку надання матеріалів ОРД слідчим підрозділам [5, с. 161], оскільки деталізація правового регулювання використання матеріалів ОРД істотно активізує роботу оперативних підрозділів у протидії з най-

більш складними (латентними) видами злочинів, а також її організованими формами [5, с. 161]. До того ж, нормативно закріплений порядок дозволить ефективно організовувати передачу оперативно-розшукових відомостей уповноваженим посадовим особам (органам) із створенням необхідних умов для їх подальшої трансформації цих відомостей у процесуальну форму [6, с. 62].

Так, Законом Республіки Молдова «Про спеціальну розшукову діяльність» [9] передбачено, що в разі, якщо розшуковий офіцер констатує наявність підозри у вчиненні злочину або в підготовці до його вчинення, він негайно передає всі матеріали у вигляді доповіді органу кримінального переслідування (ч. 3 ст. 24). Статтею 14 Закону Киргизької Республіки «Про оперативно-розшукову діяльність» [10] та ст. 50 Закону Республіки Білорусь «Про оперативно-розшукову діяльність» [11] визначено, що надання результатів ОРД органу дізнання, слідчому або до суду здійснюється на підставі постанови керівника органу, який проводить ОРД у визначеному порядку.

Отже, результати ОРД за законодавством наведених країн (Республік Білорусь, Молдова та Киргизької Республіки) надаються слідчому на підставі рішення уповноваженої особи, згідно з визначеним порядком. Відповідно, у міжвідомчих актах деталізуються особливості надання матеріалів ОРД слідчому. За українським законодавством не передбачено чіткого порядку надання матеріалів ОРД слідчому, зокрема необхідність прийняття окремого відповідного рішення (наприклад, у формі постанови). Закон [1] не робить посилань на інші підзаконні акти, якими деталізується цей порядок.

Уважаємо за необхідне дослідити особливості надання матеріалів ОРД слідчому, які закріплено підзаконними актами зарубіжних країн, з метою виокремлення норм для впровадження в українське законодавство.

Підзаконними актами зарубіжних країн (Інструкцією про порядок оформлення та надання оперативними підрозділами органів внутрішніх справ матеріалів, отриманих під час оперативно-розшукової діяльності, для їх використання в кримінальному процесі (далі – Інструкція Республіки Білорусь) [12], Порядком надання результатів оперативно-розшукової діяльності органу дізнання, слідчому, прокурору або до суду (далі – Порядок Киргизької Республіки) [14], Інструкцією про порядок подання результатів оперативно-розшукової діяльності органу дізнання, слідчому або до суду (далі – Інструкція Російської Федерації) [13]) визначено вимоги до матеріалів ОРД, що надаються слідчому за наявності певних обставин (критеріїв), а саме:

– для порушення кримінальної справи: відомості про те, де, коли, які ознаки і якого саме

злочину виявлено; за яких обставин відбулося виявлення ознак злочину; відомості про особу (осіб), яка його вчинила (якщо відомо); очевидців злочину (якщо вони відомі); про місцезнаходження слідів злочину, документів і предметів, які можуть стати речовими доказами; будь-які інші факти і обставини, що мають значення для вирішення питання про порушення кримінальної справи (п. 10 Інструкції Республіки Білорусь [12], п. 18 Інструкції Російської Федерації [13] та п. 4 5 Порядку Киргизької Республіки [14]);

– для проведення слідчих та інших процесуальних дій: відомості про осіб, які переховуються від органів розслідування і суду, про можливі джерела доказів, осіб, яким відомі обставини і факти, що мають значення для кримінальної справи, про місцезнаходження знарядь і засобів учинення злочину, грошей і цінностей, одержаних злочинним шляхом, предметів і документів, пов'язаних з обставинами предмета доказування, а також про інші факти та обставини, що дають змогу визначити обсяг і послідовність проведення слідчих дій, вибрати тактику їх проведення, виробити методику розслідування у конкретній кримінальній справі (п. 19 Інструкції Російської Федерації [13] та п. 4 5 Порядку Киргизької Республіки [14]); про родинні, ділові та інші зв'язки осіб, причетних до вчинення злочину; про наявність у них нерухомого майна, вкладів у банках і небанківських фінансово-кредитних організаціях, у тому числі й за межами країни, транспортних засобів, про місця перебування зазначених осіб та майна; про наявність іншого майна, на яке можливо накладення арешту; про юридичних осіб, засновниками, учасниками або власниками майна яких є громадяни, причетні до вчинення злочину, їхні родичі, довірені особи; про відповідність рівня життя видаткової частини сімейного бюджету, поїздках за кордон (п. 12 Інструкції Республіки Білорусь) [12];

– для використання в доказуванні: результати ОРД повинні відповідати вимогам Кримінального процесуального кодексу (збір, оцінка та перевірка доказів), містити фактичні дані, що мають значення для встановлення обставин, які входять до предмета доказування, вказівку на джерело їх отримання з метою перевірки доказів, сформованих на їх основі (п. 11 Інструкції Республіки Білорусь [12] та п. 4, 20 Інструкції Російської Федерації [13]);

– для забезпечення безпеки осіб: матеріали, що свідчать про дотримання принципу допустимості при їх отриманні, про необхідність проведення оперативно-розшукових заходів і слідчих дій із забезпечення безпеки учасників процесу (п. 16 Інструкції Республіки Білорусь [12]).

Закріплення наведених обставин надає можливість визначити критерії результатів ОРД, яким повинні відповідати документи (відомості), що надають оперативні підрозділи слідчому.

Окремої уваги заслуговує положення, яким передбачено винесення постанови керівником органу, що здійснює ОРД, про надання результатів ОРД слідчому органу, які після визначення їх належності та значущості для кримінального судочинства можуть бути долучені до кримінальної справи (п. 9 Порядку) [14]. Згідно з п. 9 Інструкції Російської Федерації передбачено складання постанови у двох примірниках (перший направляється до слідчого органу, другий залишається в матеріалах ОРС) [13]. На нашу думку, складання постанови у двох примірниках є правильним, адже її наявність у матеріалах провадження надає можливість оцінити законність дій працівників оперативних підрозділів, а в матеріалах ОРС зазначити, куди вилучені документи та які відомості вони містили.

Крім цього, надання матеріалів ОРД слідчому органу включає в себе: винесення керівником органу, що здійснює ОРД, постанови про надання результатів ОРД слідчому органу, яка складається із вступної, описової та результативної частин; винесення постанови про розсекречення окремих оперативно-службових документів, що містять державну таємницю, у випадках, без яких неможливо використовувати результати ОРЗ для досягнення цілей і вирішення завдань, передбачених Законом (рішення про розсекречення та оприлюднення результатів ОРЗ приймається тільки на підставі постанови керівника органу, що здійснює ОРД (п. 7 Порядку); оформлення супровідних документів та фактичну передачу матеріалів (п. 10 Порядку) [14].

Також п. 8 Інструкції РФ передбачено надання оперативним підрозділом до слідчого органу повідомлення (рапорту), яке містить відомості щодо результатів ОРД (підстави порушення справи, проведення процесуальних дій тощо) [13]. З огляду на наведене, Інструкцією [2], що регламентовано порядок взаємодії підрозділів НП України, передбачено можливість надання рапорту співробітником оперативного підрозділу слідчому. Утім у цьому рапорті не передбачено зазначення результатів ОРД, зокрема долучення до нього відповідних результатів, наприклад, проведення ініціативних заходів.

Достатньо цікавим є положення п. 13 Порядку Киргизької Республіки стосовно передбачення переліку результатів ОРД, що можуть бути представлені слідчому у вигляді узагальненої довідки або оригіналу оперативно-службових документів, а саме: 1) документи, якими можуть оформлятися результати оперативно-розшукових заходів (інформація, надана негласними співробітниками, які проводять ОРД, або особами, які сприяють проведенню ОРД на конфіденційній основі); пояснення громадян-учасників оперативно-розшукових заходів або заяви громадян; акт або інший

документ відомства; довіреність та інші нотаріально завірені документи; прибутково-видаткові документи; рапорт співробітника; довідка; звіт; 2) додатки до документів про результати оперативно-розшукових заходів: документи (накладні, рахунки-фактури, договори, контракти, установчі документи, статут тощо), предмети (печатки, штампи, ключі, фотографії тощо), знаряддя злочину; аудіо-, відео та інші технічні носії; 3) докази (види доказів, які можуть бути сформовані на підставі поданих матеріалів): протокол допиту; висновок експерта; речові докази (документи, аудіо-, відеозаписи, магнітні носії засобів обчислювальної техніки, викрадені предмети, знаряддя злочину); інші документи і матеріали [14].

Відповідно до п. 12 Інструкції Російської Федерації, до результатів ОРД також можуть долучатися копії судових рішень та протоколи про проведення оперативно-розшукових заходів [13]. Правильно зазначають науковці, що передача одного лише, наприклад відеозапису, без відповідного повідомлення про результати ОРД (у якому зазначено час, місце та інші обставини отримання запису) ставить під сумнів законність отримання такого виду доказів, як речовий доказ [7, с. 60].

Саме долучення рішення суду про проведення оперативно-розшукових заходів до матеріалів, що направляються слідчому, на нашу думку, є цілком правильним, що й відповідає судовій практиці, оскільки наявність судового рішення про проведення ОРЗ надає можливість законності прийняття рішення та проведення заходу, пов'язаного з тимчасовим обмеженням конституційних прав особи.

За законодавством України вимоги до протоколів про проведення процесуальних дій повинні відповідати положенням, закріпленим у ст. 104 Кримінального процесуального кодексу України [6].

Таким чином, передбачення можливості винесення постанови керівником оперативного підрозділу та надання рапорту до органу досудового розслідування, а також долучення до них додатків (перелік яких чітко визначено в нормативному акті) має певні переваги. Зокрема, з урахуванням практичної діяльності цілком обґрунтованим є передбачення у відомчих актах винесення постанови керівником оперативного підрозділу (до постанови долучаються протокол проведення оперативно-розшукових заходів та інші матеріали) та направлення матеріалів ОРД слідчому, якщо результати одержані в межах ОРС; складання рапорту співробітником оперативного підрозділу (до рапорту долучаються матеріали зі збереженням режиму таємності) та направлення матеріалів ОРД слідчому, якщо результати одержані під час проведення ініціативних заходів.

Наступне положення, яке, на нашу думку, необхідно виокремити, передбачає випадки, коли результати ОРД не надаються органу досудового

розслідування, а саме: якщо неможливо забезпечити безпеку суб'єктів (учасників) ОРД, у зв'язку з поданням і використанням даних результатів у кримінальному процесі; якщо їх використання в кримінальному процесі створює реальну можливість розшифровки (розголошення) відомостей про використовувані або використані під час проведення негласних оперативно-розшукових заходів сил, засобів, джерел, методів, плани і результати ОРД, про осіб, упроваджених в організовані злочинні групи, про штатних негласних співробітників й осіб, які сприяють їм на конфіденційній основі, а також про організацію і тактику проведення ОРЗ, віднесених законом до державної таємниці, крім випадків, коли зазначені відомості віддаються гласності в порядку, встановленому Законом (п. 22) [14]. За наявності таких умов, за підписом керівника органу направляється лист, у якому обґрунтовуються причини неможливості надання матеріалів ОРД в повному обсязі (п. 23 Порядку Киргизької Республіки) [14]. Передбачення повідомлення органу досудового розслідування про неможливість надання в повному обсязі матеріалів ОРД є цілком обґрунтованим і, на наш погляд, сприятиме збереженню в таємниці відомостей, що не підлягають розголошенню відповідно до законодавчих актів.

Пункт 16 Порядку [14] передбачає випадки негайного надання уповноваженому органу результатів ОРД, зокрема: що не терплять зволікання та можуть призвести до вчинення тяжкого та особливо тяжкого злочину; за наявності відомостей про загрозу державній, військовій, економічній та екологічній безпеці Киргизької Республіки. При цьому оперативний підрозділ зобов'язаний вжити заходів щодо запобігання або припинення злочину та закріплення його слідів відповідно до КПК Киргизької Республіки [14].

У цьому контексті, на нашу думку, передбачення можливості безпосередньої взаємодії співробітника оперативного підрозділу та слідчого органу досудового розслідування лише сприятиме оперативності надання матеріалів ОРД у невідкладних випадках.

Отже, ми дійшли таких висновків: 1) аналіз зарубіжної практики взаємодії співробітника оперативного підрозділу та слідчого свідчить про необхідність розроблення та прийняття міжвідомчого порядку, яким буде закріплено вимоги, що ставляться під час використання матеріалів ОРД; перелік документів, що підлягають передачі слідчому; підстави надання матеріалів ОРД слідчому; прийняття рішення, що є підставою надання матеріалів ОРД слідчому; умови ненадання матеріалів ОРД слідчому в повному обсязі тощо; 2) приведення у відповідність положень КПК України та Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», а саме внесення змін до ст. 214 КПК

України, у якій частину 1 доповнити таким абзацом: «У виняткових випадках відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань вносяться згідно з правилами, закріпленими частиною 3 статті 7 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»; 3) використання матеріалів ОРД на підставі рішення керівника органу досудового розслідування шляхом внесення змін до ст. 7 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» та доповнення її частиною п'ятою такого змісту: «Рішення про надання матеріалів оперативно-розшукової діяльності приймає керівник оперативного підрозділу у формі постанови. Внесення постанови керівником оперативного підрозділу, яка протягом 24 год погоджується з керівником органу досудового розслідування та керівником прокуратури з урахуванням територіальності розміщення оперативного підрозділу».

Література

1. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України від 18 лют. 1992 р. № 2135-ХІІ. *Голос України*. 1992. № 56.
2. Про затвердження Інструкції з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами Національної поліції України в запобіганні кримінальним правопорушенням, їх виявленні та розслідуванні : наказ МВС України від 7 лип. 2017 р. № 575. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0937-17>.
3. Мазунин Я. М. Оперативно-розыскное обеспечение предварительного расследования по групповым преступлениям : лекция. Омск: Изд-во ОЮИ МВД России, 1999. 31 с.
4. Ковтун Ю. А., Жукова Н. А., Шевцов Р. М., Рудов Д. Н. Взаимодействие следователей органов внутренних дел Российской Федерации с органами дознания при раскрытии и расследовании преступлений. *Проблемы российского законодательства*. 2014. № 6. С. 178–181. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/vzaimodeystvie-sledovateley-organov-vnutrennih-del-rossiyskoy-federatsii-s-organami-doznaniya-pri-raskrytii-i-rassledovanii/viewer>.
5. Тусуббеков К. Р. Некоторые аспекты использования результатов оперативно-розыскной деятельности в процессе доказывания по уголовным делам. *Заңнама институтының жаршысы*. Қазақстан Республикасы, 2015. № 2 (38). С. 160–163.
6. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI. *Голос України*. 2012. № 90–91.
7. Пилюшин И. П., Павлов А. В. Новеллы инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд. *Вестник ОЮА: противodelствие преступности: вопросы теории и практики*. 2014. № 1 (22). С. 59–63. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/novelly-instruktsii-o-poryadke-predstavleniya-rezultatov-operativno-rozysknoy-deyatelnosti-organu-doznaniya-sledovatelyu-ili-v-sud>.
8. Христов О. Л. Удосконалення нормативного регулювання взаємодії оперативних і слідчих підрозділів ОВС під час реалізації матеріалів ОРД. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2014. № 2. С. 256–262.

9. О специальной розыскной деятельности: Закон Республики Молдова №. 59 от 29.03.2012. URL: lex.justice.md/ru/343452/.

10. Об оперативно-розыскной деятельности: Закон Кыргызской Республики от 16 окт. 1998 г. № 131. URL: cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/138.

11. Об оперативно-розыскной деятельности: Закон Республики Беларусь от 15 июля 2015 г. № 307-З. URL: kgb.by/ru/zakon289-3/.

12. Об утверждении Инструкции о порядке оформления и предоставления оперативными подразделениями органов внутренних дел материалов, полученных в ходе оперативно-розыскной деятельности, для их использования в уголовном процессе : Постановление МВД Республики Беларусь от 29 сент. 2005 г. № 307. URL: pravo.levonevsky.org/bazaby/org335/basic/text0185.htm.

13. Об утверждении Инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд : приказ МВД РФ, МО РФ, ФСБ РФ, ФСО РФ, ФТ, СВР РФ, ФСИН, ФС РФ по контролю за оборотом наркотиков, СК РФ от 27 сент. 2013 г. № 776/703/509/507/1820/42/535/398/68. URL: <https://rg.ru/2013/12/13/instrukcia-dok.html>.

14. Порядок представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю, прокурору или в суд : утвержден постановлением Правительства Кыргызской Республики от 18 февр. 2013 г. № 80. URL: cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/94181.

Анотація

Князев С. М. Порядок взаємодії співробітника оперативного підрозділу та слідчого під час здійснення оперативно-розшукової діяльності: вітчизняний та зарубіжний досвід. – Стаття.

Досліджено порядок взаємодії співробітника оперативного підрозділу та слідчого під час ознайомлення останнього з матеріалами оперативно-розшукової діяльності. Визначено, що нормативно-правовими актами зарубіжних країн детально регламентовано порядок надання оперативним підрозділом матеріалів оперативно-розшукової діяльності органу досудового розслідування. З метою удосконалення порядку взаємодії співробітника оперативного підрозділу та слідчого надано пропозиції щодо врегулювання питань надання матеріалів оперативно-розшукової діяльності.

Ключові слова: співробітник оперативного підрозділу, слідчий, матеріали оперативно-розшукової діяльності, кримінальне правопорушення, постанова, рапорт.

Аннотация

Князев С. М. Порядок взаимодействия сотрудника оперативного подразделения и следователя при осуществлении оперативно-розыскной деятельности: отечественный и зарубежный опыт. – Статья.

Исследован порядок взаимодействия сотрудника оперативного подразделения и следователя во время ознакомления последнего с материалами оперативно-розыскной деятельности. Определено, что нормативно-правовыми актами зарубежных стран подробно регламентирован порядок предоставления оперативным подразделением материалов оперативно-розыскной деятельности органа досудебного расследования. С целью усовершенствования порядка взаимодействия сотрудника оперативного подразделения и следователя даны предложения по урегулированию вопросов предоставления материалов оперативно-розыскной деятельности.

Ключевые слова: сотрудник оперативного подразделения, следователь, материалы оперативно-розыскной деятельности, уголовное преступление, постановление, рапорт.

Summary

Kniaziev S. M. The order of interaction of the officer of the operational unit and the investigator during the implementation of the operational search activity: domestic and foreign experience. – Article.

The procedure of interaction of the employee of the operational unit and the investigator during acquaintance with the materials of the operative-search activity was investigated. It is determined that the normative legal acts of foreign countries regulate in detail the procedure for submitting to the operational unit the materials of the investigative activity of the pre-trial investigation body. In order to improve the order of interaction between the officer of the operational unit and the investigator, a proposal was made to regulate the provision of materials for operational and search activities.

Key words: employee of the operational unit, investigator, materials of operative-search activity, criminal offense, decree, report.

