

Національний університет  
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»



# ПРИКАРПАТСЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ВІСНИК

*збірник наукових праць*

науково-практичне юридичне видання

Випуск 3(18)

Івано-Франківськ  
2017

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» 29.08.2017 р. (протокол № 01)

Офіційний сайт видання: [www.pjv.nuoua.od.ua](http://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 340.116

*Є. Л. Бичковський*  
аспірант кафедри теорії та історії держави і права  
Міжнародного гуманітарного університету

**НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ КОМЕНТАР:  
РОЛЬ ТА ЗНАЧЕННЯ У ПРАВОВОМУ ЖИТТІ УКРАЇНИ**

Актуальність дослідження. Сьогодні Україна перебуває на шляху важливих змін у формуванні та функціонуванні правової системи. Одним із пріоритетних завдань є адаптація вітчизняного законодавства, причому не тільки до вимог сучасного суспільства, а й до багатьох положень правової бази Європейського Союзу. Зазначені процеси мають відбуватися за умов всебічного наукового обґрунтування та розробленням цілісної концепції, яка б зважала як на особливості розвитку вітчизняної правової системи, так і на кращий досвід європейських країн. На такому фоні особливого значення набуває юридична доктрина й юридична практика, ефективність правозастосовних і правореалізаційних процедур якої цілком залежить від розуміння тексту закону, а отже, від якості таких правових актів. Але законодавцю не завжди вдається вдало виразити сутність свого волевиявлення на необхідному рівні. Зазначену проблему можна подолати завдяки використанню рекомендаційних положень, які містяться в такому особливому виді доктринальних актів, як науково-практичний коментар.

Зазначені положення зумовлюють актуальність наукових досліджень ролі науково-практичного коментаря у правовому житті суспільства.

Мета статті – визначити роль і нормативний потенціал науково-практичного коментаря в правотворчій і правозастосовній діяльності в Україні.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання проблеми. Роль доктринальних актів, зокрема й окремі питання щодо науково-практичних коментарів, досліджували такі науковці: С.С. Алексєєв, С.В. Васильєв, В.В. Дудченко, М.І. Козюбра, О.Л. Копиленко, В.С. Нерсисянц, Ю.М. Оборотов, Н.М. Оніщенко, Н.М. Пархоменко, О.В. Петришин, В.М. Селіванов, І.В. Семеніхін, В.Я. Тацій, О.Ю. Тодика, Ю.С. Шемшученко та інші.

Виклад основного матеріалу. Наукова обґрунтованість нормотворчих і правозастосовних процесів є невід'ємною умовою організації якісного й ефективного правового регулювання.

На думку А.І. Демидова, її відсутність призводить до неузгодженості законотворчості, супроводжується «розривом правової теорії і юридичної практики», що формуються під тиском власних поточних завдань, які не враховують перспективу розвитку одна одної; відсутністю в масиві юридичної діяльності ознак системності [4, с. 8].

Водночас в організації правового впливу в сучасній Україні все значнішу роль починають відігравати додаткові джерела права.

Щодо зазначеного Г.О. Христова цілком слушно зазначає, що «через рішення та висновки органу конституційної юрисдикції особливу роль в Україні починають відігравати доктринальні положення (доктрина), які наводяться в обґрунтування рішень Конституційного Суду та набувають юридичного значення в правовій системі України в силу обов'язковості й остаточності останніх» [30, с. 92].

Суб'єкти правозастосування й інші зацікавлені особи повинні мати доступ до інформаційно зрозумілих і науково обґрунтованих моделей втілення в життя правових норм. Розробка останніх є одним із завдань, що вирішують науково-практичні коментарі законодавства, які треба розуміти як юридичний текст, що є формою вираження юридичної доктрини та містить узгоджені наукові погляди і концептуальні висновки вчених і/або практиків правової сфери щодо сутності письмових правових актів, порядку їх втілення в життя та зв'язку з іншими актами. Отже, визначення ролі та нормативного потенціалу науково-практичного коментаря в правотворчій і правозастосовній діяльності в Україні має не лише теоретичне, але й важливе практичне значення.

У процесі визначення ролі науково-практичних коментарів у вітчизняній правовій системі варто зазначити, що вони як особливі різновиди актів юридичної доктрини активно впливають на правотворчі та правозастосовні процеси. Умовно, для правотворчості, науково-практичний коментар є «лакмусовим папером», який відображає недоліки формального вираження волевиявлення правотворця в правовому акті. Завдяки якісному науково-практичному коментарю відкриваються всі можливі та приховані

сенсі і значення, а також моделі належного втілення в життя правових приписів. Саме в такому, певною мірою критичному ставленні до тексту правових актів і розкривається ключова змістовна ознака науково-практичних коментарів, що вирізняє їх серед інших актів юридичної доктрини, які більше спрямовані на обґрунтування нових положень або перспектив окремих інститутів.

У зазначеному аспекті варто погодитися із В.С. Нерсисяном, який наголошував: «Доктрина права завдяки своїй юридико-логічній трактовці позитивного права не лише відображає, але й виражає, визначає його, тобто активно бере участь у процесі його створення й реалізації» [18, с. 384].

На такому фоні цілком логічними є зауваження П.М. Рабіновича, який відносить юридичну науку до тих соціальних чинників, що впливають на зовнішню форму права [22, с. 94], і О.Ю. Задорожного щодо віднесення доктринальних актів до вторинних, нетрадиційних, додаткових джерел права, «неформального чинника правотворчості й правореалізації» в процесі вдосконалення законодавства, створення правових понять, юридичних категорій, якими користується законодавець, виробленні прийомів і методів тлумачення й реалізації права [7, с. 125].

Вплив науково-практичних коментарів на організацію та діяльність правової системи достатньо відчутний.

Так, юристи виступили ініціаторами формування нових правових інститутів: торговельного, вексельного права, права залізниць, телеграфів, автоматів, автомобілів тощо ще до того, як такі права знайшли конкретний вираз у кодифікації [6, с. 123].

Власне, імплементація доктринальних положень в юридичну практику відбувається, зазвичай, саме за допомогою доктринальних інтерпретаційно-правових текстів, зокрема й науково-практичних коментарів законодавства [14, с. 41].

Специфіка і складність права (зміст норм, їх системність, оціночні поняття, неперсоніфікованість адресатів тощо) об'єктивно призводить до участі юристів-вчених у поясненні тих чи інших дискусійних аспектів права юристам-практикам, іншим учасникам правових процедур. До зазначеного належить і така сфера діяльності, як тлумачення права [3, с. 219].

Непересічне значення доктринального тлумачення в правовому житті суспільства, зокрема й у контексті правозастосування, знайшло обґрунтування в сучасній концепції соціологічної юриспруденції, що розглядає право не лише як механічну сукупність писаних норм, як єдині загальні правила, принципи та судові рішення, але також включає в поняття права й доктрини, ідеї визначних вчених, а до матеріальних джерел, поряд із законодавством і прецедентом, відносяться думки юристів [1, с. 13].

Науково-практичні коментарі є дуже затребуваними актами серед фахівців юридичного профілю. У кабінеті кожного судді, державного службовця і ще багатьох осіб є примірники різноманітних коментарів до чинного законодавства. І саме з допомогою таких доктринальних актів службовці здійснюють свою діяльність, отримуючи методологічне підґрунтя втілення в життя правових норм. У тих випадках, коли суди використовують положення, обґрунтовані в текстах науково-практичних коментарів законодавства, як основу для своїх актів, доктринальні ідеї є критерієм правомірної поведінки та підтримуються державою.

Щодо вищезазначеного І.В. Семеніхін зауважує, що часто офіційне тлумачення базується на висновках вчених, тобто за змістом є доктринальним, а за формою вираження – офіційним. Особливо чітко це проявляється в діяльності Конституційного Суду, що складається з відомих вітчизняних юристів-вчених. Крім того, при Конституційному Суді України діють Комісія з наукового та інформаційного забезпечення й Управління правової експертизи, що відповідають за наукове забезпечення юрисдикційної діяльності Суду [28, с. 75]. Отже, «існує можливість впливу юридичної науки на офіційні рішення, що приймаються Конституційним Судом» [15, с. 167].

А.О. Селіванов зазначає, що під час здійснення правосуддя судді звертаються до авторитетних наукових джерел, зокрема й до науково-практичних коментарів Конституції, кодексів і законів України, що формує їхнє суддівське уявлення в конкретних справах щодо правових явищ, правовідносин, правового статусу суб'єктів права тощо. Право юристів реалізується через узагальнення (вчення), набуваючи інтегрованої форми, в якій воно виражається як судові рішення. Так, Пленум Верховного Суду України, узагальнюючи судову практику, виходить, насамперед, із доктринальних положень, що є орієнтиром для висновків, які мають рекомендаційне значення для судів [25, с. 7].

Аналізуючи роль Конституційного Суду, М.В. Савчин зазначає, що останній бере до уваги матеріали порівняльно-правового аналізу, думки авторитетних фахівців (доктрину), звичайну практику здійснення певних процедур (звичай) [23, с. 77].

Не менш важливим аспектом, який характеризує значну роль науково-практичних коментарів у правовому житті держави, є здатність деталізувати особливості зв'язку коментованих норм з іншими актами.

Так, у коментарі до ст. 3 Кримінального кодексу України ми бачимо, що законодавство про кримінальну відповідальність становить Кримінальний кодекс України, який ґрунтується на Конституції України і загальноєвропейських принципах і нормах міжнародного права [13, с. 14], що відповідає змісту ст. ст. 8 та ст. 9 Конституції України.

У коментарі до ст. 49 Цивільного кодексу України йде відсилка до Закону України «Про органи реєстрації актів цивільного стану», коментар до ст. 50 Цивільного кодексу України містить відсилки до Конституції України, Господарського кодексу України і Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців». У коментарі до ст. 55 Цивільного кодексу України є відсилки до спільного Наказу Державного комітету України у справах сім'ї та молоді, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства освіти України, Міністерства праці та соціальної політики України [17, с. 72].

У коментарі до ст. 207 Сімейного кодексу України наданий перелік нормативно-правових актів, що регулюють відносини з усиновлення. Нормативно-правові акти в наведеному переліку розташовані згідно з ієрархією, від кодексів до наказів міністерств України [16, с. 327].

Зважаючи на зазначені положення, ми можемо переконатися в значній ролі науково-практичних коментарів в юридичній практиці. Щодо правотворчої діяльності, коментарі мають меншу роль, але все одно є підґрунтям формування нових правових актів.

Так, Н.М. Пархоменко, розглядаючи ознаки, перспективи розвитку системи джерел права, акцентує увагу на необхідності збільшення ролі правової доктрини в системі, забезпечення постійного зворотного зв'язку юридичної науки і практики. Правова доктрина, на її думку, є частиною системи джерел права (її підсистемою), проте власної системної структури не має [19, с. 11].

Науково-практичний коментар є одним із важливих чинників стабілізації державно-правового розвитку, адже не лише впливає на морально-духовний бік життєдіяльності суспільства, але й сприяє його консолідації, ефективному правовому розвитку, вдосконаленню форм державності.

На підставі доктрини, зазначає В.М. Селіванов, «з урахуванням філософсько-правового розуміння закономірностей поведінки учасників юридичних відносин створюються теоретичні засади впровадження юридичних норм у соціальну дійсність, структуруються теорії, зокрема, мають здійснюватись конституційне моделювання і прогнозування» [26, с. 18].

В.В. Сорокін і С.А. Калінін звертають увагу на те, що в період складних змін у державно-правовому житті саме правова доктрина повинна перебувати в основі реформування різних сфер життєдіяльності держави, аби забезпечити підтримання в суспільстві злагоди, недопущення соціального напруження, сталій і безконфліктний розвиток правової системи загалом [9, с. 41].

М.В. Кармаліта вказує на те, що правова доктрина здатна бути основою державної політики, спрямовуючи останню на демократичну

трансформацію вітчизняної правової системи. Сучасна практика не може не вивчати і, найголовніше, не враховувати теоретичних висновків, які випливають із досвіду, а також не брати до уваги науково обґрунтованих рекомендацій, спрямованих на вдосконалення практичної діяльності [10, с. 21].

Як особливий зв'язок між наукою, практикою і правотворчістю, науково-практичний коментар конкретизує істинний зміст правових положень відповідно до духу й ідеї права.

А.О. Зозуля зазначає, що найважливіші, базисні положення й висновки юридичної доктрини не дозволяють судді формулювати правила, які суперечать сутності права. За умови існування певних обставин (неясності, пробільності, рамочного характеру законодавства) доктрина стає джерелом права, що має судову легітимацію [8, с. 171].

Для подолання наявних перешкод у такому процесі, зазначає О.В. Петришин, необхідно звільнитися від сприйняття права у звуженому інструментальному сенсі, яке заважає формуванню сучасної теорії права, реалізації інтегративної функції загальнотеоретичної юридичної науки, формуванню нових й оновленню наявних правових категорій [21, с. 91].

Але навіть із врахуванням доцільності та необхідності використання доктринальних положень у процесі правотворчості, сьогодні ми можемо констатувати недостатній рівень її застосування в законодавчій практиці.

Так, А.О. Селіванов зауважує, що недалекою від істини є невтішний висновок про те, що все менше ми спостерігаємо наявність у законотворчості доктринального підходу з боку суб'єктів законотворчої ініціативи. Насправді, правовою доктриною не так часто керуються в законотворчій практиці, що призводить до зниження якості законопроектів. У кращому разі суб'єкти нормотворчості залучають науковців до проведення наукової експертизи. Навіть під час розроблення концепції та проекту нормативно-правового акта авторським колективом рідко використовується доктринальна позиція [24, с. 34].

Однак В.Я. Тацій справедливо зауважує, що така практика є неприйнятною. «Депутати повинні працювати вже з готовим проектом закону, розробленим на відповідне замовлення фахівцями у певній галузі знань», – підсумовує вчений [29].

Право існує не для того, щоб бути формалізованим у навіть нехай і найякіснішій формі, але для того, щоб ефективно впорядковувати суспільні відносини. На жаль, вітчизняний законодавець намагається вирішити проблему правового регулювання не стільки завдяки створенню досконалого механізму реалізації приписів, скільки через намагання лише формального покращення тексту.



О.В. Петришин зазначає, що «зростання кількості законів прямо не пов'язується з ефективністю правового регламентування: недоліки «невдалих» законів вирішуються за рахунок прийняття нових, так би мовити, кращих законів, а потім – ще кращих» [20, с. 24].

Як наслідок, з майже 3 тисяч законів, що були ухвалені за останні 20 років, дві третини стосувалися внесення змін до вже наявних актів. Цікавим є те, що на низьку якість законів, яка є однією із причин їх недостатньої ефективності, звертають увагу не лише науковці [31, с. 16].

Чинне законодавство доволі громіздке і суперечливе; у ньому химерно поєднуються різнопланові й різнорідні, нерідко несуміжні між собою норми чи навіть окремі закони. М.Ю. Козюбра цілком слушно зазначає, що «такий законодавчий хаос надзвичайно ускладнює процес застосування, що не може не відбиватися негативно на утвердженні верховенства права» [11, с. 13].

Зазначені висловлювання науковців підкреслюють необхідність переосмислення порядку організації законотворчої діяльності в нашій державі, значне місце в якій мають посісти саме доктринальні положення. Доктринальні акти засновані на високому рівні правової культури і правових цінностях, суб'єкти їх створення відрізняються від інших не тільки за науковим рівнем, але й за рівнем своєї свідомості та відношення до права.

У зазначеному аспекті слушною є висловлена О.Л. Копиленко думка про необхідність створення програми науково-правового забезпечення законодавчого процесу, яка сприяла б піднесенню рівня науково-правових засад у законотворчості до нагальних потреб суспільства; досягненню її вищої ефективності; передбаченню динаміки розвитку, визначенню її пріоритетів; забезпеченню верховенства Конституції; належному співвідношенню галузей і інститутів законодавства, розробленню проблем його структуризації; розробленню процедур попередження і подолання юридичних колізій тощо [12, с. 87].

Водночас тісний зв'язок науково-практичного коментаря з об'єктивними потребами суспільства дозволив би значною мірою подолати й проблему неповної відповідності чинного законодавства вимогам соціуму.

Так, білоруський дослідник С.Ф. Демченко підкреслює, що «без правової доктрини неможливо обійтися в процесі формування законодавства, яке повинно мати похідний щодо неї характер. Це дозволить уникнути суперечностей не тільки між окремими положеннями законодавства, але й, насамперед, між законодавством і об'єктивними законами людського буття» [5, с. 119].

Розвиваючи зазначені положення, С.В. Бошно вказує, що «залежність законодавця від док-

трини сприяє підвищенню якості нормативних правових актів», до того ж «загальні ідеї й судження мають бути єдиним коренем, джерелом усіх форм права» [2, с. 79].

В ідеалі саме вироблені юридичною наукою положення, що отримали визнання в середовищі професійних юристів, мають бути теоретичною основою правової політики держави, фундаментальною базою проведення правових реформ.

Водночас дуже частими є випадки, коли державні органи самі звертаються по допомогу до науковців. І.В. Семеніхін зазначає: «У той же час практиці відомо багато випадків, коли слідчі, прокурори звертаються до кафедр юридичних вузів, наукових установ, авторитетних учених із проханням дати письмовий висновок у кримінальній справі щодо кваліфікації певного діяння. Висновки спеціалістів-криміналістів долучаються до кримінальних справ, на них посилаються слідчі, прокурори для обґрунтування прийнятого щодо кваліфікації рішення. Хоча це і не передбачено законом, але потреба в такого роду безпосередньому сприянні кримінально-правової науки правозастосовній практиці існує, і вона з часом буде загострюватися» [27, с. 306].

Висновки. У підсумку проведеного дослідження ми можемо констатувати, що науково-практичний коментар відіграє значну роль у правовому житті сучасного суспільства. Домінуючим сферами його втілення є, безумовно, правозастосовна і правореалізаційна. Щодо законотворчої сфери, науково-практичні коментарі теж відіграють певну роль, передусім, як документи, що містять вказівки на напрями вдосконалення положень чинного законодавства, і в такому сенсі можна стверджувати, що коментарі слугують досягненню відповідності форми та змісту права.

Соціальна затребуваність науково-практичних коментарів як особливих доктринальних актів проявляється у процесі фактичного здійснення юридичної діяльності фахівцями, або коли є бажання зацікавленого суб'єкта самостійно, реалізувати чи захистити свої права. Науково-практичні коментарі присутні в усіх найбільш важливих галузях права і є одними із засад формування державної правової політики. Прийняття коментарів до законодавства здійснюється за активної участі вчених-юристів, найбільш кваліфікованих спеціалістів-практиків і незалежних експертів.

Зважаючи на все вищезазначене, можна стверджувати, що науково-практичний коментар є не тільки невід'ємною частиною правового життя нашої держави, але й вагомим чинником, розкриваючи суть якого, ми наближаємося до розуміння сутності права.

### Література

1. Боботов С.В. Конституционная юстиция : сравнительный анализ / С.В. Боботов. – М. : Издательство

Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), 1994. – С. 13.

2. Бошно С.В. Доктрина как форма и источник права / С.В. Бошно // Журнал российского права. – 2003. – № 12. – С. 79.

3. Венгеров А.Б. Теория государства и права : [учебник] / А.Б. Венгеров. – М. : Юриспруденция, 1999. – С. 219.

4. Демидов А.И. Принципы юридической доктрины России / А.И. Демидов // Российская юридическая доктрина в XXI в.: проблемы и пути их решения : науч.-практ. конф. (3–4 окт. 2001 г.) / под ред. А.И. Демидова. – Саратов : Издательство Саратовской государственной академии права, 2001. – С. 8.

5. Демченко С.Ф. О формировании отечественной правовой доктрины / С.Ф. Демченко // Вестник Высшего хозяйственного суда Республики Беларусь. – 2010. – № 5. – С. 119.

6. Дністрянський С.С. Загальна наука права і політики / С.С. Дністрянський // Антологія української юридичної думки : в 6-ти т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова) та ін. – Т. 1 : Загальна теорія держави і права, філософія та енциклопедія права / упорядники : В.Д. Бабкін, І.Б. Усенко, Н.М. Пархоменко; відп. редактори В.Д. Бабкін, І.Б. Усенко. – К. : Видавничий дім «Юридична книга», 2002. – 568 с.

7. Задорожний Ю.А. Римське право – доктринальна першооснова права та юридичної науки в країнах романо-германської правової сім'ї та України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Ю.А. Задорожний ; Національна академія внутрішніх справ. – К., 2008. – С. 125.

8. Зозуля А.А. Доктрина в современном праве : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / А.А. Зозуля ; Санкт-Петербургский Гуманитарный университет профсоюзов – СПб., 2006. – С. 171.

9. Калинин С.А. Правовая доктрина как системообразующий фактор в праве / С.А. Калинин // Право и демократия : [сб. науч. тр.] – 1998. – Вып. 9. – С. 41–42.

10. Кармаліта М.В. Значення правової доктрини в контексті джерел права / М.В. Кармаліта // Юридична Україна. – 2010. – № 6 (90). – С. 21.

11. Козюбра М.І. Верховенство права : українські реалії та перспективи / М.І. Козюбра // Право України. – 2010. – № 3. – С. 13.

12. Копиленко О.Л. Деякі методологічні аспекти наукового забезпечення законодавчого процесу / О.Л. Копиленко, Г.О. Мурашин // Методологічні проблеми правової науки : матеріали міжнар. наук. конф., м. Харків, 13–14 грудня 2002 р. / упоряд. М.І. Панов, Ю.М. Грошевий. – Х. : Право, 2003. – С. 87.

13. Кримінальний кодекс України : [наук.-практ. комент.] / відп. ред. Є.Л. Стрельцов. – Вид. 8-ме, переробл. та допов. – Х. : Одисей, 2012. – 904 с.

14. Мадаев Е.О. Доктрина в правовой системе Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / Е.О. Мадаев ; Национально-исследовательский университет «Высшая школа экономики». – М., 2012. – С. 41.

15. Михайлович Д.М. Деякі аспекти проблематики доктринального тлумачення / Д.М. Михайлович // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2002. – Вип. 20. – С. 167.

16. Науково-практичний коментар Сімейного кодексу України : пер. з рос. / [С.В. Ківалов, Ю.С. Червоний, Г.С. Волосатий та ін.]; за ред. Ю.С. Червоного. – К. ; О. : Юрінком Інтер, 2008. – 504 с.

17. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України : станом на 1 травня 2012 р. / за заг. ред. В.В. Богатиря. – К. : Центр учбової літератури, 2012. – 1024 с.

18. Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства : [учебник] / В.С. Нерсисянц. – М. : Инфра-М, 1999. – С. 384.

19. Пархоменко Н.М. Система джерел права : ознаки, властивості та зміст / Н.М. Пархоменко // Часопис Київського інституту права. – 2007. – № 3. – С. 11–12.

20. Петришин О.В. Соціальне і юридичне в природі права / О.В. Петришин // Щорічник українського права. – 2009. – № 1. – С. 24.

21. Петришин О.В. Соціально-юридична природа права / О.В. Петришин // Правова система України : історія, стан та перспективи : у 5-ти т. – Т. 1 : Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України / за заг. ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. – Х. : Право, 2008. – С. 91.

22. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : [навч. посіб.] / П. М. Рабінович. – 6-е вид. – Х. : Консум, 2002. – С. 94.

23. Савчин М.В. Природа актів Конституційного Суду України : теоретико-методологічні аспекти / М.В. Савчин // Вісник Конституційного Суду України. – 2007. – № 5. – С. 77.

24. Селіванов А.О. Проблемні аспекти законотворчого процесу та їх відображення в рішеннях Конституційного Суду України / А.О. Селіванов // Право України. – 2004. – № 9. – С. 34.

25. Селіванов А.О. Судове право : нова галузь права чи теоретична думка? / А.О. Селіванов // Вісник Верховного Суду України. – 2008. – № 6. – С. 7.

26. Селіванов В.М. До питання методології розроблення сучасної правової доктрини України / В.М. Селіванов // Вісник Національної академії правових наук України. – 2005. – № 2. – С. 18–19.

27. Семеніхін І.В. Проблемні аспекти реалізації правової доктрини у правозастосовній практиці / І.В. Семеніхін // Вісник Національної академії правових наук України. – 2010. – № 3. – С. 303–310.

28. Семеніхін І.В. Правова доктрина : загальнотеоретичний аналіз / І.В. Семеніхін ; наук. ред. О.В. Петришин. – Х. : Юрайт, 2012. – 88 с.

29. Тацій В.Я. Шлях «спроб та помилок» надто дорого обходиться суспільству. Наукове забезпечення законотворчості в умовах формування національної правової системи / В.Я. Тацій // Віче. – 2005. – № 9. – С. 56–58 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/129/>.

30. Христова Г.О. Юридична природа актів Конституційного Суду України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Г.О. Христова ; Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. – Х., 2004. – С. 92.

31. Шемшученко Ю.С. Теоретичні засади реалізації Конституції України / Ю.С. Шемшученко // Вісник Національної академії правових наук України. – 1997. – № 4. – С. 16.

## Анотація

**Бичковський Є. Л.** Науково-практичний коментар: роль та значення у правовому житті України. – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню ролі та значення науково-практичного коментаря в правовому житті України. Аналізується рівень впливу та затребуваності науково-практичних коментарів у

правотворчій і правозастосовній діяльності. Формуються висновки щодо перспектив використання науково-практичних коментарів у правовій системі України.

*Ключові слова:* правова система, законотворчість, юридична доктрина, науково-практичний коментар, судові акти, правозастосування.

#### Аннотація

**Бычковский Е. Л. Научно-практический комментарий: роль и значение в правовой жизни Украины. – Статья.**

Статья посвящена исследованию роли и значения научно-практического комментария в правовой жизни Украины. Анализируется уровень влияния и востребованности научно-практических комментариев в правотворческой и правоприменительной деятельности. Формулируются выводы относительно перспектив

использования научно-практических комментариев в правовом режиме.

*Ключевые слова:* правовая система, законотворчество, юридическая доктрина, научно-практический комментарий, судебные акты, правоприменение.

#### Summary

**Bychkovskiy Ye. L. Role and mention of science-practical comment in legal life of Ukraine. – Article.**

The article is devoted to the study of the role and significance of science-practical comment in the legal life of Ukraine. The level of influence and demand of science-practical comment in law-making and law-enforcement activity is analyzed. The conclusions about the prospects of science-practical comment in the legal system of Ukraine are formulated.

*Key words:* modern law, sources of law, legal act, legal text, legal doctrine, science-practical comment.



УДК 340.12

**О. О. Іляшко**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри конституційного та міжнародного права  
директор Навчально-наукового гуманітарного інституту  
Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського,

### ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ГІБРИДНОЇ ВІЙНИ

Конституція України закріпила такі цінності, як народний суверенітет, поділ влади, пріоритет прав людини, верховенство права, пряму дію конституційних норм, політичний, ідеологічний та економічний плюралізм, що мають основоположне значення для забезпечення прав людини і громадянина. Тому Україна, обравши шлях незалежного розвитку, почала розбудову демократичної, соціальної, правової держави, основними принципами якої є верховенство права, визнання людини найвищою соціальною цінністю. Втілювати зазначені цінності й принципи покликана правова політика [4].

Враховуючи специфіку стану у суспільстві під час гібридної війни, держави особливо стрімко мають спрямовувати свою правову політику на забезпечення дотримання принципу законності та установлення правопорядку. Дотримання цих принципів можна реалізувати через правову політику держави.

За своєю природою правова політика, як і політика взагалі, є діяльністю держави у сфері правового регулювання, яка протікає в певних формах. Основними з них є правотворчість і правозастосування. Вдосконалення останніх сприятиме створенню належних умов для ефективної реалізації правової політики. Правова політика сучасної Української держави повинна бути зорієнтована на три основні взаємообумовлені пріоритети: дотримання прав людини, розвиток приватного права, забезпечення сильного правосуддя [4]. В період гібридної війни, держави-учасниці на перший план мають ставити ці три пріоритети та дотримуватися принципів формування правової політики. Лише держава, в якій громадяни захищені, їх права реалізуються, зможе виграти війну та зберегти незалежність і свої кордони.

Системний підхід до наукової цінності дослідження проблем правової політики запропонувала О. В. Минькович-Слободяник, яка зазначала, що він полягає в наступному: по-перше, оскільки в теорії держави і права формулюються основні категорії, які використовуються галузевими науками, необхідно виробити поняття правової політики, обґрунтувати форми її реалізації, визначити критерії ефективності, принципи її формування – цю проблематику досліджували С.С. Алексєєв, П.В. Коробов, А.П. Коробова, В.М. Селіванов, В.В. Соловійов, О.Ф. Скакун,

М.І. Панов, Л.В. Герасіна, Ю.С. Шемшученко, Ю.М. Оборотов, О.І. Ющик; по-друге, правова політика, з одного боку, виступає підґрунтям для правотворчості і правозастосування, які є формами її реалізації, а з іншого – вона є чинником, який впливає на їх формування, що дозволяє розглядати останні як єдину систему із своїми внутрішніми зв'язками і взаємозалежностями – цю проблематику досліджували В.П. Баляєв, С.В. Бобровник, В.В. Головченко, С.С. Дністрянський, Н.А. Желєзняк, І.А. Ільїн, Н.В. Ісаков, М.С. Кельман, А.М. Колодій, Н.М. Оніщенко, О.В. Малько, М.І. Матузов, Н.М. Пархоменко, О.І. Панченко; по-третє, проблема ефективності державного управління як форма реалізації державної влади і політики висувається на порядок денний не лише як актуальна теоретична, а і як практична проблема, звідси постає необхідність підвищення ефективності правової політики, ставлення до неї як до науки і як до мистецтва – дослідженням даної теми займалися В.Б. Авер'янов, А.С. Пашков, В.Ф. Погорілко, В.Ф. Прозоров, С.А. Полєніна, В.А. Коростей, М.В. Кравчук, В.В. Лазарєв, В.Ф. Опришко, О.Ю. Рібаков, Г.А. Саймон, О.І. Ткач, Д.М. Чечот, П.П. Шляхтун; по-четверте, одним з невідкладних завдань вітчизняної юридичної науки повинна стати розробка Концепції правової політики України, ціннісну основу якої мають становити ідеали справедливості, рівності і свободи, а її політико-правовим базисом повинні слугувати конституційні ідеї, принципи і норми розвитку суспільства шляхом демократичного, правового, соціального прогресу, з урахуванням внутрідержавних і міжнародних проблем та реальних можливостей їх вирішення [4].

Говорячи про правову політику в мовах гібридної війни, слід перш за все, дослідити структуру правової політики в цілому.

Структура правової політики доволі широка й різноманітна, її компонентами є: стратегія законотворчості; принципи правового регулювання, конституційне будівництво; судово-правова й адміністративна реформи; пошук оптимальної реформи парламентаризму; вдосконалення виборчого права і кодифікованих галузей права; зміцнення законності, правопорядку, дисципліни, і, врешті, самої державності [1].

Все це може бути складовими правової політики держави в умовах гібридної війни. Проте, така

структура не є чіткою, а перелік не можна вважати вичерпним. Адже суспільні відносини весь час змінюються, а отже може змінюватися і сама структура правової політики, адаптуючись під вимоги громадянського суспільства.

Різко окреслених, застиглих кордонів правової політики не може існувати. Маючи відносну стабільність, правова політика все ж схильна до мінливості, як під впливом об'єктивних, так і суб'єктивних чинників; відповідно, в ній з'являються нові напрями, дещо по-іншому акцентуються пріоритети, відбувається переоцінка цінностей. Так, відомо, що після вступу до Ради Європи, із правової політики України послідовно було вилучено практику застосування смертної кари, переглянуто з більш гуманістичних позицій діяльність пенітенціарної системи тощо [2]. Під час гібридної війни у правовій політиці держави на перший план можуть виходити інтереси держави та суспільства в цілому, а не окремої людини чи громадянина, так як держави-учасниці намагаються зберегти незалежність та свою могутність. Однак, це порушує принцип правової політики, а саме збалансованості між інтересами держави, суспільства та громадянина.

Під час гібридної війни держави-учасниці мають дотримуватися міжнародних нормативних актів, міжнародних договорів, забезпечуючи права та свободи громадян, дотримуючись принципів формування правової політики.

В цілому можна виділити два напрями правової політики: зовнішній і внутрішній. Правова політика у зовнішньому напрямі спрямована на забезпечення суверенітету, незалежності й територіальної цілісності держави. Внутрішній напрям пов'язаний із демократичними засадами розвитку держави, пріоритетом гарантування людині прав і свобод. Окрім того, необхідно виокремити ті складові внутрішньої правової політики, які пов'язані з гарантуванням державою цих прав і свобод: державне будівництво, фінансовий економічний розвиток, правоохоронна діяльність, оборона, юстиція, судочинство тощо. Зовнішній напрям правової політики: переважно закордонних справ, зовнішньоекономічної діяльності [1].

О. Ф. Скакун зазначає, що правова політика держави реалізується у трьох основних напрямках: 1) нормотворчість; 2) застосування права; 3) розвиток правосвідомості і правової культури населення. Елементи цих напрямків різноманітні: вдосконалення стратегії і практики законотворчості, чітке встановлення сфер правового регулювання, реформування судової системи, спеціалізація юридичної практичної діяльності, розробка й утвердження державного стандарту підготовки юриста, підвищення рівня правової інформованості населення, забезпечення механізму притяг-

нення до юридичної відповідальності посадових осіб у судовому порядку та ін. [7].