УДК 343.137

Л. О. Сімонцева
старший викладач кафедри галузевого права
Херсонського державного університету

ЩОДО ПИТАННЯ ЗАПРОВАДЖЕННЯ АЛЬТЕРНАТИВНИХ ЗАСОБІВ РОЗВ'ЯЗАННЯ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОГО КОНФЛІКТУ ДО КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ УКРАЇНИ

Актуальність теми. Компромісна модель взаємодії учасників будь-яких правовідносин (цивільних, адміністративних, господарських та ін.) вже довела свою результативність. Швидкість, конфіденційність і економія, ось ті три складові, які викликають поважне ставлення до альтернативних засобів вирішення конфлікту у практикуючих юристів, яким приходиться здійснювати їх порівняння з традиційним судочинством. За позиціями діючих медіаторів, альтернативні засоби вирішення конфлікту дають можливість економити як на коштах, часі так і на людському ресурсі. Особливостями такого «відходу» від звичайного процесу є також можливість уникнення публічного скандалу та «розвантажити» судову систему. Не дивлячись на наявні переваги, альтернативні засоби вирішення юридичного конфлікту застосовуються у національному кримінальному процесі без урахування їх «природної» суті, з наближенням до каральної процесуальної моделі, яка діє в Україні. У зв'язку з цим виникає необхідність встановити чи можливе запровадження альтернативних засобів вирішення кримінально-правового конфлікту у національну модель кримінального процесу у відповідності до концепції відновної моделі правосуддя.

Мета статті (постановка завдання). У статті буде здійснено аналіз проблем та перспектив запровадження альтернативних засобів вирішення кримінально-правового конфлікту до національної моделі кримінального процесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми. Не дивлячись на спірне відношення до сутності альтернативних засобів вирішення кримінально-правового конфлікту та їх місця у досудовому та судовому провадженні, це питання було предметом дослідження таких науковців як – В. Верещак, О. Губська, О. Добровольська, Л. Удалова, І. Паризький, – О. Парфіло, О. Перепада В. Тертишник, В. Чорний та інші.

Виклад основного матеріалу. Формування в Україні ринкових відносин зумовили необхідність застосування ширшого кола юридичних засобів, у тому числі й компромісного характеру. При цьому відбувається активне впровадження альтернативних інститутів вирішення спорів у вітчизняний юридичний процес. Це пов'язане з необхідністю застосування гнучких та оперативних способів врегулювання спорів. Правовим

підґрунтям для запровадження альтернативних способів розв'язання конфлікту виступають Конституція України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, закони, укази Президента України та інші підзаконні акти. Не слід також забувати і про значний зарубіжний досвід застосування альтернативних засобів вирішення юридичного конфлікту, який активно популяризується Організацією Об'єднаних Націй, Радою Європи, міжнародними фаховими організаціями та вітчизняними науковцями, які вивчають закордонний досвід.

Розуміння необхідності зміни вектору вітчизняної кримінально-процесуальної моделі пояснюється науковцями тим, що за час свого історичного розвитку кримінальний процес переважним завданням ставив боротьбу зі злочинністю, покладаючи в її основу суперництво. Однак, такий метод боротьби не приніс бажаного результату, породивши кризу традиційної концепції боротьби зі злочинністю [10, с. 13].

Запровадження альтернативних засобів розв'язання кримінально-правового конфлікту до кримінального процесу в Україні стало популярним предметом наукових досліджень після прийняття нового Кримінально-процесуального кодексу України. Ним було введено нову форму провадження, а саме провадження на підставі угод. Цей досить новий вид провадження, незвичний для національної каральної моделі кримінального процесу отримав як прихильників, так і критиків.

Зокрема, Є. О. Курта, О. В. Фролов прихильно ставляться до компромісу як засади застосування альтернативних засобів вирішення кримінально-правового конфлікту у зв'язку з тим, що саме вони дають можливість вирішити основні завдання кримінального процесу, викладені у ст. 2 КПК України, а саме – охорона прав і законних інтересів учасників кримінального провадження та забезпечення застосування до кожного учасника кримінального провадження належної правової процедури, щоб забезпечити притягнення винних до кримінальної відповідальності у міру їх вини [6; 5]

При цьому щодо запровадженого інституту угод висловлюються й критичні зауваження. Зокрема, В.М. Тертишник визначає, що викладений у ст.ст. 394 та 424 КПК України компромісний механізм по-перше, позбавляє прокурора, підозрю-

ваного та обвинуваченого права на оскарження, яке закріплене не тільки КПК України, але й відноситься до прав особи, визначених ст. 22 Конституції України. По-друге, він визнає недоцільним дослідження доказів, незважаючи на те, що ця процедура є важливим елементом, який представляє собою основу складання вироку. Відповідно, як зазначає автор, такий тип розслідування може дорого коштувати суспільству, створюючи категорію засуджених «без суду і слідства» [9, с. 147]. До того ж, погоджуючись з науковцем, ми визначаємо, що без дослідження доказів суддя автоматично погоджується з результатами досудового провадження, уникаючи можливого притягнення особи до кримінальної відповідальності за нововиявленими обставинами, а також виявлення помилки у кваліфікації, що є, на жаль, досить поширеним явищем.

Досліджуючи аналіз та оцінку застосування альтернативних засобів вирішення кримінально-правового конфлікту, які вітчизняними науковцями зводяться найчастіше до кримінально-процесуального компромісу [1; 9; 10], ми звернули увагу на класифікацію кримінально-процесуального компромісу, наданого А. Калиниченко. Авторка звертає нашу увагу на те, що в залежності від стадії кримінального провадження компроміс поділяється на такий, що укладений на досудовому слідстві та судовий компроміс [1, с. 149]. Ми погоджуємося з цією позицією, однак вважаємо, що застосування альтернативних засобів вирішення кримінально-правового конфлікту за своєю природою є значно ширшим. Зокрема, у випадках кримінального провадження у формі приватного обвинувачення вважаємо можливим застосування альтернативних способів вирішення справи, без участі суду та, навіть, органів досудового слідства, якщо це призведе до більш ефективного результату.

Наша позиція ґрунтується на концепції розумного компромісу, який В.М. Тертишником визначається як такий, що не підриває основних засад кримінального процесу, сприяє реалізації законності та досягнення справедливості, усуненню негативних наслідків вчиненого злочину [9, с. 148].

Що стосується правових засад впровадження альтернативних засобів вирішення кримінально-правового конфлікту, то Конституцією України визначається, що правосуддя в Україні здійснюють виключно суди, їх юрисдикція поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення, а також інші справи у передбачених законом випадках (ст. 124) [3]. Встановлення також цією статтею обов'язковості досудового порядку врегулювання спору звужує можливості застосування альтернативних засобів, у тому числі й у кримінальному процесі. При цьому звернення до суду у даному випадку представляється вже не правом, а обов'язком.

З цього приводу Рішення Конституційного Суду України від 9 липня 2002 р. № 15-рп/2002 встановлює, що «Обов'язкове досудове врегулювання спорів, яке виключає прийняття позовної заяви до розгляду і здійснення за нею правосуддя, порушує право особи на судовий захист. Можливість використання суб'єктами правовідносин досудового врегулювання спорів може бути додатковим засобом правового захисту, який держава надає учасникам певних правовідносин, що не суперечить принципу здійснення правосуддя виключно судом» [8]. Однак, тут слід звернути увагу на те, що Рішення все рівно визначає другорядність інших способів вирішення спорів у порівнянні із судовим. А це говорить про низький рівень готовності правової системи України до впровадження альтернативних засобів вирішення юридичного конфлікту.

Позитивними аспектами цього Рішення слід визначити позицію КСУ відносно того, що застосування досудового врегулювання спорів є правом, а не обов'язком особи, і, відповідно, встановлення обов'язкового досудового врегулювання спору обмежує можливість реалізації права на судовий захист. У той же час, висновок по Рішенню є напрочуд обмеженим і визначає тільки, що досудове врегулювання спору не обмежує юрисдикцію судів. Відповідно, ми можемо говорити про те, що впровадження альтернативних засобів до правової системи України на рівні з судовим розглядом спорів, в першу чергу зустрічає перепони з боку Основного закону, хоча окремі науковці вважають розглянути нами Рішення беззаперечною підставою для впровадження альтернативних засобів.

Необхідність запровадження альтернативних засобів вирішення юридичного конфлікту зустрічається у декількох програмних документах. Зокрема, у Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів [4]. Згідно з її положеннями, держава повинна сприяти розвитку таких недержавних інституцій, як третейські суди, посередники (медіатори) тощо, які допомагають залагодити спір, не доводячи його до суду. Також у Концепції формування системи безоплатної правової допомоги в Україні [7], ухваленій Указом Президента України 9 червня 2006 р., зазначається, що первинна безоплатна правова допомога включає надання правової інформації, правових консультацій та роз'яснень, складання правових документів (звернень, довідок, запитів тощо), крім процесуальних, допомогу в доступі до вторинної безоплатної правової допомоги та альтернативних форм вирішення спору (медіація тощо). Однак, альтернативні засоби вирішення кримінально-правового конфлікту не набули значного поширення в Україні як ефективні спо-

соби вирішення правових спорів. На сьогоднішній день Центри надання безоплатної правової допомоги так і не здійснюють функцію надання медіаційних послуг чи проведення фасилітації. На нашу думку, це звужує можливості громадян на вирішення кримінально-правового спору.

Також наша позиція полягає у тому, що неможливо здійснювати примирювальні процедури лише судом. Ми вважаємо, що використання лише судді в якості медіатора (у тому числі у кримінальному процесі) не дає можливості використовувати альтернативні засоби вирішення кримінально-правового конфлікту. Наша думка знаходить своє підтвердження у позиціях учених, які визначають, що за зовнішніми ознаками врегулювання спору за участю судді є «квазімедіацією» [2]. По-перше, це пов'язане з тим, що сторони не можуть обрати суддю, як могли б обрати медіатора. По-друге, медіатор здійснює лише допоміжну функцію і не впливає на рішення сторін, у той час як суддя може не затвердити мирову угоду. По-третє, у медіатора відсутня жорстка регламентація кола засобів, які він може застосувати для врегулювання конфлікту, у той час як суддя не має права діяти поза межами чітко визначених для нього законом прав та обов'язків.

Саме тому, визначаючи шляхи запровадження альтернативних засобів вирішення кримінально-правового конфлікту до української кримінально-процесуальної моделі, ми, вважаємо за потрібне, здійснити наступні заходи.

В першу чергу, слід прийняти Закон України «Про медіацію», що встановлює правовий статус медіатора, якого ч. 1 ст. 469 КПК України визначає як іншу особу, погоджену сторонами кримінального провадження. До речі, визначення «... іншої особи, погодженої сторонами кримінального провадження (крім слідчого, прокурора або судді)», застосоване у ч. 1 ст. 469 КПК України [5], дає можливість розширити як коло осіб, які можуть здійснювати примирювальну процедуру, так і спектр засобів, що можуть бути застосовані до потерпілого, підозрюваного, обвинуваченого замість кримінального покарання.

У зв'язку з цим ми пропонуємо прийняття Закону України «Про позасудове розв'язання кримінально-правового конфлікту та надання примирювальних послуг» (далі – Закон). Мета зазначеного нормативно-правового акту полягатиме у регулюванні позасудового розв'язання кримінально-правового конфлікту, встановленні порядку надання примирювальних послуг та визначенні статусу осіб, що мають право надавати такі послуги.

Ми вважаємо, що позасудове розв'язання кримінально-правового конфлікту відповідно до зазначеного закону повинно включати в себе не тільки процедури примирення, які відбуваються в порядку, передбаченому главою 35 Кри-

мінально-процесуального кодексу України, але й на стадії досудового розслідування з закриттям кримінального провадження без передачі матеріалів до суду.

До основних примирювальних процедур, які закріплюватимуться у Законі, ми пропонуємо віднести: медіацію, фасилітацію та засідання примирювальних комісій.

При цьому ми вважаємо за необхідне запропонувати залучення до системи суб'єктів надання примирювальних послуг центри з надання безоплатної правової допомоги, працівники яких можуть бути залучені до медіації та фасилітації.

Ми вважаємо позитивною світовою практику щодо залучення громадськості до здійснення примирювальних процедур. Саме тому, ми вважаємо за необхідне створення примирювальних комісій, до яких можуть входити представники громади, родичі сторін конфлікту, представники соціальних служб, представники громадських правозахисних організацій. Закон також визначатиме процедури надання примирювальних послуг, порядок укладання угоди та її засвідчення.

Висновки. Таким чином, впровадження альтернативних засобів вирішення кримінально-правового конфлікту до правової системи України потребує системного підходу. По-перше, це повинно проявитися в усвідомленні того, що ці засоби є прямою альтернативою судовому рішенню у разі їх застосування на стадії досудового розгляду. По-друге, необхідне створення чіткого, формально визначеного механізму застосування альтернативних засобів вирішення на загальному рівні, шляхом прийняття відповідних норм, а потім вже їх запровадження до галузевих нормативно-правових актів.

Література

1. Калиниченко А. Теоретичні аспекти судового компромісу в кримінальному судочинстві України. *Підприємництво господарство і право*. 2016. № 3. С. 147–152.
2. Коноваленко Д. Судова медіація – challenge для України. URL: <http://yur-gazeta.com/publications/practice/mizhnarodniy-arbitrazh-ta-adr/sudova-mediaciya--challenge-dlya-ukrayini.html>.
3. Конституція України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-111>.
4. Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів: схвалена Указом Президента України від 10 травня 2006 р. № 361/2006. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/361/2006>.
5. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#n5253>.
6. Курта Є. О., Фролов О. В. Укладання компромісу як умова вирішення завдань кримінального провадження. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право»*. 2014. № 1(9) : URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2014/n1/14kyozkp.pdf>.

7. Про Концепцію формування системи безоплатної правової допомоги в Україні. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/509/2006>.

8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Товариства з обмеженою відповідальністю «Торговий Дім «Кампус Коттон клуб» щодо офіційного тлумачення положення частини другої статті 124 Конституції України (справа про досудове врегулювання спорів) від 9 липня 2002 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-02>.

9. Тертишник В.М. Інститут компромісу у кримінальному процесі. *Вісник АМСУ. Серія: «Право»*. 2014. № 1(12). С. 146–150.

10. Удалова Л.Д., Паризький І.В. Застосування компромісів при вирішенні конфліктів під сам досудового розслідування: навчальний посібник. К.: Видавничий дім «Скіф», 2012. 184 с.

Анотація

Симонцева Л. О. Щодо питання запровадження альтернативних засобів розв'язання кримінально-правового конфлікту до кримінального процесу України. – Стаття.

Реалізація механізму розв'язання кримінально-правового конфлікту здійснюється за допомогою юридичних засобів з метою задоволення публічних та приватних інтересів у кримінально-правовій сфері. До складу зазначених юридичних засобів світовою практикою запроваджено альтернативні засоби вирішення кримінально-правового конфлікту. Однак, проведений аналіз дав можливість зробити висновок, що запровадження альтернативних засобів вирішення кримінально-правового конфлікту до кримінально-процесуальної моделі України знаходиться на сьогоднішній день на початковій стадії.

Основними факторами, що дали можливість зробити такий висновок стало, по-перше, те, що Конституцією України визначається, що подібні засоби є додатковими по відношенню до рішення суду, а також можуть бути застосовані лише якщо такий засіб вирішення конфлікту є обов'язковим відповідно до чинного законодавства. Таке положення суперечить суті альтернативних засобів вирішення юридичного конфлікту. По-друге, на галузевому рівні, Кримінально-процесуальним кодексом України закріплені лише декілька видів застосування альтернативних засобів вирішення кримінально-правового конфлікту, які застосовуються органами слідства та суду. Це звужує можливості застосування зазначених засобів. Саме тому у статті пропонується поширити коло суб'єктів їх застосування на стадії досудового провадження за межі органів слідства.

Зроблено висновок, що впровадження альтернативних засобів вирішення кримінально-правового конфлікту до правової системи України потребує системного підходу. По-перше, це повинно проявитися в усвідомленні того, що ці засоби є прямою альтернативою судовому рішенню у разі їх застосування на стадії досудового розгляду. По-друге, необхідне створення чіткого, формаль-

но визначеного механізму застосування альтернативних засобів вирішення на загальному рівні, шляхом прийняття відповідних норм, а потім вже їх запровадження до галузевих нормативно-правових актів.

Ключові слова: правовий конфлікт, кримінально-правовий конфлікт, альтернативні засоби розв'язання кримінально-правового конфлікту, узгодження, примирення.

Анотация

Симонцева Л. О. По вопросу внедрения альтернативных способов решения уголовно-правового конфликта к уголовному процессу Украины. – Статья.

Реализация механизма разрешения уголовно-правового конфликта осуществляется с помощью юридических средств с целью удовлетворения общественных и частных интересов в уголовно-правовой сфере. В состав указанных юридических средств мировой практикой введен альтернативные способы решения уголовно-правового конфликта. Однако, проведенный анализ позволил сделать вывод, что введение альтернативных способов решения уголовно-правового конфликта в уголовно-процессуальной модели Украины находится на сегодняшний день на начальной стадии.

Основными факторами, позволили сделать такой вывод стало, во-первых, то, что Конституцией Украины определяется, что подобные средства являются дополнительными по отношению к решению суда, а также могут быть применены только если такое средство решения конфликта является обязательным в соответствии с действующего законодательства. Такое положение противоречит сути альтернативных способов решения юридического конфликта. Во-вторых, на отраслевом уровне, Уголовно-процесуальным кодексом Украины закреплены лишь несколько видов применения альтернативных способов решения уголовно-правового конфликта, которые применяются органами следствия и суда. Это сужает возможности применения указанных средств. Именно поэтому в статье предлагается распространить круг субъектов их применения на стадии досудебного производства за пределы органов следствия.

Сделан вывод, что внедрение альтернативных средств разрешения уголовно-правового конфликта в правовую систему Украины требует системного подхода. Во-первых, это должно проявиться в осознании того, что эти средства являются прямой альтернативой судебному решению в случае их применения на стадии досудебного разбирательства. Во-вторых, необходимо создание четкого, формально определенного механизма применения альтернативных средств решения на общем уровне, путем принятия соответствующих норм, а потом уже их введения отраслевых нормативно-правовых актов.

Ключевые слова: правовой конфликт, уголовно-правовой конфликт, альтернативные способы решения уголовно-правового конфликта, согласования, примирения.

Summary

***Simontseva L. O. To the issue of the implementation of alternative means of the decision of the criminal-legal conflict on the criminal process of Ukraine.* – Article.**

The implementation mechanism for the resolution of criminal law conflict by using legal means to meet public and private interests in the criminal justice field. The composition of the mentioned legal means world practice introduced an alternative means of resolving criminal law conflicts. However, the analysis allowed to conclude that the introduction of alternative means for the resolution of criminal law conflict in criminal procedure of the model Ukraine is today in its initial stages.

The main factors were given the opportunity to make such a conclusion was, first, that the Constitution of Ukraine determines that such funds are additional to the court, and can only be applied if this method of conflict resolution is required in accordance with applicable law. This situation is contrary to the essence of alternative

means of resolving the legal conflict. Second, at the sectoral level, the Criminal procedure code of Ukraine fixed a few of the uses of alternative means for the resolution of criminal law conflict, which are applied by the investigating authorities and the court. This reduces the possibility of the use of these funds. That is why the article proposes to expand the range of subjects of their use in the pre-trial stage beyond the investigation.

It is concluded that the introduction of alternative means for the resolution of criminal-legal conflict, the legal system of Ukraine requires a systematic approach. First, it should manifest itself in the realization that these funds are a direct alternative to a court decision in the case of their use at the pre-trial phase. Secondly, we need a clear, formally defined mechanism of alternative funds solutions at a General level, through the adoption of appropriate rules, and then their implementation to industry regulatory legal acts.

Key words: legal conflict, criminal conflict, alternative means of resolving criminal conflict, reconciliation.

УДК 343.163

К. В. Шевцова
аспірант Харківського національного
університету внутрішніх справ

ПРОЦЕСУАЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРОРА НА ПОЧАТКУ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ

Постановка питання. Наразі питання з приводу процесуальної діяльності прокурора на стадії досудового розслідування, у тому числі на початковому його етапі, залишається одним із актуальних у теорії кримінального процесу, оскільки має важливе прикладне значення. Необхідність в більш глибокому осмисленні цього аспекту пов'язано із тим, що саме на досудовому розслідуванні формується доказова база доведення причетності особи до вчинення кримінального правопорушення. Більш того, суттєве значення має діяльність прокурора стосовно виявлених і внесених до ЄРДР відомостей про необліковані кримінальні правопорушення, кількість яких кожного року зростає, зокрема: у 2015 р. – 2708; у 2016 р. – 3250; у 2017 р. – 6439 [1]. Щорічне збільшення показників виявлення прихованих від обліку відомостей про кримінальні правопорушення та подальше їх внесення до ЄРДР свідчить про постійне посилення наглядової функції прокуратури за додержанням законності.

Загалом з часу прийняття КПК України 2012 р. функціональна спрямованість органів прокуратури у досудовому розслідуванні значно трансформувалося, що обумовлено суттєвими змінами, яких зазнала дана стадія. І особливо це стосується початкового етапу досудового розслідування, що викликало низку термінологічних і змістовних неузгоджень, пов'язаних із неточностями приписів закону та доктрини кримінального процесу. Адже традиційно в юридичній літературі початковий етап досудового розслідування порівнюють зі стадією порушення кримінальної справи, яка існувала за попереднім законодавством.

Стан наукового дослідження. На сьогодні проблемні питання, пов'язані як із діяльністю прокурора в кримінальному процесі загалом, так і на початку досудового розслідування, постійно перебувають під науковим «наглядом» вчених і практиків. І звісно, працюючи в практичній площині в органах прокуратури слід констатувати, що процесуальна діяльність прокурора на початку кримінального провадження має досить-таки важливе значення, адже вже від правильних дій на даному етапі залежить подальший успіх здійснення досудового розслідування. Тому й не дивно, що вченими постійно приділяється пильна увага вказаному напрямку прокурорської діяльності. Зокрема, варто відзначити таких учених, як Ю. І. Азаров,

О. А. Вакулік, Ю. М. Грошевий, О. В. Капліна, О. О. Мілевський, М. А. Погорецький, І. В. Рогатюк, А. В. Столітній, А. Р. Туманянц, О. О. Цимбалістенко, І. В. Чурікова, І. С. Шаповалова, О. Г. Шило та ін.

Беручи до уваги викладене, зазначимо, що мета статті полягає у вивченні доктринальних джерел і відповідних положень нормативно-правових актів, що стосуються процесуальної діяльності прокурора на початку досудового розслідування.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до положень КПК України, зміст початкового етапу даної стадії зводиться до однієї процесуальної дії – реєстрації кримінального провадження, що має бути здійснено не пізніше 24 годин після подання заяви, повідомлення або самостійного виявлення слідчим чи прокурором з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення. Будь-яких інших процесуальних заходів, направлених на перевірку отриманої інформації, за виключенням проведення огляду місця події у невідкладних випадках, чинним КПК не передбачено. Натомість, не зовсім логічним убачається внесення відомостей до ЄРДР у разі, якщо після проведення ОМП ознаки кримінального правопорушення не виявлені, тобто інформація не підтвердилась.

З аналізу змісту КПК України можна виокремити наступні складові, що стосуються діяльності прокурора на початку досудового розслідування: 1) приймання заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення або самостійне виявлення обставин, що можуть свідчити про їх вчинення; 2) реєстрація та розгляд заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення; 3) внесення відомостей до ЄРДР; 4) надання органу досудового розслідування доручення про проведення досудового розслідування (має місце у разі самостійного внесення прокурором відомостей до ЄРДР).

Таким чином, структуру процесуальної діяльності прокурора на першому етапі (початку) досудового розслідування утворює сукупність послідовних, пов'язаних між собою процесуальних дій, які об'єднані єдиною спільною метою – наглядом за додержанням законів. Звісно, що наведений структурний розподіл має винятково наукове підґрунтя, яке полягає у наявності таких властивостей стадії досудового розслідування, як власні завдання, цілі, сукупність процесуальних

відносин, коло учасників, пов'язаних між собою кримінальними процесуальними відносинами та формулюванням кінцевого рішення.

В контексті нашого дослідження охарактеризуємо наведені етапи та з'ясуємо їх зміст.

Діяльність прокурора на першому етапі охоплюється прийманням заяв, повідомлень про кримінальні правопорушення або самостійним виявленням обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення. Реалізація вказаного впливає з вимог статей 25, 214 КПК України, згідно з якими прокурор у межах своєї компетенції зобов'язаний вжити всіх необхідних активних дій, спрямованих на внесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР.

Аналіз кримінального процесуального законодавства, що регламентує початок досудового розслідування, свідчить про відсутність процесуальної специфіки діяльності прокурора на цьому етапі. Пояснюється це тим, що діяльність, яка передувє внесенню відомостей до ЄРДР та пов'язана з розглядом заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, знаходиться поза межами процесуального керівництва досудовим розслідуванням. Свого часу відсутність процесуального контролю з боку прокурорів на зазначеному етапі кримінального процесу призвело до великої кількості порушень прав громадян, зокрема, шляхом прийняття постанов про відмову у порушенні кримінальної справи, що в свою чергу стало підставою для скасування стадії порушення кримінальної справи взагалі [2, с. 111].

З метою встановлення в органах прокуратури єдиного порядку приймання, реєстрації та розгляду заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення, прийняття за ними рішень відповідно до КПК України Генеральною прокуратурою України прийнято наказ № 125 від 03.12.2012 [3]. Цим наказом розмежовано компетенцію працівників органів прокуратури на: приймання заяв, повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення; реєстрацію у відповідній книзі заяв, повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення; розгляд заяв, повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та визначення підстав щодо внесення відомостей до ЄРДР.

Подання заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення – це дія заявника або потерпілого щодо доведення до відома уповноваженого органу відомостей про вчинене кримінальне правопорушення, що служить передумовою (приводом) для початку досудового розслідування. Учасниками цих початкових правовідносин є заявник або потерпілий (статті 55, 60 КПК України), слідчий, прокурор, а також інші уповноважені на прийняття та реєстрацію заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення службові особи (ч. 4 ст. 214 КПК України). Заяви та повідомлен-

ня про кримінальне правопорушення подаються до органів прокуратури усіх рівнів як в усній, так і в письмовій формі [3, с. 182, 201].

Важливою гарантією захист прав громадян є вимога ч. 4 ст. 214 КПК України, відповідно до якої не допускається відмова в прийнятті заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення з огляду на місце і час його вчинення, повноту отриманих даних, їх джерела або особу заявника. При цьому, жодним нормативним документом не передбачено обов'язок посадових осіб прокуратури, уповноважених на прийняття заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, роз'яснювати заявнику або потерпілому положення ст. 383 КК України щодо надання завідомо неправдивого повідомлення про вчинення злочину.

Заява або повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення має відповідати вимогам ч. 5 ст. 214 КПК України. Крім того, відомчий наказ ГПУ від 03.12.2012 № 125 зобов'язує прокурора у разі самостійного виявлення обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, скласти рапорт про виявлене кримінальне правопорушення. Водночас, жодних вимог до такого документу не передбачено, тому вважаємо, що рапорт прокурора про виявлене кримінальне правопорушення повинен відповідати положенням ч. 5 ст. 214 КПК України.

Звернемо увагу, що у назві та по тексті Інструкції про порядок приймання, реєстрації та розгляду в органах прокуратури України заяв, повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення вживається поняття «приймання». Натомість, в ч. 4 ст. 214 КПК України міститься термін «прийняття». Як відмічає мовознавець Г. Сюта, слова «приймання» та «прийняття» пов'язані зі звичним для нас дієсловом «приймати», яке має широку лексичну сполучуваність. У словниках вони подаються як паралельні за визначенням слова, однак «приймання» вживається на позначення тривалої, неодноразової дії або процесу, тоді як «прийняття» передбачає результативність чи одноразовість дії [4]. Відтак, з огляду на «одноразовість» дій прокурора при отримання заяв або повідомлень про вчинене кримінальне правопорушення, вбачається доречним використовувати термін «прийняття» з наступним розумінням його змісту – «отримання заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення та інші події, а також фіксація із зазначенням номера та дати надходження у книгах обліку».

Отже, дії прокурора при прийнятті заяв чи повідомлень про кримінальні правопорушення за своїм змістом охоплюють особистий контакт прокурора із заявником (окрім надходження заяви, повідомлення поштою або іншими засобами зв'язку), адже вони вважаються поданими з моменту попередження особи про кримінальну

відповідальність за завідомо неправдиве повідомлення (п. 3.12 наказу ГПУ від 03.12.2012 № 125). Без особистого контакту з особою отримати її підпис, а отже, і прийняти заяву, неможливо.

Другий етап діяльність прокурора пов'язаний із реєстрацією та розглядом заяв, повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення (ст. 214 КПК України, наказ ГПУ від 06.04.2016 № 139).

Слід закцентувати увагу на тому, що в положеннях КПК України період часу з моменту отримання відомостей про кримінальне правопорушення до внесення в ЄРДР не деталізований, через що отримав назву «прихованої» стадії початку досудового розслідування [5, с. 229].

Діяльність прокурора щодо реєстрації заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення також пов'язана з обліково-реєстраційними діями, які передбачають можливість: 1) облікувати кримінальне правопорушення; 2) визначити уповноважений орган, який здійснюватиме досудове розслідування та розпочати досудове слідство.

Окремо слід виділити повноваження прокурора з контролю за своєчасністю реагування на заяви, повідомлення та початок розслідування органами, уповноваженими на прийняття, розгляд та реєстрацію такої інформації (п. 3 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру»). Призначення цього етапу зводиться до викладення невідкладно, але не пізніше 24 годин, у основних обліково-реєстраційних формах (книга вхідної кореспонденції, ЄРДР) стислих даних про кримінальні правопорушення у строки, передбачені КПК України. Однак, непоодинокими залишаються випадки укриття від реєстрації кримінальних правопорушень правоохоронними органами. Не дивлячись на те, що повноваження щодо виявлення фактів укриття працівниками правоохоронних органів злочинів шляхом невнесення відомостей до ЄРДР не належить до функцій прокуратури, визначених Конституцією, КПК та Законом України «Про прокуратуру», саме за втручанням прокуратури розпочинаються кримінальні правопорушення.

Враховуючи специфіку піднятої проблеми, А. В. Столітній та І. С. Шаповалова пов'язують питання внесення чи невнесення відомостей про вчинення кримінального правопорушення до ЄРДР з відсутністю в КПК України чітко визначених приводів та підстав для початку досудового розслідування та суперечливою судовою практикою [6, с. 208; 7, с. 183]. З цього питання варто привести позицію Судової палати у кримінальних справах Верховного Суду України щодо питання про початок кримінального провадження стосовно суддів, яке пов'язане зі здійсненням ними судочинства. Зокрема, у висновку Суду від 1 липня 2013 року зазначено, що положення

ст. 214 КПК України перебувають у взаємозв'язку з ч. 1 ст. 2 КК України, згідно з якою підставою кримінальної відповідальності є вчинення особою суспільно небезпечного діяння, яке містить склад злочину, передбаченого КК України, і саме тому фактичні дані, які вказують на ознаки складу злочину – кримінального правопорушення, мають бути критерієм внесення його до ЄРДР [8]. Натомість, в узагальненій практиці Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ щодо розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність органів досудового розслідування чи прокурора під час досудового розслідування міститься протилежна позиція. Зокрема, зазначається: «...якщо зі звернення особи вбачається, що вона порушує перед органом досудового розслідування питання про вчинення кримінального правопорушення, ініціюючи здійснення ним дій, визначених КПК України, то навіть за умови, що результати аналізу наведених особою відомостей свідчать про відсутність ознак складу злочину, такі відомості мають бути внесені до ЄРДР із подальшим закриттям кримінального провадження відповідно до ст. 284 КПК України» [9]. З такою позицією ми не можемо погодитися, оскільки згідно з ч. 1 ст. 214 КПК України заява/повідомлення має бути саме про кримінальне правопорушення.

Таким чином, заяви або повідомлення про вчинення кримінального правопорушення, відомості з яких підлягають внесенню до ЄРДР, повинні містити дані про вчинення кримінального правопорушення. Тобто діяння, про яке йдеться у зверненні, повинно бути суспільно небезпечним та містити склад злочину, передбачений КК України, що є обов'язковою підставою для внесення відомостей до ЄРДР (п. 5 ч. 5 ст. 214 КПК України).

Поділяючи думки щодо необхідності попередньої перевірки заяв чи повідомлень про кримінальні правопорушення, О. О. Мілевський взагалі допускає, що відсутність дослідчої перевірки обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, може спонукати до зловживань з боку органів досудового розслідування, прокурора і порушувати право на оскарження незаконних їх дій чи рішень [10, с. 111]. Дослідник залишає вирішення необхідності проведення попереднього розгляду заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення в кожному окремому випадку на розсуд слідчого або прокурора, що, на нашу думку, є неприпустимим. Більш того, слід зауважити, що на сьогодні перелік і процесуальний порядок заходів, спрямованих на перевірку інформації про вчинення кримінального правопорушення, законом не визначені. У такому разі докази будуть отримані не в порядку, передбаченому КПК, що в подальшому призведе до визнання їх недопустимими.

Третій етап пов'язаний із внесенням прокурором відомостей до ЄРДР (ст. 214 КПК України, Положення про порядок ведення ЄРДР, затверджене наказом ГПУ від 06.04.2016 № 139).

Специфікою досліджуваного етапу діяльності прокурорів є відображення у реєстраційних обліках інформації про кримінальні правопорушення, зокрема і про окремі елементи складу злочину – його суб'єкта.

Наказом Генерального прокурора України «Про затвердження Порядку організації діяльності прокурорів і слідчих органів прокуратури у кримінальному провадженні» від 28 березня 2019 р. № 51 передбачена вимога до керівників прокуратур усіх рівнів не рідше одного разу на місяць забезпечувати проведення вивчення стану додержання органами прокуратури та іншими правоохоронними органами, крім Національного антикорупційного бюро України, вимог ст. 214 КПК України в частині своєчасності внесення відомостей до ЄРДР [11].

Здійснивши аналіз змісту витягів з ЄРДР, слід констатувати, що в переважній більшості вони не містили відомостей про особу правопорушника (досліджено 370 витягів). На наше переконання, зумовлено це тим, що на законодавчому рівні не передбачена пряма вказівка щодо необхідності внесення таких відомостей, але й одночасно відсутня відповідна заборона. Тим часом, відповідно до додатку 4 наказу ГПУ від 06.04.2016 № 139 міститься вимога про обов'язкове внесення до обліково-реєстраційних документів, які складаються при вчиненні кримінального правопорушення, відомостей про осіб, які його вчинили. Отже, відомості про особу, яка вчинила кримінальне правопорушення, є однією з обставин, за наявності якої можуть бути облікованими вже на початку кримінального провадження. На перший погляд наявність таких відомостей не має суттєвого значення на даному етапі, однак слід взяти до уваги той факт, що залежно суб'єкта злочину залежить і порядок кримінального провадження.

Четвертий етап пов'язаний із наданням прокурором органу досудового розслідування доручення про проведення досудового розслідування (у разі самостійного внесення відомостей до ЄРДР).

Ми вже звернула увага, що починаючи з 20.11.2019 р. органи прокуратури позбавлені можливості самостійно здійснювати досудове слідство (ч. 1 розділу IX перехідних положень КПК). Проте, це жодним чином не позбавляє прокурор обов'язку внести відповідні відомості до ЄРДР та з дотриманням правил підслідності надати органу досудового розслідування доручення на проведення досудового розслідування.

Щодо обсягу повноважень прокурора стосовно внесення відомостей до ЄРДР нами вже було висвітлено власну позицію. Процедурне пита-

ня про надання заявнику витяг з ЄРДР також не викликає непорозуміння, але щодо обов'язку прокурора «розпочати досудове розслідування» вважаємо за необхідне здійснити науковий аналіз таких дій прокурора.

Під такою діяльністю більшість практичних працівників прокуратури розуміють комплекс дій, які вони мають вчинити після внесення відомостей до ЄРДР, зокрема, визначити підслідність, передати наявні матеріали та доручити проведення досудового розслідування. Певною мірою подібну позицію обстоював І. В. Рогатюк, який підкреслив, що на початку досудового розслідування прокурор має вчинити певну дію, підстави та процедурний порядок якої, на відміну від КПК 1960 р., на сьогодні не визначені у зв'язку з відсутністю процесуального документа, який би свідчив про початок кримінального провадження. Чинний КПК України, на його думку, звів таку процедуру до внесення відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР. Одним із варіантів вирішення такої ситуації є виконання прокурором резолюції на заяві чи повідомленні про правопорушення такого змісту: «Розпочати досудове розслідування», «Не вбачаю підстав розпочати досудове розслідування», винесенням відповідної постанови про початок кримінального провадження тощо [12, с. 144]. Описана проблема має своє відлуння у майбутньому. Прикладом може слугувати відсутність в чинному КПК України можливості оскаржити до суду факт внесення відомостей до ЄРДР. Проте, за наявності письмового рішення прокурора про початок досудового розслідування або відмову в таму, у громадянина з'являється гарантоване Конституцією України право на його оскарження [13]. Така «таємна» діяльність уповноважених законом на здійснення кримінальної процесуальної діяльності службових осіб, в тому числі прокурора, призводить до того, що виникає ситуація, в якій особа дізнається, що відносно неї здійснюється досудове розслідування в момент повідомлення про підозру.

У науковому висновку щодо доктринального тлумачення окремих положень КПК України М. А. Погорецький стверджує, що досудове розслідування розпочинається з моменту внесення відомостей до ЄРДР, Положення про порядок ведення якого затверджено Наказом від 06.04.2016 року № 139. При цьому, на думку вченого, в ідеалі досудове розслідування розпочинається (повинне розпочинатися) з моменту встановлення факту наявності приводів та підстав до цього [14, с. 193].

Як ми вже зазначали, одним із приводів до початку досудового розслідування є самостійне виявлення прокурором із будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кри-

мінального правопорушення. Це, зокрема, може бути виявлено за результатами перевірки в порядку нагляду, в тому числі під час здійснення нагляду за додержанням законів органами, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство (п. 3 ст. 2 Закону України «Про прокуратуру»).