О. В. Минькович-Слободяник писала, що з метою забезпечення ефективної державної правової політики, основним призначенням якої є захист прав та свобод громадян, в Україні назріла необхідність формування та прийняття Загальної концепції правової політики. Остання повинна розроблятися за допомогою інструментального аспекту, який становлять стратегія і тактика правової політики. Державна стратегія правової політики сучасної України в якості основного орієнтиру повинна обрати формування громадянського суспільства як гаранта соціальної стабільності та побудови правової держави. Поряд з цим, державна стратегія правової політики має виконувати консолідує функцію, об'єднувати державницькі політико-правові сили, активно втручатися в царину публічної політики. На цій основі державну стратегію правової політики слід вважати активним агентом своєрідного суспільного договору, що укладається між державною владою та громадськістю, неурядовими організаціями [4]. Як влучно зазначала автор, структура концепції правової політики повинна містити чотири змістовні блоки, які включають: «стартовий» рівень правового розвитку держави, в рамках якого виявляються тенденції й основні проблеми; прогнозно-аналітичний, що узагальнює результати попередньо розроблених прогнозів; урахування зовнішніх факторів, які найбільше впливають на вибір варіантів довгострокового розвитку держави; концептуальне забезпечення, яке формується на основі системи попередніх прогнозів, що впливають із урахування зовнішніх факторів відповідно до системи цілей. Концепція правового розвитку держави ґрунтується на трьох різнорівневих, але взаємопов'язаних елементах – макроструктурному, міжгалузевому і територіальному. Концептуальне оформлення стратегії здійснення правової політики дасть можливість розробки ефективної тактики її реалізації [4].

Правова політика як складне структурне утворення існує на різних рівнях, а саме: на міжнародному, державному, регіональному, локальному, в рамках різних співдружностей і т.д. Найбільші проблеми в цьому секторі маємо на рівні регіональної політики, оскільки в ідеалі вона повинна конкретизувати державну й адаптувати її вимоги до потреб конкретного регіону, але в кращому випадку вона її лише повторює [3]. Як влучно зазначила О. В. Минькович-Слободяник, інструменти правової політики в даній сфері мають багатий спектр застосування. Це й напрацювання проєктів законів, експертиза законів, залучення наукового потенціалу, формування перспективних планів і програм розвитку і т.д. З цього можна зробити висновок, що регіональний рівень має

суттєве значення, оскільки саме на цьому рівні реально втілюються в життя стратегічні завдання загальнодержавної політики: забезпечення прав і свобод людини і громадянина, зміцнення законності й правопорядку і т. д. [3].

Феномен правової політики можна характеризувати через її властивості та риси. Найважливішими властивостями правової політики є її державно-вольовий характер і владно-імперативний зміст. Правова політика ґрунтується на праві й пов'язана з правом; здійснюється правовими методами; охоплює, здебільшого, правову сферу діяльності; спирається, коли це потрібно, на примус; є публічною, офіційною; відрізняється нормативно-організаційними початками. Право – це базовий елемент політики [1]. Під час гібридної війни держава додатково посилює правопорядок, застосовуючи, як правило примус. Тобто, як ознака правової політики може бути пріоритетність правопорядку та національної безпеки.

Основними методами здійснення правової політики є переконання у раціональності, доцільності певних рішень та нормативних положень, а також примус (легітимний, соціально виправданий). Різні форми і сполучення цих методів створюють широкий спектр засобів і технологічних прийомів правового впливу на людей: виховання, покарання, юридична відповідальність (позитивна і негативна), санкції (заохочувальні та карні), превенція, юридична освіта, розвиток правової культури і правосвідомість. Можна стверджувати, що більшість форм реалізації права (дотримання, виконання, використання і застосування) за своєю суттю збігаються з формами проведення правової політики [1].

Основним завданням правової політики сучасної України є розв'язання юридичними засобами соціальних проблем; підтримання правопорядку; забезпечення функціонування гілок державної влади і місцевого самоврядування, зв'язку індивіда, суспільства, держави; забезпечення миру й стабільності в середині країни та на міжнародній арені. У консолідованому вигляді правова політика втілюється у Конституції України, законах, кодексах, інших нормативно-правових актах, спрямованих на охорону та відтворення суспільних відносин, що виникли, і сформованого політичного режиму [1]. Країні потрібна дієздатна і сильна влада, але не менш того, їй потрібні сильні й ефективні закони, які б «тримали в межах правового порядку» саму владу і її інститути [2].

Правова політика України визначається і вирабляється її легітимними суб'єктами – Президентом країни, Верховною Радою, депутатським корпусом, Кабінетом Міністрів, Конституційним Судом і Верховним Судом України, іншими представницькими і виконавчими, а також судовими органами влади, що мають право законодавчої іні-

ціативи чи повинні здійснювати правозастосовчі й правоохоронні функції. Так, органи суддевої, прокурорської, слідчої та іншої юрисдикції, здійснюючи величезну правовиконавчу і правоохоронну практичну діяльність, нерідко суттєво корегують правову політику держави у контексті своїх повноважень. Вони, з одного боку, висвітлюють в ній слабкі та міцні сторони, вади і переваги, а з іншого боку, вносять необхідні пропозиції та рекомендації щодо її вдосконалення. Особливе місце в цьому процесі відіграє Конституційний суд України, який своїми функціональними діями сприяє не тільки справедливому порядку прямої дії норм Конституції України, належним чином тлумачить їх сутність і зміст, але й підтримує відповідність правової політики держави конституційному ладу [2].

Питання щодо суб'єктів правової політики потребує досконалого вивчення у контексті реалізації цієї політики. Їх діяльність щодо впровадження правової політики в життя, повинна бути спрямована на генерацію ідей, постановку завдань, формування програм та пошук методів її реалізації. Не менш важлива ознака суб'єкта правової політики – це його здатність впливати на становлення та розвиток суспільних відносин, а також забезпечувати їх регулювання та охорону. За таким критерієм поділяють всіх учасників, які будуть наділені статусом «суб'єктів правової політики» на:

1) державу, яка через певні органи та інститути, безпосередньо здійснює свої функції щодо реалізації правової політики;

2) політичні партії;

3) громадяни (громадянське суспільство) [6].

У системі інститутів владних відносин виділяється особлива ланка, якою виступає держава. Досвід показав, що для сучасного суспільства, яке керується принципами гуманізму та демократії, держава є найбільш вигідною системою органів та інститутів влади. Однак, у деяких випадках, центральним інститутом влади може бути церква, партія, армія. Але, в будь-якому разі, не існує політики без інституту влади як центру інтеграції, диференціації, медіації. Без інститутів та еліти можливе лише самоуправління, а для великого суспільства це рівнозначно анархії. Роль держави в організації суспільства та здійсненні політичної влади зумовлена тим, що вона є центром, ядром політичної системи [6]. В умовах гібридної війни держава відіграє провідну роль у формуванні правової політики, так як має забезпечити безпеку громадян та недоторканість кордонів.

Політичні партії поряд з державою є активним суб'єктом правової політики, діяльність яких спрямована на одержання влади, досягнення законного контролю над управлінськими процесами в державі [6].



Крім того, що реалізація правової політики спрямована на забезпечення інтересів населення, самі громадяни також можуть впливати на процес її формування. По-перше, це забезпечується можливістю громадян України висловлювати власну позицію щодо особливо важливих питань в державі через проведення Всеукраїнського референдуму. По-друге, всі громадяни України наділені однаковими виборчими правами, адже відповідно до статті 71 Конституції України вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування [6].

Правова політика завжди обслуговувала й обслуговує передусім інтереси держави, а через державу – інтереси всього суспільства, інтереси громадян, зміцнення державності [1]. Таким чином, головним провідником правової політики, її організатором і координатором є держава з її могутнім управлінським апаратом і владними прерогативами. Залишаючись генератором і координатором правової політики, демократична держава сприяє опосередкованій участі в правотворчості політичним партіям, громадським організаціям, рухам, об'єднанням вчених і громадян, якщо не прямо, то через пресу, суспільну думку, офіційні канали й інститути плебісцитарного представництва [2].

Політика спрямована на упорядкування правової сфери, яка своєю юридичною інструментальністю здатна оптимізувати економічні, політичні, соціальні, національні, екологічні та інші відносини. Визначаючи специфіку правової політики у порівнянні з іншими видами, В.Н. Кудрявцев пише, що «вона завжди є пріоритетним використанням методів правового регулювання» [8]. Як підтверджує практика останніх років, ефективність регулювання найважливіших і складних суспільних відносин незмірно зростає, якщо вона здійснюється засобами правової політики, так як передбачає цільову та узгоджену діяльність на основі науково обґрунтованих механізмів, засобів і принципів досягнення стратегічних цілей і тактичних задач держави і суспільства і, навпаки, максимально виключає спонтанність, непередбачуваність, всі можливі відхилення від намічених цілей. Слабка, не обґрунтована юридичною наукою, правова політика стає наслідком неповноцінної, пробної юридичної бази, суперечливих правових актів, розмитих цілей, не визначених пріоритетів, помилок у виборі засобів. В результаті відбувається збій у здійсненні економічної, соціальної, національної та інших видів політики [5].

Підсумовуючи вище викладене, слід зазначити, що складові правової політики держави в умовах гібридної війни не є сталими. Структура не є чіткою, а перелік не можна вважати вичерпним.

Адже суспільні відносини весь час змінюються, а отже може змінюватися і сама структура правової політики, адаптуючись під вимоги громадянського суспільства. Під час гібридної війни держава додатково посилює правопорядок, застосовуючи, як правило примус. Тобто, як ознака правової політики може бути пріоритетність правопорядку та національної безпеки. Суб'єктами правової політики під час гібридної війни можна вважати 1) державу, яка через певні органи та інститути, безпосередньо здійснює свої функції щодо реалізації правової політики; 2) політичні партії; 3) громадяни (громадянське суспільство). Часом суб'єктами можуть виступати також іноземні держави та держави-учасниці в гібридній війні. Все ж, не зважаючи на ряд праць вчених з указаної тематики, залишаються не вирішеними значна кількість проблем правової політики в умовах гібридної війни, які потребують подальших наукових досліджень.

### Література

1. Гетьманчук М. П., Гришук В. К., Турчин Я. Б. Політологія: Навч. посіб. – К.: Знання, 2010. – 415 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://pidruchniki.com/12560607/politologiya/pravova\\_politika](http://pidruchniki.com/12560607/politologiya/pravova_politika).
2. Розенфельд Ю. М., Герасіна Л. М., Осипова Н. П. Політологія: підручник. – Харків: Право, 2001. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://radnuk.info/pidruchniku/polit/271-rozenfeld/4268-s-5---.html>.
3. Минькович-Слободяник О. В. Види правової політики України / О. В. Минькович-Слободяник // Часопис Київського університету права. – 2012. - № 2. – С. 21-24
4. Минькович-Слободяник О. В. Правова політика як чинник правотворчості та правозастосування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / О. В. Минькович-Слободяник. – К., 2010. – 22 с.
5. Исаков Н. В. Правовая политика современной России: проблемы теории и практики: дис. ... д.ю.н. 12.00.01 / Н. В. Исаков. – Ростов-на-Дону. – 2004. – С. 459.
6. Кафедра адміністративного права і процесу. Конспект лекцій з курсу «Актуальні проблеми теорії держави та права». – К.: 2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://studies.in.ua/aktualn-problemi-teoryi-derzhavi-ta-prava/3923-pravova-poltika-ponyattya-formi-realizacii-proriteti.html>
7. Скакун О.Ф. Теорія держави і права. Підручник. «Консум», 2000. 652 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://westudents.com.ua/glavy/70035-7-pravova-poltika-derjavi.html>
8. Кудрявцев В.Н. Право и поведение. М.: Юридическая литература, 1978. С. 163.

### Анотація

**Гляшко О. О. Деякі особливості правової політики держави в умовах гібридної війни.** – Стаття.

У статті розглядаються деякі особливості правової політики держави в умовах гібридної війни. Оскільки



складові правової політики держави в умовах гібридної війни не є сталими, структура не є чіткою, а перелік не можна вважати вичерпним. Адже суспільні відносини весь час змінюються, а отже може змінюватися і сама структура правової політики, адаптуючись під вимоги громадянського суспільства.

*Ключові слова:* гібридна війна, правова політика, суспільні відносини.

#### Аннотация

**Ильяшко А. А. Некоторые особенности правовой политики государства в условиях гибридной войны. – Статья.**

В статье рассматриваются некоторые особенности правовой политики государства в условиях гибридной войны. Поскольку составляющие правовой политики государства в условиях гибридной войны не являются постоянными, структура не является четкой, а перечень нельзя считать исчерпывающим.

Ведь общественные отношения все время меняются, а значит, может меняться и сама структура правовой политики, адаптируясь под требования гражданского общества.

*Ключевые слова:* гибридная война, правовая политика, общественные отношения.

#### Summary

**Ilyashko O. O. Some features of the legal policy of the state in a hybrid war. – Article.**

In the article some peculiarities of the state legal policy in conditions of hybrid war are considered. Since the components of the state's legal policy in a hybrid war are not permanent, the structure is not clear, and the list can not be considered exhaustive. After all, social relations change all the time, which means that the structure of legal policy can also change, adapting to the requirements of civil society.

*Key words:* hybrid war, legal policy, public relations.

УДК 340.111.57

**В. М. Мішегліна**  
аспірант кафедри  
загальнотеоретичної юриспруденції  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## КЛАСИФІКАЦІЯ ПРАВОВИХ СИМВОЛІВ ЯК СЕМІОТИЧНОЇ ОЗНАКИ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ

**Постановка проблеми.** Побудова класифікації має не тільки практичне, але і теоретичне значення з метою збагачення змісту гранично загальних і абстрактних понять. Множинність класифікацій правових символів сучасної держави пояснюється, в першу чергу, великою кількістю та різноманітністю символів, які функціонують у правовій системі, що само по собі обумовлює об'єктивну необхідність подальшого дослідження природи та соціального призначення різних їх видів.

**Аналіз основних досліджень і публікацій.** Наукова проблематика, спрямована на вивчення класифікації правових символів зосереджена в роботах В.М. Баранова, Н.Н. Вопленко, А.Ю. Глушакова, А.В. Нікітіна, О.Е. Спірідонові, П.Д. Шалагінова. На питаннях, які висвітлюють різні сторони вітчизняних державних символів, акцентувалася увага наступних сучасних авторів: В.М. Балязіна, В.Г. Буркова, А.Л. Васильєва, В.В. Васькіна, Г.В. Вілінбахова, М.П. Голованової, М.В. Гречана, А.Я. Дегтярьова, Л.Б. Єскіної, А.Н. Казакевича, Е.Н. Козіної, А.А. Кузнецова, Ю.К. Миколаєва, Є.В. Сазоннікової, Є.В. Сердобінцевої, Л.Є. Шепелева.

**Метою статті** є проведення комплексного загальнотеоретичного аналізу підстав класифікації правових символів з огляду на семіотичну ознаку сучасної держави.

Виклад основного матеріалу дослідження. В юридичній літературі виявлено, що правовий символ – це створюваний або санкціонований державою умовний образ, відмітний знак, який представляє собою видиме або чутне культурно-ціннісне утворення, якому суб'єкт правотворчості надає особливого політико-правового змісту, не пов'язаного з сутністю цього утворення, що охороняється державою і використовується в особливому процедурному порядку [8, с. 23].

При проведенні комплексного загальнотеоретичного аналізу основних ознак та функцій сучасної держави та розгляді всієї правової матерії через призму знаків і знакових систем, слід звернути увагу на роль правових символів, які виконують комунікативну функцію. Таким чином, правова комунікація, яка, насамперед є процесом реалізації правових знаків пронизує публічно-правову сферу, а також політичний і соціальний простір.

Незважаючи на проведені в юридичній літературі класифікації правових символів, їх якісне

та кількісне різноманіття вимагає проведення подальших розвідок. При здійсненні аналізу підстав класифікацій правових символів, варто звернути увагу, на категорію юридичних символів. На наш погляд, саме дана категорія може бути розглянута наступним чином. Юридичні символи, з нашої точки зору, – це закріплені законодавством держави умовні образи, відмітні знаки, які є ціннісно-культурними утвореннями, головним призначенням яких є формування образу права та держави як на національному, так і на міжнародному рівні.

Отже, підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що категорію правових символів доцільно віднести до родового поняття «юридичних символів». Оскільки, поняття «юридичні символи» охоплює всі символи та знаки, які є частиною правової культури суспільства та особистості, а також інтегровані в його правовій системі. До них відносяться, правові символи, які закріплені законодавчо, а також символи, які подібного закріплення не мають, але сприймаються людьми як правові та символізують певні правові цінності в правосвідомості кожного члена громадянського суспільства.

Загальновідомо, що правильність і повнота класифікації залежить, перш за все, від вибору її підстави, якою, як правило, виступає найбільш істотна ознака, що визначає всі інші ознаки явища, яке класифікується. Істотність тієї чи іншої ознаки юридичних символів, як підстави їх класифікації, визначається його природою і призначенням в праві, а також теоретичними і практичними потребами класифікації. Оскільки класифікації можуть здійснюватися з різних підстав, це створює можливість теоретичної побудови різних систем.

Оскільки проблема класифікації знаково-символічних засобів розглядається і в інших науках (в філософії, політології, психології, логіці, лінгвістиці, семіотиці), важливо виділити специфіку цих класифікацій. Отже, розгляд може слугувати теоретичною основою для юридичної типології символічних засобів.

Особливість філософських класифікацій полягає в тому, що типологія знаків, що претендує на філософську значущість, повинна виходити з ролі знаків в людському суспільстві, іншими словами, класифікація повинна бути функціональною. Однак класифікації, створені за функціональним

принципом, розрізняються між собою складом функцій, широтою охоплення знаків, що реалізують ту чи іншу функцію.

У філософії найбільш вдалою і науково обґрунтованою нам видається класифікація, запропонована в роботах Уварова Л.В. [12, с. 44-51] і Субач Г.В. [11, с.23-26]. Грунтуючись на запропонованій ними концепції, відомі правові символи можна розділити на два основних типи, – поклавши в основу такого поділу двукомпонентність структури змісту символу, – пізнавальні і ціннісні. У різних символах, як правило, домінує той чи інший компонент, визначаючи тим самим функціональні особливості даного символу. Символи, в яких домінує аксіологічний, ціннісний компонент, можна назвати аксіологічними або виразно-інформаційними. Символи, в яких домінує пізнавальний компонент, можна назвати пізнавальними або відбивно-інформаційними.

Залежно від переважання елементів абстрагуючої діяльності мислення в першій групі символів, вчені виділяють кілька підрівнів:

а) чуттєві образи або їх асоціації, пов'язані з інтуїцією або уявою (предмет, зображення). Наприклад, державний герб або прапор, суддівська мантія, товарні знаки, прикордонні знаки, військові відзнаки, формений одяг державних службовців, печаток юридичних осіб, гроші та інші засоби платежів, паспорт, різні види нормативно-правових актів, особистий підпис громадянина або посадової особи на офіційному документі і т.п.;

б) символізація в поведінкових актах. Наприклад: ритуал віддання військової честі, приведення до присяги, церемонія вручення державних нагород, підйому державного прапора, урочиста церемонія реєстрації шлюбу, процедура призначення міністрів і т.д.;

в) слова і словесні формули, що мають умовне значення. Наприклад: присяга, декларація, девіз, військові команди і т.д.;

г) музичні образи. Наприклад: державний гімн [8, с. 27].

У символах другого типу домінує раціональний, пізнавальний компонент. Завдяки своїй здатності видавати в доступній формі найабстрактніший і абстрактний зміст вони відіграють певну роль в процесах пізнання правової дійсності і незамінні в процесі вивчення правових наук. Це так звані дискурсивні символи. Вони висловлюють наші теоретичні знання, дозволяють робити нові висновки в порівнянні з вихідним комплексом символів.

Правові символи можна класифікувати за способом їх походження на природні та штучні. Природні правові символи формуються в надрах певної соціальної групи або в певній сфері соціальної діяльності і в результаті тривалого використання регулюють юридично значимі відносини між людьми на підсвідомому рівні. Такі символи,

як правило, санкціонуються державою. Важливе значення має класифікація правових символів за функціями права. У цій підставі можна виділити регулятивні та охоронні правові символи.

Юридичні символи розрізняються за ступенем стійкості їх форми. Залежно від цього можна виділяти постійні і тимчасові (використовувані в окремій ситуації) юридичні символи. До постійних відносяться: державні герб і прапор, державні нагороди, паспорт, а до тимчасових - звукові і світлові символи, символи дії.

Правові символи можуть використовуватися в різних сферах людської діяльності, відображати різні суспільні відносини. Отже, як класифікаційну підставу можна виокремити сферу суспільних відносин, опосередкованих правовими символами. За цим критерієм можна виділити: символи в сфері економіки, у сфері освіти, охорони здоров'я, екології, в соціальній сфері.

На підставі принципу поділу влади можна виділити символи законодавчої, виконавчо-розпорядчої та судової влади. [8, с. 25-26]

У юридичній літературі можна зустріти й такі підходи до класифікації юридичних символів.

А.Ф. Черданцев при вивченні проблем ідеальних об'єктів, мови і юридичних документів у правовому регулюванні відзначає знакову природу юридичних документів і вважає, що найбільш істотною є класифікація юридичних документів в залежності від тих ідеальних об'єктів, які оформлюються даним документом, об'єктивуються в ньому. Іншими словами, як критерій застосовується змістовна сторона об'єкта відображення.

При такому підході він пропонує виділяти наступні види юридичних документів: нормативні документи (нормативно-правові акти та інтерпретаційні акти загального характеру); документи-рішення індивідуального характеру державних органів, органів громадських організацій, окремих осіб, коли їх рішенням в загальному або індивідуальному плані надається юридично обов'язкове значення; документи, що фіксують юридичні факти; гроші і цінні папери; документи, що фіксують факти-докази, які використовуються для обґрунтування фактів, що мають юридичне значення.

Говорячи про неодмінні умови легітимації документів, тобто надання їм юридичної значущості, офіційності, А.Ф. Черданцев в числі таких умов згадає підпис, печатки, символічні дії. Вони також відносяться до видів правових символів.

В.К. Бабаєв, В. М. Баранов, В.А. Толстік пропонують виділяти такі види правових символів: [1, с. 88]

- за способом зовнішнього вираження: предметні (державний герб, грошовий знак, печатку юридичної особи, паспорт); символи дії (ритуал віддання військової честі, церемонія вручення державних нагород, церемонія підняття держав-

ного прапора, церемонія вступу на посаду); короткі словесні формули (присяга, девіз, словесні товарні знаки, назви державних установ); музичні символи (гімн, позивні радіо);

- за предметом правового регулювання: символи конституційного права (державні гімн, прапор, герб); символи цивільного права (товарний знак); фінансового права (грошові квитки, цінні папери) і т.д.;

- за суб'єктом права: символи держави, символи міністерств і відомств, символи комерційних і некомерційних організацій, індивідуальні символи;

- за формою державного устрою: федеральні, символи суб'єктів федерації, символи органів місцевого самоврядування.

Найбільш розгорнута класифікація розроблена А.В. Нікітіним, включає шість видів символів: предметні (прапор, формений одяг, державні та відомчі нагороди, печатку юридичної особи); символи-дії (ритуал віддання військової честі, церемонія підняття державного прапора, церемонія вручення державних нагород, інавгурація); образотворчі символи (герб, товарний знак, дорожні знаки); звукові символи (гімн держави, система звукових сигналів на водному і залізничному транспорті); світлові символи (регулювання руху на транспорті за допомогою сигналів світлофора); мовні або словесні символи (письмові та усні). За функціональною роллю правові символи діляться на дві групи: регулятивні та декларативні. З точки зору особливостей нормативно-правового припису, який включає згадку того чи іншого правового символу, слід виділити такі види: 1) символи, вказівка на які міститься в гіпотезі правового веління; 2) символи, що згадуються в диспозиції правового припису; 3) дефінітивні нормативні приписи, в яких закріплюється словесна розшифровка значення правового символу [8, с. 22-24]

М.М. Вопленко пропонує виділяти чотири групи правових символів: письмові, усні, образотворчі і особливі дії. Письмові правові символи, на думку М.М. Вопленко, висловлюють і закріплюють юридичні акти і відносини підвищеної соціальної значущості. Такі акти про престолонаслідування, тексти присяги вищих посадових осіб держави, назви держав і органів влади і управління. Сюди ж відносяться аббревіатурне написання найменувань різних організацій.

Усні правові символи, вважає М.М. Вопленко, зазвичай мають ритуально-процедурний характер і виражаються проголошенням словесного тексту певної юридичної значимості. Вони супроводжують або передують процесуальну діяльність суб'єктів правових відносин. Це може бути обряд приведення до присяги вищих посадових осіб держави, урочисте оголошення судом вироку або рішення по юридичній справі, усний вираз згоди чоловіка одружитися, проголошення військового або спеціального звання службової особи і т. д. [4, с. 73].

Образотворчі правові символи найбільш яскраво виражають ідею символізму. Зовнішня наочність і образність їх дозволяють без особливих інтелектуальних зусиль висловити і піднести юридичну суть тих чи інших життєвих ситуацій. Таке значення мають дорожні знаки, формений одяг посадових осіб, емблеми влади і т. д.

Звукові, світлові, жестові символи утворюють групу знаків-дій. Це може бути: виконання державного гімну, регулювання вуличного руху за допомогою жестів, свистків, світлофора; підняття державного прапора і т. д. Багато з них здійснюються з використанням технічних засобів і відображають вплив науково-технічної революції на систему соціальної регуляції.

Класифікаційною підставою правових символів може виступати смислове значення, на яке вказує даний символ. Відповідно до цієї підстави, наприклад, дорожні знаки поділяються на попереджувальні, знаки пріоритету, заборонні, розпорядчі, інформаційно-вказівні, знаки сервісу, додаткової інформації.

За предметом правового регулювання можна виділити наступні види правових символів: символи міжнародного публічного і міжнародного приватного права, конституційного, цивільного, фінансового, адміністративного права і т. д.

Власов Н.А. виділяє синхронну правову символіку і символіку, яка не має мовного закріплення. У синхронній правовій символіці доступність і ясність "логіко-мовних феноменів" досягається за допомогою додаткових знаків-символів. Юридична символіка начебто підпорядковує собі мовну оболонку права. Такий клас правових символів у Н.А. Власова підрозділяється на наступні підкласи:

а) символіку схем, малюнків, карт (територій муніципальної освіти і т.п.);

б) атрибутивну символіку (герб, прапор, Почесна грамота, медаль);

в) символіку дій (сигнали, що подаються регулювальниками патрульної поліції) і знаків (автодорожні, морські, річкові та ін.);

г) звукову символіку (система сигналів на водному транспорті).

Правова точність у натуральному вираженні норми, її компонентів, може досягатися і за допомогою символіки, не маючи мовного закріплення. Тут за думкою Н.А. Власова «правовая норма как бы «парит» над содержанием права, ее можно назвать «пилотной», как бы отрывающейся от основного содержания».

Найбільш обґрунтованою, логічною та послідовною видається класифікація за суб'єктом права юридичні символи можуть бути поділені на символи держави (державні герб, прапор, гімн, столиця держави, паспорт громадянина, державні нагороди, грошові знаки), символи органів державної вла-



ди та управління (прапор і емблема міністерства, формений одяг та знаки відмінності і відмінності державних службовців, службові посвідчення), символи посадових осіб держави (штандарт Президента, суддівська мантія), символи комерційних і некомерційних організацій (товарний знак, фірмовий знак), символи приватних осіб (ім'я, особистий підпис, фамільний герб) [8, с. 22-24].

Розглянуті класифікації юридичних символів, викладені у літературі, дозволяють дійти висновку, що вони не в повній мірі відображають різноманіття існуючих символів. Інший недолік, який притаманний деяким з розглянутих класифікацій, полягає в тому, що підстави, висунуті для розмежування юридичних символів на види, не завжди носять науково обґрунтований характер, нерідко суб'єктивні або аналізують окремі модифікації якоїсь однієї категорії правових символів.

Здійснений аналіз розглянутих класифікацій правових символів, дозволяє виділити підставу, яка вбачається найбільш доцільною, та характеризує сучасну державу з точки зору її семіотичної ознаки. Таким чином, за суб'єктами владних повноважень правові символи можуть бути поділені на символи голови держави (інавгурація президента), символи органів законодавчої влади (будівля парламенту, прийняті законопроекти та проекти інших актів парламенту), символи уряду та органів виконавчої влади (прапор і емблема міністерств, агентств, інспекцій), символи органів судової влади (суддівська мантія, судові рішення та ухвали), символи органів місцевого самоврядування (документи-рішення територіальних громад, адміністрацій, органів муніципального утворення) та символи міжнародних організацій (статут, печатка міжнародної організації).

**Висновки.** Правові символи пронизують весь процес правового регулювання і проблема їх класифікації має комплексний характер, що дає можливість простежити різноманіття напрямів впливу правових символів на суспільні відносини. Таким чином, у нинішніх умовах реформування України питання, що стосуються правових символів, викликають підвищений науковий і громадський інтерес, оскільки правові та державні символи мають важливе суспільно-політичне значення в процесі утвердження незалежності та суверенітету держави. Запропонований в роботі перелік підстав класифікації правових символів, звичайно, не є вичерпним і єдино можливим, однак, можна стверджувати, що саме ці класифікації найбільшою мірою дозволяють розкрити природу і соціальне значення правових символів як семіотичної ознаки сучасної держави.

### Література

1. Бабаев В.К., Баранов В.М., Толстик В.А. Теория права и государства в схемах и определениях – М., 1998 – С. 88.
2. Балинська О. М. Семіологічне дослідження права: до постановки питання // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2009. – № 1. – С. 3-8.

3. Балинська О.М. Семіотика права: монографія / О.М. Балинська. – Львів: ЛьвДУВС. – 2013. – 416 с.

4. Вовленко Н.Н. Правовая символика // Правоведение. – 1995. – № 4,5. – С. 71-75.

5. Глушаков А.Ю. Символы в праве / А.Ю. Глушаков // Закон и право. – 2009. – № 1. – С. 34-38.

6. Давыдова М.Л. Символы в праве и правовые символы: понятие и значение / М.Л. Давыдова // Ведомости высших учебных заведений. Правоведение \*. – 2009. – № 3. – С. 42-46.

7. Дудченко В.В. Традиція правового розвитку: плюралізм правових вчень: Монографія / В.В. Дудченко. – Одеса: Юридична література. – 2006. – 304 с.

8. Никитин А.В. Правовые символы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / А.В. Никитин. – Нижний Новгород, 1999. – 36 с.

9. Оборотов Ю.Н. Современное государство: основы теории: учебный курс / Ю. Н. Оборотов. – Одесса: Астропринт, 1998. – 129 с.

10. Общетеоретическая юриспруденция: Учебный курс / Авторский коллектив: Ю.Н. Оборотов и др. – Одесса: Феникс. – 2011. – 437 с.

11. Субач Г. В. Отражательная функция символа: автореф. дис. ... канд. филос. наук / Г. В. Субач // Москва. – 1989. – 53 с.

12. Уваров Л.И. Символизация как гносеологическая проблема: автореф. дис. ... канд. филос. наук. / Уваров Л.И. // Минск. – 1978. – 51 с.

13. Чантурія А.В. Семіотичні аспекти дослідження соціальної реальності: дис... канд. філос. наук: 09.00.03 / Чантурія А.В.; Луганський національний педагогічний ун-т ім. Тараса Шевченка. – Луганськ. – 2006. – 174 с.

### Анотація

**Мишеглина В. М. Класифікація правових символів як семіотичної ознаки сучасної держави.** – Стаття.

Стаття присвячена проблемам класифікації правових символів, а саме аналізуються основні підходи, які сформовані у вітчизняній та зарубіжній юридичній літературі. У статті визначається характеристика правових символів як семіотичної ознаки сучасної держави.

**Ключові слова:** символика, правовий символ, семіотична ознака, сучасна держава, класифікація.

### Аннотация

**Мишеглина В. М. Классификация правовых символов как семиотического признака современного государства.** – Статья.

Статья посвящена проблемам классификации правовых символов, а именно анализируются основные подходы, сформированные в отечественной и зарубежной юридической литературе. В статье определяется характеристика правовых символов как семиотического признака современного государства.

**Ключевые слова:** символика, правовой символ, семиотический признак, современное государство, классификация.

### Summary

**Misheglina V. M. Classification of legal symbols as a semiotic feature of the modern state** – Article.

The article describes the most basic and common classification of legal symbols, gives the analysis of there classifications. Moreover, contains the characteristic the state symbols as a feature of the modern Ukrainian state.

**Key words:** symbolism, legal symbol, semiotic feature, modern state, classification.

УДК 340.11

**В. В. Налуцишин**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри кримінального права та процесу  
Хмельницького університету управління та права

**ГУМАНІСТИЧНІ УЯВЛЕННЯ ПРО СОЦІАЛЬНИЙ КОНТРОЛЬ  
ТА ПРАВОВИЙ ПОРЯДОК У ФІЛОСОФСЬКО-ПРАВОВИХ ПОГЛЯДАХ  
Ш.-Л. ДЕ МОНТЕСК'Є, Ж.-Ж. РУССО, ВОЛЬТЕРА, Б. СПІНОЗИ ТА С. ФОН ПУФЕНДОРФА**

Новий час відкрив наступну сторінку в історії розвитку філософської думки, що пов'язана із зміною феодального суспільного устрою буржуазним, коли був продовжений процес руйнування середньовічної феодальної системи цінностей і послаблення впливу церкви. Філософія Нового часу запропонувала новий світогляд, в якому головною цінністю була людина, а максима суспільної свідомості «людина вільна і дорівнює Богові» була змінена більш земною: «людина лише маленька ланка у величому механізмі природи, тому вона повинна жити за законами природи» [1, с. 58].