На стадії прийняття заяви чи повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення або самотійного виявлення ознак кримінального правопорушення слідчий, прокурор при прийнятті процесуального рішення про реєстрацію отриманої інформації в ЄРДР, перш за все, визначається з приводами та підставами для початку кримінального провадження, які співвідносяться як достатні дані, що вказують на наявність ознак складу кримінального правопорушення у певній події, та джерела, що їх містять [15, с. 52]. Адже наявність приводу і підстав є необхідною умовою для законності і обґрунтованості початку досудового розслідування [16, с. 334-335], оскільки без їх наявності початок розслідування не є обґрунтованим, а отже – не може бути законним, у зв'язку з цим таке кримінальне провадження підлягає закриттю [17, с. 30].

Висновки. Алгоритм дій прокурора на початку досудового розслідування полягає в наступному: 1) розпочати досудове розслідування за наявності підстав, передбачених КПК України (п. 1 ч. 2 ст. 36 КПК України); 2) визначення керівником відповідного органу прокуратури після початку досудового розслідування прокурора (групи прокурорів), який здійснюватиме повноваження прокурора у конкретному кримінальному провадженні (ч. 1 ст. 37 КПК України); 3) у разі самотійного внесення прокурором відомостей про кримінальне правопорушення до ЄРДР він зобов'язаний невідкладно, але не пізніше наступного дня, з дотриманням правил підслідності передати наявні у нього матеріали до органу досудового розслідування та доручити проведення досудового розслідування (п. 3 ч. 1 ст. 36, ч. 7 ст. 214 КПК України).

Розмежування повноважень прокурора, визначене у ч. 2 ст. 36 КПК України, ще раз указує на те, що інші повноваження в кримінальному провадженні здійснюються в межах уже розпочатого досудового слідства, проведення якого має доручено конкретному слідчому органу досудового розслідування.

Прокурорський нагляд за законністю початку досудового розслідування є ключовим етапом при здійсненні досудового розслідування, адже від правильності, законності та своєчасності вчинення прокурором процесуальних дій та прийняття процесуальних рішень на початку досудового розслідування кримінального провадження, безумовно, залежить ефективність здійснення всього досудового розслідування кримінального провадження.

Література

1. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за 2015, 2016, 2017 // Офіційний веб-сайт Генеральної прокуратури України. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=114137&libid=100820.
2. Вакулік О. А., Азаров Ю. І. Початок досудового розслідування у кримінальному провадженні : навч. посіб. Київ: Центр учбової літ., 2015. 184 с.
3. Інструкція про порядок приймання, реєстрації та розгляду в органах прокуратури України заяв, повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення : Наказ Генеральної прокуратури України від 03.12.2012 № 125. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0125900-12>.
4. Кримінальний процесуальний кодекс України : наук.-практ. коментар : у 2 т. / за заг. ред. В. Я. Тація, В. П. Пшонки, А. В. Портнова. Харків: Право, 2012. Т. 2. 664 с.
4. Сюта Г. Прием – приймання – прийняття. URL: <http://kulturamovy.univ.kiev.ua/KM/pdfs/Magazine57-58-29.pdf>
5. Чурікова І.В. Початок досудового розслідування у кримінальному процесі України. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 2. С. 226–231.
6. Столітній А.В. Проблемні питання оскарження бездіяльності слідчого чи прокурора, яка полягає у невнесенні відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного реєстру досудових розслідувань. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 5. С. 205–210.
7. Шаповалова І.С. Застосування практики європейського суду з прав людини у розгляді слідчим суддею скарг щодо невнесення відомостей до єдиного реєстру досудових розслідувань. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 1. С. 181–183.
8. Висновок Судової палати у кримінальних справах Верховного Суду України щодо питання про початок кримінального провадження стосовно суддів, яке пов'язане зі здійсненням ними судочинства, від 1 липня 2013 р. // Судова палата у кримінальних справах Верховного Суду України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0009700-13>.
9. Узагальнення про практику розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність органів досудового розслідування чи прокурора під час досудового розслідування: Лист Вищій спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 12.01.2017 № 9-49/0/4-17. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/VRR00212.html.
10. Мілевський О. О. Початковий етап досудового розслідування злочинів, вчинюваних у зоні Чорнобильської АЕС. *Міжнародний юридичний вісник: збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. 2015. Вип. 1 (2) С. 108–114.
11. Порядку організації діяльності прокурорів і слідчих органів прокуратури у кримінальному провадженні: Наказ Генеральної прокуратури України від 28.03.2019 № 51. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/z0363-19>.
12. Рогатюк І. В. Теоретичні, правові та праксеологічні основи кримінальної процесуальної діяльності прокурора у досудовому розслідуванні : дис. ... док-ра юрид. наук. 12.00.09. Київ, 2018. 604 с.
13. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положень частини третьої статті 80 Конституції України (справа про депутатську недоторканність) від 27.10.1999

№ 9-рп/99). URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-99>.

14. Погорецький М. А. Науковий висновок щодо тлумачення окремих положень Кримінального процесуального кодексу України. *Вісник кримінального судочинства*. 2016. № 3. С. 193–199.

15. Цимбалістенко О. Проблеми прокурорського нагляду за законністю затримання особи на початковому етапі досудового розслідування. *Вісник Нац. акад. прокуратури України*. 2014. № 1 (34). С. 52–57.

16. Кримінальний процес : підручник / Ю. М. Грошевий, В. Я. Тацій, А. Р. Туманянц та ін.; за ред. В. Я. Тація, Ю. М. Грошевого, О. В. Капліної, О. Г. Шило. Харків: Право, 2013. 824 с.

17. Цимбалістенко О. О. Організаційно-правові основи прокурорського нагляду за додержанням законів на початковому етапі досудового розслідування : дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.10. Харків, 2017. 262 с.

Анотація

Шевцова К. В. Процесуальна діяльність прокурора на початку досудового розслідування. – Стаття.

У статті здійснено аналіз доктринальних і нормативних джерел з питань процесуальної діяльності прокурора на початку досудового розслідування. Дослідження даного питання проведено з урахуванням наступних складових діяльності прокурора на цьому етапі: 1) приймання заяв, повідомлень про кримінальні правопорушення або самостійне виявлення обставин, що можуть свідчити про їх вчинення; 2) реєстрація та розгляд заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення; 3) внесення відомостей до ЄРДР; 4) надання органу досудового розслідування доручення про проведення досудового розслідування.

Ключові слова: досудове розслідування, початковий етап, прокурор, відомості про вчинення кримінального правопорушення.

Аннотация

Шевцова К. В. Процессуальная деятельность прокурора в начале досудебного расследования. – Статья.

В статье осуществлен анализ доктринальных и нормативных источников касательно процессуальной деятельности прокурора в начале досудебного расследования. Исследование данного вопроса проведено с учетом следующих составляющих деятельности прокурора на этом этапе: 1) прием заявлений, сообщений об уголовных правонарушениях или самостоятельное выявление обстоятельств, которые могут свидетельствовать об их совершении; 2) регистрация и рассмотрение заявлений, сообщений об уголовных правонарушениях; 3) внесение сведений в ЄРДР; 4) предоставление органу досудебного расследования поручения о проведении досудебного расследования.

Ключевые слова: досудебное расследование, начальный этап, прокурор, сведения о совершении уголовного преступления.

Summary

Shevtsova K. V. Procedural activities of the prosecutor at the beginning of the pre-trial investigation. – Article.

The article analyzes the doctrinal and normative sources on the prosecutorial process at the beginning of the pre-trial investigation. The investigation of this issue was conducted taking into account the following components of the prosecutor's activity at this stage: 1) acceptance of statements, reports of criminal offenses or independent identification of circumstances that may indicate their commission; 2) registration and consideration of statements and reports on criminal offenses; 3) entering the ERDF; 4) providing the pre-trial investigation authority with a pre-trial investigation order.

Key words: pre-trial investigation, initial stage, prosecutor, information on the commission of a criminal offense.

УДК 343.1

Д. О. Шумейко
кандидат юридичних наук,
викладач кафедри кримінального процесу
Національної академії внутрішніх справ

СУДОВІ РІШЕННЯ У СПЕЦІАЛЬНОМУ КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

Постановка проблеми. КПК України передбачає можливість постановлення різних судових рішень у кримінальному провадженні, що зумовлено його завданнями. Судові рішення відрізняються за формою та призначенням.

Відповідно до ст. 369 КПК України, судові рішення, у якому суд вирішує обвинувачення по суті, викладається у формі вироку. Судове рішення, у якому слідчий суддя, суд вирішує інші питання, викладається у формі ухвали. Суд касаційної інстанції у випадках, передбачених КПК України, приймає постанови.

Особливістю спеціального кримінального провадження є постановлення судових рішень, які допустимі тільки у цьому порядку, законодавчі вимоги щодо розгляду клопотання про здійснення спеціального досудового розслідування та спеціального судового провадження, застосування запобіжного заходу за відсутності підозрюваного, вироку за результатами спеціального судового провадження. Практична реалізація цих вимог та особливостей визначають зміст судового рішення у спеціальному кримінальному провадженні.

Актуальність досліджуваної проблеми зумовлена існуванням низки проблем теоретичного та практичного змісту щодо вимог та порядку постановлення судових рішень у спеціальному кримінальному провадженні.

Аналіз останніх наукових публікацій свідчить про інтерес науковців до проблеми судових рішень у кримінальному провадженні. Так, питанням вимог до судових рішень та порядку їх постановлення свої праці присвятили Ю.П. Аленін, О.В. Баулін, Л.О. Богословська, В.І. Галаган, Ю.М. Грошевий, О.В. Капліна, В.Т. Маляренко, В.Т. Нор, М.А. Погорецький, Х.Р. Тайлієва, О.Ю. Татаров, Л.Д. Удалова, О.Г. Шило, М.Є. Шумило, О.Г. Яновська та ін. У межах досліджень проблем здійснення спеціального кримінального провадження до окремих питань постановлення судових рішень звертались Д.Т. Арабулі, І.І. Сливич, О.В. Маленко, Г.В. Матвієвська, О.О. Нагорнюк-Данилюк та ін.

Метою цієї статті є зазначення наукових підходів щодо поняття, ознак і вимог до судового рішення, визначення судових рішень, які можуть бути постановлені у спеціальному кримінальному провадженні, їх класифікація, вимоги до їх змісту.

Виклад основного матеріалу. У КПК України не передбачено поняття судового рішення. У науковій літературі його визначають як акт судової влади, правозастосовний акт, постановлений іменем України, оформлений у виді процесуального документу, яким владно підтверджується наявність чи відсутність спірного правовідношення, в результаті якого воно перетворюється у безспірне на підставі встановлених у судовому засіданні фактичних обставин справи [1, с. 194]; як вид правозастосовного акту слідчого судді, суду, судді (у тому числі судді-доповідача), суду присяжних, який має державно-владний, владно-розпорядчий та загальнообов'язковий характер, прийнято у встановленій законом формі (ухвали, постанови, вироку, подання), пов'язаний з вирішенням правових питань, що виникають у судовій діяльності та містить владні приписи щодо вчинення певних правових дій чи настання певних правових наслідків [2, с. 19].

Х.Р. Тайлієва визначає ознаки, які характеризують судові рішення у кримінальному провадженні:

- виникають як наслідок кримінально-правового спору сторони обвинувачення та захисту;
- в них від імені України здійснюється індивідуальне регулювання суспільних відносин, створюється правова основа для функціонування відповідних матеріальних і процесуальних правових норм, які застосовуються судом у кримінальному процесі;
- ухвалюються виключно судами на основі норм кримінального процесуального права та ряду інших галузей права;
- їх юридична сила, як правило, поширюється виключно на учасників спору;
- є засобом реалізації норм матеріального права, насамперед, закону України про кримінальну відповідальність (кримінального закону);
- їх структура і порядок ухвалення чітко визначені в кримінальному процесуальному законодавстві;
- мають державно-владний характер, є обов'язковими для виконання усіма суб'єктами, яким вони адресовані;
- наділені законною силою, тобто є стабільними та такими, обов'язковість виконання яких забезпечена законом;
- є виключними, тобто їх неможливо повторно ініціювати та ухвалити, повторно розглянути

справу, в якій постановлене відповідне рішення, без його скасування;

– мета судових рішень полягає у: а) процесуальному оформленні і фіксуванні волі суду, спрямованій на вирішення спору між сторонами; б) охороні прав, свобод, законних інтересів учасників державно-суспільних відносин між сторонами і тим самим у захисті норм права, на основі яких виникли правовідносини; в) здійсненні виховної функції правосуддя; г) забезпеченні примусового виконання приписів, що містяться у рішенні;

– мають преюдиціальний характер: факти, встановлені під час розгляду кримінальної справи і закріплені у вироку, ухвалі чи постанові суду, повторно в іншій справі (цивільній, адміністративній, кримінальній справі), не встановлюються. Преюдиціальність (від. лат. *praedictum*) – правило, згідно з яким суд, що виніс рішення, після того як це рішення набуло чинності (законної сили), не має права знову встановлювати факти або правовідносини, стосовно яких воно було винесено [3, с. 28–29].

Ю.М. Грошевий зазначає, що рішення, будучи за своєю природою інформаційним документом (актом), приймається в результаті різноманітної та складної оцінки суддями достовірності різних видів інформації, тих правових, етичних знань та знань про конкретні обставини події злочину, що мають бути закріплені в їх рішенні. ... Прийняття суддею рішення включає в себе розумове перетворення трьох «блоків» знання: системи правових і етичних знань; знань, отриманих в результаті суспільно-політичного, професійного, життєвого досвіду; знань, набутих під час судового розгляду (знань про фактичні обставини, що підлягають доказуванню у кримінальному процесі) [4, с. 6, 27].

Загальними вимогами до судових рішень законодавець визначає їх законність, обґрунтованість, вмотивованість.

Узагальнення та рекомендації щодо критеріїв якості судових рішень, тлумачення понять, правових позицій ЄСПЛ, сформульовано у спеціальній літературі.

Судове рішення є законним, якщо воно ухвалене судом відповідно до норм матеріального права з дотриманням норм процесуального права. Це впливає з конституційного принципу законності (пункт 1 частини третьої статті 129 Конституції України).

Дотримання законності судового рішення оцінюється за трьома критеріями: 1) чи застосував суд закон, який слід було застосувати до відповідних правовідносин (необхідний закон)? 2) чи не застосував суд закон, який не врегульовує відповідних правовідносин (зайвий закон)? 3) чи правильно суд витлумачив закон? [5, с. 32–33, 35, 36].

Правосудність – основний критерій якості судового рішення, порушення якого є підставою для

скасування чи зміни судового рішення судом вищої інстанції. Правосудність поєднує в собі дві вимоги – обґрунтованість (стосується питань факту) та законність (стосується питань права).

Обґрунтованим є судове рішення, якщо воно ухвалене судом на підставі обставин у судовій справі, які повно і всебічно з'ясовані на основі доказів, що були досліджені судом. Таким чином, обґрунтованим визнається судове рішення, в якому повно відображені обставини, що мають значення для цієї справи чи для вирішення певного процесуального питання, висновки суду про встановлені обставини є вичерпними, відповідають дійсності та підтверджуються належними і допустимими доказами.

Від обґрунтованості судового рішення як складової правосудності необхідно відрізнити вмотивованість судового рішення, що забезпечується мотивувальною частиною у кожному письмовому судовому рішенні, а також оголошенням мотивів, з яких суд дійшов свого висновку, в усній ухвалі чи постанові. Вмотивованість судового рішення означає наведення у судовому рішенні пояснень (мотивів), чому суд вважає ту чи ту обставину доведеною чи недоведеною, чому суд врахував одні докази, але не взяв до уваги інших доказів, чому обрав ту чи ту норму права (закону), а також чому застосував чи не застосував встановлений нею той чи той юридичний наслідок. Кожен доречний і важливий аргумент особи, яка бере участь у справі, повинен бути проаналізований і одержати відповідь суду [5, с. 35].

За результатами опрацювання практики ЄСПЛ О. Калачова зазначає, що судове рішення є вмотивованим за наступних умов. 1. У рішенні вмотивовано питання факту та права, проте обсяг умотивування може варіюватися залежно від характеру рішення та обставин справи. 2. У рішенні містяться відповіді на головні аргументи сторін. 3. У рішенні чітко та доступно зазначені доводи і мотиви, на підставі яких обґрунтовано позицію суду, що дає змогу стороні правильно аргументувати апеляційну або касаційну скаргу. 4. Рішення є підтвердженням того, що сторони були почуті судом. 5. Рішення є результатом неупередженого вивчення судом зауважень, доводів та доказів, що представлені сторонами. 6. У рішенні обґрунтовано дії суду щодо вибору аргументів та прийняття доказів сторін. Пункт 1 ст. 6 Конвенції не вимагає від національного суду детальної відповіді на кожний аргумент сторін, проте важливість аргументів оцінюється з урахуванням обставин конкретної справи [6, с. 82].

У Висновку № 11 (2008) Консультативної ради європейських суддів щодо якості судових рішень у викладі підстав для прийняття рішення вказано, що необхідно дати відповідь на аргументи сторін, тобто на кожен окремих пункт вимог та на

аргументи захисту (38); обов'язок судді наводити підстави для своїх рішень не означає необхідності відповідати на кожен аргумент захисту на підтримку кожної підстави захисту. Обсяг цього обов'язку може змінюватися залежно від характеру рішення. Згідно з практикою Європейського суду з прав людини очікуваний обсяг обґрунтування залежить від різних доводів, що їх може наводити кожна зі сторін, а також від різних правових положень, звичаїв та доктринальних принципів, а крім того, ще й від різних практик підготовки та представлення рішень у різних країнах. З тим, щоб дотриматися принципу справедливого суду, обґрунтування рішення повинно засвідчити, що суддя справді дослідив усі основні питання, винесені на його розгляд (40) [7].

Я. Берназюк визначаючи критерії вмотивованості судового рішення пропонує наступні висновки.

Мотивованість судового рішення забезпечує: 1) реалізацію засадничих принципів правосуддя, включаючи принцип верховенства права, змагальності учасників справи, офіційності з'ясування обставин справи та ін.; 2) дотримання основоположних прав та інтересів людини та громадянина у сфері правосуддя; 3) можливість здійснення судового контролю за законністю та обґрунтованістю рішень судів попередніх інстанцій; 4) можливість здійснення громадського контролю за якістю судових рішень, проведення їх моніторингу та суспільного обговорення; 5) захист людини та громадянина, інших учасників правовідносин від свавілля судової влади.

Відсутність належної мотивованості судового рішення може призвести до настання наступних негативних наслідків: 1) для учасників справи: порушення права на справедливе і неупереджене вирішення спору та прийняття, відповідно, правосудного рішення; недотримання конституційних принципів правосуддя; 2) для судді: скасування його рішення судом вищої інстанції або встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні конкретної справи судом; застосування до судді заходів дисциплінарного стягнення; зниження довіри до судової системи зі сторони суспільства.

Ознаками (критеріями) мотивованого судового рішення є:

1) дотримано чітку структурованість рішення, послідовність викладення обставин справи, доводів учасників, доказів та норм права, на які вони посилаються, та з урахуванням яких встановлені дійсні обставини справи,

2) мотивувальна частина містить усі складові елементи визначені процесуальним законодавством з урахуванням судової інстанції (обставини, встановлені судом та зміст спірних правовідносин; докази, мотивована оцінка кожного аргумен-

ту; норми права, які застосував суд, та мотиви їх застосування; норми права, на які посилалися сторони, які суд не застосував, та мотиви їх незастосування тощо); 3) у мотивувальній частині зазначено правове обґрунтування висновків суду з посиланням на конкретні докази, прийняті судом; 4) резолютивна частина містить висновки, які логічно слідує з мотивів, описаних у мотивувальній частині, є чітко сформульованими відносно кожної позовної вимоги (вимоги апеляційної чи касаційної скарги) [8].