Висловлюються міркування, що з періоду Нового часу контроль за дотриманням невід'ємних прав людини, підтримку демократичності соціуму все частіше бере на себе держава, а контроль за діями держави бере на себе громадянське суспільство [2, с. 19]. В основі розкриття соціального порядку тих часів лежала людська природа, що розкривається в природному праві та природних правах, передусім, у праві людини на життя та праві на рівноправне спілкування людини з людиною [3, с. 319].

Погляди на правовий порядок у філософії Бенедикта Спінози (1632–1677 рр.) ґрунтувалися на ідеях природного права, яке розглядалось як рівнозначне потенціалу людини. Людина повинна перебувати в громадянському стані, який ототожнювався з державою, що утворилася внаслідок суспільного договору. Щоб у державі панував порядок, кожний піданий добровільно або під страхом покарання повинен підкорятися владі, яка робить те, що на користь усім. Ідеалом Б. Спінози була демократична республіка, в якій влада і закони не суперечать народу та його свободі. Основними цінностями демократичної держави, що править, опираючись на волевиявлення підданих і розумні закони, були свобода, рівність і загальний добробут. Б. Спіноза сформулював основні критерії обмеження державної влади: держава не може порушувати та зневажати встановлені нею закони; держава не може переходити межі природних прав людини (здатність до роздумів, пізнання Бога та любов до нього, любов, ненависть, право на збереження свого життя); державна влада має прислухатися до думки підданих [4, с. 237].

На думку Б. Спінози, примус як вид соціального контролю з боку влади має стосуватися тільки дій підданих, а не їхнього внутрішнього настрою, адже така сфера повинна виражатися в релігії, філософії, науці. Зазіхаючи на таку галузь людської діяльності, держава порушує природне право і тим самим підриває своє існування. Особливо акцентує увагу Б. Спіноза на релігії, вважаючи, що держава не повинна втручатися в ставлення людини до Бога; релігія не повинна ні панувати в державі, ні служити їй знаряддям. Водночас і в зовнішній сфері людських дій примус має обмежуватися необхідним для державного порядку [5, с. 193].

Продовжуючи сформульовану Джоном Локком теорію поділу влади (на законодавчу, судову та виконавчу) як основи правопорядку в суспільстві, Шарль-Луї де Монтеск'є (1689–1755 рр.) стверджував, що «необхідний такий порядок речей, за якого різні влади могли б взаємно стримувати одна одну». Таке взаємне стримування влад – необхідна умова їх правомірного й узгодженого функціонування в законно окреслених межах, що сприяє ефективному впровадженню гармонії в суспільстві [6].

У контексті соціального порядку Ш.-Л. де Монтеск'є аналізував зв'язок законів із релігією та визнавав, що релігія може сприяти забезпеченню порядку: «У державах, де питання про війну не вирішуються на спільній нараді, де закон позбавлений будь-яких засобів для припинення і попередження воєн, релігія встановлює періоди миру і перемир'я, щоб дати народу можливість займатися тими роботами, без яких держава не може існувати, як посів і таке інше» [7, с. 145].

Взагалі варто погодитись із думкою, що в період Нового часу філософія права звільнилась від богословського забарвлення. Правопорядок і соціальний контроль розглядалися, здебільшого, крізь призму природного права, яке тлумачилось як сукупність ідеальних норм, що повинні служити підґрунтям юридичного права. Так, Б. Спіноза ототожнював природне право із природною силою. Ш.-Л. де Монтеск'є вбачав у природному праві загальнолюдську цінність, а його метою вважав свободу, рівність і безпеку всіх людей. На відміну від Т. Гоббса, він оголосив найважливішим законом природного права не війну всіх проти всіх, а мир.

Один із найбільших французьких філософів-просвітників Вольтер (1694–1778 рр.) відстоював такий суспільний порядок, що ґрунтується на засадах рівності, свободи та необмеженої приватної власності. Мислитель приділяв велику увагу розкриттю змісту таких принципів, які він вважав основою правопорядку. Він невпинно доводив їх практичну користь для суспільства та будь-яких суперечностей в обґрунтуванні таких принципів не допускав [8, с. 425].

Вольтер був відомий як антитеологічний філософ і прихильник «природної релігії», яку він розумів як принципи моралі, загальні для всього людства. Як вважав Вольтер, головний принцип моралі, сформульований вже мудрецами давнини, звучить так: «Поводься з іншими так, як ти хочеш, щоб ставилися до тебе». Однак він все ж визнавав необхідною умовою для підтримки порядку та збереження моральності існування Бога, який карає та винагороджує. Звідси відомий вислів Вольтера: «Якби Бога не було, його варто було б вигадати» [9, с. 69–70].

Розумний порядок у філософії Жан-Жака Руссо (1712–1778 рр.) виникає під час переходу влади до народу, що розкривається в загальній волі і народному суверенітеті. «Одна тільки загальна воля може керувати силами держави, відповідно до мети її встановлення, яка є загальне благо». Проте народ, який є об'єднуючим початком порядку та виразником прямого народовладдя в повсякденному житті, не може створювати закони й управляти суспільним устроєм, тому розробляти правові основи порядку повинен законодавець [10].

Ідея розумності зумовлює в поглядах Ж.-Ж. Руссо появу суспільного договору, побудованого на добровільному об'єднанні людей у політичний організм, названий державою. Створюючи образ людини, вільної від насилля та нерівності, в природному стані, Ж.-Ж. Руссо закликає повернутися до природи, тобто до природного порядку, який існував до створення держави. Природний порядок Ж.-Ж. Руссо представлений чеснотами людини, вільною і добросовісною працею, привітним ставленням один до одного, вродженим почуттям рівності та свободи. У природному стані людина знаходить мову, освоює моральні норми, долає індивідуалізм, який є лише рисою цивілізації, а не природи. Ж.-Ж. Руссо у своїй теорії намісць «людини-егоїста» (Т. Гоббс) висуває образ «слухняного громадянина», який повинен спрямовувати свої обов'язки на стабільність держави-суспільства. Водночас громадянин як людина наділена невідчужуваними «природними правами» (відстоювати своє життя, власність, свободу), які вона має відстоювати самостійно, без руйнації правової основи порядку [11, с. 93–94]. На його думку, «відмовитися від своєї свободи – значить,

відмовитися від своєї людської гідності, від прав людини, навіть від обов'язків <...> такий підхід несумісний з людською природою» [12, с. 91].

Як вважав Ж.-Ж. Руссо, для підтримки положень суспільного договору контроль повинен здійснюватися не лише з боку влади, але й із боку суспільства за діяльністю влади. На думку філософа, періодично повинні скликатися народні збори, на яких треба ставити на голосування окремо два питання: збереження форми правління та залишення управління в руках тих, на кого воно зараз покладено [13, с. 169, 228].

Варто зауважити, що Ж.-Ж. Руссо, Ш.-Л. де Монтеск'є й інші мислителі розглядали соціальний контроль у контексті здійснення управління суспільством, забезпечення стабільності існування держави та суспільства, суті державної влади [14, с. 34]. Так, Ж.-Ж. Руссо вважав, що для реалізації своїх інтересів владна еліта здійснює різні засоби, які й створюють собою механізм соціального контролю. Зазвичай, на думку мислителя, соціальний контроль здійснюється у вигляді примусу в будь-якій формі організації суспільства.

Самуель фон Пуфендорф (1632–1694 рр.) вважав, що призначення держави полягає в тому, щоб бути надійною запорукою порядку і спокою. Хоча держава неминуче обмежує природну свободу громадян, але не скасовує її зовсім, оскільки є сфера приватного життя індивіда та його природні права. Норми права, які посягають на такі природні свободи, неможна визнати законними. Водночас ідеологія С. фон Пуфендорфа проповідувала необхідність підпорядкування владі, забуваючи про те, що взаємини монарха і підданих будуються на основі двосторонніх зобов'язань. Опір правителю окремими громадянами С. фон Пуфендорф виключав, однак він не відкидав можливості для всього народу чинити опір тому правителю, який штовхає країну до загальної загибелі [13, с. 172–173, 228].

Крім того, С. фон Пуфендорф у своїй праці «Обов'язки людини і громадянина» наголошував на необхідності не лише прав людини, а й на виконанні нею обов'язків як підґрунтя правопорядку. Філософ вважав, що моральні позиції та воля людини диктуються законами природи, котрі наділяють її певними правами і покладають на неї певні обов'язки. До того ж першим серед таких обов'язків є зобов'язання людини щодо себе самої (турбота про свою душу, своє тіло і своє життя) [15, с. 40].

Варто зазначити, що в Новий час було створено утопічну модель, побудовану на «дихотомії» природного і цивільного станів, причому засобом переходу від одного стану до іншого визнався суспільний договір. Однак теоретичний задум такої моделі реально впливав на свідомість і поведінку людей, оскільки, перебуваючи під враженням нової дійсності, людина своїми вчинками змінює соціальний світ. Так і природно-правове мислення перетворило



політико-філософську систему та докорінно змінило практику державно-правового життя [16, с. 158].

Отже, в основі розкриття соціального контролю та правового порядку лежало природне право й ідеї рівності, справедливості, свободи (Б. Спіноза, Вольтер). Починаючи з цього часу, соціальний контроль тлумачиться подвійно: як контроль держави за дотриманням вимог правових норм і як контроль за діями держави з боку громадянського суспільства (Ж.-Ж. Руссо). Крім того, стверджувалось, що соціальний контроль і примус із боку влади має бути лише зовнішнім, тобто стосуватися тільки дій підданих, а не їхнього внутрішнього настрою, і обмежуватися необхідним для підтримки правового порядку (Б. Спіноза).

Розкриття проблеми правового порядку було обумовлене специфікою природно-правових поглядів, коли природне право тлумачилося як розумний і справедливий порядок, який виявляється й осягається людським розумом у божественно встановленій гармонії світобудови (Б. Спіноза, Ш.-Л. де Монтеск'є). Соціальний порядок розглядався як результат суспільного договору на основі природного права. Правовий порядок розумівся також як мир і цивілізований розвиток (Ж.-Ж. Руссо).

Соціальний порядок розглядався через ідею підкорення державній владі (Б. Спіноза), ідею держави як запоруки порядку і спокою (С. фон Пуфендорф). Була сформульована теорія поділу влади як основи правопорядку в суспільстві (Ш.-Л. де Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо). Підкреслювалось значення позитивних законів в утвердженні соціального контролю та правового порядку, що гарантувало відповідність особистих і суспільних інтересів (Ж.-Ж. Руссо).

Загалом, філософія Нового часу закріпила основоположні ідеї, які стали підґрунтям концепції соціального контролю та правового порядку, а саме: основою соціального контролю та правового порядку визнавався соціальний договір; правовий порядок розкривався через природне право і мав моральну основу; поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову як умова забезпечення правопорядку; метою правового порядку визнавався мир; соціальний контроль повинен здійснюватися двосторонньо (з боку держави та з боку громадянського суспільства); примус як метод соціального контролю повинен бути правомірним.

### Література

1. Гришук О.В., Романинець М.Р. Формування та розвиток ідеї відповідальності людини в праві : [монографія] / О.В. Гришук, М.Р. Романинець. – Л. : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2013. – 268 с.
2. Спільник С.І. Соціальний контроль як чинник розвитку суспільства: соціально-філософський аналіз : автореф. дис. ... канд. філос. наук : спец. 09.00.03 «Соціальна філософія та філософія історії» / С.І. Спільник ; Запорізький національний університет. – Запоріжжя, 2006. – 21 с. – С. 19.

3. Левчук І.І. Феномен соціального порядку – історико-політична інтерпретація / І.І. Левчук // Актуальні проблеми політики : зб. наук. пр. – Одеса, 2009. – Вип. 36. – С. 316–326.

4. Мироненко О.М., Горбатенко В.П. Історія вчень про державу і право. – К. : Академія, 2010. – 454 с.

5. Трубецкой Е.Н. Труды по философии права : Лекции по энциклопедии права / Е.Н. Трубецкой. – СПб., 2001. – 544 с.

6. Денисенко Н.А. Политология : [учеб. пособие] / Н.А. Денисенко. – Новосибирск : Издательство НГТУ, 2005. – 110 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://bookzooka.com/book/3-politologiya-ucheb-pособiedenisenko-na.html>.

7. История политических и правовых учений : [учебник] / М.Н. Марченко, И.Ф. Мачин. – М. : Высшее образование, 2005. – 495 с. – С. 145.

8. История политических и правовых учений : [учебное пособие] / С.Ф. Сокол, В.С. Козлов. – Минск : БИП-С Плюс, 2009. – 527 с.

9. Философия. История философии : [учебно-практическое пособие] / под редакцией Ю.В. Еремина. – Ч. I. – М. : Московский государственный университет технологий и управления, 2007. – 139 с. – С. 69–70.

10. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре : Трактаты. – Пер. с фр. – М. : Канон-Пресс, Кучково поле, 1998. – 416 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://lib.ru/FILOSOF//RUSSO/prawo.txt>.

11. Працко Г.С. Порядок общества: теоретико-правовой и институциональный анализ : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / Г.С. Працко ; Кубанский государственный аграрный университет. – Ростов-на-Дону, 2007. – 397 с.

12. Капицын В.М. Права человека и механизмы их защиты : [учебное пособие] / В.М. Капицын. – М. : ИКФ «Экмос», 2003. – 288 с.

13. История политических и правовых учений / под общ. ред. академика РАН, д. ю. н., проф. В.С. Нерсесянца. – М. : Издательство «Норма», 2000. – 352 с. – С. 228. – С. 169.

14. Корж К.М. Концептуалізація соціального контролю як технологічного засобу стримування соціальних відхилень соціологічних теоріях кінця XIX – початку XX століття / К.М. Корж // Актуальні проблеми соціології, психології, педагогіки. – 2011. – Вип. 13. – С. 32–41.

15. Ковлер А.И. Антропология права : [учебник для вузов] / А.И. Ковлер. – М. : Издательство «Норма», 2002. – 480 с.

16. Максимов С.І. Природно-правове мислення / С.І. Максимов // Вісник Академії правових наук України. – Х. : Право, 2001. – № 4 (27). – С. 155–164.

### Анотація

*Налуцишин В. В.* Гуманістичне уявлення про соціальний контроль та правовий порядок у філософсько-правових поглядах Ш.-Л. де Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо, Вольтера, Б. Спінози та С. фон Пуфендорфа. – Стаття.

Статтю присвячено з'ясуванню сутності та змісту соціального контролю і правового порядку у філософсько-правових поглядах Ш.-Л. де Монтеск'є, Ж.-Ж. Руссо, Вольтера, Б. Спінози та С. фон Пуфендорфа. Проаналізовано підходи мислителів до визначення категорій «соціальний порядок», «соціальний контроль», «правовий порядок».

*Ключові слова:* епоха Нового часу, держава, людина, суспільний договір, соціальний порядок, соціальний контроль, правовий порядок.



**Аннотация**

*Налуцишин В. В.* Гуманистическое представление о социальном контроле и правовом порядке в философско-правовых взглядах Ш.-Л. де Монтескье, Ж.-Ж. Руссо, Вольтера, Б. Спинозы и С. фон Пуфендорфа. – Статья.

Статья посвящена выяснению сущности и содержания социального контроля и правового порядка в философско-правовых взглядах Ш.-Л. де Монтескье, Ж.-Ж. Руссо, Вольтера, Б. Спинозы и С. фон Пуфендорфа. Проанализированы подходы мыслителей к определению категорий «социальный порядок», «социальный контроль», «правовой порядок».

*Ключевые слова:* эпоха Нового времени, государство, человек, общественный договор, социальный порядок, социальный контроль, правовой порядок.

**Summary**

*Nalutsyshyn V. V.* Humanistic conception of social control and legal order in the philosophical and legal views of Sh.-L. Montesquieu, J.-J. Russo, Voltaire, B. Spinoza and S. Pufendorf. – Article.

The article is devoted to the clarification of the essence and content of social control and legal order in the philosophical and legal views of Sh.-L. de Montesquieu, J.-J. Russo, Voltaire, B. Spinoza and S. von Pufendorf. The approaches of thinkers to the definition of categories of “social order”, “social control”, “legal order are analyzed”.

*Key words:* era of modern times, state, man, social contract, social order, social control, legal order.

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.8

*І. Й. Магновський*  
доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри загальноправових та гуманітарних дисциплін  
Івано-Франківського юридичного інституту  
Національного університету «Одеська юридична академія»

### ОСОБЛИВОСТІ РЕФЕРЕНДНОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Одним із ключових факторів для дієвого застосування референдумів в інтересах громадян України та їх територіальних громад є запровадження в державі референдної демократії. Утім, як зазначає М.В. Оніщук, стверджувати про ефективність застосування інституту референдумів в Україні було б передчасним, насамперед через фрагментарність практики проведення всеукраїнського та місцевих референдумів і неоднозначність їх правових наслідків [1, с. 3].

У зв'язку із цим існує витребувана часом загальна потреба в новітніх підходах щодо ефективного здійснення референдної демократії в Україні для забезпечення прав і свобод та законних інтересів її громадян.

Означеній проблемі в тій чи іншій мірі присвятили свої доробки такі науковці, як М.О. Баймуратов, Ю.Г. Барабаш, О.В. Батанов, О.В. Зайчук, В.М. Кампо, М.І. Козюбра, Д.С. Колодяжний, А.М. Колодій, О.Л. Копиленко, В.В. Кравченко, В.В. Лемак, М.В. Оніщук, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, В.Ф. Сіренко, О.В. Скрипнюк, Ю.М. Тодика, В.Л. Федоренко, О.Ф. Фрицький, Ю.О. Фрицький, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, М.В. Цвік та ряд інших, напрацювання котрих містять корисний за обсягом фактичний матеріал та спонукає до подальших досліджень правових основ референдної демократії з урахуванням європейських стандартів.

Тому метою і завданням даної статті є висвітлення в конституційно-правовому аспекті особливостей референдної демократії в Україні з огляду сьогодення для її утвердження в суспільно-політичному житті та подальшого розвитку.

Однією з головних передумов виникнення референдної демократії стало формування референдної ідеології. В основу цієї ідеології були покладені філософські, юридичні та політичні принципи, концепції й теорії, які утворюють західноєвропейську доктрину (лат. *doctrina* – вчення, наука) основ класичного конституціоналізму. При цьому проводити межу між науковою, державницькою, політичною та юридичною складовими доктрини можна лише умовно: синтезованість наукового і

практичного – найважливіша властивість будь-якої правової доктрини [2, с. 11], не є виключенням й доктрина референдної демократії.

Як бачимо, референдна демократія є унікальним політичним і конституційно-правовим явищем, що історично сформувалося й отримало подальший розвиток у багатьох державах світу (Італія, США, Франція, ФРН, Швейцарія та ін.), а конституювання референдумів засвідчило повагу представницьких органів до влади народу. При цьому М.В. Оніщук зазначає, що будучи складним конституційно-правовим явищем, референдна демократія поєднує у своєму складі певні компоненти, які визначають сутність і зміст цього виду прямого народовладдя та його призначення в механізмі конституційно-правового регулювання: 1) референдну ідеологію (доктрину); 2) систему референдного законодавства; 3) організаційно-правові механізми реалізації референдної демократії [3, с. 9].

Доцільно погодитися з М.П. Орзіхом та Р.А. Крусян, що історично сформовані основи референдної демократії із самого початку свого генезису стали невід'ємною складовою частиною принципів конституціоналізму теорії, ідеології та практики конституційного будівництва держави і громадянського суспільства [4, с. 14].

Досвід України свідчить, що в нашій країні сформувалися об'єктивні передумови для генезису національної референдної демократії. Зокрема, в конституційному законодавстві України закріплено право народу на реалізацію свого суверенітету у формі проведення референдуму, а також основні засади цієї форми прямого народовладдя. Власне, Конституція України дає відповідь на запитання, сформоване свого часу сучасним французьким мислителем Жераром Мере: «Якщо народ – це суверен, а його воля – закон, інакше кажучи, воля його є такою, що запроваджує стан справедливості, то проблема в тім, щоб дізнатися, як саме виражається воля народу. Хто цей народ, який легітимно виражає закон?» [5, с. 88].

В.Ф. Погоріло та В.Л. Федоренко, дослідивши проблему співвідношення референдумів із такими

відомими у світі формами безпосередньої демократії, як вибори, збори громадян, мітинги, походи, демонстрації, дорадчі опитування громадян, опитування населення, петиції, звернення громадян, відкликання депутатів, плебісцити, референдуми плебісцитарного характеру, народні законодавчі ініціативи, ландегемайнде, народне вето, народний розпуск представницького органу тощо, прийшли до висновку, що референдуми займають у системі форм прямого народовладдя чинне місце, будучи нормативно визначеною пріоритетною формою безпосередньої демократії. Саме референдуми, на думку вчених, є найоптимальнішою легітимною формою безпосередньої реалізації народного суверенітету [6, с. 131–150].

Референдна демократія, як особливий вид конституційно-правового режиму, може бути юридичним продуктом не лише вольової поведінки або діяльності зазначених суб'єктів конституційного правотворення (народу України, Української держави і територіальних громад), а й обов'язковою умовою для вирішення низки чітко визначених у чинному законодавстві питань, які вимагають проведення референдуму, який би не допускав жодних сумнівів у легітимності його проведення чи його юридичних наслідках. Такими, наприклад, є обов'язкові всеукраїнські референдуми, що призначаються Президентом України і Верховною Радою України щодо внесення змін до розділів I, III, XIII Конституції України (ст. 156 Конституції) і про зміну території України (ст. 73 Конституції) та проголошуються Президентом України після виконання умов і вимог статті 72 Основного Закону держави щодо ініціювання всеукраїнського референдуму на вимогу громадян України [7].

Вітчизняні науковці зауважують, що першим й одним з найважливіших видів референдної демократії є, безперечно, конституційна референдна демократія, що дозволяє утверджувати найсприятливіші умови для легітимізації народом конституцій чи змін до них. Особливої важливості конституційна референдна демократія набула в Україні нині, коли упродовж усього конституційного процесу 2005–2010 рр. проблема оновлення Конституції України стала наскрізною ідеєю та метою національного державотворення та правотворення [8, с. 81–99].

Характеризуючи фактори, які впливають на механізм реалізації народовладдя (серед яких – політичні, економічні, ідеологічні, організаційно-управлінські, рівень правової культури політичної еліти і населення, ступінь розвитку правової системи, урахування в національному законодавстві, яке регулює відносини народовладдя, світового, а особливо європейського досвіду конституціоналізму, наявність сталих демократичних традицій функціонування демократичних інституцій, парла-

ментаризму, ефективної діяльності органів місцевого самоврядування. При цьому суттєве значення має історичний етап розвитку держави і суспільства, оскільки саме на трансформаційному етапі найвагоміше впливає політичний чинник, і не завжди можна з упевненістю передбачити динаміку розвитку політичного процесу, результати тих чи інших конституційних новацій. Це засвідчила практика України останніх років, коли різновекторні фактори, діаметрально протилежні позиції різних політичних сил, нерідко деструктивно впливали на механізм реалізації влади народу), О.Ю. Тодика також зазначає, що нині у світі відбувається процес глобалізації, правової інтеграції й універсалізації права, вдосконалюється інформаційне забезпечення народовладдя, посилюється вплив вітчизняних і зарубіжних ЗМІ на позицію електорату в період виборчих кампаній [9, с. 202].

Слід погодитися з Р.П. Князевичем, що всеукраїнський референдум як основна і надзвичайно важлива форма здійснення безпосередньої демократії все ж таки є радше винятком, ніж звичайним явищем у системі здійснення народовладдя в Україні, на відміну від досвіду багатьох зарубіжних держав, де інститут референдуму отримав не тільки надійне конституційно-правове закріплення, а й є періодичним, дієвим механізмом становлення та функціонування законодавчого поля, а також ефективним детектором визначення суспільних настроїв щодо гострих проблем життя країни [10, с. 15]. Причиною цього, як свідчить аналіз чинного законодавства, є недосконалість нормативно-правових механізмів забезпечення реалізації референдумів і референдної демократії.

При цьому найчастіше правознавці цілком об'єктивно й обґрунтовано закликають до посилення законодавчих механізмів реалізації права громадян на референдум, організації та проведення всенародних голосувань й утвердження із цією метою відповідного конституційно-правового режиму й апелюють до об'єктивації цих механізмів безпосередньо в деталізованих приписах конституцій, самостійних законах про референдуми і кодифікованих актах у сфері виборчого та референдного законодавства [11].

З огляду на роль референдумів та референдної демократії в утворенні та подальшій інституціоналізації Євросоюзу цілком доцільне запровадження новітніх кодифікованих актів, що визначатимуть стандарти референдних правовідносин у європейській спільноті. З огляду на це можливим є те, що вже існуючі та майбутні стандарти проведення референдумів і забезпечення референдної демократії у Євросоюзі стануть визначальними для утвердження відповідного демократичного режиму в усіх державах Європи, включаючи й Україну. Інсталяція стандартів референдної демократії Євросоюзу й успішне проведення низки ре-

ферендумів щодо входження / виходу України до міждержавних утворень стане важливим кроком у напрямі євроінтеграції України [12, с. 218–226].

Неможливо оминати поза увагою і нормативно-правовий механізм забезпечення реалізації референдної демократії, під час визначення якого дослідники наголошують на врахуванні певних принципових моментів: 1) за своєю сутністю він є комплексним установчо-регуляторним правовим механізмом для забезпечення існування та дієвості референдної демократії, тобто чинником, легітимізуючим цей конституційно-правовий режим, утверджуючим його правові основи; 2) за своїм змістом нормативно-правовий механізм є системою нормативно-правових актів, які об'єктивують матеріальні та процесуальні норми референдного права, перебувають між собою в ієрархічних, супідрядних юридичних зв'язках – Конституція України, закони України, інші нормативно-правові акти, що регулюють виключне право народу на безпосередню реалізацію свого суверенітету, право територіальної громади вирішувати на місцевих референдумах важливі питання місцевого значення, право громадян на участь у референдумах і порядок його здійснення, процедурно-процесуальні аспекти ініціювання та проведення референдумів, а також інші питання у сфері референдної демократії; 3) структура, тобто його внутрішня побудова, представлена як елементами системи нормативно-правових актів у сфері референдної демократії – законодавчими і підзаконними нормативно-правовими актами, так і доктринальними (ідеологічно-правовими), предметно-функціональними, структурними й іншими юридичними зв'язками між ними; 4) за його формою, який структуровано об'єктивує референдне право, є важливим розділом (підрозділом) чинного конституційного законодавства України; 5) за сферами дії нормативно-правовий механізм забезпечення референдної демократії представлений як національним, так і міжнародним компонентом. Останній є системою міжнародних конвенційних механізмів впливу на референдні правовідносини з метою приведення їх у відповідність зі стандартами ПАРЄ щодо референдної демократії. Указані правові характеристики є визначальними, хоча і не вичерпними [13].

Становлення та розвиток референдного законодавства є одним із визначальних чинників формування референдної демократії. Зазвичай референдуми закріплюються в конституціях і спеціальних законах. Відтак найоптимальнішою передумовою виникнення і розвитку референдної демократії є формування розвиненої системи референдного законодавства, що дозволяє комплексно регулювати референдні правовідносини в суспільстві.

Отже, референдна демократія, як різновид конституційно-правового режиму, є складним

явищем правового буття, що втілює політичну волю та легітимні інтереси народу при вирішенні найважливіших питань суспільного і державного життя як на загальнонаціональному, так і на локальному рівнях, що дозволяє ідентифікувати референдну демократію як первинний і пріоритетний вид безпосередньої демократії. Референдна демократія є важливою складовою частиною національної системи демократії, поза межами якої вона втрачає свій сенс і соціальне призначення. З огляду на своє значення для реалізації народного суверенітету референдна демократія є стрижневою складовою частиною народовладдя в Україні і відзначається соціально-політичною спрямованістю, оскільки вирішує питання як політичного характеру, так і суспільного життя.

До основних тенденцій розвитку системи референдної демократії в Україні належать: удосконалення доктринально-правових основ системи референдної демократії в Україні; інтеграція системи референдної демократії до складу системи конституційних видів народовладдя в Україні; диференціація системи референдної демократії й утвердження її нових видів; розвиток й удосконалення системи референдного законодавства; розширення кола суб'єктів референдної демократії; процесуалізація референдного права та референдного законодавства; муніципалізація референдної демократії; глобалізація референдної демократії тощо [13].

На сучасному етапі державотворення референдна демократія стала реальністю сьогодення, як складова частина національної політики. Україна офіційно обрала курс євроінтеграції як стратегію власного подальшого розвитку, тому майбутнє референдної демократії, без сумніву, є проєвропейським. Звісно, країні за необхідне потрібна відповідна європейська модель демократії, якій властиве належне задоволення потреб і запитів становлення громадянського суспільства, котре сьогодні жваво, гостро й критично реагує на спроби будь-яких сил обмежити права народу як єдиного джерела влади в державі, що встановлено статтею 5 Основного Закону. Відтак основою для перезавантаження референдної демократії насамперед мають стати конституційні положення про європейські спільні демократичні цінності, зокрема про життя, честь, гідність, права і свободи людини, верховенство права, конституційну демократію, що тією чи іншою мірою закріплено в статтях 3 і 8 та в розділах II й III Конституції України [7].

### *Література*

1. Оніщук М.В. Конституційні основи референдної демократії в Україні [Текст]: автореф. дис. д-ра юрид. наук : 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право / М.В. Оніщук ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2010. – 37 с.
2. Пряхина Т.М. Конституционная доктрина Российской Федерации : науч. изд-ие / Т.М. Пряхина ;



науч. ред. В.О. Лучин. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2006. – 323 с.

3. Оніщук М.В. Конституційні основи референдної демократії в Україні: проблеми теорії та методології / М.В. Оніщук // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – № 12. – С. 5–16.

4. Орзіх М.П. Сучасний конституціоналізм в Україні. Вступ до українського конституційного права : [монографія] / М.П. Орзіх, А.Р. Крусян. – К. : Алерта, 2006. – 290 с.

5. Мере Жерар. Принцип суверенітету. Історія та основи новітньої влади / Жерар Мере ; пер. з франц. Леоніда Кононовича. – Л. : Кальварія, 2003. – 216 с.

6. Погорілко В.Ф. Референдне право України / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко. – К. : Вид-во «Ліра-К», 2006. – 366 с.

7. Конституція України. – Х. : ПП «ГВІНІ», 2006. – 64 с.

8. Федоренко В.Л. Конституційний процес у контексті утвердження верховенства права / В.Л. Федоренко, О.В. Скрипнюк, М.П. Рачинська // Україна в 2005–2009 рр.: стратегічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : [монографія] / [за заг. ред. Ю.Г. Рубана]. – К. : НІСД, 2009. – С. 81–99.

9. Тодика О.Ю. Народовладдя на трансформаційному етапі розвитку держави і суспільства / О.Ю. Тодика. – Х. : Право, 2007. – 480 с.

10. Князевич Р.П. Аналіз нормативно-правової бази проведених в Україні загальнодержавних референдумів / Р.П. Князевич // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. – № 5. – С. 15–24.

11. Шимко О.Р. Актуальні проблеми розвитку референдумного права України: стан і перспективи / О.Р. Шимко // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 5. – С. 97–105.

12. Сотникова К.В. Роль референдумів у розбудові інтеграційних процесів / К.В. Сотникова // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2008. – Вип. 42. – С. 218–226.

13. Оніщук М.В. Референдна демократія: проблеми конституційної теорії та практики : [монографія] / М.В. Оніщук. – К. : Видавництво Європейського університету, 2009. – 450 с.

### Анотація

**Магновський І. Й. Особливості референдної демократії в Україні: конституційно-правовий аспект.** – Стаття.

У статті в конституційно-правовому аспекті висвітлено особливості референдної демократії в Україні з огляду сьогодення для її утвердження в суспільно-політичному житті та подальшого розвитку. Зосереджено увагу на ключових проблемах дієвості референдної демократії в країні, які є актуальними у вітчизняній правовій науці. З'ясовано сутність і змістовні характеристики референдної демократії, а також її компоненти, які визначають роль і значення даного виду прямого народовладдя та його призначення в механізмі конституційно-правового регулювання, зокрема: референдна ідеологія (доктрина); система референдного законодавства; організаційно-правові механізми реалізації референдної демократії. Розкрито особливості нормативно-правового механізму забезпечення реалізації референдної демократії на національному рівні. Означено характеризуючі новітні фактори, котрі впливають на механізм реалізації народовладдя, серед яких: глобалізація, правова інтеграція й універсалізація права, інформаційне забезпечення народовладдя, вплив вітчизняних і зарубіжних засобів

масової інформації тощо. Указано принципові характеристики нормативно-правового механізму забезпечення реалізації референдної демократії. Окреслено основні тенденції розвитку системи референдної демократії в Україні.

**Ключові слова:** референдум, референдна демократія, референдне законодавство, конституційно-правовий режим, нормативно-правовий механізм, Конституція України.

### Аннотация

**Магновский И. И. Особенности референдной демократии в Украине: конституционно-правовой аспект.** – Статья.

В статье в конституционно-правовом аспекте освещены особенности референдной демократии в Украине с учётом современности для её утверждения в общественно-политической жизни и дальнейшем развитии. Сосредоточено внимание на ключевых проблемах действительности референдной демократии в государстве, которые являются актуальными в отечественной правовой науке. Выяснены сущность и содержательные характеристики референдной демократии, а также её компонентов, которые определяют роль и значение данного вида прямого народовластия и его назначение в механизме конституционно-правового регулирования, в частности: референдная идеология (доктрина) системы референдного законодательства; организационно-правовые механизмы реализации референдной демократии. Раскрыты особенности нормативно-правового механизма обеспечения реализации референдной демократии на национальном уровне. Отмечены характеризующие новые факторы, которые влияют на механизм реализации народовластия, среди которых: глобализация, правовая интеграция и универсализация права, информационное обеспечение народовластия, влияние отечественных и зарубежных средств массовой информации. Указаны принципиальные характеристики нормативно-правового механизма обеспечения реализации референдной демократии. Определены основные тенденции развития системы референдной демократии в Украине.

**Ключевые слова:** референдум, референдная демократия, референдное законодательство, конституционно-правовой режим, нормативно-правовой механизм, Конституция Украины.

### Summary

**Mahnovskiy I. Y. Features of the referendum democracy in Ukraine, constitutional and legal aspects.** – Article.

Features of the referendum's democratic article in the constitutional and legal aspects highlighted features of the referendum democracy in Ukraine due to present of its establishment in public life and further development. Focused attention on the key issues of effectiveness of the referendum democracy in the country that are relevant in the domestic legal science. Found the essence and content characteristics of the referendum democracy and its components that define the role and importance of this type of direct democracy and its function in the mechanism of constitutional and legal regulations, including: referendum ideology (doctrine); system referendum legislation; organizational and legal mechanisms of realization of referendum democracy. Solved the features of the regulatory mechanism to ensure implementation of referendum democracy at the national level. Author determined new describing factors that influence on the mechanism of realization of democracy, including: globalization, inte-

gration and universalization of legal rights, information democracy, that ensure democracy, the impact of domestic and foreign media and others. Specified the principal characteristics of the regulatory mechanism to ensure implementation of referendum democracy. Outlined the basic tendencies of development of referendum democracy in Ukraine, including: doctrinally improvement of the legal foundations of referendum democracy in Ukraine; integration of referendum democracy in the system of constitutional democracy in Ukraine species; differentiation

system of the referendum democracy and the establishment of its new species; development and improvement of the system of referendum legislation; expansion of the subjects of referendum democracy; referendum law and referendum legislation; municipalization referendum democracy; Globalization referendum democracy like.

*Key words:* referendum, referendum democracy, referendum legislation, constitutional and legal regime, regulatory mechanism, the Constitution of Ukraine.

УДК 342(477+4)

А. О. Неуров  
співробітник ТОВ «Геода»

## ДО ВИЗНАЧЕННЯ ТЕНДЕНЦІЙ КОНСТИТУЦІЙНОГО РОЗВИТКУ

У науці конституційного права надається особливе значення питанням порівняльно-правового дослідження конституційного розвитку закордонних країн. Порівняльні дослідження дозволяють простежити перебіг конституційно-правових процесів у закордонних країнах, їх соціально-правову динаміку, пов'язану із внесенням доповнень і змін до конституції, виявити найбільш перспективні шляхи розвитку сучасного конституційного законодавства.

Якщо розглядати всю світову конституційну історію, що почалася наприкінці XVIII ст., то можна помітити кілька тенденцій, які характеризують розвиток конституційно-правового регулювання суспільних відносин. Такі тенденції стосуються, передусім, змісту юридичних конституцій – основних законів, офіційно визнаних такими, але також і змісту інших джерел конституційного права, конкретизують, розвивають і доповнюють конституції.

Щоб виявити тенденції, треба звернутися до вихідної точки розвитку, якою служать конституційні акти XVIII ст., і провести зіставлення із сучасним періодом, з конституціями, прийнятими в наші дні, намагаючись водночас встановити, коли виникли суттєві відмінності між обома точками розвитку.

Перше, що впадає в очі, це – тенденція соціалізації конституцій і конституційного права взагалі.

На зорі конституційного ладу конституційно-правові відносини між людиною, суспільством і державою обмежувалися, зазвичай, політичною сферою. Конституції декларували цивільні та політичні права і свободи людини і громадянина, а із соціально-економічних – тільки право власності. Природно, що конституційним порядком установлювалися устрій державної влади, її поділ на законодавчу, виконавчу і судову, визначалися взаємини між гілками влади. У федеративних державах конституції через за необхідності регулювали відносини між федерацією загалом і її суб'єктами зокрема, визначали статус суб'єктів.

Дослідженню питань конституційного розвитку присвятили наукові праці чимало провідних вітчизняних і закордонних учених, а саме: А. Крусян, М. Афанасьєва, Н. Мішина, Д. Гараджаєв, В. Ріяки, Ю. Оборотов, Р. Енгібарян, В. Затонський, П. Рабинович, М. Коляда, Ю. Тодика, В. Шаповал та інші. Водночас питання тенденцій конституційного розвитку не були предметом окремих публікацій.

Мета статті полягає в з'ясуванні сутності тенденцій конституційного розвитку, визначенні основних напрямів, терміну та змісту, систематизації тенденцій, аналізі основних тенденцій сьогодення в Україні.

Для розуміння поняття тенденцій конституційного розвитку необхідно визначити складові частини зазначеного феномену, а саме: конституційний процес, конституційний розвиток і конституціоналізм.

На думку І. Куненко, конституційний процес – це законодавча діяльність, яку здійснюють органи державної влади, безпосередньо громадяни або спеціально уповноважені органи чи суб'єкти з метою вироблення, ухвалення і введення в дію Конституції, а також внесення змін до конституційного закону [1].

П. Стецюк вважає, що конституційний розвиток, подібно до інших складників суспільного процесу, однаково може застосовуватися як до груп держав, так і до окремих країн. Зрештою, про «конституційний розвиток» можна говорити і в частині як окремих інститутів держави, так і інших суспільних явищ. Однак кожного разу складовими елементами механізму функціонування конституційного розвитку як такого незмінно є три суспільно-політичні явища, а саме: конституція, конституційна держава та конституціоналізм. Саме вони у своїй єдності та взаємозалежності творять своєрідний «каркас» цього складного динамічного суспільного явища [2].

Конституційний розвиток – це конституційний процес у широкому розумінні. Тобто – діяльність вищих органів влади, що протікає у формах, встановлених нормами конституційного права, а також процес розвитку й удосконалення конституційних інститутів у суспільстві та світі.

Зважаючи на зазначене, тенденції конституційного розвитку є частиною конституційного процесу, які впливають на суспільство та увесь світ, інакше кажучи, на національне та міжнародне законодавство.

Крім того, тенденції конституційного розвитку міцно переплітаються з таким демократичним визначенням, як «конституціоналізм». На мою думку, конституційний розвиток не може існувати без конституціоналізму.

Конституціоналізм почав з'являтися після прийняття перших конституційних актів по всьому світу, які мали на меті обмеження влади монархів і еволюцію від феодальної форми держави до демократичної.

Тенденції розвитку опосередковані конституціоналізмом, який більшість вчених трактує як систему знань політико-правового характеру, предметом дослідження якої є фундаментальні цінності демократії, обґрунтування необхідності встановлення конституційного ладу, аналіз історії та практики конституційного розвитку держав, їх груп і світового співтовариства.

З огляду на зазначене, фундаментальні цінності демократії та розвиток конституційного ладу, в контексті конституціоналізму, у своїй сукупності з конституційним процесом породжують основні тенденції конституційного розвитку.

Крім того, конституціоналізм і тенденції розвитку напряму пов'язані з розвитком та становленням конституційного права як галузі. У тому сенсі, що вони з'явилися на базі конституційного права, з цим важко не погодитись.

Отже, тенденції конституційного розвитку – це невід'ємна частина конституційного процесу, яка походить та співіснує з конституціоналізмом, схильна до впливу з боку глобальних процесів людства та великою мірою спрямована на зміну чи модернізування національного законодавства.

У результаті аналізу тенденцій розвитку М. Оніщук виокремлює декілька основних векторів розвитку конституційних процесів: 1) світові тенденції становлення та розвитку конституційного процесу; 2) регіональні тенденції становлення та розвитку конституційного процесу; 3) національні тенденції становлення та розвитку конституційного процесу; 4) інституціональні тенденції становлення та розвитку конституційного процесу. Світові або глобальні тенденції становлення та розвитку конституційного процесу – це основні напрями його становлення та розвитку, обумовлені глобалізаційними процесами, інтеграційними трансформаціями національних правових систем, міжнародними правовими стандартами, їх гуманізацією й антропологізацією.

Регіональні (транснаціональні) тенденції становлення та розвитку конституційного процесу – це основні напрями його становлення та розвитку, що обумовлені належністю до одного типу правової системи – пострадянської, а також наближенням до романо-германської чи європейсько-континентальної сім'ї правових систем; відповідним впливом «регіонального права» країн Співдружності Незалежних Держав (далі – СНД). Національні тенденції становлення і розвитку конституційного процесу – це основні напрями його становлення та розвитку, які формуються під впливом особливостей національної правової системи і наявних доміант державного розвитку. Інституціональні тенденції становлення та розвитку конституційного процесу – це основні напрями його становлення і розвитку, домінування яких спостерігається в межах окремих інститутів конституційного про-

цесу. Під час здійснення комплексного аналізу і прогнозування перспективного розвитку конституційного процесу в межах національної правової системи варто акцентувати особливу увагу на питанні систематизації конституційного процесуального законодавства як джерельної бази конституційного процесу, а саме – на його кодифікації та рекодифікації [3].

Інша група вчених на чолі з В. Маклаковим виділяють такі основні тенденції розвитку конституційного права закордонних країн, що характеризують сучасний розвиток конституційно-правового регулювання суспільних відносин.

1. Соціалізація – означає, що норми конституційного законодавства все ширше регулюють основи устрою не тільки держави, як це робили перші конституції закордонних країн, а й суспільства загалом, закріплюючи у своїх нормах не тільки політичні, але й соціальні, економічні та духовно-культурні відносини.

2. Демократизація як процес переходу країн від авторитарної, тоталітарної політичної системи до демократичного облаштування суспільства. Така тенденція дістала своє яскраве вираження в поступовому переході від цензового виборчого права до загального і рівного виборчого права.

3. Інтернаціоналізація як одна із провідних тенденцій розвитку сучасного конституційного права проявляється у зближенні конституційного законодавства закордонних країн одне з одним і з міжнародним правом. У конституціях багатьох країн світу підкреслюється, що загальновизнані принципи і норми міжнародного права є складовою частиною національного права, і в разі їх розбіжності з нормами національного права мають перед ними пріоритет.

4. Гуманізація – один з універсальних принципів людської культури, в основі якого лежить повага до людини, турбота про неї, переконання в її великих можливостях до самовдосконалення. Людина розглядається як найвища цінність, центр ціннісного змісту культури, внаслідок чого суспільство та держава повинні виходити з визнання самоцінності людини, її прав на свободу, щастя, недоторканність приватного життя, прояв і розвиток своїх здібностей [4].

Крім зазначених, також існує тенденція до зміцнення захисту основних прав і свобод, яка є загальноєвропейською. Якщо проаналізувати конституційне законодавство закордонних країн, можна виявити різні правові концепції, властиві тим чи іншим країнам або групам країн, однак, водночас можна знайти і загальні лінії руху, загальні основоположні ідеї, аналогічні результати і подібні правові інструменти їх досягнення. Зближення конституційних концепцій в різних європейських державах є результатом спільності основоположних ідей, які поширюються в гло-



бальному або регіональному європейському масштабі. До таких ідей, насамперед, належить повага до людської гідності, антропоцентризм, зростаюче значення правової держави, що пов'язується із загальним визнанням як вищих цінностей людської гідності, автономії особистості та її свободи. До нових ідейних зрушень відноситься і здатність визнати верховенство міжнародного права, про що йшлося раніше. Спільність ідей призводить до спільності рішень навіть в країнах із різним правовим ладом. Прозорість процесу зближення країн, процесу розширення і поглиблення зв'язків між ними, істотний вплив норм Європейського Союзу (далі – ЄС) та Ради Європи, а також глобальне утвердження єдиних цінностей, насамперед, в області прав людини, – все це сприяє появі загальних політичних і правових інститутів.

Ще однією тенденцією конституційного розвитку є посилення тотожності або так звана універсалізація конституційного права різних країн із погляду «набору» конституційно-правових норм та інститутів, складових його системи. Поступово під час практичної діяльності та взаємовпливів, особливо після краху тоталітаризму на межі 80–90-х рр. ХХ ст., визначилося більш-менш загальне коло відносин, інститутів конституційного права, які, передусім, зафіксовані в конституціях. Але така схожість стосується лише найбільш загальних рис і принципів.

Одночасно з тенденцією універсалізації проявляється інша тенденція: диверсифікація конституційного права, або розширення різноманіття конституційно-правових інститутів. У конституційну матерію проникають унікальні інститути, які відображають історичні, національні й інші особливості народів різних країн, різноманітніше стає їх зміст. Це збагачує конституційне право. Нації та держави, що були раніше «непомітними» в конституційному вимірі, нині роблять свій вагомий внесок у розвиток теорії та практики конституційного права [5].

На мою думку, доцільно виділити ще три тенденції конституційного розвитку:

1. Реформування конституційно-правового статусу органів влади та їх компетенції. Конституції майже всіх держав, з одного боку, закріплюють основні засади функціонування органів влади, а з другого боку – регламентують владні повноваження державних інститутів. Тобто проблема досягнення оптимальної моделі організації державної влади є важливою в процесі конституційних відносин. Наприклад, ухвалений 2 червня 2016 р. Закон «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» та Проект Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)».

2. Визнання засад миру. Зазначена тенденція мала місце після закінчення Другої світової війни, бажання переважної більшості держав не допу-

стити виникнення глобальних світових конфліктів спонукало їх до входження у світову систему забезпечення миру та міжнародної безпеки. Так, преамбула французької Конституції встановлює, що «за умов взаємної згоди Франція допускає обмеження свого суверенітету, необхідні для досягнення і захисту миру». Подібні положення містяться також у Конституції Італії.

3. Становлення зовнішньої політики щодо членства в міжнародних організаціях і блоках. Утворення на сучасному етапі різних економічних, політичних і військових блоків призвело до включення в конституції країн-членів норм, спрямованих на обмеження їх державного суверенітету, на передачу органам таких блоків істотних прав, що належали вищим органам державної влади цих країн. Правда, такі рішення можуть прийматися тільки парламентами, кваліфікованою більшістю їх членів. Такі норми містяться, наприклад, в основних законах держав, які є членами Європейського Союзу.

Що стосується України, на думку А. Крусян, основними тенденціями сучасного конституційного розвитку, відповідно до яких має бути здійснена модернізація Конституції України, є: вдосконалення конституційного ладу в напрямі ефективізації організації та функціонування державної влади з необхідним її обмеженням на принципах конституціоналізму; формування громадянського суспільства; забезпечення і захист прав та інтересів людини; конституційне закріплення принципу взаємодії органів державної влади та відповідного конституційно-правового механізму такої взаємодії; визначення конституційного статусу регіональних мов; конституційне забезпечення здійснення адміністративно-територіальної та муніципальної реформ, які повинні бути спрямовані на децентралізацію публічної влади; необхідність удосконалення організації та ефективізації здійснення публічної влади на місцевому рівні; розширення способів регулювання суспільних відносин у публічно-правовій сфері, зокрема й з використанням для цього договірних основ як умов реалізації демократичних принципів конституціоналізму, як універсального інструмента децентралізованого управління, як форми взаємодії між центральними органами державної влади та місцевими органами публічної влади (державними і публічно-самоврядними), а також як способу узгодження інтересів і цілеспрямованості спільних дій інших суб'єктів конституційних відносин; науково-теоретичне обґрунтування, конституційно-правове закріплення гарантій і відповідних правових механізмів для подальшого поступального розвитку форм безпосередньої демократії в Україні; конституційне визначення порядку ухвалення нової Конституції [6].

Ю. Тодика й О. Тодика серед головних тенденцій конституційного розвитку в Україні виділяють: 1) правове забезпечення дійсного суверенітету України, становлення її як самостійної, незалежної держави; 2) деідеологізацію конституційного законодавства; 3) гуманізацію всіх конституційно-правових інститутів, перенесення центру ваги на забезпечення прав і свобод людини, які визнаються в Україні найвищою цінністю (ст. 3 Конституції) [7], визнання невідчужуваності та нерушимості її прав і свобод (ст. 21), неможливості їх скасування, звуження змісту й обсягу наявних прав і свобод (ст. 22); 4) нормативну регламентацію в конституційному праві України, зорієнтовану на врахування позитивного світового конституційного досвіду, найважливіших демократичних цінностей; 5) бурхливу законотворчість як визначальну тенденцію конституційно-правового регулювання; 6) збільшення в конституційно-правовому матеріалі процесуально-процедурних норм. Водночас ні кількість процесуально-процедурних механізмів, відповідних норм, ні їх якість ще не відповідає реальним потребам конституційного реформування суспільства на сучасному етапі; 7) процес формування нових конституційно-правових інститутів в межах галузі конституційного права України, серед яких особливу роль відіграє інститут конституційного ладу України; 8) реформування нормативної бази конституційного права України, що супроводжується паралельним процесом структурного реформування державного механізму. Про це, зокрема, свідчить розроблення Концепції адміністративної реформи, інших правових реформ в Україні; 9) перехід до ринкових відносин як чинник формування конституційних установ, утворюючих рівні можливості функціонування різних форм власності [8].

Аналіз і зіставлення світових і національних тенденцій становлення та розвитку конституційного права призводить до висновків про те, що сучасне конституційне право зосереджено на власному матеріальному зрізі, оскільки акцентується увага на конституціоналізації та інституціоналізації його матеріальних інститутів, зокрема прав і свобод, конституційного ладу, державної влади.

Крім того, під час виявлення тенденцій становлення конституційного права та процесу варто брати до уваги не тільки юридичний і формальний аспекти їх розвитку, а й фактичний, навіть якщо він виходить за межі попередніх. В. Цоклан зазначав, що в конституційній доктрині існують положення щодо тенденцій розвитку як галузі конституційного права загалом, так і складників його системи – норм конституційного права, окремих його інститутів, наприклад, – тенденції сучасного розвитку прав людини; галузевих явищ, наприклад, – тенденції розвитку та вдосконалення системи сучасних джерел конституційного права; або

міжгалузевих – тенденції розвитку адміністративних послуг як виду публічних послуг, регулювання яких має конституційно-адміністративну природу, оскільки в умовах домінування гуманістичної концепції адміністративного права в науці та практиці важко надати чітке розмежування між, наприклад, адміністративними послугами та конституційними, муніципальними послугами. По суті надання або отримання публічних послуг є одним із засобів реалізації, насамперед, конституційних прав і свобод [9].

Сьогодні в Україні ухвалено та діє багато кодексів, які є основними джерелами права. Шляхом кодифікації впорядковані процесуальні норми, які регламентують порядок вирішення справ різних категорій у судах загальної юрисдикції. Не викликають подиву, наприклад, розмови про Нормотворчий кодекс, Муніципальний кодекс, Містобудівельний кодекс, Кодекс добросовісної поведінки службових осіб тощо.

Водночас поза кодифікацією залишається порядок здійснення судочинства Конституційним Судом України, який відповідно до норм Конституції України є єдиним органом конституційної юрисдикції держави.

Тому доречними й обґрунтованими є висловлювання фахівців, які вважають за необхідне ухвалення Кодексу конституційного судочинства України для впорядкування діяльності Конституційного Суду України під час здійснення своїх повноважень, зокрема з метою встановлення чітких процесуальних строків, в межах яких Конституційний Суд України повинен здійснювати ті чи інші процесуальні дії [10].

Отже, об'єктом кодифікації на сучасному етапі розвитку конституційного процесу є конституційні процедури, переважна більшість яких регламентується окремими конституційними законами, зокрема «Про всеукраїнський та місцеві референдуми», «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори Президента України», «Про Конституційний Суд України» тощо. Тобто спостерігається тенденція та перспектива внесення змін або ухвалення нових конституційних процедурно-процесуальних норм шляхом детального процесуально-правового регулювання на рівні окремих законів. Такий процес може бути нами охарактеризований як інституціональна кодифікація, а на рівні Конституції України – рекодифікація [11].

Отже, основні тенденції конституційного розвитку є втіленням конституційного процесу, що розвивався протягом багатьох століть. Вони сприяють покращенню юридичного фундаменту державного і суспільного життя, прав людини і законності, правопорядку та стабільності інститутів влади.

Сучасні конституційні принципи взаємин держави, суспільства і людини є відображенням основних тенденцій конституційного розвитку.

Перспективи подальших досліджень у зазначеному напрямі полягають у вивченні іноземного досвіду, оскільки аналіз і врахування таких тенденцій є запорукою успішних реформ.

### Література

1. Куненко І. Види конституційного процесу : поняття та особливості реалізації / І. Куненко // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 4. – С. 104–108.
2. Стецюк П. Конституційний розвиток у сучасному світі : теоретико-методологічні аспекти / П. Стецюк // Юридичний вісник : цоквартальний журнал. – 2015. – № 3. – С. 107–112.
3. Оніщук М. Відповідальне правління і народний суверенітет : нотатки до конституційного творення / М. Оніщук, М. Савчин // Вісник Національної академії правових наук України : зб. наук. праць. – 1993. – 2013. – № 2. – С. 115–125.
4. Маклаков В. Конституційне право зарубіжних країн. Загальна частина : [підр. для студентів юрид. вузів і фак.] / В. Маклаков. – М. : Волтерс Клувер, 2006. – 896 с.
5. Райнер А. Європейське конституційне право : деякі роздуми про концепцію, що виникла в другій половині двадцятого століття // Конституційне право : Східноєвропейський огляд. – 2001. – № 4. – С. 110.
6. Крусян А. Модернізація Конституції України : досвід, сучасність та перспективи / А. Крусян // Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». – Т. 11. – 2012. – 488 с. – С. 235–247.
7. Конституція України : прийнята 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Тодика Ю. Конституційне право України : [навч. посіб.] / Ю. Тодика, О. Тодика. – Харків : Рейдер. – 2005. – С. 142–144.
9. Цоклан В. Теоретико-методологічні основи системи сучасних джерел конституційного права України / В. Цоклан // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2008. – № 7/8. – С. 86.
10. Електронна демократія : Законопроекти : Кодекс конституційного судочинства [Електронний ре-

сурс]. – Режим доступу : <http://www.democracy.com.ua/ua/bill/243/>.

11. Гуггенбергер Б. Теория демократии // Полис. – 1991. – № 4. – С. 7.

### Анотація

**Неуров А. О. До визначення тенденцій конституційного розвитку.** – Стаття.

У статті надано визначення «тенденцій конституційного розвитку», детально розібрано їх зміст, визначено вплив соціальних та інших чинників на конституційний розвиток, а також проаналізовано стан нинішніх тенденцій в Україні.

**Ключові слова:** конституція, конституційний розвиток, тенденції конституційного розвитку, конституціоналізм, конституційний процес.

### Аннотация

**Неуров А. А. К определению тенденций конституционного развития.** – Статья.

В статье дано определение «тенденций конституционного развития», детально разобрано их содержание, определено влияние социальных и других факторов на конституционное развитие, а также проанализировано состояние нынешних тенденций в Украине.

**Ключевые слова:** конституция, конституционное развитие, тенденции конституционного развития, конституционализм, конституционный процесс.

### Summary

**Neurov A. A. Towards defining the tendencies of constitutional development.** – Article.

The article provided a definition of “constitutional development trends” in detail dismantled their content, the influence of social and other factors on constitutional development and analysis of current trends in Ukraine.

**Key words:** constitution, constitutional development, trends of constitutional development, constitutionalism, constitutional process.

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 347.73

*Р. Г. Браславський**докторант кафедри фінансового права**Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

### ПРИНЦИП МІЖВІДОМЧОГО СПІВРОБІТНИЦТВА КОНТРОЛЮЮЧИХ ОРГАНІВ У КОНТЕКСТІ ВІДНОСИН, ПОВ'ЯЗАНИХ З УНИКНЕННЯМ ПОДВІЙНОГО ОПОДАТКУВАННЯ

На сьогодні дедалі гучніше лунають заклики з приводу пошуку оптимальних форм міжвідомчого співробітництва органів публічної влади. Відповідні процеси зумовлюються насамперед тим, що саме шляхом забезпечення поступального й належного організаційного обрамлення міжуправлінської взаємодії можна досягти позитивних результатів у реалізації державної політики в тих чи інших сферах суспільної діяльності. При цьому варто зауважити, що проблематика модернізації міжвідомчого співробітництва є насамперед питанням, що пов'язане із забезпеченням належного рівня координації в діяльності органів публічної влади. Міжвідомче співробітництво може мати як внутрішньонаціональний, так і міждержавний характер. В аспекті питань, що стосуються уникнення подвійного оподаткування, мова йде саме про міжвідомче співробітництво контролюючих органів конкретних договірних держав. Зазначимо, що належність реалізації міжвідомчої взаємодії в такій специфічній сфері суспільних відносин забезпечується за допомогою дійсної, а не ілюзорної реалізації такого вихідного положення, як принцип міжвідомчого співробітництва контролюючих органів договірних держав.

Для належності подальшого аналізу піднятої проблематики вважаємо за доцільне розглянути змістове наповнення поняття «співробітництво». Так, під співробітництвом варто розуміти процес сумісної діяльності двох і більше суб'єктів заради досягнення конкретної мети. Тобто для означення певної діяльності як такої, що здійснюється в межах співробітництва, ключовими є такі аспекти: кількісний (здійснюється за допомогою залучення не менш як двох суб'єктів) та телеологічний (відповідна діяльність здійснюється з метою досягнення певної конкретної цілі). Що ж стосується такого поняття, як «міжвідомчий», то під ним варто розуміти діяльність двох чи більше публічно-владних суб'єктів, які є організаційно обрамленими в самостійні інститути публічної влади. При цьому ми повинні чітко усвідомлювати, що «міжвідомчість» включає в себе діяльність

суб'єктів, які належать до органів як однієї, так і різних гілок влади. Якщо розглядати міжвідомчу діяльність у межах угод про уникнення подвійного оподаткування, то вона має місце в межах співробітництва контролюючих органів договірних держав. Таким чином, варто констатувати, що в досліджуваній специфічній сфері суспільних відносин міжвідомче співробітництво здійснюється в межах взаємодії органів, які належать до тотожних гілок влади, а їх діяльність підпорядковується досягненню цілей держави в чітко визначеній, вузькій сфері урядування – реалізації фіскальної функції держави. У контексті міждержавних угод про уникнення подвійного оподаткування зауважимо, що під міжвідомчим співробітництвом варто розуміти формування зв'язків і встановлення договірних відносин між контролюючими органами договірних держав із метою пошуку спільних рішень, які виникають у сфері відносин, що пов'язані з уникненням подвійного оподаткування.

Міжвідомче співробітництво контролюючих органів договірних держав є однією з форм міжнародного співробітництва. Саме тому для послідовності здійснюваного дослідження ми повинні розглянути характер та основи правової природи міжнародного співробітництва.

Більшість учених розглядають посилення міжнародного співробітництва як запоруку подальшого сталого розвитку людства. Водночас варто зазначити, що останнім часом дедалі гучніше лунає критика в бік поступального та посиленого поглиблення міжнародних взаємозв'язків, що, на думку низки дослідників, може зашкодити національним суверенним інтересам. При цьому необхідно звернути увагу на влучне твердження І.І. Лукашука, що саме державний суверенітет являє собою необхідну передумову належного й прогресивно орієнтованого співробітництва держав, яке засновується на засадах їх суверенної рівності. Крім того, автор зауважує, що на сьогодні гармонійне співіснування держав не вбачається можливим без забезпечення гармонійного та послідовного співробітництва між ними [1, с. 74].



Як влучно зауважував Ф. Ліст, основна ідея міжнародного права полягає в забезпеченні належного спілкування держав. При цьому вчений акцентував увагу на похідних від вищезазначеної ідеї праві та обов'язку будь-якого члена міжнародного співтовариства (держави) підтримувати перманентні зв'язки з іншими членами міжнародно-правової взаємодії [2, с. 140].

Відповідне міжнародне співробітництво ґрунтується на вихідних положеннях права, до яких належить, зокрема, такий загальний принцип, як принцип співробітництва. Що ж стосується місця принципу співробітництва в системі загальних вимог міжнародного права, то, як слушно зазначає В.І. Кузнецов, відповідне вихідне положення посідає особливе, одне з головних місць у системі вихідних положень міжнародного права, що постає насамперед із сутності й соціальної ролі такого феномена, як співробітництво держав і народів [3].

Р.А. Каламкарян розглядає виникнення принципу співробітництва держав як наслідок ускладнення та розширення варіативності міжнародних зв'язків, які складаються в сучасному світі. Становлення принципу співробітництва держав зумовлюється насамперед політичною й економічною необхідністю такої взаємодії між розвиненими країнами та країнами, що розвиваються, задля забезпечення гармонійного розвитку людства загалом [4, с. 175].

Водночас, на думку науковців деяких шкіл міжнародного права, зобов'язання держав співпрацювати має скоріш не правову, а політико-декларативну природу. Схожі міркування сьогодні не узгоджуються з дійсністю. Натомість у минулому склалась практика, за якої співпраця була добровільним актом державної влади, проте потім розвиток міжнародних відносин привів до того, що добровільний акт став являти собою юридичне зобов'язання [3].

Досліджуючи цей аспект, варто підтримати позицію М.О. Баймуратова, згідно з якою зобов'язання країн щодо обопільної співпраці зазвичай наперед встановлює старанне додержання країнами міжнародно-правих норм. У разі нехтування будь-якою країною власними зобов'язаннями, що є похідними від міжнародно-правових норм і загально визнаних принципів міжнародного права, такими діями відповідна країна підриває базис співпраці [5].

У вищезазначених підходах правників було розглянуто насамперед загальне положення, що стосується міжнародного співробітництва держав. У цьому разі варто зауважити, що загальний принцип співробітництва співвідноситься зі специфічним принципом міжвідомчого співробітництва контролюючих органів договірних держав як вихідне положення загального та спеціального

характеру. У загальнофілософському розумінні вони співвідносяться як ціле (загальний принцип) і частина (спеціальний принцип). Такий підхід зумовлюється насамперед тим, що принцип співробітництва визначає основоположну ідею, закладає основи регулятивних вимог, на яких вибудовується спеціально-юридична дія принципу міжвідомчого співробітництва контролюючих органів договірних держав. Принцип міжвідомчого співробітництва контролюючих органів договірних держав є фактично інтегративним складником відповідного загального вихідного положення. Водночас ми повинні чітко усвідомлювати, що саме відповідне вихідне положення являє собою специфічний галузевो-орієнтований прояв такого загального положення, як принцип співробітництва. Зазначимо, що сфера дії принципу міжвідомчого співробітництва держав, на відміну від загального принципу, охоплює саме сферу відносин, які стосуються уникнення подвійного оподаткування.

Принцип міжвідомчого співробітництва контролюючих органів договірних держав отримує своє непряме закріплення (може бути синтезований за допомогою системного аналізу нормативних положень) у межах типових конвенцій ООН та ОЕСР, що стосуються уникнення подвійного оподаткування [6], двосторонніх конвенцій про уникнення подвійного оподаткування [7], Конвенції про взаємну адміністративну допомогу в податкових справах [8]. У межах дослідження ми будемо звертати увагу насамперед на вимоги принципу міжвідомчого співробітництва контролюючих органів договірних держав, які отримали своє закріплення в межах двосторонніх угод про уникнення подвійного оподаткування. Відповідний підхід зумовлюється насамперед тим, що в межах двосторонніх договорів про уникнення подвійного оподаткування цей принцип закріплюється як обов'язкове для дотримання вихідне положення, тоді як у межах типових конвенцій ООН та ОЕСР він визначається радше як рекомендаційний припис, адже відповідні нормативні акти належать до так званого м'якого права. Що ж стосується Конвенції про взаємну адміністративну допомогу в податкових справах, то вона, на відміну від двосторонніх конвенцій про уникнення подвійного оподаткування, визначає порядок такої міжвідомчої взаємодії, деталізує окремі організаційні аспекти взаємодії, проте не закладає вихідні основи аналізованого специфічного принципу податкового права.

Принцип міжвідомчого співробітництва контролюючих органів договірних держав, як і будь-яке специфічне вихідне положення, має низку характерних рис, які формують його комплексну характеристику. Так, до ознак досліджуваного принципу можна віднести такі:

а) міжнародно-правовий характер – принцип міжвідомчого співробітництва контролюючих органів договірних держав отримує своє закріплення в межах як універсальних, так і партикулярних (міждержавних) міжнародних нормативно-правових актів;

б) організаційний характер – досліджуване висхідне положення має своїм спрямуванням встановити основи організаційної взаємодії контролюючих органів договірних держав, оптимізувати (раціоналізувати) чи модернізувати її, що забезпечується шляхом конструювання ефективних та алгоритмізованих механізмів відповідної взаємодії;

в) специфічно орієнтований характер дії – принцип міжвідомчого співробітництва контролюючих органів договірних держав має своїм призначенням забезпечити впорядкування взаємодії контролюючих органів у межах специфічних організаційних відносин з обміну інформацією, взаємного узгодження позицій договірних сторін, допомоги в податкових справах.

Як уже зазначалося, досліджуваний специфічний принцип податкового права отримує свою реалізацію в межах вузької, специфічно-галузевої сфери суспільної діяльності. Принцип міжвідомчого співробітництва висуває регламентаційні вимоги до таких трьох форм міжвідомчого співробітництва контролюючих органів договірних держав, як взаємне узгодження, обмін інформацією та допомога в зборі податків.