Вивчення судової практики показало, що сторони у і суд у спірних питаннях щодо відповідності судових рішень вимогам законності, обґрунтованості і вмотивованості керуються практикою ЄСПЛ, Висновком № 11 (2008) Консультативної ради європейських суддів щодо якості судових рішень, у якому наголошується, що вона є основним компонентом якості правосуддя, інших нормативних документів [7].

Аналіз правозастосовної практики і нормативного регулювання показав, що на стадії судового розгляду у спеціальному кримінальному провадженні можуть бути постановлені наступні судові рішення:

1) судові провадження у першій інстанції:

– підготовче провадження: здійснення спеціального судового провадження, закриття кримінального провадження, повернення обвинувального акту, відкладення судового засідання, рішення, пов'язані з підготовкою до судового розгляду (наприклад, з метою виклику обвинуваченого у порядку ст. 297-5 КПК України);

– судовий розгляд: зупинення провадження, зміна порядку судового розгляду, вирок, закриття кримінального провадження;

2) провадження у суді апеляційної інстанції: рішення щодо прийняття, залишення без руху, повернення апеляційної скарги, рішення про відмову у відкритті провадження та результатів апеляційного провадження;

3) провадження в суді касаційної інстанції: відкриття касаційного провадження, залишення скарги без руху, її повернення та результатів касаційного провадження про: залишення судових рішень без змін, а касаційної скарги – без задоволення, скасування судових рішень та призначення нового розгляду в суді першої чи апеляційної інстанції; скасування судових рішень та закриття кримінального провадження; зміну судових рішень.

Наведений перелік не є переліком усіх судових рішень, які можуть бути постановлені у кримінальному провадженні, а включає ті, що ухвалюються/можуть бути ухвалені у спеціальному кримінальному провадженні.

Законодавець поширює загальні вимоги щодо змісту і процесуального порядку постановлення

судових рішень під час здійснення спеціального досудового розслідування та спеціального судового провадження, проте, для процедури ухвалення та змісту деяких рішень встановлює певні особливості. Це стосується порядку розгляду клопотання про здійснення спеціального досудового розслідування та спеціального судового провадження, застосування запобіжного заходу за відсутності підозрюваного, вироку за результатами спеціального судового провадження.

Судові рішення у спеціальному кримінальному провадженні можна класифікувати наступним чином:

– загальні (які можуть бути постановлені у кримінальному провадженні, що здійснюється у загальному порядку);

– спеціальні (які можуть бути постановлені винятково у спеціальному кримінальному провадженні).

Вимогами до судових рішень, у тому числі і постановлених у СКП, є законність, обґрунтованість, вмотивованість.

Висновок. Під час здійснення спеціального кримінального провадження можуть бути постановлені загальні та спеціальні судові рішення. Нормативні вимоги до спеціальних судових рішень передбачають порядок постановлення таких рішень та їх зміст. Загальні і спеціальні судові рішення у спеціальному кримінальному провадженні повинні відповідати вимогам законності, обґрунтованості, вмотивованості.

Література

1. Богословская Л. А. Основания к отмене или изменению приговора / Л. А. Богословская : учебное пособие. Харьков : Изд-во Харьк. юрид. ин-та, 1981. 59 с.
2. Гуртієва Л.М. Судові рішення у кримінальному провадженні України : навч.-метод. посібник / Л.М. Гуртієва, Т.В. Лукашкіна. Одеса : Фенікс, 2017. 112 с.
3. Тайлієва Х.Р. Судові рішення у кримінальному процесі : дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.09. Київ, 2016. 218 с.
4. Грошевой Ю. М. Сущность судебных решений в советском уголовном процессе. Харьков : «Вища школа», изд-во при Харьков. гос. ун-те, 1979. 143 с.
5. Куйбіда Р., Сироїд О. Посібник із написання судових рішень. К.: «Дрім Арт», 2013. 224 с.
6. Калачова О. Вмотивованість судових рішень як гарантія захисту прав і основоположних свобод людини // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2016. № 4(12). С. 78–84.
7. Висновок № 11 (2008) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо якості судових рішень. URL: https://court.gov.ua/userfiles/visn_11_2008.pdf.

8. Берназюк Я. Поняття та критерії мотивованості судового рішення як однієї з гарантій дотримання судами принципу верховенства права. URL: <http://kdkako.com.ua/ponyattya-ta-kriteriyi-motivovanosti-sudovogo-rishennya-yak-odniyei-z-garantiy-dotrimannya/>.

Анотація

Шумейко Д. О. Судові рішення у спеціальному кримінальному провадженні. – Стаття.

Розглянуто наукові підходи до визначення поняття судового рішення, його ознак, вимог до змісту. Визначено перелік судових рішень, які можуть бути постановлені у спеціальному кримінальному провадженні та запропоновано їх класифікацію.

Зазначено, що до судових рішень у спеціальному кримінальному провадженні висуваються ті ж вимоги, що і до судових рішень, які постановлені у загальному порядку, а їх особливості полягають у необхідності встановлення та обґрунтування низки вимог, що підтверджують підстави і умови здійснення спеціального кримінального провадження, що знаходить відображення у їх змісті.

Ключові слова: спеціальне кримінальне провадження, судові рішення, ухвала, вирок, постанова.

Аннотация

Шумейко Д. О. Судебные решения в специальном уголовном производстве. – Статья.

Рассмотрены научные подходы к определению понятия судебного решения, его признаков, требований к содержанию. Определен перечень судебных решений, которые могут быть вынесены в специальном уголовном производстве и предложена их классификация.

Отмечено, что к судебным решениям в специальном уголовном производстве предъявляются те же требования, что и к судебным решениям, которые вынесены в общем порядке, а их особенности заключаются в необходимости установления и обоснования ряда требований, подтверждающих основания и условия для осуществления специального уголовного производства, что находит отражение в их содержании.

Ключевые слова: специальное уголовное производство, судебные решения, определение, приговор, постановление.

Summary

Shumeiko D. O. Court rulings in special criminal proceedings. – Article.

Scientific approaches to defining the concept of court decision, its features, content requirements are considered. The list of court decisions which can be rendered in a special criminal proceeding is determined and their classification is proposed.

It is noted that the court decisions in the special criminal proceedings are subject to the same requirements as the court decisions, which are issued in a general manner, and their peculiarities are the need to establish and substantiate a number of requirements, confirming the grounds for special criminal proceedings that are reflected in their content.

Key words: special criminal proceedings, court, decisions, approval, sentence, decree.

УДК 343.98:343.35

О. В. Юрченко
аспірант наукової лабораторії
з проблем протидії злочинності
Національної академії внутрішніх справ

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРОВЕДЕННЯ НЕГЛАСНИХ СЛІДЧИХ (РОЗШУКОВИХ) ДІЙ ПІД ЧАС ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ ПЕРЕВИЩЕННЯ ВЛАДИ АБО СЛУЖБОВИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРАЦІВНИКАМИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Проведення досудового розслідування перевищення влади або службових повноважень працівниками Національної поліції України є складним і трудомістким процесом, який обумовлюється насамперед механізмом учинення названої категорії кримінальних правопорушень. Зокрема, для останніх характерним є використання службових повноважень, авторитетності займаної посади; технологізація злочинної діяльності; вжиття заходів, спрямованих на протидію розслідуванню, корумповані зв'язки, тощо [1].

При цьому, однією із найважливіших перешкод щодо розслідування перевищення влади або службових повноважень працівниками поліції є широко розповсюджений «кодекс мовчання». Це підтверджує дослідження проведене С.Г. Стеценком за результатами якого – 59,7% опитаних працівників молодшого начальницького складу, 42,2% середнього та 32,7% старшого начальницького складу не доповіли б керівництву про відомий їм факт перевищення влади або службових повноважень свого колеги, а ще 24,2%, 41,2% та 33,5% працівників відповідних категорій вагаються з відповіддю на це запитання [2].

Тому розкриття та розслідування цього злочину, вимагає особливих організаційних і тактичних заходів [3, с. 290]. Відповідно в більшості випадків розслідувати злочини у сфері службової діяльності, зокрема перевищення влади або службових повноважень неможливо без проведення комплексу негласних слідчих (розшукових) дій [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми. Питання, пов'язані із провадженням негласних слідчих (розшукових) дій, вивчали науковці і практики, серед них О.А. Білічак, М.Г. Вербенський, В.О. Глушков, Н. Гуменна, О.І. Козаченко, Д.Й. Никифорчук, А.С. Омеляненко, М.А. Погорецький, В.Д. Пчолкін, Д.Б. Сергєєва, Є.Д. Скулиш, О.Ю. Татаров, Л.Д. Удалова, В.Ф. Шиманський, В.І. Шумило, С.С. Чернявський, В.О. Черков, О.М. Чистолінов, Д.А. Чухраєв, О.М. Юрченко та інші. Безпосередньо проблеми пов'язані з проведенням негласних слідчих (розшукових) дій під час досудового розслідування злочинів у сфері службової діяльності розглядали: В.В. Боднар, В.І. Василичук, Ю.П. Заблоцький, А.В. Настенко, С.О. Павленко, Н.Р. Палій, А.О. Шишкін, А.І. Шило та інші.

Водночас, окремі аспекти проведення негласних слідчих (розшукових) дій під час досудового розслідування перевищення влади або службових повноважень працівниками Національної поліції України є мало дослідженими, що обумовлює **актуальність** обраної теми наукового дослідження.

Мета статті – розглянути проблемні напрями, що виникають під час розслідування перевищення влади або службових повноважень працівниками поліції та запропонувати рекомендації щодо організації та проведення негласних слідчих (розшукових) дій на початковому етапі розслідування.

Виклад основного матеріалу. Взагалі, є підстави вважати, що інститут негласних слідчих (розшукових) дій був запозичений у інших країнах (США, Великій Британії, ФРН), у яких кримінальне переслідування особи уповноваженими суб'єктами забезпечується провадженням легальних гласних і негласних дій, що спрямовані на пошук та фіксацію доказової інформації. Згідно з вимогами Другого додаткового протоколу до Європейської Конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах передбачено проведення таємних розслідувань злочинів у межах національного кримінального судочинства. Тобто проведення негласних слідчих (розшукових) дій цілком узгоджується з міжнародними стандартами [4, с. 143].

Попри це Кримінальний процесуальний закон не містить диференціального визначення поняття негласних слідчих (розшукових) дій, лише у ч. 1 ст. 246 України вказує, що вони є різновидом слідчих (розшукових) дій, відомості про факт та методи проведення яких не підлягають розголошенню [5]. Їх негласність означає прихованість від осіб, які в них не беруть участі. Регламентація їх проведення в такій формі покликана забезпечити збір відомостей про злочин та особу, що його вчинила, встановлення її місцезнаходження й місцезнаходження речей і документів, що мають значення для кримінального провадження, виявлення протидії розслідуванню злочину тощо. Усе це повинно реалізуватися із чітким дотриманням прав людини [6, с. 205].

У юридичній літературі щодо поняття негласні слідчі (розшукові) дії існують різні погляди. Аналіз існуючих думок, висловлених різними вченими з цього приводу, дозволяє виділити кілька основних підходів до визначення цього поняття.

На думку Є.В. Лук'янчикова та Б.Є. Лук'янчикова негласні слідчі (розшукові) дії – це різновид слідчих (розшукових) дій, порядок проведення яких закріплений у процесуальному законі, мають пізнавальну спрямованість, істотно зачіпають права та законні інтереси осіб, в необхідних випадках забезпечуються державним примусом і проводяться приховано від осіб, які не беруть участь у конкретному кримінальному провадженні [7, с. 5].

Слушною з цього приводу, є думка Д.Й. Никифорчука та О.І. Козаченка [8, с. 33], які під негласними слідчими (розшуковими) діями розуміють законодавчо передбачені організовані дії або сукупність таких дій, що проводяться суб'єктами кримінального процесу з використанням технічних і оперативно-технічних засобів, а також способів і прийомів реалізації зазначених дій і засобів для вирішення основних завдань і досягнення головних цілей кримінального судочинства.

Водночас ми цілком згодні О.А. Білічаком, який вказує, що під негласними слідчими (розшуковими) діями слід розуміти дії суб'єктів досудового розслідування на визначених законом підставах із застосуванням спеціальних засобів та методів, відомості про які становлять державну таємницю, що полягають у негласному спостереженні та (або) контролі за діями й поведінкою окремих осіб, річчю або місцем, здобутті зразків для порівняльного дослідження з метою отримання (збирання) доказів або перевірки вже отриманих доказів у конкретному кримінальному провадженні, встановлення місцезнаходження осіб, котрі переховуються від органів досудового розслідування, слідчого судді чи суду та оголошенні в розшук [9, с. 72 - 73].

Результати проведеного дослідження О.А. Білічаком, вказують на те, що переважна більшість науковців та практиків сходяться на думці, що за змістовною сутністю оперативно-розшукові заходи та негласні слідчі (розшукові) заходи є тотожними. Зокрема, таких поглядів дотримуються М.Г. Вербенський [10, с. 414 - 418], В.О. Черков, О.М. Чистолінов [11], Д.А. Чухраєв [12, с. 159-162], М.О. Шилін [13].

Водночас, не дивлячись на схожість все ж таки варто зазначити, що проведення переважної більшості негласних слідчих (розшукових) дій, на відміну від порядку, встановленого в оперативно-розшуковій діяльності, здійснюється лише у кримінальному провадженні виключно щодо тяжких або особливо тяжких злочинів. Виняток становлять негласні дії щодо встановлення місцезнаходження радіоелектронного засобу та виконання спеціального завдання з розкриття злочинної діяльності організованої групи чи злочинної організації, регламентовані, відповідно, статтями 268 і 272 КПК України [167, с. 18].

Досудове розслідування щодо перевищення влади або службових повноважень працівниками Національної поліції розпочинається з моменту внесення відомостей до Єдиного державного реєстру досудових розслідувань. Тобто у разі надходження заяви, повідомлення або самостійного виявлення слідчим прокурором з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про факт перевищення влади або службових повноважень працівниками поліції, відомості про це невідкладно, але не пізніше 24 годин після подання заяви, повідомлення або самостійного виявлення вносяться до Єдиного реєстру досудових розслідувань, і розпочинається розслідування [14, с. 255].

Якщо виникає необхідність збирати докази про досліджуване правопорушення, які не можливо отримати іншим шляхом, проводяться негласні слідчі (розшукові) дії з додержанням вимог глави 21 КПК України.

Однак, враховуючи той факт, що суб'єктом цього злочину є працівники поліції, які володіють спеціальними знаннями в галузі ОРД, кримінального та кримінального процесуального законодавства, положень криміналістики, що дозволяє їм успішно приховувати сліди вчиненого кримінального правопорушення, тощо. Важливо під час організації проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні заздалегідь передбачити можливі способи протидії розслідуванню, зокрема:

1. Приховування злочину. Під час подолання приховування злочину робота слідчого повинна бути направлена на викриття схеми злочину, злочинних зв'язків та додаткових епізодів злочинних дій. Тому перше, на що треба звернути увагу, – це на включення до плану розслідування негласних слідчих та слідчих (розшукових) дій щодо виявлення місця зберігання незаконно здобутих коштів, чорнових документів або фінансових документів, які безпосередньо свідчать про причетність особи до вчинення злочину. В цьому випадку в плані розслідування передбачається одночасне проведення обшуків за місцем проживання особи та застосувати такі негласні слідчі (розшукові) дії, як зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж, зняття інформації з електронних інформаційних систем щодо конкретних фігурантів справи. Інформацію про додаткові епізоди злочинної діяльності можна здобути завдяки проведенню допитів за місцем роботи осіб, що негативно налаштованих до фігурантів, або осіб, які були звільнені останнім часом з підприємства, де вчинено злочин.

2. Наявність корупційних зв'язків. Планування розслідування щодо подолання такого виду протидії повинне будуватись на основі розуміння того, що частина негласних слідчих та слідчих (розшукових) дій повинна спрямовуватися на про-

цес установлення таких зв'язків, їх максимальної нейтралізації та обмеження використання таких зв'язків. Тому до плану розслідування в обов'язковому порядку необхідно включати такі негласні слідчі дії, як зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж, зняття інформації з електронних інформаційних систем. Також до плану розслідування необхідно включити такий дієвий захід, як одночасний допит осіб, а саме фігуранта та особи, які перебувають у корупційних зв'язках із підозрюваним (обвинуваченим). А після цього варто застосувати усі можливі негласні слідчі (розшукові) дії щодо взяття під повний контроль однієї та іншої особи для отримання інформації про задум злочинців та його нейтралізації.

3. Дача неправдивих показань. Під час подолання протидії розслідуванню злочинів у сфері службової діяльності у вигляді неправдивих показань слідчі дії повинні бути сплановані таким чином, щоб спочатку здобути неспростовні докази вини підозрюваного (обвинуваченого), а потім проводити його допити, пред'являти ці докази та фіксувати у протоколах слідчих дій його реакцію та ту інформацію, яку він буде надавати. Здійснення тиску на слідчого та інших учасників процесу. Під час подолання протидії розслідуванню злочинів у сфері службової діяльності у плані розслідування в обов'язковому порядку варто передбачати заходи забезпечення безпеки учасників кримінального провадження. Максимально унеможливити доступ підозрюваного (обвинуваченого) до його злочинних зв'язків, застосовувати на постійній основі негласні слідчі дії щодо зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж, зняття інформації з електронних інформаційних систем задля відстеження реальності його погроз.

5. Фальсифікація доказів. Під час подолання протидії розслідуванню злочинів у сфері службової діяльності у вигляді фальсифікації доказів, негласні слідчі та слідчі (розшукові) дії треба планувати з метою здобуття реальних доказів вини підозрюваного (обвинуваченого). Так, якщо це фінансові документи, то вони мають подвійну природу і дублюються, тим самим залишаючись не тільки на томупідприємстві, де вчинений злочин, і в контролюючих органах, інших фінансових установах, підприємствах-партнерах. Тому у план розслідування в обов'язковому порядку необхідно включати виїмки, обшуки та інші слідчі (розшукові) дії, направлені на здобуття реальних доказів. До того ж з метою нейтралізації такої протидії у план розслідування слід включати і негласні слідчі (розшукові) дії, направлені на здобуття інформації від самих фігурантів інформації про конкретні дії щодо фальсифікації доказів, про конкретні документи, які були фальсифіковані, місця в документах, де були внесені неправдиві дані тощо [15, с. 96-98].

Проведене опитування слідчих показало, що позитивний ефект у процесі розслідування у кримінальному провадженні перевищенню влади або службових повноважень мають негласні слідчі (розшукові) дії з використанням технічних засобів, аудіоконтроль особи – 81,3%, відео контроль особи – 76,5%, обстеження публічно недоступних місць, житла чи іншого володіння особи – 76,3%, зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж – 75%, спостереження за особою, річчю або місцем – 64%, зняття інформації з електронних інформаційних систем – 75%.

Особливого значення набуває процес використання результатів, здобутих у ході проведення негласної слідчої (розшукової) дії. Відповідно до статті 252 КПК України [5], спільної Інструкції “Про затвердження Інструкції про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні” [16], за результатами проведення негласної слідчої (розшукової) дії слідчим складається протокол (протокол про хід і результати проведеної негласної слідчої (розшукової) дії (або її етапів)), якщо вона проводиться за його безпосередньої участі, в інших випадках – уповноваженим працівником оперативного підрозділу. Протокол повинен відповідати загальним правилам фіксації кримінального провадження, до нього, в разі необхідності, долучаються додатки (матеріальні носії секретної інформації). Кожний протокол про результати проведеної негласної слідчої (розшукової) дії з додатками не пізніше 24 годин після його складання передається прокурору, який здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва. Якщо в результаті проведення негласної слідчої (розшукової) дії виявлено ознаки кримінального правопорушення, яке не розслідується в даному кримінальному провадженні, слідчим або уповноваженим оперативним підрозділом невідкладно складається протокол, що не пізніше 24 годин з моменту виявлення ознак зазначеного правопорушення надається прокурору, який здійснює нагляд за додержанням законів під час проведення досудового розслідування у формі процесуального керівництва, оскільки отримана інформація може бути використана в іншому кримінальному провадженні тільки на підставі ухвали слідчого судді, що пост оновляється за клопотанням прокурора [17, с. 272].

Треба зазначити, що й сам процес розслідування перевищення влади або службових повноважень співробітниками правоохоронних органів відбувається достатньо складно, а інколи просто незадовільно. Корумповані зв'язки, які тісно налагоджені в органах законодавчої, виконавчої та судової влади, призводять до встановлення їх залежності від кримінальних структур, що забезпе-

чує прийняття необхідних для них рішень, порушуючи чинне законодавство або існуючі суспільні норми [18, с. 75]. На такому стані речей позначаються корпоративність стосунків, відчуття того, що слідство ведеться проти «своїх» і що на їхньому місці може опинитися кожний працівник правоохоронних органів.

Висновки. Отже, ефективна протидія перевищенню влади або службового становища працівниками правоохоронних органів передбачає вдосконалення правових, організаційно-тактичних і методичних основ їх розслідування та профілактики і насамперед створення сучасної окремої криміналістичної методики розслідування цих злочинних виявів.

Література

1. Пчеліна О.В. Роль тактичних операцій у ході розслідування злочинів у сфері службової діяльності. URL: file:///C:/Users/Serg/Downloads/N1CxGY326Yi2tuHhQBvAc3U4ExRqymPF.pdf.
2. Стеценко С. Г. Корупція в органах внутрішніх справ: проблеми протидії : моногр. К. : Алерта ; КНТ ; Центр навч. л-ри, 2008. 168 с.
3. Севрук В.Г. Протидія Національної поліції України злочинам, що вчиняються організованими групами та злочинними організаціями, які сформовані на етнічній основі. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. 2. С. 288–293.
4. Коваль О. В. Нормативно-правове забезпечення здійснення негласних слідчих (розшукових) дій. *Учёные записки Таврического национального университета имени В. И. Вернадского. Серия : Юридические науки*. 2014. Т. 27 (66). № 2. С. 143–147.
5. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 року. *Голос України*. 2012. № 90–91.
6. Татаров О.Ю. Проведення негласних слідчих (розшукових) дій стосовно окремої категорії осіб. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія юридичні науки*. 2015. Вип. 3–2. Том 1. С. 205–208.
7. Лук'янчиков С.В., Лук'янчикова Б.Є. Визначення та система негласних слідчих розшукових дій. *Часопис Національного університету «Острозька академія»*. Серія *Право*. 2014. № 1(9). С. 1–17.
8. Негласні слідчі (розшукові) дії : курс лекцій / Д. Й. Никифорчук, С. І. Ніколаюк, О. І. Козаченко та ін.; за заг. ред. Д. Й. Никифорчука. К. : НАВС, 2012. 138 с.
9. Білічак О.А. Щодо поняття «негласні слідчі (розшукові) дії». *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Юридичні науки*. 2015. Вип. 3. Том. 3. С. 69–73.
10. Вербенський М.Г. Особливості провадження негласних слідчих (розшукових) дій та оперативного-розшукових заходів у сучасних правових умовах. *Кримінальний процесуальний кодекс України 2012 р.: кримінально-правові та процесуальні аспекти* : тези доповідей та повідомлень учасників Міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 19–20 вересня 2013 р. Львів : ЛДУВС, 2013. С. 414–418.
11. Чистолінов О.М. Негласні слідчі (розшукові) дії: крок уперед або нівелювання оперативного-розшукової діяльності / О.М. Чистолінов, В.О. Черков // Становлення системи негласного розслідування у кримінально-процесуальному законодавстві України: матеріали круглого столу, м. Київ, 7 жовтня 2011 р. К., 2011. С. 85–87.
12. Чухраєв Д.А. Щодо визначення дефініції негласних слідчих (розшукових) дій. *Науковий вісник ХДУ*. 2014. Вип. 2. Т. 4. С. 159–162.
13. Шилін М.О. Оперативно-розшукова діяльність та негласні слідчі дії: проблеми правового регулювання у світлі нового Кримінального процесуального кодексу України. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. 111 с.
14. Шиманський Ф.В. Негласні слідчі (розшукові) дії у боротьбі проти корупції в умовах нового КПК. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2013. № 5. С. 253–255.
15. Ромців О.І. Особливості подолання протидії під час розслідування злочинів у сфері службової діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Львів, 2016. С. 209.
16. Про затвердження Інструкції «Про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні» : Наказ ГП України, МВС України, СБ України, Адміністрації Держприкордоної служби України, Мінфіну України, Мінюсту України від 16 лист. 2012 р. № 114/1042/516/1199/936/1687/5 // Відомчий документ.
17. Влад В. Особливості прокурорського нагляду за додержанням законів під час проведення негласних слідчих (розшукових) дій у злочинах у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. 2(252) С. 270–273.
18. Павленко С.О. Шляхи удосконалення правового регулювання протидії особам, віднесеним до категорії «злочинців у законі» в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Юридичні науки*. 2016. Вип. 6. Том. 3. С. 73–79.
19. Міронов С.В. Розслідування перевищення влади або службових повноважень співробітниками правоохоронних органів: правові та організаційні проблеми. *Теорія і практика судової експертизи і криміналістики*. 2012. Вип. 12. С. 60–65.

Анотація

Юрченко О. В. Окремі аспекти проведення негласних слідчих (розшукових) дій під час досудового розслідування перевищення влади або службових повноважень працівниками Національної поліції України. – Стаття.

Стаття присвячена окремим аспектам проведення негласних слідчих (розшукових) дій під час досудового розслідування перевищення влади або службових повноважень працівниками Національної поліції України. Зроблений аспект на важливості врахування під час організації проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні можливих способів протидії розслідуванню з боку зацікавлених осіб.

Ключові слова: поліція, перевищення, службові, повноваження, негласні слідчі (розшукові) дії, досудове розслідування, способи, протидія.

Аннотация

Юрченко А. В. Отдельные аспекты проведения негласных следственных (розыскных) действий во время досудебного расследования превышения власти или служебных полномочий работниками Национальной полиции Украины. – Статья.

Статья посвящена отдельным аспектам проведения негласных следственных (розыскных) действий во время досудебного расследования превышение влас-

ти или служебных полномочий работниками Национальной полиции Украины. Сделанный аспект важность учета при организации проведения негласных следственных (розыскных) действий и использования их результатов в уголовном производстве возможных способов противодействия расследованию со стороны заинтересованных лиц.

Ключевые слова: полиция, превышение, служебные, полномочия, негласные следственные (розыскные) действия, досудебное расследование, способы, противодействие.

Summary

Yurchenko O. V. Certain aspects of conducting unspoken investigative (investigative) actions during pre-trial investigation of abuse of power or authority by employees of the National Police of Ukraine. – Article.

The article is devoted to certain aspects of carrying out unsanctioned investigative (investigative) actions during the pretrial investigation of abuse of power or official authority by the employees of the National Police of Ukraine. The made aspect is the importance of accounting when organizing silent investigative (investigative) actions and using their results in criminal proceedings of possible ways of counteracting the investigation by interested persons.

Key words: police, excess, official, powers, secret investigative (search) actions, pretrial investigation, ways, counteraction.

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.018

А. Л. Колодчина

*аспірант кафедри управління безпеки,
правоохоронної та антикорупційної діяльності
Міжрегіональної Академії управління персоналом*

МЕТОДОЛОГІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ УКРАЇНОЮ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ ЗАСУДЖЕНИХ У МІСЦЯХ НЕСВОБОДИ

Постановка проблеми. Методологія дослідження реалізації Україною міжнародних стандартів у сфері захисту прав засуджених у місцях несвободи має не тільки предметний, а й пізнавальний зміст, оскільки вкрай важливо з'ясувати, якими шляхами, якими прийомами і методами, у яких логічних формах відбувається перегляд існуючих передумов і підходів до інтерпретації матеріалу, що вивчається.

З метою визначення критерію зрілості дослідження реалізації Україною міжнародних стандартів у сфері захисту прав засуджених у місцях несвободи ми застосували відповідний методологічний інструментарій. Це дало змогу нам розробити певний категоріальний науковий апарат та застосувати філософсько-методологічні принципи.

Водночас у зв'язку з не бажанням адміністрацій установ виконання покарань надавати інформацію до Міністерства юстиції України про факти невиконання персоналом місць несвободи відносно засуджених міжнародних стандартів, методологічне обґрунтування дослідження реалізації Україною міжнародних стандартів у сфері захисту прав засуджених у місцях несвободи має велике значення.

Метою статті є вивчення методології дослідження реалізації Україною міжнародних стандартів у сфері захисту прав засуджених у місцях несвободи.

Теоретичною базою дослідження реалізації Україною міжнародних стандартів у сфері захисту прав засуджених у місцях несвободи є наукові праці вітчизняних та зарубіжних учених, таких як: К. А. Автухов, Ю. М. Антонян, І. Г. Богатирьов, А. І. Богатирьов, В. В. Голіна, Б. М. Головкін, В. К. Гришук, І. М. Даньшин, С. Ф. Денисов, Т. А. Денисова, О. М. Джужа, В. М. Дрьомін, О. О. Дудоров, А. Ф. Зелінський, В. В. Коваленко, О. Г. Колб, І. М. Копотун, О. М. Костенко, В. М. Кудрявцев, О. В. Краснокутський, О. І. Іваньков, В. А. Львович, О. В. Лисодед, М. В. Романов, В. В. Лунев, О. С. Міхлін, П. П. Михайленко,

О. Г. Михайлик, С. С. Мірошніченко, А. А. Музика, Ю. В. Орел, М. С. Пузирьов, Г. О. Радов, О. В. Старков, А. Х. Степанюк, В. М. Трубников, В. О. Туляков, Г. А. Туманов, П. Л. Фріс, В. Б. Шабанов, О. О. Шкута, В. Є. Южанін, Н. М. Ярмиш, М. М. Яцишин та інших дослідників.

Незважаючи на не значну кількість праць із названої проблематики, маємо повне право констатувати, що вивчення реалізації Україною міжнародних стандартів у сфері захисту прав засуджених у місцях несвободи залишається актуальним завданням у силу орієнтування на них, як на загальноновизнаний взірць кримінально-виконавчих відносин у сфері виконання покарань.

Крім того, з позиції зміни пріоритетів державної політики щодо реформування ДКВС України, її подальшої демократизації, гуманізації та наближення до міжнародних стандартів існує потреба удосконалення правової бази, організаційно-управлінських та суто кримінально-виконавчих засад реалізації Україною міжнародних стандартів у сфері захисту прав засуджених у місцях несвободи.

Безумовна важливість, актуальність та складність теоретичних і прикладних проблем реалізації Україною міжнародних стандартів у сфері захисту прав засуджених у місцях несвободи, а також необхідність розроблення практично спрямованих пропозицій і рекомендацій щодо удосконалення кримінально-виконавчих засад у даній сфері зумовили необхідність підготовки наукової статті.

Основний зміст статті. Успіх дослідження реалізації Україною міжнародних стандартів у сфері захисту прав засуджених у місцях несвободи в багатьох випадках зумовлений комплексним підходом до всіх методів наукового пізнання. Варто підтримати позицію вітчизняного вченого О. Г. Михайлика про те, що саме методологія визначає комплекс методів дослідження, які дозволяють досліднику показати їх співвідношення та функціональне призначення в процесі наукового пошуку [1, с. 143].

А тому, досліджуючи проблему реалізації Україною міжнародних стандартів у сфері захисту прав засуджених у місцях несвободи і ми не могли обійти її методологічні засади у цій сфері. Більше того, на думку зарубіжних вчених Б. А. Аканова, Н. А. Карамзіна, ціна проблеми, навіть, якщо вона вирішена, продовжує своє наукове життя, породжуючи нові проблеми [2, с. 17].

Цікавою з позиції нашого дослідження є вислів зарубіжного вченого В. М. Сирих про те, що абсолютних «стерильних» методів, які б використовувалися виключно для пізнання правової матерії в умовах інтенсивної інтеграції наукового знання, яким характеризується постмодернізм, немає і бути не може. Тому критерієм розмежування спеціально-юридичних та загальнонаукових методів, як зауважує дослідник, є не стільки сфера її використання, скільки ступінь модифікації, глибина пристосування тих чи інших методів до специфіки правових досліджень [3, с. 12].

Ця думка вченого для нас особливо важлива у методологічному плані, оскільки застосування персоналом місць несвободи міжнародних стандартів у сфері захисту прав засуджених може бути здійснено лише після того, як вони досягнуть свого завершення у кримінально-виконавчому законодавстві України.

Показовість реалізації Україною міжнародних стандартів у сфері захисту прав засуджених у місцях несвободи призводить до порушення з боку персоналу місць несвободи прав засуджених та викликає постійне звернення останніх до Європейського суду з прав людини. До речі, реалізація Україною міжнародних стандартів у сфері захисту прав засуджених у місцях несвободи – це об'єктивно породжена самим життям система захисту прав засуджених і визначається вона ступенем розвитку та єдністю системи кримінально-виконавчих відносин у місцях несвободи.

Вітчизняні вчені С. Д. Гусарев та О. Д. Тихоміров під методологію юридичної науки розуміють систему принципів і способів організації, побудови та здійснення теоретико-пізнавальної юридичної діяльності в галузі дослідження державно-правової дійсності, а також вчення про цю систему [4, с. 34]. Саме тому, проводячи дослідження реалізації Україною міжнародних стандартів у сфері захисту прав засуджених у місцях несвободи ми не могли обійти його без окреслення відповідних методологічних засад щодо напрямів здобуття необхідної інформації, її творчої переробки й закріплення значущих фактів.

На думку вітчизняного вченого Ю. О. Новосад, методологія дослідження обумовлена інтеграційними та глобалізаційними процесами, що відбуваються в Європі та світі, його переходом від методологічного монізму до світоглядно-методологічного плюралізму. Це зумовлює необхідність

концептуального перегляду традиційних уявлень про державно-правові закономірності та поглибленого осмислення ролі юридичної науки в сучасному суспільстві.

При цьому, як зазначає вчений, глибокий аналіз усіх явищ, визначення принципових орієнтирів подальшого розвитку правознавства є найважливішим напрямом наукових досліджень, основою ефективності яких має бути методологія правознавства. Враховуючи зазначене, як зауважує Ю. О. Новосад, формування методологічної системи є першочерговим завданням сучасної юриспруденції [5, с. 102].

На важливість формування цілісної методології та застосування її в кримінально-виконавчій науці акцентували увагу, зокрема, такі вчені, як: В. М. Трубников, який наголошував на виділенні серед спеціально-наукових методів порівняльно-правовий [6, с. 54]; А. Х. Степенюк, на його думку, завдяки методології уможливується теоретико-прикладне дослідження діяльності з виконання покарань, як складової системи, що саморозвивається [7, с. 39]; М. С. Пузирьов – у власному дослідженні переконував у важливості застосування у кримінально-виконавчій науці методології порівняльного аналізу виконання покарання у виді позбавлення волі [8, с. 30]; А. І. Богатирьов розкриваючи методологічний інструментарій власного дослідження стверджує, що нині вітчизняні та зарубіжні вчені пенітенціарного спрямування застосовують переважно правовий, соціологічний, державно-управлінський, економічний метод [9, с. 152].

У контексті нашого дослідження ми звернули увагу на позицію вітчизняного вченого В. М. Дрьоміна, який у власних наукових працях доводить, що ознайомлення ним з темами кримінологічних досліджень показує, що практичний аспект у більшості з них переважає. Проблема полягає в тому, що, з одного боку, дослідники часто просто оперують цифрами замість вивчення реального життя людей, з другого, у нашому суспільстві не створено механізму впровадження результатів кримінологічних досліджень у практику запобігання та протидії злочинності [10, с. 389].

Схожі міркування з цього приводу можна зустріти й в науковців кримінально-правового напрямку. Так, Ю. В. Голік наголошує на тому, що методологія є інтегральним поняттям, яке об'єднує низку компонентів, зокрема, світогляд, діалектичні категорії, загально- та приватно-наукові методи. На його переконання, методологія – це система координат, а метод – вектор пошуку і дії [11, с. 8].

Таким чином, методологія науковцями поділяється на дві частини: загальна методологія та методологія галузевих наук, в тому числі й кримінально-виконавча методологія, яка розробляється переважно фахівцями пенітенціарного права.

Поряд з цим, Г. В. Гребеньков та Є. С. Назимко зазначають, що у науковій літературі відсутній єдиний підхід до визначення змісту поняття «методологія» і, наводячи існуючі точки зору стосовно її змістовного навантаження та визначень з позицій наукознавства, філософії, теорії держави та права, припускають, що методологія – це вчення про метод наукового пізнання і практичного перетворення дійсності, а метод, система методів – це сукупність засобів і прийомів дослідження. При цьому, найважливішим завданням методології вони вбачають вивчення закономірностей розвитку засобів і прийомів дослідження, їх взаємного впливу, диференціації та субординації [12, с. 22-25].

Щодо методології власне нашого дослідження під нею варто розуміти: систему методів наукового пізнання, які дозволяють нам досліджувати та застосовувати на практиці пізнавальні процеси, сутність та зміст реалізації Україною міжнародних стандартів захисту прав засуджених у місцях несвободи.

Саме тому, в більшості сучасних досліджень науковці обґрунтовують свій методологічний інструментарій з попереднього переосмислення успадкованого філософського світогляду на явища і процеси, які вивчаються і потребують певного наукового пошуку. А відтак, пізнавальні проблеми реалізації Україною міжнародних стандартів захисту прав засуджених в місцях несвободи набувають особливої гостроти, оскільки об'єктивно виникає потреба й у визначенні його методологічного інструментарію.

Такої позиції дотримується і зарубіжний вчений Д. А. Керімов, який вважає, що «методологія» – це вчення про структуру, логічну організацію, методи, засоби і форми діяльності дослідника в процесі пізнання ним досліджуваних явищ. Більше того, вчений поєднуючи пізнавальні можливості всіх наук, доводить, що методологія примножує і збагачує дослідницький потенціал кожної з них. При цьому єдність діалектики, гносеології та логіки як методологічного ядра в пізнавальному процесі виступає як засіб суб'єктивного осмислення об'єктивного розвитку, який, оволодівши масами, перетворюється завдяки громадській практиці на «другу об'єктивність». Важливим, у зв'язку з цим, є такий його висновок: методологія будь-якого наукового дослідження не повинна обмежуватися лише пошуком методів наукового пізнання. Її основу має становити низка взаємопов'язаних компонентів, перелік яких залишається відкритим [13, с. 44].