Зауважимо, що всі форми міжвідомчого співробітництва реалізуються в конкретній процедурній формі. При цьому алгоритми процедурної взаємодії в межах вирішення конкретного питання встановлюються за правилом *ad hoc* (від лат. «для цього випадку», «для досягнення відповідної цілі»). Цей підхід зумовлюється насамперед казуальністю такої взаємодії та відмінностями в організації й правових основах діяльності контролюючих органів різних держав. При цьому в окремих випадках існує необхідність міжвідомчого погодження процедур, їх коригування внаслідок специфіки питання, на вирішення якого вони спрямовані. Формування процедур за правилом *ad hoc* має також своїм завданням забезпечити взяття до уваги інтересів і позицій взаємодіючих сторін. Також цей підхід до алгоритмізації міжвідомчої взаємодії допомагає більшою мірою забезпечити рефлексію організаційних та управлінських підходів із поточною суспільно-політичною й соціально-економічною ситуацією.

Як зазначалося, принцип міжвідомчого співробітництва контролюючих органів договірних держав може отримувати прояв у трьох формах міжінституційної взаємодії. Для наочності розуміння форм відповідної діяльності варто розглянути варіативність її проявів. Так, процедура взаємного узгодження включає в себе такі компоненти:

а) взаємодію контролюючих органів договірних держав із метою недопущення подвійного

оподаткування зобов'язаного суб'єкта податкових відносин, який звернувся до контролюючого органу однієї з договірних держав із приводу належного (такого, що суперечить положенням конвенції про уникнення подвійного оподаткування) оподаткування його доходів (відповідне питання вирішується шляхом досягнення взаємного погодження);

б) досягнення домовленості з приводу тлумачення конкретних положень двосторонньої конвенції про уникнення подвійного оподаткування;

в) створення спільної комісії договірних держав для вирішення проблеми подвійного оподаткування;

г) проведення переговорів, взаємних консультацій, розроблення двосторонньої процедури, умов, способів і методів реалізації процедур взаємного узгодження;

г) створення арбітражу для розгляду конкретного випадку (якщо договірні держави не можуть досягти погодження шляхом реалізації консультаційних і переговорних процедур (позитивних)).

Що ж стосується обміну інформацією, то він включає в себе такі етапи:

а) обмін інформацією, яка сприяє належній реалізації конвенційних положень (за своїм правовим режимом така інформація є конфіденційною, тобто належить до інформації з обмеженим доступом);

б) надання арбітражному органу, створеному в межах процедур взаємного узгодження, такої інформації, що може бути корисна йому для належності розгляду конкретного питання;

в) збір однією з договірних держав інформації, яка запитується іншою договірною державою;

г) розроблення в межах консультаційних процедур методів і способів обміну відповідною інформацією.

Коли ж мова йде про допомогу в зборі податків, то вона інтегрує в собі такі дії:

а) сприяння контролюючими органами однієї договірної держави в стягненні з боржника конкретної суми податкового боргу, що була визначена та правомірно донарахована такому боржнику контролюючими органом іншої договірної держави;

б) дії однієї з договірних держав із розстрочення чи відстрочення виплати боржником власного податкового боргу, про стягнення якого запитує інша договірна держава;

в) встановлення договірними державами правил із приводу розміру мінімальної суми податкового боргу, яка може бути стягнута однією договірною державою за запитом іншої договірної держави;

г) вжиття заходів щодо збереження (забезпечення подальшого стягнення) суми податкового боргу, яка запитується, для її подальшого стягнення однією з договірних держав.

Зауважимо, що коли мова йде про діяльність із допомоги в стягненні податків, то вона спрямовується насамперед не на створення умов для уникнення подвійного оподаткування, а на забезпечення дійсної реалізації такого похідного вихідного положення, як принцип обов'язковості оподаткування.

### Література

1. Лукашук И.И. Современное право международных договоров : в 2 т. / И.И. Лукашук. – М., 2004–2005. – Т. 1. – 2004. – 672 с.
2. Лист Ф. Международное право в систематическом изложении / Ф. Лист ; пер. с нем. под ред., с предисл. В.Э. Грабарь. – 4-е рус. изд., испр., и доп. – Юрьев (Дерпт) : Тип. К. Маттисена, 1917. – 674 с.
3. Международное право : [учебник] / отв. ред. : В.И. Кузнецов, Б.Р. Тузмухамедов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма, 2007. – 944 с.
4. Каламкьян Р.А. Международное право : [учебник] / Р.А. Каламкьян, Ю.И. Мигачев. – М. : Эксмо, 2004. – 688 с.
5. Баймуратов М.О. Міжнародне право / М.О. Баймуратов. – Х. : Одісей, 2002. – 672 с.
6. Типовая конвенция Организации Объединенных Наций об избежании двойного налогообложения в отношениях между развитыми и развивающимися странами [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://www.un.org/esa/ffd/documents/UN\\_Model\\_2011\\_UpdateRu.pdf](http://www.un.org/esa/ffd/documents/UN_Model_2011_UpdateRu.pdf).
7. Щодо міжнародних договорів про уникнення подвійного оподаткування : лист Державної фіскальної служби України від 30 січня 2015 р. № 2809/7/99-99-12-01-03-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/mijnarodne-/chinni-dvostoronni-mijuryado/196979.html>.
8. Конвенція про взаємну адміністративну допомогу в податкових справах від 25 січня 1988 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_325](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_325).

### Анотація

**Браславський Р. Г. Принцип міжвідомчого співробітництва контролюючих органів у контексті відносин, пов'язаних з уникненням подвійного оподаткування. – Стаття.**

У статті досліджується принцип міжвідомчого співробітництва контролюючих органів в аспекті відносин, пов'язаних з уникненням подвійного оподаткування. Автор зауважує, що не будь-яка діяльність має характер співробітництва, а лише та, яка відповідає кількісному й телеологічному аспектам співробітництва. Наголошується на тому, що міжвідомче співробітництво контролюючих органів договірних держав є однією з форм міжнародного співробітництва, а тому принцип міжвідомчого співробітництва у сфері уникнення подвійного оподаткування є спеціальним порівняно з принципом міжнародного співробітництва держав. У статті також розкри-

ваються характерні риси й форми реалізації принципу міжвідомчого співробітництва контролюючих органів.

**Ключові слова:** податкове право, принципи податкового права, податкове законодавство, подвійне оподаткування, принцип міжвідомчого співробітництва контролюючих органів.

### Аннотация

**Браславский Р. Г. Принцип межведомственного сотрудничества контролирующих органов в контексте отношений, связанных с предотвращением двойного налогообложения. – Статья.**

В статье исследуется принцип межведомственного сотрудничества контролирующих органов в аспекте отношений, связанных с предотвращением двойного налогообложения. Автор отмечает, что не всякая деятельность имеет характер сотрудничества, а только та, которая соответствует количественному и телеологическому аспектам сотрудничества. Подчеркивается, что межведомственное сотрудничество контролирующих органов договаривающихся государств является одной из форм международного сотрудничества, а поэтому принцип межведомственного сотрудничества в сфере избежания двойного налогообложения является специальным по сравнению с принципом международного сотрудничества государств. В статье также раскрываются характерные черты и формы реализации принципа межведомственного сотрудничества контролирующих органов.

**Ключевые слова:** налоговое право, принципы налогового права, налоговое законодательство, двойное налогообложение, принцип межведомственного сотрудничества контролирующих органов.

### Summary

**Braslavsky R. H. The principle of interdepartmental cooperation of controlling bodies in the context of relations related to the prevention of double taxation. – Article.**

The article explores the principle of interdepartmental cooperation of controlling bodies in the aspect of relations related to the prevention of double taxation. The author notes that not all activities have the character of cooperation, but only one that corresponds to the quantitative and teleological aspects of cooperation. It is noted that interdepartmental cooperation of the controlling bodies of the contracting states is one of the forms of international cooperation, as a consequence the principle of interdepartmental cooperation in the field of avoidance of double taxation is special in comparison with the principle of international cooperation of states. The article also reveals the characteristic features and forms of implementation of the principle of interagency cooperation of the controlling bodies.

**Key words:** tax law, principles of tax law, tax legislation, double taxation, principle of interdepartmental cooperation of controlling bodies.



УДК 342.98

**О. С. Булгаков***здобувач кафедри адміністративного та господарського права  
ДВНЗ «Запорізький національний університет»*

## СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ІНСТИТУТУ ПАТРОНАТНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ: ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ

Постановка проблеми. Становлення та розвиток державної служби в Україні є процесом, який постійно зазнає трансформаційних змін і привертає багато уваги як з боку громадськості, так і з боку світової спільноти. Однією з новел чинного законодавства про державну службу є виділення патронатної служби.

Теоретичне підґрунтя статті становлять праці, присвячені розробленню проблем державної служби та публічної служби загалом. У працях В. Авер'янова, Г. Атаманчука, Ю. Битяка, Н. Бондаренко, С. Дубенко, О. Лазор, В. Малиновського, В. Манохіна, А. Ноздрачова, І. Письменної, С. Серьогіна та інших науковців зазначено результати досліджень щодо визначення сутності категорії державної служби, зроблено висновки щодо критеріїв її співвідношення з іншими видами діяльності, чинників її дестабілізації (корупції, кар'єризму, бюрократизму та ін.) тощо. Однак питання розгляду адміністративно-правових спорів за участю працівників патронатної служби залишено поза увагою науковців, що визначило актуальність обрання теми дослідження та зумовило його мету.

Виклад основного матеріалу. Основна спрямованість Кодексу адміністративного судочинства України – захист прав, свобод, інтересів фізичних, юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку органів державної влади, місцевого самоврядування, їх службових посадових осіб (ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України).

Відповідно до ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України, до юрисдикції адміністративних судів належать адміністративно-правові спори, що виникають у сфері проходження публічної служби. Водночас законодавче визначення поняття публічної служби є доволі умовним, і такий інститут швидше перебуває на стадії трансформації, ніж сталого розвитку.

Згідно з п. 15 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України, публічна служба розуміється як «діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування».

Аналіз такого визначення поняття свідчить про дескриптивний підхід до розуміння його сутності, тобто законодавець не визначає ознаки публічної служби, що відрізняють її від інших видів трудової діяльності, а лише наводить перелік посад, перебування на яких дорівнюється до проходження публічної служби. Однак такий перелік не є вичерпним, і має бланкетний характер, відсилаючи до таких категорій, як державна, дипломатична, альтернативна й інші види служб.

До проблем застосування такого підходу варто віднести необґрунтоване об'єднання «політичної» служби та державної служби. Адже підґрунтям політичної служби є процес здобуття державної влади шляхом політичної боротьби, формуванням політичних сил, коли перемагає швидше політична ідеологія, аніж професійні якості окремих службовців. Для державної служби такий підхід непридатний [1, с. 165].

Необхідно звернути увагу на пропозицію В. Авер'янова й О. Андрійко визначати похідний характер категорії публічної служби від категорії публічної адміністрації, де остання розуміється як сукупність державних і недержавних суб'єктів публічної влади, ключовими структурними елементами якої є органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування [2, с. 54].

Отже, визначення публічної служби вимагає перегляду і доопрацювання.

Актуальність проведення дослідження обумовлена необхідністю пошуку шляхів удосконалення нормативно-правового розуміння категорії публічної служби, її складників.

Діяльність держави, функціонування її управлінського апарату здійснюються через державну службу. Ставлення до державної служби, її організації, регламентації та проходження державними службовцями є показником устрою держави та її апарату. Розбудова демократичної правової соціальної української держави зумовлює необхідність формування сучасної системи державної служби в Україні.

С. Ожегов визначає службу як роботу, заняття службовця, а також місце його роботи у будь-якій сфері діяльності. Водночас службовець є особою, яка працює за наймом у різних установах, а також у сфері обслуговування [3]. Отже, поняття «служба» розуміють як професійну діяльність, сферу діяльності, систему організацій, установ і підприємств, певний соціально-правовий інститут.



Публічну службу прийнято поділяти на муніципальну та державну. Як зазначає Ю. Старілов, «у даний час у теорії державної служби (точніше, у теорії публічної служби) поряд з поняттям «державний службовець» («державна служба») використовується поняття «муніципальний службовець» («муніципальна служба»). Термін «муніципальна служба» вживається в нормативних актах і позначає діяльність осіб, зайнятих здійсненням функцій в органах місцевого самоврядування» [4, с. 635]. Державна і муніципальна служби є окремими різновидами служби в Україні.

Водночас зберігається єдиний підхід до розуміння функціональної складової прав і обов'язків посадових осіб муніципальної та державної служби, їх відповідальності, кола повноважень, процедури призначення на посаду, а також особливостей припинення службових відносин тощо [4, с. 617], що обумовлює можливість об'єднання обох видів служби в межах єдиної публічної служби, що корелюється з підходом, визначеним у Кодексі адміністративного судочинства України.

У Законі України «Про державну службу» вперше визначається категорія патронатної служби (ст. 3) [5]. Згідно зі ст. 92 Закону України «Про державну службу», до посад патронатної служби віднесено посади радників, помічників, уповноважених і прес-секретаря Президента України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, його Першого заступника і заступника, працівників патронатних служб Прем'єр-міністра України й інших членів Кабінету Міністрів України, помічників-консультантів народних депутатів України, помічників і наукових консультантів суддів Конституційного Суду України, помічників суддів, а також посади патронатних служб в інших державних органах [5]. Встановлено, що на працівників патронатної служби поширюється дія законодавства про працю, крім ст. ст. 39-1, 41-43-1, 49-2 Кодексу законів про працю України, що встановлюють підстави для продовження і припинення трудових правовідносин.

Отже, правове регулювання проходження особою патронатної служби здійснюється відповідно до норм трудового й адміністративного права. Однак спеціальним законодавством детально також не врегульовані вищезазначені питання призначення та звільнення з посади представника патронатної служби.

Відповідно до Закону України «Про державну службу», патронатна служба визначена як складова частина державної служби [5]. Встановлено, що до патронатної служби належать такі службовці, як помічник, радник, керівник прес-служби чи інших посад, передбачених штатним розписом [6, с. 92].

Згідно зі ст. 157 Закону України «Про судоустрій та статус суддів», помічником судді може бути громадянин України, який має вищу юридичну освіту і вільно володіє державною мовою. Помічники суддів Верховного Суду повинні також мати стаж професійної діяльності у сфері права не менше трьох років. Водночас ч. ч. 3 і 4 ст. 157 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» визначено, що судді самостійно обирають помічників, помічники суддів із питань підготовки справ до розгляду підзвітні лише відповідному судді.

Призначення та звільнення помічника судді здійснюється за поданням судді за наказом керівника апарату відповідного суду [7]. Отже, по суті питання прийняття та звільнення з посади залежить від однієї особи та не залежить від проходження конкурсного відбору. І судова практика виходить із того, що кожний суддя суду загальної юрисдикції може мати помічника (ст. 157 Закону України «Про судоустрій та статус суддів») [7]. Правовий статус і умови діяльності помічників суддів визначаються Законом України «Про судоустрій та статус суддів». Водночас помічники суддів прикріплюються для кадрового та фінансового обслуговування до апарату відповідного суду, на них поширюється дія Закону України «Про державну службу». Однак безпосередньо Законом України «Про державну службу» не визначено права й обов'язки помічників суддів. Тому для визначення особливостей їх правового статусу необхідно керуватися низкою підзаконних актів.

Рішенням Ради суддів України від 25 березня 2011 р. № 14 затверджено Положення про помічника судді суду загальної юрисдикції [8]. Однак Рада суддів України за своїм статусом не може бути визнана органом державної виконавчої влади, а є, відповідно до ст. 125 Закону України «Про судоустрій та статус суддів», організаційною формою суддівського самоврядування. Ч. 1 ст. 5 Закону України «Про державну службу» визначено, що правове регулювання державної служби здійснюється Конституцією України, згаданим й іншими законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постановами Верховної Ради України, указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби. Тоді як ч. 1 ст. 154 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» допущено можливість встановлення особливостей статусу й умов діяльності помічника суддів, зокрема й відповідно до Положення про помічника судді, затвердженого Радою суддів України.

Ч. 3 ст. 157 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» встановлюється, що добір помічників суддів здійснюється самостійно, а отже, при-

значення та звільнення з посади помічника судді здійснюється керівником апарату відповідного суду за поданням судді [7].

Однак Закон України «Про судоустрій та статус суддів» не визначає особливостей здійснення процедури призначення на посаду та звільнення з посади помічника судді, не встановлює спеціальних гарантій захисту його службових прав, крім того, не вирішеним є колізійне питання особливостей правового статусу помічників суддів, які були призначені на посаду на підставі конкурсу (таке положення встановлювалось до набрання чинності Закону України «Про судоустрій та статус суддів» від 7 липня 2010 р.). Також не визначена така процедура Положенням про помічника судді.

Звернення до судової практики доводить праву незахищеність такої категорії державних службовців, поширеними є приклади судових рішень, коли взагалі факт подання позову звільнення помічником судді, де предметом було оскарження правомірності рішення судді про внесення подання про звільнення його помічника, визнається перешкоджанням у здійсненні публічної служби [9].

Ч. 2 ст. 71 Кодексу адміністративного судочинства України визначено, що в адміністративних справах про протиправність рішень, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує адміністративний позов. До того ж обов'язок доказування правомірності свого рішення покладається на відповідача і у справах про поновлення на публічній службі [9].

Висновки. Законодавче визначення правового статусу помічників суддів дозволить забезпечити їх від незаконного звільнення, сприятиме встановленню принципу законності та справедливості в здійсненні адміністративного судочинства. Відсутність нормативно-правового регулювання процедури звільнення помічника судді з посади спричинює неоднозначність судової практики, неповноту доказування у справі тощо.

Отже, зважаючи на спеціальні функції, покладені на помічників судді як представників патронатної служби, які полягають у забезпеченні реалізації права людини на справедливий суд, необхідним є визначення процедури прийняття та звільнення їх із посади, встановлення юридичних і соціальних гарантій, що сприятиме усуненню суперечностей, які виникають під час розгляду публічно-правових спорів за їх участю.

### Література

1. Янюк Н. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні / Н. Янюк // Вісник Львівського університету. Серія «Юридична». – 2010. – Вип. 51. – С. 162–167.
2. Авер'янов В. Актуальні завдання створення нового законодавства про державну службу в Україні /

В. Авер'янов, О. Андрійко // Юридичний журнал. – 2005. – № 8(38). – С. 53–55.

3. Ожегов С. Служба // Словарь русского языка / С. Ожегов; под ред. Н. Шведовой. – 18-е изд., стереотип. – М.: Русский язык, 1986. – 636 с.

4. Стариков Ю. Курс общего административного права: в 3-х т. – Т. I: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – М.: Издательство «Норма», 2002. – 728 с.

5. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. // Урядовий кур'єр. – 2015. – № 21.

6. Бондаренко Н. Правові аспекти патронатної служби / Н. Бондаренко // Вісник Вищої ради юстиції. – 2010. – № 2. – С. 90–97.

7. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 2 жовтня 2016 р. // Голос України. – 2016. – № 132–133.

8. Про затвердження Положення про помічника судді суду загальної юрисдикції: рішення Ради суддів України від 25 березня 2011 р. № 14 / Судова влада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://court.gov.ua/sudova-vlada/969076/pppsszu>.

9. Справа № 2-а-4830/11/2170: Ухвала Одеського апеляційного адміністративного суду України від 19 березня 2012 р. / Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56753754>.

### Анотація

**Булгаков О. С. Становлення та розвиток інституту патронатної служби в Україні: окремі проблеми.** – Стаття.

У статті автор порушує питання визначення та вирішення проблем нормативно-правового врегулювання проходження патронатної служби в Україні. Автором досліджує проблему необхідності законодавчого визначення статусу помічника судді. Визначено, що чинним законодавством фрагментарно вирішуються проблеми врегулювання суспільних відносин, пов'язаних із прийняттям і звільнення з посади помічника судді, що спричинює правову невизначеність відповідних процедур. Автором підкреслюється необхідність формування спеціальних норм законодавства в частині встановлення прав і свобод людини.

**Ключові слова:** адміністративно-правовий спір, державна служба, патронатна служба, помічник судді, поновлення на посаді, публічна служба.

### Аннотация

**Булгаков А. С. Становление и развитие института патронатной службы в Украине: отдельные проблемы.** – Статья.

В статье автор поднимает вопросы определения и решения проблем нормативно-правового регулирования прохождения патронатной службы в Украине. Автор изучает проблему необходимости законодательного определения статуса помощника судьи. Определено, что действующим законодательством фрагментарно решаются проблемы урегулирования общественных отношений, связанных с приемом и увольнением с должности помощника судьи, что приводит к правовой неопределенности соответствующих процедур. Автором подчеркивается необходимость формирования специальных норм законодательства в части установления прав и свобод человека.

**Ключевые слова:** административно-правовой спор, государственная служба, патронажная служба, помощник судьи, восстановление в должности, публичная служба.

### Summary

**Bulgakov O. S. Formation and development of the institution of patronage service in Ukraine: separate problems. – Article.**

In the article the author raises questions of the definition and solution of the problems of the regulatory legal regulation of the patronage service in Ukraine. The author raises the problems of the need for legislative determination of the status of assistant

judge. It is determined that the current legislation is rather fragmentary and in completely solved problems of the regulation of public relations associated with the admission and dismissal of an assistant judge, as a result leads to legal uncertainty of the relevant procedures. The author under lines the necessity of forming special norms of legislation in the part of establishing human rights and freedoms.

*Key words:* administrative-legal dispute, public service, patronage service, assistant judge, reinstatement.

УДК 343.412

**К. М. Буряк***аспірант кафедри адміністративного та кримінального права  
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара*

## **ПРИЧИНИ Й УМОВИ ПЕРЕШКОДЖАННЯ ЗАКОННИЙ ПРОФЕСІЙНИЙ ДІЯЛЬНОСТІ ЖУРНАЛІСТІВ В УКРАЇНІ**

Постановка проблеми. Сучасна українська журналістика переживає не найкращі часи. Щоденно засоби масової комунікації повідомляють про перешкодження законній професійній діяльності журналістів із боку окремих фізичних і юридичних осіб, навіть із проявами насильства. Саме тому особливої актуальності для кримінологічної науки набувають питання запобігання злочинам, передбаченим ст. 171 Кримінального кодексу (далі – КК) України.

Якість української журналістики сьогодні повинна бути кращою, такі вимоги сучасного громадянського суспільства, але, на жаль, маємо те, що маємо. Тому що в згаданій професії багато випадкових людей, часто неосвічених, але з великими амбіціями, які не усвідомлюють своєї відповідальності за свою роботу, що й позначається на внутрішній комунікації журналістів, зокрема щодо практики проведення журналістських розслідувань українською пресою та щодо дотримання редакціями засобів масової інформації (далі – ЗМІ) стандартів журналістської етики.

Журналісти повинні усвідомлювати, що основне їх призначення – інформування населення про діяльність органів державної влади й місцевого самоврядування, тобто ЗМІ є своєрідним посередником у налагодженні суспільних зв'язків між населенням і органами влади та місцевого самоврядування.

А тому, незважаючи на невелику кількість зареєстрованих злочинів, передбачених ст. 171 КК України, спостерігається тенденція до значного зростання випадків перешкоджань законній професійній діяльності журналістів. Отже, є всі підстави вважати, що вони відзначаються підвищеною суспільною небезпекою і потребують належних заходів реагування з боку держави та її інституцій, зокрема й правоохоронних структур і суду.

Метою статті є висвітлення причин і умов перешкодження законній професійній діяльності журналістів в Україні.

Джерельна база. Теоретичним підґрунтям написання статті стали праці таких вітчизняних і закордонних учених, як: Ю.М. Антоняна, М.І. Бажанова, О.М. Бандурки, А.І. Бойко, М.І. Ветрова, В.О. Глушкова, В.В. Голіни, В.К. Грищука, І.М. Даньшина, О.М. Джужі, А.П. Закалюка, А.Ф. Зелінського, І.Я. Козаченка, М.Й. Коржан-

ського, І.С. Заєць, О.М. Костенка, В.М. Кудрявцева, В.М. Лебедева, Ю.І. Ляпунова, П.П. Михайленка, А.В. Наумова, В.А. Ніконова, О.Є. Нікіфорова, П.М. Панченка, Д.В. Рівмана, А.В. Савченка, В.Я. Тація, Р.Б. Терновського, П.Л. Фріса, О.Н. Ярмиша, Н.М. Ярмиш, С.С. Яценка та інших правників.

Праці згаданих авторів мають важливе наукове і практичне значення щодо перешкоджань законній професійній діяльності журналістів в Україні. Проте варто визнати, що більшість робіт із досліджуваної тематики мають загальний характер, найчастіше вони є фрагментарними, але саме вони становлять підґрунтя для вироблення практичних рекомендацій щодо запобігання перешкодженню законній професійній діяльності журналістів в Україні.

Основний зміст статті. Ми погоджуємося з думкою вчених-кримінологів, що практика встановлення ознак перешкодження законній професійній діяльності журналістів в Україні має безсистемний характер, не охоплює загальних засад встановлення і запобігання вчиненню такого злочину. Відсутні й практичні рекомендації щодо оперування фактами примусу журналістів до поширення або відмови від поширення інформації, з якими доводиться зіштовхуватися правоохоронним органам у процесі розслідування такого виду злочинів.

Отже, проблема причин і умов злочинності, без перебільшення, є центральною для кримінологічної науки. Від її з'ясування та вирішення залежить досягнення головної мети кримінології – наукове обґрунтування рекомендацій щодо запобігання злочинності. Не є винятком і причини й умови вчинення кримінального правопорушення, передбаченого ст. 171 КК України.

Важливо наголосити, що дослідження перешкодження законній професійній діяльності журналістів в Україні має важливе теоретичне й практичне значення. Водночас логічним є розуміння того, що є причиною перешкодження законній професійній діяльності журналістів в Україні, і які сприяли виникненню таких правопорушень.

В юридичній літературі є сталим розуміння того, що причини – це ті чинники, які породжують злочинність як свій наслідок. Умови ж безпосередньо не продукують зазначене явище, але супроводжують його причини, забезпечують їх



розвиток і в такий спосіб сприяють виникненню та поширенню злочинних проявів у суспільстві.

Безпосередні причини й умови перешкоджання законній професійній діяльності журналіста в Україні пов'язані з конкретною особою, яка вчиняє злочин, а інакше ми не можемо розглядати її дії як кримінально протиправні. Як слушно зазначає І.С. Заєць, жодні зовнішні обставини не можуть бути визначальними причинами «перешкоджання», якщо вони не стали внутрішніми причинами людської діяльності.

Тобто, особа, на думку вченої, не може бути притягнута до кримінальної відповідальності, оскільки є лише пасивною ланкою в причинному ланцюжку, у фатальному перетинанні зовнішніх сил і обставин, що призвели до негативних наслідків [1, с. 451].

Обґрунтованою є позиція А.Р. Ратінова, що причиною злочину є суб'єктивний чинник – дефекти психології індивідуумів, соціальних спільностей. Своєю чергою, соціальні чинники, що зумовлюють формування криміногенної психології, є умовами злочинності [2, с. 3–33].

Отже, дотримуючись логіки висловлювання вченого, робимо висновок, що причина створює можливість певного наслідку, для настання якого потрібні ще й умови. Вітчизняний вчений-кримінолог А.П. Закалюк у власних дослідженнях наголошував, що антисуспільна спрямованість особистості, яка є безпосередньою причиною злочину, обумовлюється не однією, а багатьма причинами й умовами різного характеру [3, с. 199].

Цікавою для вивчення причин і умов перешкоджання законній професійній діяльності журналіста в Україні є позиція вітчизняного кримінолога І. М. Даньшина, який вважає, що злочинність об'єктивно пов'язана з багатьма економічними, соціальними, суспільно-психологічними, організаційно-управлінськими, демографічними й іншими явищами та процесами, які у своїй сукупності (одні більшою мірою, інші – меншою) детермінують її [4, с. 56].

Виходячи з того, що запобігання злочинності має системний характер, їй притаманні специфічні об'єкти, суб'єкти, засоби запобіжного впливу, які, на думку закордонного кримінолога А.І. Долгової, поділяються на:

– зовнішні для злочинності обставини, а якщо йдеться про індивідуальну злочинну поведінку – зовнішні для її суб'єкта – злочинця;

– внутрішні процеси, що відбуваються в самій злочинності, які призводять до відтворення, нерідко розширеного, злочинної поведінки, або – щодо злочину – процеси, що залежать, насамперед, від самого злочинця;

– процеси взаємодії злочинності та суспільства (зокрема й зміцнення системи соціального контролю, контролюючих і правоохоронних органів) [5, с. 434–435].

Крім того, останнім часом спостерігаються тенденції до дослідження причин і умов злочинної поведінки за допомогою статистичних порівнянь, створення моделі особистісних і соціальних характеристик окремих індивідів і визначення ступеня їхньої схильності до злочинної поведінки. На думку В.І. Шакуна, поза увагою лишаються загальні й соціальні причини й умови злочинності, що провокують індивідів на вчинення правопорушень і злочинів [6, с. 51]. Серед основних причин і умов перешкоджання законній професійній діяльності журналістів в Україні можна виділити такі:

– по-перше, ті, що криються у глибинних соціально-економічних і політичних суперечностях. Адже криміналізація економіки відбувається за суттєвого порушення інтересів суспільства і громадян, непрозорості та відсутності дієвого контролю за фінансово-економічними процесами в країні. Зазначене створює підґрунтя для появи в суспільстві потужної фінансової бази, розподілу сфер впливу, зокрема й на ЗМІ та журналістів, що їх представляють.

Хоча внаслідок зростання рекламного ринку дещо збільшилася кількість незалежних видань, залишається багато проблем. Більшість медіа слугують виразниками інтересів окремих фінансово-політичних угруповань, а отже, стають своєрідним «інструментом» у протистоянні владних структур, через що підвищується їх віктимність у таких ситуаціях. Для більшості власників ЗМІ є не джерелом прибутку, а засобом впливу на громадськість і владу.

– по-друге, проблема залежності засобів масової інформації від держави. Саме перехід до ринкової економіки та негативні наслідки такого процесу обумовили зміну моральних цінностей у суспільстві, суттєво вплинули на професійну діяльність журналістів в Україні. Отже, органи державної влади суто формально виконують вимоги щодо необхідності оперативного і всебічного реагування на звернення й повідомлення журналістів про факти втручання органів державної влади й органів місцевого самоврядування в діяльність засобів масової інформації, перешкоджання законній професійній діяльності журналістів. Тому є всі підстави говорити про зміцнення на задній план таких загальноприйнятих у цивілізованому світі моральних орієнтирів, як патріотизм, почуття вдячності, моральність тощо.

– по-третє, суттєві недоліки в роботі правоохоронних органів. Саме їхня діяльність повинна протистояти тиску на журналістів із боку криміналітету, забезпечити належну співпрацю правоохоронних органів із ЗМІ та, як наслідок, убезпечити журналістів.

– по-четверте, недоліки вітчизняного законодавства України та правозастосовної практики. Існування у КК України суміжних із перешкод-

жанням законній професійній діяльності журналістів складів злочинів; недосконалість редакції диспозиції ст. 171 КК України; відсутність однозначного розуміння поняття «професійна діяльність журналіста»; плутанина в розмежуванні понять «діяльність журналіста» і «журналістська діяльність»; відсутність гарантій електронних ЗМІ спричинюють помилки під час кваліфікації злочинів, передбачених ст. 171 КК України. Крім того, доступ журналістів до інформації стає все більш складним. Положення Закону України «Про інформацію» в частині права на отримання інформації та санкцій за відмову в ній практично не працюють.

Хоча Україна займає одне з перших місць на пострадянському просторі за кількістю й якістю законів, що присвячені діяльності масмедіа, рівень застосування таких законів на практиці, за твердженням самих журналістів, залишає бажати кращого.

– по-п'яте, зниження рівня свободи слова, що полягає в обмеженні конституційного права громадян на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, права вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію, необхідну їм для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів. Тільки за останні два роки постраждало 180 журналістів. Причинами перешкоджання було висвітлення журналістами фактичних подій для громадськості, а головне, до них застосовували силу, незважаючи на розпізнавальні знаки працівників ЗМІ, а працівники поліції втручалися тільки в окремих випадках.

– по-шосте, журналісти стають жертвою злочинів, передбачених ст. 171 КК України. Зокрема, як показують дослідження, вони характеризуються досить високим рівнем віктимності через наявність у них певних негативних особистих якостей (самозакоханість, пихатість, нездорова цікавість, яка нерідко видається ними за професійну якість журналіста, зневажливе ставлення до окремих норм поведінки, які, на їхню думку, їх не стосуються – К. Б.).

Отже, наведені нами причини й умови, що продукують учинення злочинів, пов'язаних із перешкоджанням законній професійній діяльності журналістів, не є вичерпними, що цілком закономірно, бо пізнання, як і власне середовище та його чинники, перебувають у постійному русі.

За словами Ю.М. Антоняна, соціальне середовище, зокрема мікросередовище, породжує цінності, норми поведінки й ідеологічні уявлення, які, своєю чергою, дозволяють людині зрозуміти, переосмислити й перетворити таке середовище [7, с. 16].

Зазначені чинники представлені не ізольовано в межах особистості. Вони нерідко є віддзеркален-

ням процесів і явищ на інших, більш узагальнених рівнях. Адже унікальною особливістю причинних зв'язків у царині соціального життя є те, що вони проходять крізь свідомість людей і виражаються в цілях і мотивах їхніх вчинків [8, с. 11].

Отже, питання причин і умов перешкоджання законній професійній діяльності журналістів в Україні можна віднести до дискусійних у кримінологічній науці. Однак виявлені нами причини й умови перешкоджання законній професійній діяльності журналістів в Україні надають можливість визначити такі заходи запобігання зазначеному суспільно-небезпечному прояву злочинності.