Варто також звернути увагу на позицію вітчизняного вченого О. О. Шкути, який у власному дослідженні зауважував про те, що на сучасному етапі розвитку пенітенціарної науки методологіч-

ний інструментарій відповідних положень залишається переважно атрибутивною складовою дисертаційних робіт і монографій, оскільки будь-яке серйозне дослідження розпочинається з окреслення методологічних засад щодо напрямків здобуття необхідної інформації, її творчого перероблення й закріплення значущих фактів [14, с. 23].

Таким чином, узагальнюючи наукові підходи щодо формування методологічного інструментарію реалізації Україною міжнародних стандартів захисту прав засуджених у місцях несвободи, робимо висновок, що під методологічним інструментарієм слід розуміти сукупність наукових підходів, способів, процедур та методів, які застосовує персонал установ виконання покарань Міністерства юстиції України з метою реалізації Україною міжнародних стандартів захисту прав засуджених в місцях несвободи.

Висновок. Підводячи підсумки викладених в даній статі роздумів, щодо реалізації Україною міжнародних стандартів захисту прав засуджених у місцях несвободи варто зазначити, що їх методологія – це самоорганізована система наукового знання, яка вивчає проблему реалізації Україною міжнародних стандартів захисту прав засуджених у місцях несвободи та, фактично, через вірне використання персоналом місць несвободи методів та засобів наукового знання, дозволяє їм розробити комплекс науково обґрунтованих шляхів удосконалення захисту прав засуджених у місцях несвободи.

Література

1. Михайлик О. Г. Методологічний інструментарій дослідження насильства у виправних колоніях України. *Вісник пенітенціарної асоціації України*. 2018. № 3 (5). С. 143–152.
2. Аканов Б. А., Карамзин Н. А. Основы научных исследований; под ред. В. М. Мулдахметова. Алма-Ата: Мектен, 1989. 136 с.
3. Сырых В. М. Метод правовой науки: (основные элементы, структура). Москва: Юрид. лит., 1980. 176 с.
4. Гусарев С. Д., Тихомиров О. Д. Юридична деонтологія (Основи юридичної діяльності) : навч. посіб. Київ: Знання, 2005. С. 34.
5. Новосад Ю. О. Про деякі змістовні елементи діяльності прокуратури України як суб'єкта запобігання злочинам. *National law journal: theory and practice*. 2016. № 6 (22). С. 101–104.
6. Трубников В. М. Уголовно-исполнительное право Украины: учебник. Донецк: ДИВД МВД Украины, 1999. 640 с.
7. Степанюк А. Х. Актуальні проблеми виконання покарань (сутність та принципи кримінально-виконавчої діяльності: теоретико-правове дослідження) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.08. Харків. Нац. юр. Ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2002. 38 с.
8. Пузырьов М. С. Порівняльний аналіз виконання покарання у виді позбавлення волі на певний строк в Україні та зарубіжних країнах : монографія. Київ : ВД «Дакор», 2018. 514 с.

9. Богатирьов А. І. Методологічні засади дослідження проблем пенітенціарної злочинності в Україні. *Право і суспільство*. 2017. № 2. С. 151–155.

10. Дрьомин В. М. Институциональная концепция преступности. *Вісник Асоціації кримінального права України*. 2013. № 1 (1). С. 388–408.

11. Философия уголовного права / сост. ред. и вступ. статья докт. юрид. наук, проф. Ю. В. Голика. СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. 334 с.

12. Гребеньков Г. В., Назимко Є. С. Методологія кримінально-правових досліджень : наук.-практ. посіб. Донецьк: «Цифрова типографія», 2012. 134 с.

13. Керимов Д. А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права) : монография. 5-е изд. М.: Изд-во СГУ, 2011. 520 с.

14. Шкута О. О. Пенітенціарна система України: теоретико-прикладна модель. Монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2017. 366 с.

Анотація

Колодчина А. Л. Методологія дослідження реалізації Україною міжнародних стандартів у сфері захисту прав засуджених у місцях несвободи. – Стаття.

У статті розкрито методологію дослідження реалізації Україною міжнародних стандартів у сфері захисту прав засуджених у місцях несвободи. Виокремлено наукові позиції вітчизняних та зарубіжних вчених на предмет методології дослідження. Сформульовано визначення методологічного інструментарію реалізації Україною міжнародних стандартів у сфері захисту прав засуджених у місцях несвободи.

Ключові слова: методологія, дослідження, реалізація, міжнародні стандарти, захист, права, засуджений, місце несвободи.

Аннотация

Колодчина А. Л. Методология исследования реализации Украиной международных стандартов в сфере защиты прав осужденных в местах несвободы. – Статья.

В статье раскрыта методология исследования реализации Украиной международных стандартов в сфере защиты прав осужденных в местах несвободы. Выделены научные позиции отечественных и зарубежных ученых на предмет методологии исследования. Сформулировано определение методологического инструментария реализации Украиной международных стандартов в сфере защиты прав осужденных в местах несвободы.

Ключевые слова: методология, исследование, реализация, международные стандарты, защита, права, осужденный, места несвободы.

Summary

Kolodchyna A. L. Methodology for the study of Ukraine's implementation of international standards in the field of protection of the rights of convicts in places of non-freedom. – Article.

The article discloses the methodology of the study of Ukraine's implementation of international standards in the field of protection of the rights of convicts in places of non-freedom. The scientific positions of domestic and foreign scientists for the methodology of research have been identified. The definition of methodological tools for the implementation by Ukraine of international standards in the field of protection of the rights of convicts in places of non-freedom has been formulated.

Key words: methodology, research, implementation, international standards, protection, rights, convicted person, places of non-freedom.

УДК 336.148

В. В. Пацкан*здобувач кафедри адміністративного,
фінансового, інформаційного права
Ужгородського національного університету***МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЯК ВИЩОГО ОРГАНУ
АУДИТУ УКРАЇНИ У РАМКАХ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ**

Постановка проблеми. У процесі розвитку України, як правової і демократичної держави, євроінтеграції України, розвитку Рахункової палати як вищого органу аудиту України, запобігання та протидії корупції в Україні, міжнародного співробітництва України, важливого значення набуває дослідження проблематики міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України у рамках міжнародних організацій.

Дослідження проблематики міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України у рамках міжнародних організацій має важливе практичне значення для подальшого вдосконалення адміністративного законодавства України, міжнародного права, а також для вдосконалення правозастосовної практики у цій сфері. Внаслідок цього дослідження проблематики міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України у рамках міжнародних організацій є важливим для розвитку науки адміністративного права та міжнародного права.

Метою статті є охарактеризувати проблематику міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України у рамках міжнародних організацій.

Завданнями даної статті є: визначити основні засади міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України у рамках міжнародних організацій; проаналізувати практику міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України у рамках міжнародних організацій.

Стан дослідження. Проблематика міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України у рамках міжнародних організацій, є актуальною, а окремі її аспекти були предметом дослідження окремих сучасних науковців, зокрема: В. Авер'янова, О. Койчевої, О. Ніконової, Н. Обушної, Ю. Табенської.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 98 Конституції України [1] контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використання здійснює Рахункова палата. Аналіз статусу та повноважень Рахункової палати України свідчить, що вона є не просто вищим за суборди-

нацією, а дійсно провідним органом державного фінансового контролю в Україні, який відповідає міжнародним стандартам, що є важливим, враховуючи курс на євроінтеграцію [2, с. 157]. Отже, Рахункова палата є вищим органом аудиту в Україні.

Рахункова палата України, як орган парламентського контролю, згідно із конституційно затвердженими повноваженнями, здійснює зовнішній контроль державних коштів [3]. Згідно ст. 1 Лімської декларації керівних принципів контролю державних фінансів запровадження контролю є невід'ємною складовою управління публічними фінансовими ресурсами, яка забезпечує відповідальний та підзвітний характер цього управління [4].

Міжнародне співробітництво є важливим інструментом інституційного розвитку Рахункової палати та посилення спроможності виконувати покладені на неї функції вищого органу аудиту України. Як в рамках міжнародних фахових організацій, так і в рамках двостороннього співробітництва, міжнародне співробітництво забезпечує обмін досвідом та знаннями з метою удосконалення зовнішнього державного аудиту, а також проведення міжнародних координованих паралельних аудитів за важливими для України напрямками.

Рахункова палата здійснює міжнародне співробітництво за такими основними напрямками:

- розвиток двостороннього і багатостороннього співробітництва з BOA іноземних країн;
- співробітництво з Європейською організацією вищих органів аудиту (EUROSAI) та Міжнародною організацією вищих органів аудиту (INTOSAI);
- забезпечення діяльності робочої групи EUROSAI з аудиту коштів, виділених на попередження та ліквідацію наслідків катастроф під головуванням Рахункової палати;
- участь у робочих та спеціальних групах EUROSAI (з аудиту навколишнього середовища; інформаційних технологій та аудиту муніципалітетів);
- участь у робочих групах INTOSAI (з аудиту навколишнього середовища; державного боргу; з питань боротьби з корупцією та відмиванням коштів);
- участь у роботі інших регіональних об'єднань BOA;

– співпраця з міжнародними організаціями та участь у проектах і програмах міжнародної технічної допомоги;

– участь Рахункової палати в аудитах програм, що фінансуються за рахунок коштів Європейського Союзу;

– організація та проведення міжнародних координованих паралельних аудитів за участі членів Робочої групи з аудиту коштів, виділених на попередження та ліквідацію наслідків катастроф.

Рахунковою палатою підписані двосторонні угоди про співробітництво з вищими органами аудиту 26 країн.

Відповідно до положень Лімської декларації керівних принципів аудиту державних фінансів (1977) «міжнародний обмін ідеями та досвідом в рамках Міжнародної організації Вищих органів контролю державних фінансів є ефективним засобом допомоги Вищим органам контролю державних фінансів у реалізації їх завдань» (ст. 15. п. 1). Рахункова палата – член Міжнародної організації вищих органів аудиту (INTOSAI) з 1998 року та Європейської організації вищих органів аудиту (EUROSAI) з 1999 року. Рахункова палата є відповідальною за виконання зобов'язань, що впливають із членства України в INTOSAI (з 1998 р.) та EUROSAI (з 1999 р.). З 2008 по 2014 рік Рахункова палата була членом Керівної ради EUROSAI.

За ініціативою Рахункової палати у листопаді 2006 року було утворено Спеціальну підгрупу з аудиту ліквідації наслідків природних і техногенних катастроф та радіоактивних відходів Робочої групи EUROSAI з аудиту навколишнього середовища (EUROSAI WGEA), яку рішенням VII Конгресу EUROSAI (2008 рік, м. Краків, Республіка Польща) реорганізовано в окрему Спеціальну групу EUROSAI з аудиту коштів, виділених на попередження та ліквідацію наслідків катастроф під головуванням Рахункової палати, а згодом, з урахуванням результатів діяльності спеціальної групи у 2008-2013 роках, на IX Конгресі EUROSAI (2014 рік, м. Гаага, Королівство Нідерланди) було схвалено рішення щодо створення постійної Робочої групи EUROSAI з аудиту коштів, виділених на попередження та ліквідацію наслідків катастроф під керівництвом Рахункової палати [5].

За Стандартами INTOSAI предметами контролю є не тільки фінансові питання, а навіть питання, пов'язані з ризиками всієї діяльності об'єкта. Такі самі підходи і до предметів аудиту – як внутрішнього, так і зовнішнього. Зауважимо, що в національній практиці традиційно основна увага приділяється саме використанню коштів, що суттєво обмежує підходи як контролю, так і аудиту – як внутрішнього, так і зовнішнього [6, с. 33]. Для виконання завдань Рахункова палата – як орган контролю, використовує фінансовий контроль

як спосіб, для його реалізації виконує покладені на неї функції та використовує певні методи [7, с. 196].

Відповідно до ч. 4 ст. 363 Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» [8] державний фінансовий аудит здійснюється Рахунковою палатою та органами державного фінансового контролю відповідно до закону.

Згідно ст. 6 Закону України «Про Рахункову палату» [9] Рахункова палата у порядку, визначеному законодавством та міжнародними договорами України, здійснює співробітництво з вищими органами фінансового контролю інших держав, міжнародними організаціями.

Відповідно до п. 50.2. Регламенту Рахункової палати [10] міжнародні угоди про співробітництво згідно з рішеннями Рахункової палати укладаються Рахунковою палатою з відповідними органами іноземних держав і міжнародними організаціями, до компетенції яких належать питання фінансово-економічного контролю державних фінансів, та інституціями міжнародної технічної допомоги (далі – міжнародних організацій).

Проекти міжнародних угод готуються структурним підрозділом, відповідальним за питання міжнародного співробітництва, із залученням інших структурних підрозділів Рахункової палати, у разі необхідності, за результатами досягнутих домовленостей між Рахунковою палатою і міжнародними організаціями.

Робота з підготовки проектів міжнародних угод містить: організацію поточного листування; організацію робочих та офіційних зустрічей, консультацій, переговорів щодо підготовки і погодження проектів міжнародних угод.

За домовленістю сторін переговори, консультації щодо підготовки міжнародних угод можуть проводитися за межами України. Склад делегації Рахункової палати у цих випадках визначається Головою Рахункової палати. Стосовно участі членів Рахункової палати у складі делегацій приймається відповідне рішення Рахункової палати. Голова Рахункової палати затверджує технічне завдання на відрядження за кордон, в якому викладається позиція Рахункової палати стосовно закордонного візиту.

Підписання у Рахунковій палаті погодженої сторонами та оформленої угоди проводиться за затвердженою процедурою. Підписання міжнародних угод за рішенням Рахункової палати здійснює Голова Рахункової палати або уповноважений член Рахункової палати.

Організація виконання зобов'язань Рахункової палати, контроль за дотриманням норм, визначених відповідними угодами, належить до повноважень структурного підрозділу, відповідального за питання міжнародного співробітництва. Структурні підрозділи Рахункової палати беруть участь

у заходах міжнародного співробітництва відповідно до визначених функціональних напрямів. Загальну координацію такої участі та сприяння у здійсненні відповідних заходів забезпечує структурний підрозділ, відповідальний за питання міжнародного співробітництва.

Організацію прийому (зустрічі) іноземних делегацій (іноземних представників) у Рахунковій палаті здійснює структурний підрозділ, відповідальний за питання міжнародного співробітництва, за участі інших структурних підрозділів. Прийом (зустріч) іноземних делегацій (іноземних представників) здійснюється відповідно до Порядку організаційно-протокольного забезпечення міжнародних заходів Рахункової палати, який затверджується на засіданні Рахункової палати.

Нижче проаналізуємо практику міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України у рамках міжнародних організацій.

Міжнародна організація вищих органів аудиту (INTOSAI) є міжнародною професійною організацією, що об'єднує вищі органи аудиту (BOA) країн, які є членами Організації Об'єднаних Націй. INTOSAI створено у 1953 році, наразі до її складу входять BOA 194-х країн світу, ще 5 BOA є асоційованих та 1 афілійований член організації.

Рахункова палата є повноправним членом INTOSAI з 1998 року та є відповідальною за виконання зобов'язань, які випливають із її членства в цій організації, про що також зазначено в Постанові Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2002 р. № 1371 «Про порядок участі центральних органів виконавчої влади у діяльності міжнародних організацій, членом яких є Україна» [11].

Основним завданням INTOSAI є надання аудиторам усього світу можливості обміну інформацією, що становить спільний інтерес, інформацією щодо сучасних напрацювань у сфері аудиту та застосування професійних стандартів і найкращих методологій. INTOSAI декларує сприяння країнам до державному управлінню шляхом заохочення BOA до сприяння урядам у вдосконаленні їх діяльності, підвищення прозорості бюджетної сфери, забезпечення підзвітності, боротьби з корупцією, сприяння кваліфікованому та ефективному використанню державних ресурсів на користь народів.

У своїй діяльності INTOSAI керується Лімською декларацією про основні принципи здійснення аудиту (1977), що містить основні філософські та концептуальні підходи, визначає цінності демократичності та незалежності вищих органів фінансового контролю, а також Мексиканською декларацією незалежності BOA (2007). Офіційними мовами INTOSAI є арабська, англійська, французька, німецька та іспанська.

До складу INTOSAI входять сім регіональних організацій вищих органів аудиту, які забезпечу-

ють просування цілей INTOSAI на регіональному рівні, а саме:

- Організація вищих органів аудиту країн Латинської Америки (OLACEFS), створена у 1965 році;

- Організація вищих органів аудиту африканських країн (AFROSAI), створена у 1976 році;

- Організація вищих органів аудиту країн арабського світу (ARABOSAI), створена у 1976 році;

- Азіатська організація вищих органів аудиту (ASOSAI), створена у 1978 році;

- Організація вищих органів аудиту країн Південнотихоокеанського регіону (SPASAI), створена у 1987 році;

- Організація вищих органів аудиту країн Карибського регіону (CAROSAI), створена у 1988 році;

- Європейська організація вищих органів аудиту (EUROSAI), створена у 1990 році.

Керівними органами INTOSAI є Конгрес, Керівна рада та Секретаріат. Конгрес INTOSAI проводиться раз на три роки. Під час Конгресу відбувається підбиття підсумків діяльності робочих органів INTOSAI, затверджуються розроблені ними документи та приймаються стратегічні рішення щодо майбутнього функціонування організації. Керівна рада складається з 16 членів, збирається один раз на рік з метою поточного управління та забезпечення безперервного функціонування організації між конгресами. Секретаріат INTOSAI виконує адміністративні функції, постійно розташований у Відні (Австрія).

Робочими органами INTOSAI, що забезпечують виконання завдань з обміну інформацією та досвідом і розробки міжнародних стандартів аудиту та управління, є комітети INTOSAI, діяльність яких спрямована на досягнення таких стратегічних цілей: розвиток професійних стандартів; інституційний розвиток; обмін знаннями; INTOSAI як зразкова міжнародна організація.

Цілі визначаються п'ятирічним Стратегічним планом INTOSAI, а безпосередня робота із забезпечення їх досягнення виконується підкомітетами та робочими групами, що діють у рамках комітетів INTOSAI.

Рахункова палата в установленому порядку забезпечує участь своїх представників у роботі окремих комітетів, робочих та спеціальних груп, а також навчальних заходах, конференціях, семінарах, організованих під егідою INTOSAI, Ініціативи розвитку INTOSAI (семінари, програми дистанційного навчання тощо), тематика яких є актуальною для Рахункової плати. Зокрема Рахункова палата бере участь у робочих групах INTOSAI: з аудиту навколишнього середовища (INTOSAI WGEA); з державного боргу (INTOSAI WGPL); з питань боротьби з корупцією та відмиванням коштів (INTOSAI WG FACML) [12].

Голова Рахункової палати на конференції EUROSAI-ASOSAI у Єрусалимі презентував ініціативу Рахункової палати щодо створення в рамках Міжнародної організації вищих органів аудиту (INTOSAI) Спецгрупи з аудиту оцінювання завданих збитків і втрат та використання коштів на подолання наслідків військових конфліктів. Спецгрупа має розробити єдині міжнародні стандарти для проведення вищими органами аудиту двох заходів. Перший – аудит оцінювання збитків і втрат внаслідок військових дій. Другий – щодо ефективності використання коштів, які направляються на першочергові заходи з ліквідації наслідків військового втручання [13].

Європейську організацію вищих органів аудиту (EUROSAI), створено у 1990 році з метою забезпечення досягнення цілей INTOSAI на регіональному рівні, надаючи при цьому членам можливість зосередити увагу на притаманних їм регіону питаннях. У даний час EUROSAI об'єднує 50 вищих органів аудиту (49 європейських BOA і Європейський суд аудиторів).

Рахункова палата є повноправним членом EUROSAI з 1999 року та є відповідальною за виконання зобов'язань, які випливають із її членства в цій організації, про що також зазначено в постанові Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2002 р. № 1371 «Про порядок участі центральних органів виконавчої влади у діяльності міжнародних організацій, членом яких є Україна».

Відповідно до статті 1 Статуту EUROSAI, основна мета організації – сприяти розвитку співпраці між національними BOA, які входять до неї, а також обміну інформацією і документацією, дослідженням у сфері контролю державних фінансів, створенню університетських кафедр державного аудиту та уніфікації термінології у сфері фінансового контролю. Керівними органами EUROSAI є Конгрес, Керівна рада і Секретаріат. Офіційні мови організації – англійська, іспанська, німецька, російська і французька.

Конгрес, який є найвищим органом EUROSAI, скликається один раз на три роки. Під час Конгресу розглядаються результати діяльності робочих органів EUROSAI та затверджуються плани роботи на наступні три роки.

Керівна рада складається з восьми повноправних членів і п'яти спостерігачів. Усі члени Керівної ради є керівниками вищих органів аудиту європейських країн. Основне завдання Керівної ради полягає у забезпеченні діяльності EUROSAI відповідно до рішень, які приймаються Конгресом EUROSAI. У 2008-2014 роках до складу Керівної ради EUROSAI входила і Рахункова палата.

Функції постійного Секретаріату EUROSAI виконує Аудиторський суд Іспанії, на базі якого діє штаб-квартира організації. Секретаріат готує і проводить засідання Керівної ради, розробляє і

здійснює виконання бюджету організації, а також забезпечує виконання рішень, які приймаються Конгресом і Керівною радою. Секретаріат видає щорічний журнал EUROSAI, а також щоквартальний бюлетень "EUROSAI Newsletter", формує і оновлює базу даних статутів і публікацій усіх BOA – членів організації.

Робочими органами EUROSAI є Цільові групи, а саме:

- Цільова група з інституційного розвитку;
- Цільова група з професійних стандартів;
- Цільова група з обміну знаннями;
- Цільова група з управління і зв'язку.

А також робочі та спеціальні групи:

- Робоча група з інформаційних технологій;
- Робоча група з аудиту навколишнього середовища;
- Робоча група з аудиту коштів, виділених на попередження та ліквідацію наслідків катастроф;
- Робоча група з аудиту муніципалітетів;
- Спеціальна група з якості аудиту.

EUROSAI розвиває партнерські відносини з іншими регіональними організаціями вищих органів аудиту, зокрема з OLACEFS, ARABOSAI та ASOSAI.

Рахункова палата в установленому порядку забезпечує участь своїх представників у роботі окремих комітетів, робочих та спеціальних груп, а також навчальних заходах, конференціях, семінарах, організованих під егідою EUROSAI (семінари, програми дистанційного навчання тощо), тематика яких є актуальною для Рахункової палати. Важливим напрямом співпраці з EUROSAI є головування Рахункової палати в робочій групі EUROSAI з аудиту коштів, виділених на попередження та ліквідацію наслідків катастроф, та забезпечення діяльності цієї робочої групи. Також Рахункова палата бере участь і в робочих групах EUROSAI з аудиту: навколишнього середовища (EUROSAI WGEA); інформаційних технологій (EUROSAI ITWG); муніципалітетів (EUROSAI TFMA) [14].

У рамках співробітництва з EUROSAI у 2018 році Рахункова палата продовжила брати активну участь у діяльності робочих органів цієї міжнародної організації. Зокрема, делегація Рахункової палати 14–15 березня 2018 року взяла участь у 49 засіданні Керівної ради EUROSAI, яке відбулося в м. Гданськ, Республіка Польща.

Під час засідання учасники розглянули важливі питання діяльності організації: звіт про діяльність EUROSAI за 2017–2018 роки; стан впровадження Стратегічного плану EUROSAI на 2017–2023 роки; Оперативний план заходів EUROSAI щодо модернізації ВОФК та надання допомоги у вирішенні нових завдань, також заслухали звіти голів робочих і спеціальних груп EUROSAI.

Рахункова палата представила звіт про діяльність робочої групи EUROSАI з аудиту коштів, виділених на попередження та ліквідацію наслідків катастроф, з червня 2017 по березень 2018 року та ознайомила учасників засідання з перспективами на майбутнє.

У 2018 році одним із пріоритетних завдань міжнародного співробітництва було забезпечення діяльності очолюваної Рахунковою палатою робочої групи EUROSАI з аудиту коштів, виділених на попередження та ліквідацію наслідків катастроф, до складу якої входять 17 постійних членів та 2 спостерігачі. Згідно зі Стратегією та планом діяльності робочої групи на 2017–2020 роки, місія робочої групи полягає у підвищенні потенціалу, об'єднанні і координації зусиль європейських ВОФК у сприянні національним урядам щодо вироблення діючих ефективних інструментів попередження та ліквідації наслідків катастроф.

Для реалізації зазначених цілей 29–30 березня 2018 року в м. Кишинів, Республіка Молдова, під головуванням Рахункової палати України та за підтримки Рахункової палати Республіки Молдова відбулося ІV засідання робочої групи EUROSАI з аудиту коштів, виділених на попередження та ліквідацію наслідків катастроф, в якому взяли участь представники 10 ВОФК країн Європи [15].

Отже, міжнародне співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України у рамках міжнародних організацій, насамперед INTOSAI та EUROSАI має важливе значення для ефективної роботи Рахункової палати як вищого органу аудиту України, забезпечення високого рівня довіри з боку суспільства, інших органів державної влади, міжнародного співтовариства, вищих органів аудиту окремих зарубіжних країн. Важливим у даному співробітництві також є забезпечення діяльності робочої групи EUROSАI з аудиту коштів, виділених на попередження та ліквідацію наслідків катастроф.

Міжнародне співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України у рамках міжнародних організацій також є важливою гарантією для належного здійснення публічного контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням, а також забезпечення прозорості роботи Рахункової палати та доброчесності її членів та посадових осіб.

Існують перспективи подальших наукових досліджень у даному напрямку, зокрема, щодо: порівняльно-правового аналізу міжнародного співробітництва Рахункової палати та вищих органів

аудиту країн-членів ЄС; міжнародного співробітництва Рахункової палати; адміністративно-правового статусу Рахункової палати.

Отже, у даній статті охарактеризовано проблематику міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України у рамках міжнародних організацій.

Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Койчева О. С. Конституційний статус рахункової палати України в системі органів державного фінансового контролю. Право і суспільство. 2014. № 6.1. С. 151–158.
3. Табенська Ю.В. Делеговані контрольні повноваження Рахункової палати України. URL: http://sophus.at.ua/publ/2015_06_4_5_kam_podils/sekcija_section_3_2015_06_4_5/delegovani_kontrolni_povnovazhennja_rakhunkovoji_palati_ukrajini/99-1-0-1470.
4. The Lima Declaration (ISSAI 1). (1977), Approved at IXth Congress of INTOSAI, Lima/Peru, "INTOSAI Professional Standards Committee". URL: http://www.issai.org/media/12901/issai_1_e.pdf.
5. Міжнародне співробітництво. URL: <https://rp.gov.ua/IntCooperation/General/>.
6. Ніконова О. Міжнародні стандарти INTOSAI: основні положення, аудиторські підходи, термінологія. Бухгалтерський облік і аудит. 2011. №2. С. 29–35.
7. Койчева О.С. Фінансовий контроль як спосіб реалізації повноважень Рахункової палати. Держава і право. Юридичні і політичні науки. 2014. Вип. 65. С. 192–198.
8. Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність : Закон України від 21 грудня 2017 року. Відомості Верховної Ради України. 2018. № 9. Ст. 50.
9. Про Рахункову палату : Закон України від 2 липня 2015 року. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 36. Ст. 360.
10. Регламент Рахункової палати, затверджений рішенням Рахункової палати від 28.08.2018 № 22-7. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/About/RegulatoryDoc/arp_1_new.pdf.
11. Про порядок участі центральних органів виконавчої влади у діяльності міжнародних організацій, членом яких є Україна: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2002 р. № 1371. Офіційний вісник України. 2002. № 38. Ст. 1776.
12. Співпраця Рахункової палати з INTOSAI. URL: <https://rp.gov.ua/INTOS/INTOSAI/?id=129>.
13. Валерій Пацкан на конференції EUROSАI-ASOSAI у Єрусалимі виступив з ініціативою щодо створення в рамках INTOSAI Спецгрупи з аудиту оцінювання збитків і втрат від військових конфліктів. URL: <https://rp.gov.ua/IntCooperation/Events/?id=68>.
14. Співпраця Рахункової палати з EUROSАI. URL: <https://rp.gov.ua/EUROS/EUROSAI/?id=117>.
15. Звіт Рахункової палати за 2018 рік. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/2018/ZVIT_RP_2018.pdf.

Анотація

Пацкан В. В. Міжнародне співробітництво Рахункової палати як вищого органу аудиту України у рамках міжнародних організацій. – Стаття.

Статтю присвячено проблематиці міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України у рамках міжнародних організацій. Визначено основні засади міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України у рамках міжнародних організацій. Проаналізовано практику міжнародного співробітництва Рахункової палати як вищого органу аудиту України у рамках міжнародних організацій.

Ключові слова: Рахункова палата, вищий орган аудиту, міжнародне співробітництво, аудит, фінансовий контроль, INTOSAI, EUROSAI.

Аннотация

Пацкан В. В. Международное сотрудничество Счетной палаты как высшего органа аудита Украины в рамках международных организаций. – Статья.

Статья посвящена проблематике международного сотрудничества Счетной палаты как высшего органа аудита Украины в рамках международных организаций. Определены основы международного сотрудничества Счетной палаты как высшего органа ауди-

та Украины в рамках международных организаций. Проанализирована практика международного сотрудничества Счетной палаты как высшего органа аудита Украины в рамках международных организаций.

Ключевые слова: Счетная палата, высший орган аудита, международное сотрудничество, аудит, финансовый контроль, INTOSAI, EUROSAI.

Summary

Patskan V. V. International cooperation of the Accounting Chamber as the supreme audit institution of Ukraine within the framework of international organizations. – Article.

The article is devoted to the problems of the international cooperation of the Accounting Chamber as the supreme audit institution of Ukraine within the framework of international organizations. The basic principles of international cooperation of the Accounting Chamber as the supreme audit institution of Ukraine within the framework of international organizations are determined. The practice of international cooperation of the Accounting Chamber as the supreme audit institution of Ukraine within the framework of international organizations is analysed.

Key words: Accounting Chamber, Supreme Audit Institution, international cooperation, audit, financial control, INTOSAI, EUROSAI.

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

В. М. Єднак Історичний розвиток реформування системи правоохоронних органів в Україні (з давніх часів до утворення СРСР)	3
І. А. Куровська Розвиток доктрини верховенства права в історичній ретроспективі	7
О. Ю. Курцев Принцип унітаризму та система організації державної влади в Україні	13
О. А. Моргунов Зміна засад публічного адміністрування сфер фізичної культури і спорту України в умовах поглиблення європейської інтеграції	20
М. Г. Рожкова Історико-правові засади регулювання дошкільної освіти України	25

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

О. С. Бакумов Конституційно-правова відповідальність як провідний вид юридичної відповідальності держави в сучасній Україні	29
А. Л. Деркач Особливості механізмів координації національних конституційних систем захисту прав людини	37

ЦИВІЛЬНЕ ТА ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

К. Р. Добкіна Становлення законодавства про участь прокурора у цивільному судочинстві (друга половина XVII – XIX століття)	42
В. Д. Мехеда Укладання договору інжинірингу: підстави, порядок, специфіка	48
І. О. Садовська Об'єкт оподаткування як підстава виникнення податкового обов'язку від здійснення адвокатської діяльності	58
Ю. В. Солошенко Кваліфікаційно-професійні вимоги до нотаріусів в Україні та США	62

ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

О. К. Любимов Поняття комплексного забезпечення праці професійного публічного службовця в Україні	67
Н. М. Обушенко До проблеми систематизації міжнародних нормативно-правових актів у сфері праці	72
М. С. Райко Єдність і диференціація у правовому регулюванні оплати праці	77
Р. Т. Чернега Методологічні основи дослідження охорони праці	81

ЕКОЛОГІЧНЕ І ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

С. В. Дегтярьова Агропромисловий комплекс України як предмет адміністративно-правового регулювання	86
Г. С. Корнієнко Сучасні методи дослідження агробізнесу як правової категорії.....	91

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;
ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

О. В. Білоус Історико-політичне тлумачення понять та категорій адміністративного судочинства: поняття, прийоми та правила.....	97
А. П. Богданов Адміністративно-правові засади публічного адміністрування у сфері земельних відносин в Україні	104
С. С. Богун Досвід країн Європи щодо реалізації правоохоронної функції митними органами та можливості його використання в контексті вдосконалення принципів реалізації правоохоронної функції ДМС України	109
О. М. Бондаренко До характеристики етапів вирішення податкового спору у адміністративному порядку	114
О. В. Брусакова Державне регулювання діяльності аеропортів і цивільних аеродромів в Україні	119
К. Л. Бугайчук Правові основи діяльності Національної поліції України	125
Л. Ю. Веселова Принципи права в методології адміністративно-правового забезпечення кібербезпеки	131
Р. З. Голобутовський Характеристика повноважень суб'єктів адміністрування публічної служби в органах судової влади	135
М. А. Данилевський Сутність адміністративно-правових засад незалежності суддів в Україні	138
П. В. Євдокимов Адміністративно-правовий статус підрозділу кадрової роботи органу публічної адміністрації України	142
С. В. Журавльов Зарубіжний досвід правового регулювання дисциплінарних стягнень працівників Державного бюро розслідувань та можливості його використання в Україні	146
А. В. Заболотний Щодо актуальності наукових досліджень з питань адміністративно-правового регулювання професійної діяльності у сфері державної служби.....	151
А. Л. Замахін Сутність і значення взаємодії територіальних органів Національної поліції України з органами місцевого самоврядування	158
Д. О. Карбовський Методи адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних органів Національної поліції України	164

В. Ю. Квашин До проблеми визначення напрямів удосконалення адміністративного законодавства, яке визначає правові засади забезпечення прав громадян в діяльності митних органів	168
П. О. Комірчий Особливі питання удосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує публічну службу в правоохоронній сфері України.....	172
Д. О. Кошиков Загальнотеоретичні підходи до визначення сутності економічної безпеки держави	176
Д. В. Крилов Реєстраційні процедури у діяльності Державної податкової служби України	182
Н. В. Манжос Методи публічного адміністрування щодо запобігання та протидії домашнього насильства в Україні	186
П. П. Марин Загальна характеристика категорій адміністративних справ, пов'язаних з публічною службою	190
В. С. Нікіфоренко Особливості прийняття державно-управлінських рішень у сфері прикордонної безпеки	194
В. А. Писанець Теоретико-правовий зміст категорії «добросесність» у сфері правоохоронної діяльності	199
С. В. Семіног Публічний інструментарій адміністративно-правового захисту прав дітей в Україні	204
В. М. Тригубенко Місце та роль публічної адміністрації в механізмі реалізації державної політики забезпечення зайнятості населення в Україні.....	208
Ю. М. Фролова Місце правил етичної поведінки в системі джерел службового права.....	213
Ю. Я. Чумак Щодо визначення змісту адміністративно-правової протидії правопорушенням у сфері земельних відносин.....	218
В. О. Шаповал Правові засади справляння туристичного збору в Україні.....	223
А. М. Шклярєнко Юридична відповідальність як елемент правового статусу поліції охорони в Україні.....	226
Р. В. Щупаківський Юридичні особи публічного та приватного права як суб'єкти адміністративно-телекомунікаційного права	230
В. М. Юрах Форми участі громадськості в управлінні державними справами, віднесеними до компетенції органів виконавчої влади	235

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО, КРИМІНОЛОГІЯ

О. В. Алексєєв Особливості правового регулювання проведення аудіо-, відеоконтролю місця підрозділами кримінальної поліції.....	239
В. В. Капустник Зміст та завдання оперативно-розшукових заходів відомчого санкціонування	246
О. В. Коротюк Особливості кримінально-правової охорони об'єктів права інтелектуальної власності на західноукраїнських землях, що входили до складу Польщі	251

В. М. Купрієнко	
Зарубіжний досвід запобігання правопорушенням у сфері діяльності кредитних спілок	255
А. С. Оксаніченко	
Питання кваліфікації злочинів, ознакою складів яких є злісність	261
В. В. Рогальська	
Регламентация та реалізація права на інформування осіб, щодо яких здійснюється кримінальне переслідування, в контексті забезпечення справедливого судочинства: окремі аспекти	266
А. Ю. Стащак	
Законність як принцип оперативно-розшукової діяльності.....	271
С. Ю. Стратонов	
Предмет експертизи встановлення давності документу	275
Є. І. Усачов	
Правозастовчі та правоохоронні функції Державної кримінально-виконавчої служби України як об'єкту контролю	279

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС; КРИМІНАЛІСТИКА

Є. Ю. Буждиганчук	
До питання типових слідчих ситуацій при розслідуванні сутенерства, вчиненого організованою групою	283
Р. В. Кифлюк	
Слідчі (розшукові) дії та запобіжні заходи під час розслідування насильства в сім'ї	288
С. М. Князєв	
Порядок взаємодії співробітника оперативного підрозділу та слідчого під час здійснення оперативно-розшукової діяльності: вітчизняний та зарубіжний досвід	292
Л. О. Сімонцева	
Щодо питання запровадження альтернативних засобів розв'язання кримінально-правового конфлікту до кримінального процесу України	298
К. В. Шевцова	
Процесуальна діяльність прокурора на початку досудового розслідування	303
Д. О. Шумейко	
Судові рішення у спеціальному кримінальному провадженні.....	309
О. В. Юрченко	
Окремі аспекти проведення негласних слідчих (розшукових) дій під час досудового розслідування перевищення влади або службових повноважень працівниками Національної поліції України	313

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

А. Л. Колодчина	
Методологія дослідження реалізації Україною міжнародних стандартів у сфері захисту прав засуджених у місцях несвободи	318
В. В. Пацкан	
Міжнародне співробітництво Рахункової палати як вищого органу аудиту України у рамках міжнародних організацій.....	322

Науково-практичне юридичне видання

ПРИКАРПАТСЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ВІСНИК

Науково-практичний журнал

Випуск 2(23)

Том 3

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 60x84/8. Обл.-вид. арк. 39,88, ум.-друк. арк. 38,59.
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