У межах загально-соціального запобігання треба проводити постійне підвищення кваліфікації кадрів прес-служб і прес-секретарів щодо питань ефективної комунікації, громадянського суспільства та принципів участі громадськості в політичних процесах, планування та проведення інформаційних кампаній, забезпечення доступу до інформації тощо. Підтримується пропозиція І.С. Заєць щодо створення Незалежної Спостережної Ради по засобах масової інформації, яка має складатися з найбільш авторитетних для населення діячів культури, які б давали публічні оцінки роботі всіх масмедіа з позиції моральності та закону.

Щодо заходів спеціально-кримінологічного запобігання. Пропонується розробити методичні рекомендації щодо безпеки діяльності журналістів, обов'язкове встановлення охоронної сигналізації в помешканнях працівників ЗМІ та службових приміщеннях, надання їм дозволу на придбання, зберігання, використання й застосування пристроїв для відстрілу патронів, споряджених гумовими металевими снарядами не смертельної дії.

Індивідуальне запобігання має бути спрямоване на поведінку та спосіб життя журналістів, їхні особистісні соціальні та психофізичні особливості. Індивідуальне запобігання перешкоджанню законній професійній діяльності журналістів України – це прогнозована та спланована діяльність суб'єктів профілактики злочинів, що передбачає постійний і системний вплив на вразливих журналістів передбаченими законом та іншими нормативно-правовими актами засобами й формами, з метою недопущення вчинення злочинів щодо них, як до потенційних жертв.

Водночас індивідуальне запобігання злочинам, передбаченим ст. 171 КК України, здійснюється шляхом застосування як заходів переконання, так і надання допомоги (а в окремих випадках – навіть примусу). Крім того, індивідуальні заходи запобігання повинні здійснюватися самими представниками ЗМІ.

З метою віктимологічного запобігання перешкоджанню професійній діяльності журналістів в Україні внесення змін до законів України «Про порядок висвітлення діяльності органів держав-

ної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Продруковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» щодо питань відмови в акредитації журналістів та надання їм права брати участь у всіх відкритих заходах, які проводяться органами місцевого самоврядування.

Протидіяти таким явищам можна за допомогою лише таких заходів, що спрямовані як на загальне покращення соціальних умов життя кожного конкретного члена суспільства, так і на цілеспрямоване запобігання негативному впливу спеціальних і конкретних (зокрема й психологічних) чинників щодо окремих типів чи видів злочинності.

Тому й цільове спрямування заходів щодо запобігання вчиненню злочинів, передбачених ст. 171 КК України, має проводитися відповідно до характеру дії вказаних причин і умов. Ми поділяємо думку А.М. Яковлева про те, що сподівання тільки на страхітливую, стримуючу силу покарання в боротьбі зі злочинністю були б недалекоглядними і неефективними. Добре соціалізована людина не вчиняє злочини зовсім не через страх перед загрозою покаранням, а внаслідок успішної соціалізації [9, с. 161].

### Література

1. Заєць І.С. Як зменшити кількість кримінальних правопорушень, учинених щодо журналістів / І.С. Заєць // Кримінальний процесуальний кодекс України 2012 р. : Кримінально-правові та процесуальні аспекти : тези доповідей та повідомлень учасників Міжнарод. наук.-практ. конф. (19–20 вересня 2013 р.). – Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2013. – С. 451–454.
2. Про що мовчали новини в січні 2014: Інтернет-стаття від 17 лютого 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://osvita.mediasapiens.ua/monitoring/daily\\_news/pro\\_scho\\_movchali\\_novini\\_v\\_sichni2014/](http://osvita.mediasapiens.ua/monitoring/daily_news/pro_scho_movchali_novini_v_sichni2014/)
3. Закалюк А.П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика : [у 3 кн.] / А.П. Закалюк. – К. : Видавничий дім «Ін-Юре», 2007. – Кн. 2 : Кримінологічна характеристика та запобігання вчиненню окремих видів злочинів. – 712 с.
4. Даньшин И.Н. Преступность: понятие и общая характеристика, причины и условия : [учеб. пособ.] / И.Н. Даньшин. – К. : УМКВО, 1988. – 88 с.
5. Джужа О.М. Кримінологія : [підручник] / О.М. Джужа, Я.Ю. Кондратьев та ін. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 2004. – 179 с.
6. Шакун В.І. Злочинець і жертва у вітчизняному вимірі / В.І. Шакун // Кримінально-правова охорона життя і здоров'я особи : матеріали наук.-практ. конф. (м. Харків, 22–23 квітня 2004 р.). – К. ; Х. : Юрінком-Інтер, 2004. – С. 166–170.
7. Антонян Ю.М. Социальная среда и формирование личности преступника (неблагоприятные влияния на личность в микросреде) : [учеб. пособ.] / Ю.М. Антонян. – М. :

Академия Министерства внутренних дел Союза Советских Социалистических Республик, 1975. – 159 с.

8. Кудрявцев В.Н. Преступность и нравы переходного общества / В.Н. Кудрявцев. – М. : Гардарики, 2002. – 238 с.

9. Яковлев А.М. Теория криминологии и социальная практика / А.М. Яковлев. М. : Наука, 1985. – 247 с.

### Анотація

**Буряк К. М. Причини й умови перешкоджання законній професійній діяльності журналістів в Україні.** – Стаття.

У статті висвітлено сучасні причини й умови перешкоджання законній професійній діяльності журналістів в Україні. Обґрунтовується позиція стосовно того, що журналісти повинні усвідомлювати, що основне їх призначення – це інформування населення про діяльність органів державної влади й місцевого самоврядування. Доведено, що перешкоджання законній професійній діяльності журналістів в Україні є підвищеною суспільною небезпекою, а тому потребує належних заходів реагування з боку держави та її інституцій, зокрема й правоохоронних структур і суду.

**Ключові слова:** причини, умови, перешкоджання, професійна діяльність, журналіст, запобігання.

### Аннотация

**Буряк К. Н. Причины и условия препятствования законной профессиональной деятельности журналистов в Украине.** – Статья.

В статье освещены современные причины и условия препятствования законной профессиональной деятельности журналистов в Украине. Обосновывается мнение о том, что журналисты должны осознавать свое основное назначение – информирование населения о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Доказано, что препятствование законной профессиональной деятельности журналистов в Украине представляет повышенную общественную опасность, поэтому требует надлежащих мер реагирования со стороны государства и его институтов, в частности, правоохранительных структур и суда.

**Ключевые слова:** причины, условия, препятствия, профессиональная деятельность, журналист, предотвращение.

### Summary

**Buriak K. N. Reasons and conditions for obstructing the lawful professional activity of journalists in Ukraine.** – Article.

The article deals with the contemporary reasons and conditions impeding the legitimate professional activities of journalists in Ukraine. Substantiates the position that journalists should be aware that their main purpose – is to inform the public about the activities of state and local authorities. It is proved that the obstruction of the lawful professional activities of journalists in Ukraine increased public danger, and therefore require appropriate action on the part of the State's response and its institutions, in particular, law enforcement agencies and the courts.

**Key words:** reasons, conditions, obstacles, professional activity, journalist prevention.



УДК 342.9.5:339.13:338.45:615

**Н. В. Волк***здобувач кафедри адміністративного та фінансового права  
Національного університету біоресурсів і природокористування України*

## СТАНДАРТИЗАЦІЯ, СЕРТИФІКАЦІЯ ТА ЛІЦЕНЗУВАННЯ ЯК УПРАВЛІНСЬКИЙ ПРОЦЕС ФАРМАЦЕВТИЧНОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ

Охорона здоров'я громадян базується на низці принципів, які закріплено в Конституції та Законі України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», у ст. 3 якого вказується, що охорона здоров'я – це система заходів, які здійснюються органами державної влади й органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, закладами охорони здоров'я, медичними та фармацевтичними працівниками і громадянами з метою збереження та відновлення фізіологічних і психологічних функцій, оптимальної працездатності та соціальної активності людини при максимальній біологічно можливій індивідуальній тривалості її життя. З охороною здоров'я безпосередньо пов'язаний фармацевтичний ринок, який, у свою чергу, неможливий без фармацевтичної діяльності. У сучасних умовах діяльності фармацевтичного ринку надзвичайно важливу роль відіграють стандартизація, сертифікація та ліцензування. Розроблення дієвих фармацевтичних стандартів, сертифікація, ліцензування виробництва лікарських засобів та ліцензування виробників фармацевтичної продукції є запорукою не тільки розвитку фармацевтичної галузі України, але й гарантією охорони здоров'я громадян.

Питання діяльності суб'єктів публічного управління фармацевтичної галузі, на яких покладено управлінські функції у сфері стандартизації, сертифікації та ліцензування у вітчизняній правовій науці є малодослідженим. Зважаючи на те, що органи публічного управління мають різноманітний адміністративно-правовий статус, підлягає з'ясуванню питання управлінської діяльності суб'єктів, які здійснюють публічне управління у сфері стандартизації, сертифікації та ліцензування фармацевтичної галузі України.

Питання діяльності органів публічного управління в досліджуваній галузі рідко привертає увагу сучасних дослідників. Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що окремі питання, пов'язані зі стандартизацією та ліцензуванням, у своїх публікаціях досліджували О. Баула, І. Дутчак, С. Васильєв, О. Стрельченко, С. Стеценко, В. Ярош та ін. Однак брак інформації щодо діяльності суб'єктів публічного управління у сфері стандартизації, сертифікації та ліцензування фармацевтичної галузі обумовлює актуальність статті.

Метою статті є встановлення суб'єктів публічного управління у сфері стандартизації, сертифікації та ліцензування фармацевтичної галузі України.

Побудова незалежної держави – це тривалий і болісний процес, який потребує реформування практично всіх соціальних інституцій. Зміна політичної, економічної, соціальної політики вимагає адекватних змін у формах і методах державного управління, а також відповідного законодавчого забезпечення зазначених процесів [1, с. 138]. Зазначене повною мірою стосується й управлінської діяльності фармацевтичної галузі України, зокрема питань, пов'язаних зі стандартизацією, сертифікацією та ліцензуванням.

У сучасних умовах питання стандартизації посідає одне із провідних місць у системі управлінських інструментів із регулювання якості у сфері охорони здоров'я населення України. Протягом останніх 20 років стандартизація широко застосовується в медичній галузі України одночасно з такими механізмами управління якістю, як ліцензування, акредитація й атестація медичних працівників. Держава визначила розвиток стандартизації одним із пріоритетних напрямів реформування галузі охорони здоров'я населення України, і щорічно забезпечує доповнення й оновлення відповідної нормативно-правової бази щодо управління стандартизацією [2, с. 76].

Фармацевтичні стандарти затверджені відповідними нормативно-правовими актами, які є чинним інструментарієм управління стандартизацією фармацевтичної продукції. Регулювання у сфері забезпечення якості лікарських засобів здійснюється Законом України «Про лікарські засоби» та 175 нормативними документами, ухваленими Кабінетом Міністрів України та Міністерством охорони здоров'я України, серед яких особливе місце посідає комплекс із 28 стандартів і настанов, що регламентують діяльність на етапах фармацевтичної розробки, доклінічного і клінічного вивчення, виробництва, дистрибуції та зберігання лікарських засобів [3, с. 72]. Закон України «Про стандартизацію» від 5 червня 2014 р. визначає стандартизацію як діяльність, що полягає в установленні положень для загального та неодноразового використання щодо наявних чи потенційних завдань і спрямована на досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній сфері [4].



Одним із комплексних нормативних документів у сфері стандартизації лікарських засобів є Державна Фармакопея України. Ст. 2 Закону України «Про лікарські засоби» визначає Державну Фармакопею України як правовий акт, який містить загальні вимоги до лікарських засобів, що є обов'язковими для всіх підприємств і установ України незалежно від їх форми власності, які виробляють, зберігають, реалізують і контролюють лікарські засоби фармакопейні статті, а також методики контролю якості лікарських засобів [5].

Варто підкреслити, що Закон України «Про лікарські засоби» не регламентує вимоги до системи стандартизації фармацевтичної продукції та не визначає спеціально уповноваженого органу виконавчої влади у сфері стандартизації фармацевтичної продукції. У сформованих умовах функції центрального органу виконавчої влади у сфері стандартизації фармацевтичної продукції виконує Міністерство охорони здоров'я (далі – МОЗ) України. Провідним суб'єктом управлінської діяльності у сфері стандартизації фармацевтичної продукції є Державне підприємство «Український науковий фармакопейний центр якості лікарських засобів» [6].

Аналіз нормативного регулювання стандартизації фармацевтичної продукції дає підстави визнати суб'єктами управлінської діяльності в досліджуваній галузі також: ДП «Український фармацевтичний інститут якості» та Державний навчальний центр з належної виробничої/дистрибуторської практики. На окрему увагу заслуговує Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Незважаючи на те, що, відповідно до Положення, одним із основних завдань згаданого органу є забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері технічного регулювання, стандартизації, метрології та метрологічної діяльності [7], аналіз діяльності суб'єктів публічного управління стандартизації фармацевтичної галузі дає підстави визнати, що Мінекономрозвитку де-факто не має відношення до стандартизації фармацевтичної галузі. Однак діяльність органу безпосередньо пов'язана із сертифікацією фармацевтичної продукції.

Суб'єктом сертифікації є ДП «Український медичний центр сертифікації», яке, згідно з наказом Мінекономрозвитку, є призначеним органом з оцінки відповідності продукції вимогам технічних регламентів щодо медичних виробів [8]. Органами, які здійснюють сертифікацію: оцінку відповідності медичних виробів; сертифікацію систем управління якістю; оцінку технічної документації тощо, також є юридичні особи приватного права – Український Науковий Інститут Сертифікації та приватне підприємство «Політокс» [8, 9].

Одним із багатьох проблемних питань щодо діяльності суб'єктів публічного управління фар-

мацевтичної галузі є питання управління й координації діяльності із стандартизації обігу лікарських засобів, де задіяні суб'єкти публічного і приватного права.

Не менш важливу роль в управлінській діяльності суб'єктів публічного управління відіграє ліцензування фармацевтичної галузі. Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» від 2 березня 2015 р., який визначає ліцензування як засіб державного регулювання провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, спрямований на забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері ліцензування, захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства й окремих споживачів [11].

Спеціальним нормативним актом ліцензування фармацевтичної галузі є Закон України «Про лікарські засоби» [5], згідно з яким, виробництво, ввезення в Україну та вивезення з України українських лікарських засобів, а також їх виробництво підлягає ліцензуванню. Також, згідно зі ст. ст. 10, 17, 19 зазначеного Закону, порядок ліцензування визначає центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я, тобто МОЗ України.

Основним ліцензійним нормативним актом у фармацевтичній галузі є постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, оптової та роздрібно торгівлі лікарськими засобами, імпорту лікарських засобів (крім активних фармацевтичних інгредієнтів)» № 929 від 30 листопада 2016 р. [12], згідно з якою, провадження господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, оптової та роздрібно торгівлі лікарськими засобами, імпорту лікарських засобів підлягає ліцензуванню. Залежно від виду господарської діяльності, кожна така діяльність є ліцензійною, безпосереднім суб'єктом управлінської діяльності у сфері ліцензування фармацевтичної галузі є Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками.

Крім Держлікслужби України, у ліцензійній діяльності задіяні й інші суб'єкти публічного управління. Так, відповідно до наказу МОЗ України «Про державну реєстрацію лікарського засобу» від 4 серпня 2017 р. № 898 [13], у разі закупівлі лікарських засобів спеціалізованою організацією, державна реєстрація лікарських засобів і результатів експертизи реєстраційних матеріалів щодо автентичності реєстраційних матеріалів на лікарські засоби проводиться Державним підприємством «Державний експертний центр Міністерства охорони здоров'я України». Перевірку щодо додержання ліцензійних умов провадження господарської діяльності з

виробництва лікарських засобів (в умовах аптеки), оптової, роздрібною торгівлі лікарськими засобами здійснює Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками. Згідно з оприлюдненою інформацією про планові та позапланові заходи державного нагляду (контролю) у 2016 р., Держлікслужбою України було здійснено перевірки: 354 суб'єктів господарської діяльності щодо додержання ними ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва лікарських засобів (в умовах аптеки), оптової, роздрібною торгівлі лікарськими засобами; дотримання вимог законодавства щодо якості лікарських засобів – 671; імпорту лікарських засобів – 12; промислового виробництва – 12. За результатами здійснених перевірок загальна кількість приписів, розпоряджень, інших розпорядчих документів щодо усунення порушень, виявлених під час здійснення заходів, становить 1 302 [14].

Зважаючи на нормативно-правове регулювання та вищезазначені міркування, можна дійти висновку, що стандартизація, сертифікація та ліцензування у фармацевтичній галузі є стандартами МОЗ України, дотримання яких є обов'язковим, і які мають імперативний характер. Така діяльність є нормативно закріпленою й перебуває під організуючим впливом органів виконавчої влади. Якщо у сфері стандартизації та ліцензування задіяні тільки юридичні особи публічного права, то поряд з органами публічного права у сфері сертифікації фармацевтичної продукції задіяні й юридичні особи приватного права. Не применшуючи роль суб'єктів приватного права у фармацевтичній галузі, ми вважаємо, що в державній сфері сертифікації, діяльність із сертифікації повинні здійснювати суб'єкти публічного права.

Висновок. Здійснений аналіз нормативно-правового регулювання стандартизації, сертифікації та ліцензування фармацевтичної продукції дав змогу з'ясувати, що сучасна система публічного управління стандартизації, ліцензування та сертифікації складається з уповноважених державою органів публічного та приватного права, ними є: Міністерство охорони і здоров'я України; Міністерство економічного розвитку і торгівлі України; Державна служба України з лікарських засобів і контролю за наркотиками; ДП «Український фармацевтичний інститут якості»; Державний навчальний центр з належної виробничої/дистрибуторської практики; ДП «Український науковий фармакопейний центр якості лікарських засобів»; ДП «Державний експертний центр МОЗ України»; ДП «Український медичний центр сертифікації»; ПП «ПОЛІТОКС»; Український Науковий Інститут Сертифікації.

### Література

1. Світличний О. Зміст державної діяльності у сфері управління земельними ресурсами / О. Світличний // Підприємництво, господарство і право. – 2011. – № 1(181). – С. 138–140.
2. Ярош Н. Нормативно-правове регулювання розвитку стандартизації у сфері охорони здоров'я населення України / Н. Ярош // Економіка і право охорони здоров'я. – 2016. – № 2(4). – С. 76–79.
3. Сучасний стан та тенденції розвитку нормативно-правового регулювання у сфері забезпечення якості лікарських засобів / Н. Ветютнева, С. Убогов, Л. Пилицчук, Л. Федорова, В. Тодорова, Т. Буднікова, А. Радченко, Н. Марусенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : file://C:/Users/Downloads/pharmazh\_2014\_3\_11.pdf.
4. Про стандартизацію : Закон України від 5 червня 2014 р. // Відомості Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки. – 2014. – № 31. – Ст. 1058.
5. Про лікарські засоби : Закон України від 4 квітня 1996 р. // Відомості Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки. – 1996. – № 22. – Ст. 86.
6. Веб-сайт Державного підприємства «Український науковий фармакопейний центр якості лікарських засобів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sphu.org/farm-centr>.
7. Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України : Указ Президента України № 634/2011 від 31 травня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/634/2011>.
8. Про призначення органів з оцінки відповідності продукції вимогам технічних регламентів : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України № 1044 від 29 серпня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.leonorm.com/P/NL\\_DOC/UA/201401/Nak1044.htm](http://www.leonorm.com/P/NL_DOC/UA/201401/Nak1044.htm).
9. Про призначення органів з оцінки відповідності продукції технічних регламентів : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України № 1764 від 24 грудня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uni-cert.ua/wp-content/uploads/2015/1764/Nakaz->
10. Про призначення органів з оцінки відповідності продукції вимогам технічних регламентів : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України № 846 від 21 липня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.leonorm.com/p/NL\\_DOC/UA/2015/Nak846.htm](http://www.leonorm.com/p/NL_DOC/UA/2015/Nak846.htm).
11. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 2 березня 2015 р. // Відомості Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки. – 2015. – № 23. – Ст. 158.
12. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва лікарських засобів, оптової та роздрібною торгівлі лікарськими засобами, імпорту лікарських засобів (крім активних фармацевтичних інгредієнтів) : постанова Кабінету Міністрів України № 929 від 30 листопада 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/929-2016-p>.
13. Про державну реєстрацію лікарського засобу : Наказ Міністерства охорони здоров'я України № 898 від 4 серпня 2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.apteka.ua/article/155360>.
14. Інформація про проведені планові та позапланові заходи державного нагляду (контролю) у 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.diklz.gov.ua/doccatalog/document?id=936539>.

### Анотація

**Волк Н. В. Стандартизація, сертифікація та ліцензування як управлінський процес фармацевтичної галузі України. – Стаття.**

На підставі здійсненого аналізу нормативно-правового регулювання у статті розглянуто діяльність суб'єктів публічного управління зі стандартизації, сертифікації та ліцензування фармацевтичної галузі України.

*Ключові слова:* стандартизація, сертифікація, ліцензування, суб'єкти публічного управління, фармацевтична галузь.

### Аннотация

**Волк Н. В. Стандартизация, сертификация и лицензирование как управленческий процесс фармацевтической отрасли Украины. – Статья.**

На основании осуществленного анализа нормативно-правового регулирования в статье рассмотрена

деятельность субъектов публичного управления по стандартизации, сертификации и лицензированию фармацевтической отрасли Украины.

*Ключевые слова:* стандартизация, сертификация, лицензирование, субъекты публичного управления, фармацевтическая отрасль.

### Summary

**Volk H. V. Standardization, certification and literature as the management process of the pharmaceutical industry of Ukraine. – Article.**

On the basis of realizable analysis of the normatively-legal adjusting activity of subjects of public management of standardization, certifications and licensing of pharmaceutical industry of Ukraine is considered in the article.

*Key words:* standardization, certification, licensing, subjects of public management, pharmaceutical industry.

УДК 342.9

**О. О. Губанов**

*кандидат юридичних наук, провідний юрист  
програми з вивчення проблем адаптації  
законодавства України до законодавства ЄС  
юридичного факультету Київського національного  
університету імені Тараса Шевченка*

### **НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ, СФОРМУЛЬОВАНІ В ДОКУМЕНТІ SIGMA «ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ»**

Важливим кроком у підвищенні ефективності проведення євроінтеграційних перетворень в Україні є посилення співробітництва вітчизняних інституцій із міжнародними організаціями та європейськими експертами. Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту ОЕСР/SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management) є одним із найпрестижніших аналітичних центрів ЄС, який було започатковано 1992 року за ініціативи Організації економічного співробітництва та розвитку, а також ЄС [1]. У 2017 році SIGMA виповнилося двадцять п'ять років, протягом яких експерти, що входять до її команди, усіляко сприяли вдосконаленню реалізації реформи публічної адміністрації у більш ніж тридцяти країнах, серед яких: Албанія, Алжир, Вірменія, Азербайджан, Боснія і Герцеговина, Єгипет, колишня Югославська Республіка, Македонія, Грузія, Йорданія, Косово, Ліван, Молдова, Чорногорія, Марокко, Сербія, Туніс, Туреччина [2].

Штаб-квартира програми SIGMA знаходиться у Парижі. Штат програми складає 20 постійних працівників, створено також розгалужену мережу спеціалістів та експертів з великим досвідом роботи в державному секторі з країн – членів та країн – кандидатів ЄС [3].

Проте адміністративна реформа не єдина сфера діяльності, вдосконаленням трансформаційних процесів в якій опікуються експерти Програми. Загалом діяльність SIGMA охоплює шість ключових сфер, а саме:

- реформа державного управління;
- розвиток політики та координація;
- державна служба та управління людськими ресурсами;
- підзвітність;
- надання послуг;
- державне управління фінансами, зовнішній аудит та державні закупівлі [2].

При цьому загальна мета SIGMA, якій підпорядковані усі шість напрямів діяльності експертів, – підтримка реформ державного управління та розвиток потенціалу органів державного управління [4].

В межах нашого дослідження буде розглянуто напрями модернізації державної служби та управ-

ління людськими ресурсами як одну з ключових заповорок реалізації євроінтеграційних прагнень України в цілому. Слід зазначити, що державна служба є основою державного управління, яке, у свою чергу, відіграє визначальну роль у проведенні проєвропейських перетворень на території України. Саме на інституційну складову, основу якої складають державні службовці, покладається вирішення більшості завдань у сфері євроінтеграції.

З огляду на вкрай важливу роль, яку відіграє державна служба в процесах євроінтеграції та для внутрішньодержавного добробуту в цілому, значущим буде звернення до питання її модернізації. Адже вдосконалення інституційної складової призведе до вдосконалення усіх, що протікають у сучасному українському суспільстві, процесів на рівні держави із залученням управлінського ресурсу.

На сьогоднішній день Україна рухається прогресивним шляхом проєвропейських перетворень, що із часом гарантовано закладе необхідні основи для її входження до внутрішнього ринку ЄС та зміцнення культурних зв'язків із країнами, чий досвід на сьогоднішній день вважається передовим. Модернізаційні процеси у сфері державної служби проводяться відповідно до європейських стандартів, які являють собою здебільшого загальні вимоги, принципи, апробовані в країнах ЄС багаторічною практикою втілення.

У 2017 році експертами SIGMA було підготовлено нове видання «Принципів державного управління» [5]. Враховуючи значущість окреслених вище питань для сучасного українського суспільства, а також високі показники співробітництва країн-кандидатів в члени ЄС та потенційних кандидатів із експертами SIGMA, ставимо за мету в межах цього дослідження розглянути досвід співробітництва України із SIGMA та зміст принципів державного управління, розроблених експертами, із тим, аби визначитися із напрямками подальшої модернізації державної служби та управління людськими ресурсами в Україні.

В процесі аналізу означеної проблематики ми частково спиралися на аналітичні матеріали Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, акти чинного національного



законодавства, матеріали офіційного Інтернет-ресурсу SIGMA, а також поодинокі роботи вітчизняних науковців (через недостатнє висвітлення питання у доктринальних джерелах), зокрема таких: В.Б. Дзюндзюк, І.А. Ісаєнко, Н.М. Мельтюхова, В.В. Толкованов, Н.В. Фоміцька.

Переходячи до безпосереднього розгляду означеної проблематики, в першу чергу зазначимо, що країнам Центрально-Східної Європи допомога в межах Програми надається шляхом консультування з питань творення політики, а також фінансового контролю, зовнішнього аудиту та розвитку державної служби. Окрім того, країнам-партнерам надається повний спектр інструментів технічної допомоги (за винятком «масового» навчання), які функціонують в рамках партнерських зв'язків. SIGMA також сприяє донорам та Європейській Комісії у формуванні програм та керуванні ними, надає поради Європейській Комісії з питань державного управління [6].

Якщо конкретизувати зміст заходів, що проводяться у взаємодії із SIGMA, то за своїм характером вони поділяються на такі, що націлені на дострокову перспективу, та короткострокову технічну допомогу, яка доповнює інші інструменти інституційного розвитку ЄС. Зокрема, в межах останньої здійснюються підтримка розробки стратегій та планів реформ, допомога в розробці нових та змін до існуючих законів, консультації щодо планування великих проектів технічної допомоги, заходи з підвищення обізнаності, консультування ключових керівників вищої та середньої ланки; допомога на практичному рівні, часто в форматі регіональних заходів; аналіз конкретних систем або організацій (peer reviews); щорічна оцінка систем та реформ державного управління в країнах, що приєднуються до ЄС. Окрім того, експертами складаються також аналітичні документи та проводяться дослідження у сфері державного управління [4].

В результаті заходів, які проводяться, очікується, що країни із перехідною економікою внаслідок проведення перетворень на основі спільних здобутків в процесі співробітництва у сфері модернізації державної служби перейдуть на якісно новий етап публічного адміністрування, що сприятиме інтеграції таких країн до ЄС та більш продуктивній подальшій співпраці. Так, наприклад, одним з останніх спільних заходів стало обговорення прогресу у реформуванні державного управління України, завдань та викликів, які стоять перед Українською стороною у цьому процесі. Захід було організовано Європейською Комісією та програмою ОЕСР/SIGMA спільно з Національним агентством України з питань державної служби та Центром адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. Значущість цього заходу пов'язана із тим, що він став фор-

мальним початком повної і глибокої оцінки стану справ у системі державного управління за участі Програми SIGMA. Результати цієї оцінки будуть оприлюднені у липні 2018 року [7] та стануть основою короткострокових та середньострокових рекомендацій для належного планування реформи державного управління на наступні п'ять років [8].

Таким чином, один з ключових напрям співробітництва – оцінка ходу реформ (підготовка матеріалів до щорічних звітів Європейської Комісії) із використанням сукупності показників та методології оцінки, розроблених програмою SIGMA у співпраці зі службами Європейської Комісії [6].

Здійснення оцінки стану державного управління та рівня прогресивних перетворень у цій сфері є одним з найбільш актуальних напрямів взаємодії України із проектом SIGMA. Так, на сьогоднішній день в Україні не проведено загальної оцінки вихідного стану функціонування державної служби за методологією SIGMA, яка визначає всеохоплюючі критерії такої оцінки, тоді як її результати повинно бути покладено в основу оновлених завдань та заходів Стратегії реформування державного управління України.

В Україні за участі експертів SIGMA оцінка державного управління проводилася лише один раз – у 2006 році – у таких сферах: державна служба; управління державними видатками; внутрішній фінансовий контроль; зовнішній аудит; державні закупівлі; планування та координація державної політики. У 2006 році уряд України через Головне управління державної служби України взяв на себе зобов'язання координувати процес проведення оцінки у різних сферах державного управління та сприяти в організації й проведенні необхідних зустрічей з відповідними державними органами та їх посадовими особами на підтримку проекту, а також зробити усе можливе для забезпечення своєчасної та повної реалізації проекту [9]. На виконання перебраних на себе зобов'язань розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2006 р. № 186-р було утворено Координаційну раду з організації проведення оцінки державного управління за базовими показниками SIGMA [10].

Результати проведеної оцінки було відображено у Заключному документі міжнародної конференції «Стратегія адміністративної реформи: рекомендації SIGMA Уряду України» від 5 липня 2006 року. На той момент у сфері адміністративного законодавства та державної служби було виявлено такі проблеми: недостатність прозорості та відкритості державного управління в Україні; нечіткість розмежування політичної та адміністративної сфер; недостатній рівень професійності державної служби; розмитість інституційної відповідальності, низьку спроможність основних

інституцій та системи державної служби до реформ; недостатнє утвердження серед державних службовців таких цінностей, як верховенство права, відкритість, політична нейтральність; слабкість механізмів політичного, судового та адміністративного контролю в системі державного управління у порівнянні з країнами Європейського Союзу [11].

Задля вирішення виявлених проблем експертами SIGMA було розроблено низку рекомендацій, зокрема такі:

1) прийняти Закон України «Про державну службу» (нова редакція), спроможний гарантувати незалежність, неупередженість та політичну нейтральність (професійність) державних службовців, реформування системи оплати праці державних службовців, єдність управління персоналом у системі державної служби;

2) забезпечити підготовку нових професіоналів для забезпечення ефективної реформи загальних рамок адміністративного законодавства та державної служби;

3) завершити створення адміністративної судової системи, забезпечивши її цілісність та незалежність, розробити та прийняти відповідну законодавчу базу на принципах єдиного адміністративного простору Європейського Союзу;

4) переглянути функції та роль системи прокуратури відповідно до кращих практик ЄС [11].

Стосовно порядку фінансування названого вище проекту зазначимо, що координація процесу проведення оцінки та сприяння в організації та проведенні необхідних зустрічей здійснювалися в межах асигнувань, передбачених в Державному бюджеті України на 2006 рік на утримання Головного управління державної служби України. При цьому Українська сторона не понесла додаткових видатків з Державного бюджету України щодо проведення оцінки державного управління за базовими показниками SIGMA [9].

Фінансування заходів, що проводяться SIGMA, за рахунок коштів європейських партнерів є вагомим чинником, який суттєво прискорює реформи у сфері державного управління. На поточному етапі на підтримку основних напрямів реформування державного управління, в тому числі державної служби та управління людськими ресурсами, Україні було виділено ЄС €104 млн. [12]. Відповідно до Угоди про фінансування у 2016 році виділені Європейською Комісією кошти на реалізацію програми «Підтримка комплексного реформування державного управління в Україні» повинні сприяти підтримці України в реалізації комплексної Стратегії реформування державного управління на 2016-2020 роки, що охоплює основні горизонтальні функції системи управління відповідно

до Принципів державного управління, розроблених ОЕСР/SIGMA [13, с. 2].

Звернемося до змісту принципів державного управління у сфері державної служби та управління людськими ресурсами. Принципи державного управління є його основою, вказівкою на те, як належне управління виглядає на практиці, ґрунтуються на законодавстві ЄС, досвіді країн ЄС та ОЕСР, міжнародних стандартах та вимогах; є дороговказом для країн в процесі реформ та дозволяють оцінити нинішній стан справ і створюють мірила оцінки майбутнього прогресу [8].

Перелік принципів державного управління, сформульованих в документі SIGMA, які повинні бути покладені в основу модернізації державної служби та управління людськими ресурсами, виглядає наступним чином:

1. Сфера охоплення державної служби є належною, чітко визначеною і застосовується на практиці.

2. Політика і правова база для професійної та чітко впорядкованої державної служби визначені та застосовуються на практиці; інституційна структура дає змогу здійснювати послідовне та ефективне управління людськими ресурсами у всій системі державної служби.

3. Відбір і призначення на посади державної служби ґрунтується на досягненнях і здобутках та однаковому ставленні до кандидатів на всіх етапах процесу; критерії для переведення на нижчу посаду та припинення державної служби є чіткими та зрозумілими.

4. Прямий чи непрямий політичний вплив на вищі керівні посади державної служби унеможливується.

5. Система оплати праці державних службовців ґрунтується на класифікації посад, є справедливою і прозорою.

6. Забезпечується професійний розвиток державних службовців, що включає регулярне навчання, справедливе оцінювання результатів діяльності, а також мобільність і просування по службі на основі об'єктивних, прозорих критеріїв і здобутків.

7. Здійснюються заходи для сприяння доброчесності, запобігання корупції та забезпечення дисципліни на державній службі [5].

При цьому перші два принципи, як це впливає зі змісту наведених вище положень, стосуються сфери державної служби як такої, а наступні п'ять – управління людськими ресурсами.

Втілення у практичній площині державної служби та управління людськими ресурсами названих принципів сприятиме розв'язанню найбільш актуальних для України на поточному етапі проблем в аналізованій сфері, зокрема таких:

1) нестача на керівних та інших посадах державної служби висококваліфікованих кадрів, які

є важливими для розроблення та проведення національних реформ і здатні долати виклики реформування у різних галузях;

2) високий рівень корупції в системі державної служби, що становить перешкоди для ефективності та результативності державного управління;

3) гендерний дисбаланс;

4) недостатній рівень управління людськими ресурсами в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади, відсутність автоматизованої системи управління людськими ресурсами [15].

Зазначені вище принципи виступають тими керівними положеннями, що вказують напрямом подальшої модернізації державної служби та управління людськими ресурсами. Водночас слід акцентувати увагу на тому, що необхідними для визначення шляхів подальших прогресивних перетворень мають стати результати оцінки SIGMA державного управління та державної служби й управління людськими ресурсами зокрема, що стануть відомі у наступному році. Такі результати дозволять оновити завдання та заходи Стратегії реформування державного управління України. При цьому особливого значення набуває те, що SIGMA застосовує системний, а не інституційний підхід, тобто оцінюються не окремі інституції «горизонтальних» урядових систем адміністративного управління, а результат їх діяльності, в тому числі, узгодженість їх дій. Крім того, передбачається, що розглянуті системи пронизують усе управління і не обмежуються центральним відомством [6].

### Література

1. Принципи державного управління програми ОЕСР/SIGMA, основні підходи та технічні аспекти проведення оцінки державного управління в Україні : стаття [Електронний ресурс] // Офіційний Інтернет-ресурс Національного агентства України з питань державної служби. – Режим доступу : <http://nads.gov.ua/>.

2. SIGMA at a glance [Electronic resource] // Official Internet resource of Support for Improvement in Governance and Management. – Access mode : <http://www.sigmaxweb.org/>.

3. Толкованов В.В. Європейські інструменти інституційної розбудови та досвід їх впровадження в Україні [Електронний ресурс] / В.В. Толкованов // Державне будівництво. – 2012. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua>.

4. Лемке М. Принципи державного управління: програма для країн ЄПС (державні закупівлі) [Електронний ресурс] / Маріан Лемке. – Режим доступу : <http://ukraine.ppl.ebrd.com>.

5. The Principles of Public Administration : 2017 edition [Electronic resource]. – Access mode : [http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration\\_Edition-2017\\_ENG.pdf](http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf).

6. Оцінка та розвиток інституційної спроможності органів державної влади Європейського Союзу

та його країн-членів щодо виконання покладених на них завдань [Електронний ресурс] // Офіційний Інтернет-ресурс Київського міського центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій. – Режим доступу : <http://www.cpk.org.ua/>.

7. Міжнародна конференція «Реформа державного управління в Україні: здійснення оцінки стану справ, досягнення та виклики» : стаття [Електронний ресурс] // Офіційний Інтернет-ресурс Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua/>.

8. Хіл К. Принципи державного управління [Електронний ресурс] / Карен Хіл // Офіційний Інтернет-ресурс SIGMA. – Режим доступу : <http://www.sigmaxweb.org/>.

9. Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України, Міністерством Великої Британії у справах міжнародного розвитку та Шведською агенцією міжнародного розвитку стосовно проведення оцінки державного управління за базовими показниками SIGMA : міжнародний документ від 05.05.2006 № 998\_245 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/998\\_245](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/998_245).

10. Про утворення Координаційної ради з організації проведення оцінки державного управління за базовими показниками SIGMA : розпорядження Кабінету Міністрів України від 02.04.2013 № 186-2006-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/186-2006-%D1%80>.

11. Заключний документ міжнародної конференції «Стратегія адміністративної реформи: рекомендації SIGMA Урядові України» : міжнародний документ від 05.07.2006 [Електронний ресурс] // Офіційний Інтернет-ресурс SIGMA. – Режим доступу : <http://www.center.gov.ua/>.

12. ЄС виділить €104 мільйони на реформу держуправління в Україні : стаття [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.ukrinform.ua/>.

13. Угода про фінансування : міжнародний документ від 19.12.2016 № 984\_002-16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984\\_002-16](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_002-16).

14. Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80/page>.

### Анотація

**Губанов О. О.** Напрями модернізації державної служби та управління людськими ресурсами, сформульовані в документі SIGMA «Принципи державного управління». – Стаття.

У статті розглянуто досвід співробітництва України із SIGMA та зміст принципів державного управління, сформульованих в документі SIGMA, на основі чого визначено напрями подальшої модернізації державної служби та управління людськими ресурсами в Україні.

**Ключові слова:** Support for Improvement in Governance and Management, державна служба, управління людськими ресурсами, державне управління, принципи державного управління.

**Аннотация**

**Губанов О. А.** Направления модернизации государственной службы и управления человеческими ресурсами, сформулированные в документе SIGMA «Принципы государственного управления». – Статья.

В статье рассмотрен опыт сотрудничества Украины с SIGMA и содержание принципов государственного управления, сформулированных в документе SIGMA, на основе чего определены направления дальнейшей модернизации государственной службы и управления человеческими ресурсами в Украине.

*Ключевые слова:* Support for Improvement in Governance and Management, государственная служба, управление человеческими ресурсами, государственное управление, принципы государственного управления.

**Summary**

**Hubanov O. O.** The directions of modernization of the civil service and human resources management, formulated in the SIGMA document “Principles of Public Administration”. – Article.

The article is devoted to research of experience of Ukraine’s cooperation with SIGMA and the content of principles of public administration, which are set out in SIGMA’s document. The author has determined the directions of further modernization of the public service and human resources management in Ukraine.

*Key words:* Support for Improvement in Governance and Management, public service, human resources management, public administration, principles of public administration.



УДК 347.73

*М. І. Дамірчиєв**доктор юридичних наук, доцент кафедри фінансового права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

### **КЛАСИФІКАЦІЙНІ КРИТЕРІЇ ДИФЕРЕНЦІАЦІЇ ОРГАНІВ, ЩО БЕРУТЬ УЧАСТЬ В ОРГАНІЗАЦІЇ ОБІГУ ПУБЛІЧНИХ КОШТІВ: ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

Постановка проблеми. Державна діяльність пов'язується зі збалансованим і ефективним функціонуванням державного механізму, співвідношенням і узгодженням повноважень державних органів, які його становлять. Саме тому принципово важливим є узгодження місця певного державного органу в системі складових частин державного механізму, закріплення за ним відповідних повноважень і завдань найбільш успішного здійснення відповідних державних функцій, для реалізації яких, власне, і створюються такі органи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питань, пов'язаних із виокремленням класифікаційних критеріїв диференціації органів, що беруть участь в організації обігу публічних коштів, присвячені наукові праці: Д. Вінницького, Л. Воронової, О. Горбунової, О. Дмитрик, С. Запольського, І. Криницького, А. Нечай, О. Орлюк, Н. Пришви, Ю. Ровинського, Е. Соколової, Н. Хімичевої та ін. Проте, незважаючи на наявність змістовних наукових здобутків із досліджуваної тематики, багато аспектів залишаються нез'ясованими.

Метою пропонованої статті є проведення поглибленого науково-теоретичного дослідження питань, пов'язаних із виокремленням класифікаційних критеріїв диференціації органів, що беруть участь в організації обігу публічних коштів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Основи структурування системи державних органів необхідно пов'язувати, передусім, з окремими видами державної діяльності, яка відповідає спрямованості в реалізації публічних завдань. Такий критерій є основоположним і базовим під час функціонального розмежування державних органів. Форми організації діяльності державних органів у сфері управління рухом публічних грошових фондів припускають кілька підстав класифікації.

1. Участь у процесі державної діяльності. Виходячи із правової природи аналізованих аспектів участі держави та її відповідних органів у фінансовій діяльності, можна розмежувати органи на:

а) органи, які реалізують повноваження на стадії правотворчості. Насамперед необхідно зважати на те, що в такому разі йдеться про суб'єктів, які наділені повноваженнями розробляти, надавати характеру обов'язкового розпорядження тій

чи іншій нормі, гарантувати імплементацію міжнародно-правових норм у національне законодавство;

б) органи, що реалізують повноваження на стадії правозастосування.

Водночас, мабуть, найбільш принципова класифікація органів відповідно до таких підходів орієнтована на утримання їхньої компетенції.

У такому разі йдеться про відповідь на запитання: повноваження органів обумовлені виключно участю у фінансовій діяльності чи, крім неї, зачіпають й інші види суспільних відносин? Тому диференціація державних органів фінансової діяльності охоплює органи загальної компетенції та органи спеціальної компетенції. Перші з них наділені повноваженнями, зокрема й щодо фінансового регулювання, хоча здійснюють більш широкий спектр повноважень. Традиційно до них відносять Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України тощо. Правосуб'єктність другого типу органів охоплює виключно фінансові повноваження, які виражають потенційні перспективи дій таких органів лише щодо управління рухом публічних грошових фондів;

в) органи, які реалізують повноваження на стадії правоохоронної діяльності. Такий тип органів у фінансово-правовому регулюванні пов'язується з виявом контрольної функції фінансів. Водночас важливо зважати на те, що контролююче призначення окремого виду органів пов'язується з відповідною стадією руху публічних грошей. Дуже умовно: стадія формування публічних грошових фондів – фіскальні органи; стадія розподілу – казначейські органи; стадія витрачання – органи фінансової інспекції.

2. Участь у реалізації функцій державної влади. Такий критерій класифікації дозволяє деталізувати характер повноважень відповідного державного органу, який керує певною сферою суспільних відносин, залежно від його місця в системі влади. Навряд чи потрібно зупинятися на детальній характеристиці таких органів, виходячи з традиційності такого питання на міжгалузевому рівні. Однак нам хотілося б звернути увагу на деякі особливості, характерні для них, саме у зв'язку з участю у фінансовій діяльності. Отже, зазначена класифікація державних органів дозволяє виділити:

а) органи законодавчої влади. Законодавча функція Верховної Ради України характерна для будь-якого галузевого регулювання. Водночас участь її в управлінні рухом публічних грошових коштів характеризується певними особливостями. Передусім, винятковістю. Наприклад, наведемо ситуацію 1992–1993 рр. За обставин, що склалися на той час, функція законотворчості була передана Верховною Радою України Кабінету Міністрів України, який наділявся правом ухвалювати декрети Кабінету Міністрів України, що за юридичною силою відповідали законам. Однак особливості реалізації повноважень Верховної Ради України у сфері бюджетних відносин не дозволили передати повноваження із прийняття Державного бюджету України на 1993 р. Тому єдиним законом, який був ухвалений протягом зазначеного періоду, став Закон України «Про Державний бюджет України на 1993 р.». Це абсолютно відповідає припису ч. 2 ст. 92 Конституції України;

б) органи виконавчої влади;

в) судові органи.

Досліджуючи роль адміністративного суду, потрібно взяти до уваги, що в режимі адміністративного судочинства суд має право не лише аналізувати та досліджувати матеріали і докази, надані сторонами, а й витребувати, оцінювати їх. Така специфіка об'єктивно властива спорам за участю суб'єктів владних повноважень і, безумовно, також стосується спорів, пов'язаних з оподаткуванням, коли йдеться про участь у ньому саме органу державної влади.

Як відомо, чинним законодавством України, зокрема п. 56.1 ст. 56 Податкового кодексу України, передбачено, що рішення, прийняті контролюючим органом, можуть бути оскаржені в адміністративному або судовому порядку [5]. Така дворівнева структура оскарження дій і рішень контролюючих органів у податковій сфері притаманна не лише Україні, а й Німеччині, Сполученим Штатам Америки (далі – США) тощо. Причому, зазвичай, доказування на цих двох стадіях відбувається з дотриманням різних процедур, а самі процедури врегульовані різними нормативно-правовими актами. В Україні питанню доказування в податкових спорах на досудовій (адміністративній) стадії, як відомо, присвячено низку норм Податкового кодексу України й інших підзаконних нормативно-правових актів.

З огляду на зазначене, під час доказування в податкових спорах найбільш цікавим є питання щодо процесуального статусу суду та його діяльності як суб'єкта доказової діяльності. «Теорія справедливості» Джона Ролза вимагає від суду безсторонності та незалежності [1, с. 536]. Вивчення законодавства закордонних країн дозволяє виокремити специфічні риси щодо доказування в таких країнах. Наприклад, у Німеччині обов'язок

доказування покладається на суд [9, с. 72–75]. Цікаво, що в Німеччині існує всього дві судові інстанції, які уповноважені розглядати податкові спори. На нижчому рівні створено 18 податкових (фінансових) судів першої інстанції, які встановлюють фактичні обставини справи та вирішують загальноправові питання. Другою інстанцією є Федеральний фінансовий суд Федеративної Республіки Німеччини в Мюнхені (Bundesfinanzhof), який належить до п'яти вищих судів Німеччини та є останньою інстанцією за податковими і митними спорами [7, с. 75–78].

Пасивна роль суду, обтяжена лише аналізом доказів, характерна для законодавства США [8, с. 42–45]. За загальним правилом, у процесі розгляду податкового спору в Податковому суді США обов'язок доказування покладається на платника податків. Саме він повинен довести, що рішення стосовно його податкових зобов'язань є, найімовірніше, помилковим, аніж правильним. Утім можливі й винятки з такого загального правила. Так, у деяких ситуаціях обов'язок доказування може бути покладено на уряд США.

Для того щоб перекласти обов'язок доказування на уряд, платник податків повинен: довести, що ведення обліку та наявність документального підтвердження відповідає встановленим вимогам; співпрацювати з урядом; надати достовірні докази фактів, пов'язаних із визначенням його податкових зобов'язань [3, с. 73–80].

Варто зазначити, що в Україні повноваження адміністративного суду щодо витребування і збирання доказів не є підставою для нівелювання засад змагальності сторін спору. Вказані повноваження суду жодним чином не перешкоджають сторонам обґрунтовувати власні вимоги та заперечення доказами, які вони вважають за потрібне надати до суду [4, с. 128].

3. Участь, обумовлена об'єктом регулювання. Така підстава класифікації є найбільш принциповою під час аналізу видової своєрідності та побудови системи державних органів, повноваження яких обумовлені саме фінансовою діяльністю. У такому разі стадії руху публічних грошових коштів обумовлюють сукупність і розмежування повноважень органів, які керують рухом публічних грошей:

а) органи фінансової діяльності, повноваження яких пов'язані із забезпеченням руху публічних грошових фондів на першій стадії обігу.

Завдання діяльності на такій стадії зводиться до формування публічних грошових фондів. Найчастіше з такими завданнями пов'язувалася реалізація повноважень податкових органів, а сьогодні – органів державної фіскальної служби. Принциповим критерієм віднесення фінансових органів до зазначеного типу є ст. 9 Бюджетного кодексу України, якою закріплюється закритий

перелік доходів бюджетів [2]. Тому розширювальний підхід до формування групи таких органів закладається саме тут. Зважаючи на таке, до органів, повноваження яких пов'язані із згаданою стадією, можна віднести митні органи, органи внутрішніх справ тощо.

Мабуть, доречно їх більш ретельна деталізація. Вона може здійснюватися за цілюю низкою напрямів. За характером компетенції – це можуть бути безпосередні й опосередковані органи. Безпосередні фінансові органи передбачають систему повноважень, пов'язаних тільки з реалізацією своїх повноважень виключно на такому етапі руху публічних фондів. До такого типу органів можна віднести тільки податкові органи.

Опосередковані фінансові органи характеризуються повноваженнями більш широкого спектра, окремі з яких реалізують завдання саме зазначеної стадії обігу публічних грошей. Наприклад, завданням митних органів не є формування податкових надходжень (куди, відповідно до ст. 9 Податкового кодексу України, віднесено і мито [5] – М. Д.), але організація та контроль за надходженням мита є невід'ємною частиною повноважень таких органів;

б) органи фінансової діяльності, які реалізують повноваження щодо розподілу публічних грошових коштів. Концептуальний і базовий розподіл відповідних фондів на необхідні частини пов'язується з рівнем і характером такого фонду. Такий розподіл здійснюється власником грошових коштів, який делегує повноваження органу державної влади. У ситуації, коли йдеться про державний централізований грошовий фонд (Державний бюджет – М. Д.), відповідне повноваження приймає Верховній Раді України. Під час розподілу публічних грошових коштів на рівні територіальної громади йдеться вже про повноваження місцевої ради. Однак безпосередньо розподіл публічних грошових фондів пов'язаний із реалізацією відповідної управлінської діяльності.

Саме для того існують органи державного казначейства. Їхні повноваження пов'язуються зі стадією розподілу публічних грошових коштів, яка починається з моменту виконання обов'язку з перерахування таких коштів на відповідні казначейські рахунки і закінчується в момент перерахування коштів розпоряднику бюджетних коштів, що і є моментом початку наступної стадії руху публічних грошей.

У деяких випадках з такою стадією пов'язують і повноваження банків, ґрунтуючись на тому, що одержувачі бюджетних коштів можуть розміщувати останні на депозитних рахунках у відповідних банках. Із ухваленням Закону України «Про вищу освіту» [6] відбулися деякі зміни щодо зазначеного – закріплена така можливість тільки щодо державних банків.

Зокрема, положення р. XII «Фінансово-економічні відносини у сфері вищої освіти» Закону України «Про вищу освіту» забезпечують реалізацію концепції автономності вищого навчального закладу. Дійсно, будь-яка незалежність передбачає існування відповідних джерел фінансування видатків і без них неможлива. Ч. 2 ст. 70 Закону України «Про вищу освіту» передбачено, що власні надходження державних і комунальних вищих навчальних закладів, наукових установ, отримані від плати за послуги, які надаються згідно з освітньою, науковою та навчально-виробничою діяльністю, благодійні внески та гранти, відповідно до рішення, прийнятого вченою радою вищого навчального закладу, наукової установи, зараховуються на спеціальні реєстраційні рахунки, відкриті в територіальному органі центрального органу виконавчої влади у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів або на поточні та/або вкладні (депозитні) рахунки установ державних банків [6]. Зазначені доходи, а також відсотки, отримані від розміщення коштів вищого навчального закладу, наукової установи на вкладних (депозитних) рахунках в установах державних банків, включаються до фінансового плану (кошторису) вищого навчального закладу, наукової установи і можуть використовуватися на придбання майна і його використання, капітальне будівництво та ремонт приміщень, поліпшення матеріально-технічного, навчально-лабораторного, навчально-методичного забезпечення освітнього процесу тощо в межах статутної діяльності вищого навчального закладу, наукової установи.

Водночас ми вважаємо, що таку ситуацію не варто абсолютизувати, принципово важливо розмежовувати публічні фінансові відносини та договірні. Перші мають імперативний характер і є предметом фінансово-правового регулювання – для чого і створені органи державного казначейства, наділені відповідними повноваженнями. Другі є диспозитивними і залишають за публічним суб'єктом право вибору банку або казначейського органу для розміщення тимчасово вільних грошових коштів.

Під час розроблення проекту Бюджетного кодексу України наприкінці 90-х рр. XX ст. обговорювалась ідея переходу від казначейського виконання бюджетів до банківського. З цією метою передбачалося виділення декількох банків, в яких розміщувалися би бюджетні кошти. Водночас ліквідувалися б органи державного казначейства. У такому разі можна було б обговорювати віднесення банків до органів із відповідними повноваженнями на такій стадії руху публічних коштів;

в) органи фінансової діяльності, які реалізують повноваження під час витрачання публічних



грошових коштів. До такого типу органів належать органи фінансової інспекції. Їхні повноваження охоплюють контроль за діями учасників фінансово-правових відносин із моменту отримання публічних грошових коштів до закінчення їх витрачання. Одним із найпринциповіших моментів у контролі за такими діями є цільовий характер витрачання таких коштів. Важливо, що нецільове витрачання публічних коштів є підставою для притягнення до відповідальності не тільки безпосередньо в режимі фінансово-правового регулювання, а й закріплюється ст. 210 «Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням» Кримінального кодексу України.

Безумовно, таку підставу класифікації ми розглядаємо як певну теоретичну абстракцію, оскільки той самий орган може бути представлений, з одного боку, у різних класифікаційних підходах, а з другого – виконувати різні види державної діяльності. Особливу увагу хотілося б приділити останній обставині.

Масштабність реалізації окремих повноважень, пов'язаних із фінансовою діяльністю, не дозволяє розглядати їх у контексті діяльності виключно одного органу. Наприклад, повноваження з розробки проекту Державного бюджету закріплено за Кабінетом Міністрів України. Однак до того, як згаданий проект виноситься на перше обговорення до Верховної Ради України, остання приймає бюджетну резолюцію, яка набуває форми постанови Верховної Ради України. Без її прийняття остаточний варіант проекту бюджету Кабінет Міністрів сформував не може. Отже, таке повноваження реалізується спільними діями як Кабінету Міністрів України, так і Верховної Ради України. Такий зміст характерний і для прийняття Державного бюджету України. Не зупиняючись на деталях, хотілося б звернути увагу на те, що між першим, другим і третім читаннями Державного бюджету та затвердженням його у Верховній Раді України коректування обговорюваного проекту здійснюється знову Кабінетом Міністрів України.

Висновки. Отже, форми організації діяльності державних органів у сфері управління рухом публічних грошових фондів припускають виокремлення декількох підстав класифікації: 1) участь у процесі державної діяльності. Розмежуємо: а) органи, які реалізують повноваження на стадії правотворчості; б) органи, що реалізують повноваження на стадії правозастосування; в) органи, які реалізують повноваження на стадії правоохоронної діяльності; 2) участь у реалізації функцій державної влади (дозволяє деталізувати характер повноважень відповідного державного органу,

який керує певною сферою суспільних відносин залежно від його місця в системі влади – М. Д.). Виокремлюємо: а) органи законодавчої влади; б) органи виконавчої влади; в) судові органи; 3) участь, обумовлена об'єктом регулювання (стадії руху публічних грошових коштів обумовлюють сукупність і розмежування повноважень органів, які керують рухом публічних грошей – М. Д.): а) органи фінансової діяльності, повноваження яких пов'язані із забезпеченням руху публічних грошових фондів на першій стадії обігу; б) органи фінансової діяльності, які реалізують повноваження щодо розподілу публічних грошових коштів; в) органи фінансової діяльності, які реалізують повноваження під час витрачання публічних грошових коштів.

### Література

1. Антологія лібералізму: політико-правничі вчення та верховенство права / упоряд. : С. Головатий, М. Козюбра, О. Сироїд ; відп. ред. С. Головатий ; наук. ред. С. Головатий, О. Сироїд, О. Волкова, А. Черевко; вст. сл. С. Головатий. – К. : Книги для бізнесу, 2008. – 836 с.
2. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50. – Ст. 572.
3. Ларо Д. Нормы доказательственного права в налоговых спорах / Д. Ларо // Налоговед. – 2011. – № 2(86). – С. 73–80.
4. Педько Ю. Становлення адміністративної юстиції в Україні : [монографія] / Ю. Педько. – К. : Інститу держави і права імені В.М. Корецького Національної академії наук України, 2003. – 208 с.
5. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № № 13–17. – Ст. 112.
6. Про вищу освіту : Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 37–38. – Ст. 2004.
7. Рекцигель Ш. Обжалование индивидуального налогового акта. Опыт Германии / Ш. Рекцигель // Налоговед. – 2012. – № 5(101). – С. 75–82.
8. Сергеева К. Обеспечение доказательств по гражданским делам : краткий обзор законодательств стран общего права / К. Сергеева // Арбитражный и гражданский процесс. – 2011. – № 11. – С. 42–45.
9. Филимонов Б. О бремени доказывания в уголовном процессе ФРГ / Б. Филимонов // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 1985. – № 5. – С. 72–75.

### Анотація

**Дамірчєв М. І.** Класифікаційні критерії диференціації органів, що беруть участь в організації обігу публічних коштів: правові аспекти. – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню проблеми позначення класифікаційних критеріїв диференціації органів, що беруть участь в організації обігу публічних коштів. У статті визначається, що основи структурування системи державних органів необхідно пов'язувати, передусім, з окремими видами державної діяльності, яка відповідає спрямованості в реалізації публічних завдань. Доведено, що такий критерій є основоположним під час функціонального розмежування



державних органів. Встановлено, що форми організації діяльності державних органів у сфері управління рухом публічних грошових фондів припускають кілька підстав класифікації: 1) участь у процесі державної діяльності; 2) участь у реалізації функцій державної влади; 3) участь, обумовлена об'єктом регулювання.

*Ключові слова:* державна діяльність, критерії класифікації, стадії руху публічних грошових коштів, система державних органів, публічні фонди грошових коштів, публічна фінансова діяльність.

#### Аннотация

**Дамирчиев М. И. Классификационные критерии дифференциации органов, которые участвуют в организации обращения публичных средств: правовые аспекты. – Статья.**

Статья посвящена исследованию проблемы определения классификационных критериев дифференциации органов, участвующих в организации обращения публичных средств. В статье определяется, что основы структуризации системы государственных органов необходимо связывать, прежде всего, с отдельными видами государственной деятельности, которая отвечает направленности в реализации публичных заданий. Доказано, что подобный критерий является основополагающим при функциональном разграничении государственных органов. Установлено, что формы организации деятельности государственных органов в сфере управления движением публичных денежных фондов допускают несколько оснований классификации: 1) участие в процессе государственной деятельности; 2) участие в ре-

ализации функций государственной власти; 3) участие, обусловленное объектом регулирования.

*Ключевые слова:* государственная деятельность, критерии классификации, стадии движения публичных денежных средств, система государственных органов, публичные фонды денежных средств, публичная финансовая деятельность.

#### Summary

**Damirchuyev M. I. Classification criteria for the differentiation of bodies who are participated in the organization of current public funds: legal aspects. – Article.**

The article is devoted to the study of the problem of distinguishing classification criteria for the differentiation of bodies involved in the organization of public funds circulation. The article determines that the basis of the structure of the system of state bodies should be linked primarily with certain types of public activities, which corresponds to the direction in the implementation of public tasks. It is proved that such a criterion is fundamental in the functional separation of state bodies. It was established that the forms of organization of the activity of state bodies in the field of management of the movement of public money funds suggest several grounds for classification: 1) participation in the process of state activity; 2) participation in the implementation of the functions of state power; 3) participation due to the object of regulation.

*Key words:* state activity, classification criteria, stage of public money movement, system of state bodies, public funds of funds, public financial activity.

УДК 342.95

**А. В. Денисова**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
професор кафедри адміністративного права  
та адміністративного процесу  
Одеського державного університету внутрішніх справ

## ДО ПИТАННЯ ПРО ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО НАГЛЯДУ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В ЕКОЛОГІЧНІЙ СФЕРІ

Постановка проблеми. Адміністративний нагляд в екологічній сфері є найбільш розгалуженим за предметом, а зазначена сфера найбільшою мірою впливає на стан гарантування безпеки життєдіяльності населення. Водночас можна передбачити безпосередній вплив призначення та предмету адміністративного нагляду в згаданій сфері на межі та характер компетенції суб'єктів його здійснення. Зважаючи на зазначене, виникає необхідність наукового аналізу питання про особливості адміністративного нагляду органів виконавчої влади в екологічній сфері.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Необхідність опрацювання питання про особливості адміністративного нагляду у сфері екології уможливила звернення до фундаментальних наукових робіт В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, І.Л. Бачило, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, В.М. Горшеньова, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, А.О. Селіванова та інших. У царині проблематики гарантування екологічної безпеки плідно працювали: В.І. Андрейцев, О.В. Головкін, М.М. Романяк та інші.

Мета статті полягає у виявленні особливостей адміністративного нагляду в екологічній сфері, зокрема в частині, що стосується суб'єктної складової відповідних правовідносин і виявлення причинно-наслідкового зв'язку між спрямованістю певної функції держави та правосуб'єктністю суб'єктів її реалізації в екологічній сфері.

Викладення основного матеріалу. В екологічній сфері окремо варто виділити суб'єктів контролю, спрямованого на гарантування екологічної безпеки, адміністративна правосуб'єктність яких визначена не тільки Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. № 1264–ХІІ, а й іншими законодавчими актами, що регулюють відносини національної безпеки, що прямо впливає із приписів Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19 червня 2003 р. № 964–ІV [1], яким визначено основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства та держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності. Відповідно до ст. 6 Закону України «Про основи національної безпе-

ки України» від 19 червня 2003 р. № 964–ІV, до пріоритетів національних інтересів віднесено гарантування екологічно та техногенно безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства, збереження навколишнього природного середовища і раціональне використання природних ресурсів. Варто згадати і про ст. 7 зазначеного Закону, в якій виділено загрози національним інтересам і національній безпеці України, серед яких вказано екологічну сферу.

Реалізація функції гарантування екологічної безпеки за наявності підстав, передбачених чинних законодавством, безпосередньо пов'язана з питаннями цивільного захисту, що здійснюється у сферах техногенної та пожежної безпеки, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. Тому виникає необхідність виділення суб'єктів державного контролю (нагляду) з питань цивільного захисту, на які покладено повноваження щодо здійснення постійного моніторингу і прогнозування виникнення надзвичайних ситуацій, відповідно до Кодексу цивільного захисту України від 2 жовтня 2012 р. № 5403–VI, до яких віднесено також Державну службу України з надзвичайних ситуацій. Така Служба є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра внутрішніх справ, і який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій і запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності [2]. До її завдань віднесено також здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням і виконанням вимог законодавства у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб (п.п. 2 п. 3 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1052). Компетенція Служби щодо державного нагляду (контролю) поширена на питання його організації та здійснення з додержанням вимог законів та інших нормативно-правових актів із

питань техногенної та пожежної безпеки, цивільного захисту міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими держадміністраціями, іншими державними органами й органами місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання; на вжиття інженерно-технічних заходів цивільного захисту відповідно до закону; діяльність аварійно-рятувальних служб, стан їх готовності до реагування на аварії та надзвичайні ситуації, а також вжиття заходів для зупинення діяльності неатестованих аварійно-рятувальних служб у порядку, визначеному законодавством; дотримання періодичності навчання керівного складу і фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією та здійсненням заходів цивільного захисту, заходів для усунення виявлених недоліків; складання актів перевірок, видання приписів, постанов, розпоряджень щодо порушень вимог законодавства у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки, звернень до адміністративного суду в разі встановлення порушень, що створюють загрозу життю та здоров'ю людей; здійснення перевірок: стану готовності до використання за призначенням аварійно-рятувальної техніки, засобів цивільного захисту, а також обладнання, призначеного для гарантування безпеки суб'єктів господарювання; дотримання правил транспортування небезпечних речовин трубопровідним транспортом і порядку їх перевезення транспортними засобами; планування та готовність до здійснення заходів з організації евакуації населення у разі виникнення надзвичайних ситуацій; підготовку населення до дій у разі виникнення надзвичайних ситуацій; (п.п. 39, 42, 48, 56 п. 4 Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1052).

Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики в екологічній сфері (навколишнє природне середовище; екологічна, біологічна, генетична, радіаційна безпека; поведження з відходами; ліквідація наслідків Чорнобильської катастрофи; радіаційний захист; раціональне використання, відтворення й охорона природних ресурсів; відтворення й охорона земель; збереження, відтворення і невиснажливого використання біо- та ландшафтного різноманіття; формування, збереження і використання екологічної мережі; організація, охорона та використання природно-заповідного фонду; збереження озонового шару; регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату), а також у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання, відтворення й охорону

природних ресурсів чинне законодавство визначає Міністерство екології та природних ресурсів України [3; 4]. Міністерство екології та природних ресурсів України здійснює державний нагляд (контроль) за дотриманням ліцензійних умов поведження з небезпечними відходами, виробництвом особливо небезпечних хімічних речовин, а також ліцензуванням операцій у зазначеній сфері під час видачі, анулювання, переоформлення документів дозвільного характеру: на транскордонне перевезення небезпечних відходів; на ввезення на митну територію України незареєстрованих пестицидів і агрохімікатів, що використовуються для державних випробувань і наукових досліджень, а також обробленого ними насінневого (посадкового) матеріалу; на здійснення державної реєстрації пестицидів і агрохімікатів; затверджує положення про громадський контроль у сфері охорони навколишнього природного середовища тощо. Зазначене Міністерство, як і інші центральні органи державної виконавчої влади, наділено компетенцією щодо забезпечення в межах повноважень, передбачених законом, здійснення заходів щодо запобігання корупції та контролю їх реалізації в апараті Міністерства, на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до сфери його управління; щодо забезпечення в межах повноважень, передбачених законом, реалізації державної політики стосовно державної таємниці, захисту інформації з обмеженим доступом, а також технічного захисту інформації, контролю її збереження [4].

Дослідження компетенції Міністерства екології та природних ресурсів України доводить, що контроль (нагляд) здійснюється як у зовнішній організаційній діяльності, тобто діяльності, яка пов'язана з реалізацією передбачених законодавством функцій, так і у внутрішній організаційній діяльності, що стосується забезпечення його функціонування.

Серед суб'єктів державного нагляду (контролю) в екологічній сфері виділено Державну екологічну інспекцію України [5; 6]. Компетенція Державної екологічної інспекції України у сфері державного нагляду (контролю) впливає зі ст. 20–2 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» і стосується:

- наявності дозволів, лімітів і квот на спеціальне використання природних ресурсів, дотримання їх умов;
- ведення обліку обсягів накопичення відпрацьованих хімічних джерел струму та передачі їх на утилізацію у сфері хімічних джерел струму в частині гарантування екологічної безпеки виробництва хімічних джерел струму й утилізації відпрацьованих хімічних джерел струму;
- використання та відтворення риби й інших водних живих ресурсів (у сфері охорони);
- природно-заповідного фонду;

– збереження об'єктів рослинного та тваринного світу, занесених до Червоної та Зеленої книг України, формування, збереження й використання екологічної мережі;

– ведення мисливського господарства та здійснення полювання;

– дотримання правил створення, поповнення, зберігання, використання та державного обліку зоологічних, ботанічних колекцій і торгівлі ними;

– охорони, раціонального використання та відтворення тваринного світу;

– використання, охорони та відтворення рослинного світу;

– охорони, утримання та використання зелених насаджень;

– охорони, захисту, використання та відтворення лісів;

– охорони атмосферного повітря;

– використання й охорони земель;

– поводження з відходами;

– екологічної та радіаційної безпеки.

Однак не затверджено критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності щодо перелічених сфер реалізації повноважень Державної екологічної інспекції України, а також немає уніфікованої форми акта, що складається за результатами проведення планових заходів державного нагляду (контролю) [7]. Тільки у сфері поводження з відходами розроблено уніфіковану форму акта, складеного за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо додержання суб'єктом господарювання вимог ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва особливо небезпечних хімічних речовин та, поводження з небезпечними відходами, яку затверджено Наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 20 березня 2017 р. № 127-н (зарєєстровано в Міністерстві юстиції України 11 квітня 2017 р. за № 480/30348) [8].

До суб'єктів загального адміністративного нагляду (контролю) у сфері гарантування безпеки життєдіяльності населення доцільно віднести місцеві державні адміністрації, які, відповідно до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 № 586–XIV [9], в межах, визначених Конституцією та законами України, здійснюють державний контроль на відповідних територіях у сферах, пов'язаних із забезпеченням життєдіяльності населення, зокрема – екологічній, культурній, охорони праці, цивільної оборони тощо (ст. 16). Безпосередньо в галузі використання й охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля місцеві державні адміністрації здійснюють функцію контролю в межах реалізації повноважень, визначених ст. 21 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квіт-

ня 1999 р. № 586–XIV, а саме: щодо розробки та забезпечення виконання програм раціонального використання земель, лісів, підвищення родючості ґрунтів, що перебувають у державній власності; щодо розпорядження землями державної власності відповідно до закону; щодо виконання регіональних екологічних програм; щодо організації територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення; щодо визначення стану довкілля; щодо внесення пропозицій в установленому законом порядку про зупинення діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності в разі порушення ними законодавства про охорону довкілля та санітарних правил; щодо здійснення контролю за використанням відходів з урахуванням їх ресурсної цінності та вимог безпеки для здоров'я людей і навколишнього природного середовища, та розгляду справ про адміністративні правопорушення або передання їх матеріалів на розгляд інших державних органів у разі порушення законодавства про відходи; щодо погодження документації із землеустрою.

Висновки. Проведене дослідження свідчить про наявність безпосереднього зв'язку між спрямованістю певної функції держави і правосуб'єктністю суб'єктів її реалізації. Так, в екологічній сфері наявність такого напрямку, як гарантування екологічної безпеки, визначає правосуб'єктність спеціальних суб'єктів контролю та нагляду – Державної служби України з надзвичайних ситуацій. Необхідно зазначити і наявність відповідної компетенції в суб'єктів, які реалізують функцію охорони навколишнього природного середовища (Міністерство екології та природних ресурсів України, Державна екологічна інспекція України). Крім того, варто згадати про суб'єктів, які реалізують функції, пов'язані з гарантуванням екологічної безпеки, у зв'язку з чим відповідна компетенція не є основною (місцеві державні адміністрації).

### Література

1. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 р. № 964–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
2. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1052 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 102. – Ст. 3514.
3. Про Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 452/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 11. – Ст. 615.
4. Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 січня 2015 р. № 32 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 10. – Ст. 266.
5. Про Положення про Державну екологічну інспекцію України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 454/2011 // Офіційний вісник Президента України. – 2011. – № 11. – Ст. 617.



6. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2017 р. № 275 // Офіційний вісник України. – 2017. – № 36. – Ст. 1131.

7. Щодо забезпечення підготовки та подання проектів Уряду про затвердження, внесення змін, доповнень або скасування критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю): Лист Державної регуляторної служби України від 10 квітня 2017 р. № 2368/0/20-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://ligazakon.net/theses?folderId=323-110.005.020&theseId=ТН002554&date=1503792000499#!>

8. Про затвердження уніфікованих форм актів, складених за результатами проведення планових (по-запланових) заходів державного нагляду (контролю) Міністерством екології та природних ресурсів щодо додержання суб'єктом господарювання вимог ліцензійних умов провадження господарської діяльності з виробництва особливо небезпечних хімічних речовин, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України, та поводження з небезпечними відходами : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 20 березня 2017 р. № 127-н // Офіційний вісник України. – 2017. – № 36. – Ст. 1149.

9. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.

#### Анотація

**Денисова А. В.** До питання про особливості адміністративного нагляду органів виконавчої влади в екологічній сфері. – Стаття.

Стаття присвячена виявленню особливостей адміністративного нагляду в екологічній сфері, зокрема в

частині, що стосується суб'єктної складової відповідних правовідносин, і виявленню причинно-наслідкового зв'язку між спрямованістю певної функції держави та правосуб'єктністю суб'єктів її реалізації в екологічній сфері.

*Ключові слова:* адміністративний нагляд, контроль, екологічна сфера, суб'єкт, орган виконавчої влади.

#### Аннотация

**Денисова А. В.** К вопросу об особенностях административного надзора органов исполнительной власти в экологической сфере. – Статья.

Статья посвящена выявлению особенностей административного надзора в экологической сфере, в частности, в части, касающейся субъектной составляющей соответствующих правоотношений, и выявлению причинно-следственной связи между направленностью определенной функции государства и правоспособностью субъектов ее реализации в экологической сфере.

*Ключевые слова:* административный надзор, контроль, экологическая сфера, субъект, орган исполнительной власти.

#### Summary

**Denisova A. V.** On the issue of the peculiarities of administrative oversight of executive authorities in the environmental sphere. – Article.

The article is devoted to revealing the peculiarities of administrative supervision in the environmental sphere, in particular, in relation to the subjective component of the relevant legal relationships and to identify the causal link between the direction of a certain function of the state and the legal capacity of the subjects of its implementation in the environmental sphere.

*Key words:* administrative supervision, control, ecological sphere, subject, executive body.

УДК 342.9

*Є. П. Калугин**ад'юнкт кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності  
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ***ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ  
ПРО НАКЛАДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ШТРАФУ ЗА ПОРУШЕННЯ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ  
ДОРОЖНЬОГО РУХУ ТА ШЛЯХИ ЙОГО ЗАПОЗИЧЕННЯ В ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ**

У світлі проголошення Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) 2011–2020 рр. Десятиріччям дій із гарантування безпеки дорожнього руху (п. 2 Резолюції Генеральної Асамблеї ООН «Підвищення безпеки дорожнього руху в усьому світі» від 10 травня 2010 р. А/RES/64/255), особливого значення набуває ефективність використання механізмів, покликаних зменшити дорожньо-транспортний травматизм і смертність внаслідок дорожньо-транспортних пригод, а також підвищити зручність користування територіями, призначеними для пересування пішоходів і транспортних засобів [1], одним з яких є адміністративні стягнення за порушення правил дорожнього руху, серед яких чільне місце посідає адміністративний штраф. Зазначене визначає необхідність постійного оновлення нормативно-правового забезпечення виконання рішень про накладення штрафу за адміністративні правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху, зокрема й з урахуванням, позитивного закордонного досвіду.

Відомо, що штраф є традиційним для багатьох країн заходом покарання порушників правил дорожнього руху. Водночас загальновизнаних стандартів виконання рішень про накладення штрафів немає, через що правові засоби, які закордонні країни використовують із цією метою, не є однаковими та залежать від якості законодавства і спроможності органів влади застосовувати досягнення науки і техніки в їхній діяльності. Отже, для виявлення найкращих правових засобів варто дослідити все різноманіття зарубіжних механізмів виконання рішень про накладення адміністративних штрафів.

Адміністративні акти про накладення штрафів за законодавством Французької Республіки виконуються за нижчезазначеними правилами.

За умови, якщо штраф став наслідком порушення правил дорожнього руху, яке є нетяжким та не зачіпає третьої сторони (зокрема й потерпілих), а його розмір не перевищує 135 € – такий штраф накладається на місці правопорушення. Якщо порушник не може розрахуватись із поліцейськими готівкою, він може бути доставлений до найближчого банку або банкомату для безготівкового розрахунку. Водночас сума грошового стягнення зменшується на 30%, якщо воно спла-

чується одразу на місці або упродовж 24 годин після вчинення порушення. Якщо порушник не може сплатити штраф на місці, він має виконати свої зобов'язання протягом 30 днів. Водій, який впевнений у своїй невинуватості, має перерахувати суму штрафу на депозитний рахунок суду, до якого буде спрямована його справа [2].

Як було зауважено вище, загальний строк для сплати штрафу становить 30 днів (відлік починається від дня ухвалення рішення про накладення штрафу або відхилення скарги на таке рішення). Несплата штрафу до спливу зазначеного строку запускає механізм його поступового збільшення [3].

Штраф, повідомлення про накладення якого порушник отримав поштою, сплачується за іншими правилами. Він має бути погашений протягом 7 днів. У протилежному випадку штраф починає зростати: через 7 днів штраф збільшується на 50%, через місяць – майже на 400% [4].

Практика накладення штрафів на місці правопорушення є поширеною також у Федеративній Республіці Німеччина.

Законодавство уповноважує німецьких поліцейських накладати та стягувати штрафи у розмірі до 35 € негайно після зупинки транспортного засобу. Водночас несплата штрафу на місці правопорушення не спричиняє жодних несприятливих для порушника наслідків остільки, оскільки він перерахує суму штрафу на користь держави протягом наступного тижня [5].

Разом із накладенням і стягненням штрафів поліцейський, за законодавством Німеччини, зобов'язаний завчасно, перед початком провадження у справі про порушення правил дорожнього руху, стягнути з особи, яка, як стверджується, вчинила порушення, суму штрафу, який перевищує 35 € [5].

Досвід Сполучених Штатів Америки (далі – США) щодо правового регулювання процедури виконання некримінальних штрафів, застосованих до порушників правил дорожнього руху, вважаємо за можливе розкрити на прикладі штату Каліфорнія.

За законодавством штату Каліфорнія порушник, зупинений поліцейськими через вчинене порушення правил дорожнього руху, одночасно з отриманням дорожнього квитка має підписати зобов'язання з'явитись у суді для розгляду справи

про таке порушення. Несплата штрафу за дорожнім квитком і нез'явлення до суду відображається у водійській історії (driver record). За будь-якої з таких обставин суд має призупинити чинність водійського посвідчення та повідомити Департамент транспортних засобів штату Каліфорнія, що також позначається на водійській історії порушника. Для поновлення дії водійського посвідчення порушник сплачує 55 \$ додатково [6, с. 89].

Далі вважаємо за необхідне висвітлити правила виконання адміністративних актів про накладення штрафів, що діють за законодавством Сполученого Королівства.

Штраф накладається виданням порушнику паркувального квитка (parking ticket) або повідомлення про суму штрафу (penalty charge notice). На погашення штрафів за зазначеними документами відводиться 28 днів. У встановлених законом випадках розмір штрафу зменшується на 50%, якщо він буде сплачений упродовж 14 днів [7].

Якщо обов'язок зі сплати штрафу залишається невиконаним по закінченні 28 днів, сума до стягнення з порушника збільшиться на 50% розміру штрафу, що оформлюється сертифікатом про штраф (charge certificate), який видається порушнику. Зазначена сума має бути сплачена упродовж 14 днів. Якщо цього не відбувається, порушник отримує судовий наказ про платіж (court order demanding payment), а штраф із донарахуваннями передається для примусового виконання судовим виконавцям (спеціалістам із примусового виконання) [7].

Крім звичайного адміністративного штрафу, за порушення правил дорожнього руху іноді застосовується фіксоване стягнення (fixed penalty). Аналіз положень законодавства Сполученого Королівства про фіксоване стягнення дозволяє визначити його як накладений за добровільно визнане порушення штраф у конкретно визначеному розмірі з додатковим нарахуванням штрафних балів або без такого.

Фіксоване стягнення накладається за правопорушення, що знайшли своє відображення в додатку 3 Акту про порушників правил дорожнього руху від 15 листопада 1988 р. (Road Traffic Offenders Act), вчинення яких тягне призводить до фіксованого стягнення (fixed penalty offence). Розмір фіксованого стягнення, за змістом ч. 1 ст. 53 Акту про порушників правил дорожнього руху, становить половину максимального розміру штрафу, який накладається за загальними правилами, або є тим, що закріплений нормативно-правовим актом Державного секретаря Сполученого королівства (заочно від того, який із них є меншим) [8].

Прикладами правопорушень фіксованого стягнення та фіксованих стягнень, що їм відповідають, є:

– зупинка на узбіччі автомагістралі, користування клаксоном вночі, рух на велосипеді тротуа-

ром – фіксоване стягнення в розмірі 50 £ без нарахування штрафних балів;

– рух без свідоцтва про технічний огляд автомобіля, порушення правил користування ременями безпеки або мотошоломами – фіксоване стягнення в розмірі 100 £ без нарахування штрафних балів;

– перевищення встановлених обмежень швидкості руху, недбале керування (перестроювання під час управління автомобільним радіо тощо), рух узбіччям – фіксоване стягнення у розмірі 100 £ із нарахуванням штрафних балів згідно з законом;

– користування мобільним телефоном, тримаючи його у руці, – фіксоване стягнення у розмірі 200 £ із нарахуванням штрафних балів згідно з законом;

– рух без полісу обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників транспортних засобів – фіксоване стягнення в розмірі 300 з нарахуванням штрафних балів згідно із законом [9].

На особливу увагу заслуговує процедура виконання фіксованого стягнення.

Накладення фіксованого стягнення оформлюється повідомленням про фіксоване стягнення (fixed penalty notice), яке, відповідно до ч. 1 ст. 52 Акту про порушників правил дорожнього руху, звільняє порушника від відповідальності за правопорушення, яке водночас є правопорушенням фіксованого стягнення, за умови надання згоди на накладення фіксованого стягнення та його погашення. Встановлено, серед інших відомостей, повідомлення про фіксоване стягнення має відобразити те, що жодне провадження про відповідне порушення не може бути розпочате, якщо протягом 21 дня фіксоване стягнення буде виконане (п. «а» ч. 3 ст. 52 Акту про порушників правил дорожнього руху). Якщо фіксоване стягнення, що було належним чином доведено до відома порушника, не було погашене (ст. 64 Акту про порушників правил дорожнього руху):

– якщо за загальними правилами за вчинене порушення застосовується штраф – має бути сплачена сума фіксованого стягнення та половина суми штрафу, що підлягає застосуванню за загальними правилами;

– якщо за загальними правилами за вчинене порушення застосовується штраф, більш суворе стягнення, ніж штраф, – має бути розпочате провадження у справі про порушення правил дорожнього руху [8].

Для накладення фіксованого стягнення, якщо поліцейський вважає, що для цього є підстави, транспортний засіб порушника має бути зупинений, після чого поліцейський має перевірити водійське посвідчення та проглянути водійську історію порушника. Якщо водій не надав водійського посвідчення або якщо водію за порушен-

ня нараховуються штрафні бали, а також якщо кількість нарахованих штрафних балів достатня для позбавлення права керування транспортними засобами, – поліцейський має порушити питання про позбавлення порушника права керування транспортними засобами та, за можливості, відібрати водійське посвідчення (ст. 54–58 Акту про порушників правил дорожнього руху) [8].

До того ж допускається застосування фіксованого стягнення шляхом прикріплення повідомлення про нього до транспортних засобів порушників.

Фіксоване стягнення прикріплюється до транспортного засобу, якщо поліцейський має підстави вважати, що на транспортному засобі вчиняється або було вчинене порушення правил дорожнього руху, яке спричиняє нарахування штрафних балів (ч. 1 ст. 62 Акту про порушників правил дорожнього руху) [8].

Після того як повідомлення про фіксоване стягнення було прикріплене до транспортного засобу, воно має бути виконане.

Насамперед привертає увагу те, що для запобігання спробам уникнення сплати фіксованого стягнення ч. 2 ст. 62 Акту про порушників правил дорожнього руху визначено, що видалення або несанкціонована зміна повідомлення про фіксоване стягнення розцінюється як визнання винуватості, якщо тільки це не було зроблене власником транспортного засобу або особою, яка вчинила відповідне порушення [8].

Також встановлено, що по закінченні строку на виконання звичайного фіксованого стягнення (21 день), повідомлення про фіксоване стягнення, яке було прикріплене до транспортного засобу, має бути направлено його власнику (ч. 2 ст. 63 Акту про порушників правил дорожнього руху). Власник протягом 21 дня зобов'язаний заявити про необхідність судового розгляду через те, що не визнає себе винуватим, або підтвердити те, що не він керував транспортним засобом у момент вчинення відповідного порушення, або сплатити суму фіксованого стягнення (ч. 6 ст. 63, п. «с» ч. 1 ст. 64 Акту про порушників правил дорожнього руху). Невиконання або неналежне виконання того чи іншого із зазначених зобов'язань призводить до тих самих наслідків, що й несплата звичайного фіксованого стягнення. Водночас порушником визнається власник транспортного засобу (ст. 64 Акту про порушників правил дорожнього руху) [8].

Далі в межах дослідження доцільно висвітлити особливості виконання постанов про накладення адміністративного штрафу за порушення правил у сфері безпеки дорожнього руху за законодавством деяких пострадянських країн.

Огляд законодавства Республіки Білорусь показав, що для повного й оперативного виконання постанов про накладення штрафів як адміністративних стягнень, діє механізм безпосереднього

списання сум штрафів з активів або їх погашення за рахунок коштів, що надходять із джерел доходів порушників, або з незначними проміжними елементами.

Підтвердженням зазначеного є те, що, за його положеннями, в разі несплати штрафу індивідуальним підприємцем, юридичною особою у встановлений законом строк, копія постанови про накладення адміністративного стягнення направляється в банк і (або) небанківську кредитно-фінансову організацію для стягнення суми штрафу з коштів або доходів індивідуального підприємця, юридичної особи (ч. 2 ст. 15.3 Процесуально-виконавчого кодексу Республіки Білорусь про адміністративні правопорушення (далі – ПВКоАП)). Якщо фізична особа своєчасно не сплатила штраф, постанова про накладення адміністративного стягнення направляється за відомим місцем отримання такою особою заробітної плати та прирівняних до неї доходів для стягнення суми штрафу (ч. 4 ст. 15.3 ПВКоАП). Неможливість виконання постанови про штраф у вищевказаний спосіб, засвідчена банком і (або) небанківською кредитно-фінансовою організацією, наймачем, державним органом, установою, іншою юридичною особою, індивідуальним підприємцем, які виплачують особі, підданій адміністративному стягненню, заробітну плату та прирівняні до неї доходи, є підставою для того, щоб не пізніше ніж за 3 місяці із зазначеного моменту направити в орган примусового виконання подання про примусове стягнення штрафу, копію постанови про накладення адміністративного стягнення й інші документи, необхідні для здійснення виконання (ст. 15.4 ПВКоАП) [10].

Крім того, заслуговують на увагу строки сплати штрафу. Встановлено, що штраф має бути сплачений фізичною особою чи індивідуальним підприємцем, підданими адміністративному стягненню, не пізніше 1 місяця зі дня набрання чинності постановою про накладення штрафу, юридичною особою – не пізніше 15 днів зі дня набрання чинності постановою про накладення штрафу (ч. 1 ст. 15.3 ПВКоАП) [10].

Порядок виконання адміністративного штрафу, передбачений законодавством Російської Федерації, вирізняється тривалим строком для його сплати, можливістю його сплати на пільгових умовах, детальним регулюванням виконання обов'язку зі сплати штрафу іноземцем, особою без громадянства, а також використанням інформаційно-телекомунікаційної системи особливого призначення для забезпечення сплати штрафів.

Строком сплати адміністративного штрафу, за загальним правилом, є 60 днів зі дня набрання чинності постановою про накладення адміністративного штрафу або зі дня закінчення терміну відстрочки або терміну розстрочки (ч. 1 ст. 32.2



Кодексу Російської Федерації про адміністративні правопорушення (далі – КпАП РФ)). Щодо сплати штрафу іноземцем, особою без громадянства КпАП РФ визначив, що адміністративний штраф, призначений за вчинення більшості адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху, має бути сплачений до виїзду транспортного засобу іноземця (особи без громадянства), на якому було вчинено адміністративне правопорушення, з території Російської Федерації (далі – РФ), але не пізніше загального терміну (ч. 1.2 ст. 32.2 КпАП РФ) [11].

Також примітним є те, що, за поодинокими винятками, допускається зменшення суми адміністративного штрафу на 50% за умови, якщо порушник сплатить штраф не пізніше 20 днів зі дня винесення постанови. Водночас у разі, якщо виконання постанови про призначення адміністративного штрафу було відстрочено або розстрочено – він сплачується в повному обсязі (ч. 1.3 ст. 32.2 КпАП РФ) [11].

Не менш цікавими є положення про застосування інформаційної системи для контролю за сплатою адміністративних штрафів. Установлено, що банк або інша фінансова установа, організація федеральної поштової зв'язку, платіжний агент, який здійснює прийом платежів фізичних осіб, або банківський платіжний агент (субагент), яким сплачується сума адміністративного штрафу, зобов'язані негайно після сплати адміністративного штрафу особою, притягнутою до адміністративної відповідальності, направляти інформацію про сплату адміністративного штрафу в Державну інформаційну систему з державних і муніципальних платежів (ч. 8 ст. 32.2 КпАП РФ). За відсутності документа, що свідчить про сплату штрафу, та інформації про сплату штрафу в Державній інформаційній системі з державних і муніципальних платежів, по закінченні терміну сплати особа, яка винесла постанову, складає її другий примірник і надсилає його протягом 10 діб до судового пристава-виконавця для виконання. У разі створення другого примірника постанови у формі електронного документа, юридична сила якого підтверджена електронним підписом відповідальної особи, зазначений другий примірник спрямовується судовому приставу-виконавцю в електронному вигляді інформаційно-телекомунікаційними мережами (ч. 5 ст. 32.2 КпАП РФ) [11].

Крім вищезазначеного, звертаємо увагу на те, що, як зауважив Є.А. М'яскалюк, у деяких країнах (Бельгії, Ізраїлі, Іспанії) за несплату штрафу передбачається затримання транспортного засобу під заставу та зі сплатою за зберігання на штрафній стоянці, а також позбавлення водійських прав (в Японії) [12, с. 203].

Розглянувши закордонний досвід правового регулювання виконання адміністративних актів

про накладення штрафів за порушення у сфері безпеки дорожнього руху, підсумовано, що позитивним кроком до вдосконалення законодавства України у досліджуваній сфері може бути запозичення таких практик: 1) зростання суми штрафу залежно від терміну прострочення (Франція); 2) можливість сплати штрафу в зменшеному розмірі (сума вирахування коливається в діапазоні 30–50%) за умови його погашення в найкоротший термін після накладення (Франція, Німеччина, Сполучене Королівство, РФ); 3) призупинення дії водійського посвідчення через тривале невиконання обов'язку зі сплати штрафу (США); 4) документальне оформлення змін сум штрафів і забезпечення обізнаності порушника про це (Сполучене Королівство); 5) загальний строк для добровільної сплати штрафу становить близько місяця (Сполучене Королівство – 28 днів; Франція – 30 днів; Білорусь – 1 місяць; РФ – 2 місяці); 6) визначення особливостей сплати штрафу іноземцями й особами без громадянства (РФ); 7) використання інформаційних систем для обміну даними та документами для забезпечення повної та своєчасної сплати штрафів, зокрема й порядком примусового виконання адміністративних актів про штрафи (РФ); 8) списання сум штрафів з активів або їх погашення за рахунок коштів, що надходять із джерел доходів порушників, безпосереднього або з незначними проміжними елементами (Білорусь).

Водночас вважаємо недоцільним зобов'язання учасників дорожнього руху авансувати суми штрафів, що можуть бути накладеними за результатами розгляду справи про відповідне порушення, оскільки таке є несумісним із презумпцією невинуватості та покладає на учасників дорожнього руху непропорційний тягар. Також не вважаємо позитивним кроком дозвіл затримувати транспортний засіб і позбавляти права керування транспортними засобами за несплату штрафу.

### Література

1. Повышение безопасности дорожного движения во всем мире : Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 10 мая 2010 г. A/RES/64/255 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/477/15/PDF/N0947715.pdf?OpenElement>.
2. Speed cameras, and penalties – Driving in France [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.day-tripper.net/driving-france-speedcameras.html>.
3. Traffic Police. The enforcement of driving rules in France [Electronic resource]. – Access mode : <https://www.justlanded.com/english/France/Articles/Travel-Leisure/Traffic-Police>.
4. Davis S. Driving in France – an introduction / S. Davis [Electronic resource]. – Access mode : <https://www.frenchentree.com/living-in-france/driving/driving-in-france-an-introduction/>.
5. Driving in Germany [Electronic resource]. – Access mode : <https://www.rac.co.uk/drive/travel/country/germany/>.

6. Brown E. California Driver Handbook / E. Brown, B. Kelly, J. Shiomoto. – 2017 [Electronic resource]. – Access mode : [https://www.dmv.ca.gov/web/eng\\_pdf/dl600.pdf](https://www.dmv.ca.gov/web/eng_pdf/dl600.pdf).

7. Parking fines and penalty charge notices [Electronic resource]. – Access mode : <https://www.gov.uk/parking-tickets/print>.

8. Road Traffic Offenders Act 1988 [Electronic resource]. – Access mode : <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1988/53>.

9. United Kingdom. Driving offences and their punishments [Electronic resource]. – Access mode : <https://www.rac.co.uk/drive/advice/know-how/driving-offences/>.

10. Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях : Закон Республики Беларусь от 20 декабря 2006 г. № 194-З [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://kodeksy-by.com/pikoar\\_rb.htm](http://kodeksy-by.com/pikoar_rb.htm).

11. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=216804&fld=134&dst=102938,0&nd=0.0931265395976657#0>.

12. М'яскалюк Є.А. Забезпечення безпеки дорожнього руху на прикладі зарубіжного досвіду / Є.А. М'яскалюк, Н.В. Федоровська // Безпека дорожнього руху: правові та організаційні аспекти : матеріали XI Міжнародної науково-практичної конференції (м. Кривий Ріг, 22 листопада 2016 р.). – Кривий Ріг, 2017. – С. 201–206.

#### Анотація

**Калугин Є. П.** Зарубіжний досвід нормативно-правового забезпечення виконання рішень про накладення адміністративного штрафу за порушення у сфері безпеки дорожнього руху та шляхи його запозичення в законодавстві України. – Стаття.

Стаття висвітлює та узагальнює механізми виконання рішень про накладення адміністративних штрафів за порушення у сфері гарантування безпеки дорожнього руху, які використовуються в декількох закордонних країнах (Сполучене Королівство, Німеччина, Франція, США, Білорусь, Російська Федерація). Висловлена думка про доцільність запровадження

кожного із таких механізмів у вітчизняне законодавство із зазначеного питання.

**Ключові слова:** виконання адміністративного штрафу у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, строк для сплати адміністративного штрафу, зменшення суми адміністративного штрафу, виконання адміністративного штрафу на місці, електронне урядування.

#### Аннотация

**Калугин Е. П.** Зарубежный опыт нормативно-правового обеспечения выполнения решений о наложении административного штрафа за нарушения в сфере безопасности дорожного движения и пути его заимствования в законодательство Украины. – Статья.

Статья освещает и обобщает механизмы выполнения решений о наложении административных штрафов за нарушения в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, которые используются в нескольких зарубежных странах (Соединенное Королевство, Германия, Франция, США, Беларусь, Российская Федерация). Высказано мнение о целесообразности введения каждого из таких механизмов в отечественное законодательство по данному вопросу.

**Ключевые слова:** выполнение административного штрафа в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, срок для уплаты административного штрафа, уменьшение суммы административного штрафа, исполнение административного штрафа на месте, электронное управление.

#### Summary

**Kalugin Ye. P.** Foreign experience of normative and legal maintenance of execution of decisions on imposing an administrative fine for violations in the field of road traffic safety and ways of its borrowing into the legislation of Ukraine. – Article.

The article explores and generalizes the mechanisms for enforcement of acts on imposition of administrative fines for violations in the field of road safety that are used in several foreign countries (United Kingdom, Germany, France, USA, Belarus, Russian Federation). The expediency of introducing of each of these mechanisms into the domestic legislation on this issue was assessed.

**Key words:** execution of administrative fine in field of road safety, time for payment of administrative fine, reduction of amount of administrative fine, execution of administrative fine on spot, electronic government.

УДК 342.9+349.6+553.3/9

**Ю. О. Лєгєзє**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри цивільного, господарського та екологічного права  
ДВНЗ «Національний гірничий університет»

### ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН ЗІ ЗДІЙСНЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЩОДО ОПОДАТКУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ, ПОВ'ЯЗАНОЇ З ВИКОРИСТАННЯМ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

Постановка проблеми. В умовах стрімкого розвитку енергоспоживання, зростання техногенного й антропогенного навантаження на довкілля питання вирішення екологічних проблем перстає бути проблемою внутрішньодержавною і потребує ефективного застосування міжнародних і міждержавних важелів впливу. Дослідження досвіду публічного управління у сфері використання природних ресурсів зарубіжних країн дозволить оптимізувати сучасну національну природоохоронну систему.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Формування науки порівняльного правознавства стає все більш актуальним в умовах інтеграції сучасних правових систем, конвергенції систем права. Розвиток науки порівняльного правознавства започатковано працями таких вчених, як: М.М. Марченко, Л.А. Луць, П.М. Рабінович, О.В. Кресін, М.А. Дамірлі, Ю.О. Тихомиров та інших. Визначення зарубіжного досвіду публічного керування в окремих сферах суспільного життя набуває особливої актуальності в умовах активізації євроінтеграційних процесів і необхідності впровадження міжнародних стандартів правового регулювання. Удосконалення системи публічного управління у сфері використання природних ресурсів є складовою Євроінтеграційної Угоди, підписаної Україною з Європейським Союзом 2014 р., реалізація якої запланована до 2022 р. Тому особливої актуальності набувають питання дослідження систем публічного управління у сфері використання природних ресурсів зарубіжних країн, серед них і країн Європейського Союзу, і зокрема – з питань екологічного оподаткування, що обумовило мету написання статті.

Виклад основного матеріалу. Оподаткування діяльності, пов'язаної з використанням природних ресурсів, за кордоном здійснюється шляхом провадження таких видів обов'язкових платежів, як: роялті, податок суверена, спеціальні податки на прибуток видобувних компаній, диференційні рентні платежі, земельний податок, плата за право користування надрами, відрахування на охорону та відновлення надр, акциз, плата за викиди, податок на продаж, податок на експорт тощо. Водночас перевага надається оподаткуванню в прямий спосіб, або податкам «прямої руки». Так,

платниками ренти є, зазвичай, користувачі природних ресурсів.

До найбільш важливих прямих податків на природні ресурси належать такі: орендна плата, податок на доступ до природного ресурсу, податок на видобуток і розвідку, а також плата за право користування природними ресурсами, що розраховується на одиницю орендованої території. Орендна плата встановлюється на номінальному рівні в перші роки експлуатації природного ресурсу, але поступово збільшується для стимулювання орендаря розвивати своє виробництво. Роялті – це платіж державі за право використовувати вичерпний природний ресурс. Він розраховується, виходячи з валових доходів виробника, а не його чистого прибутку [1].

Система платежів за використання природних ресурсів у зарубіжних країнах містить також «адміністративну плату», яка впроваджується для забезпечення витрат на контроль за використанням природних ресурсів, оформлення та передачу їх власнику тощо. У першому випадку йдеться про податки на природні ресурси, а в другому – про плату за надання ліцензії чи податок на нерухомість.

Ліцензування використання природних ресурсів є поширеною формою організації публічного управління в таких зарубіжних країнах, як Великобританія, Франція, Німеччина та ін. У Великобританії всі значні водозабори з поверхневих і підземних вод контролюються системою ліцензування шляхом визначення в ліцензіях кількості води, що може бути вилучена з водного джерела. Більшість заявок на отримання ліцензій вимагають комплексної оцінки наявності ресурсів та можливого впливу на стан навколишнього середовища. Для захисту довкілля багато ліцензій, що видаються на водозабір із водних джерел, значно обмежують його в маловодні роки або дозволяють спеціальне водокористування тільки зимою, коли обсяг природних водних ресурсів зростає [2]. Здебільшого, ліцензія на водокористування містить таку інформацію: кількість води, що дозволена для водозабору; період, протягом якого дозволений водозабір; мета використання води; ім'я й адреса водокористувача та період дії ліцензії; джерело водозабезпечення, наприклад, назва



пласта залягання ґрунтових вод; засоби водозабору; умови захисту інших водокористувачів і навколишнього середовища; засоби обліку та реєстрації водозабору [2].

Протилежною системою ліцензування є система купівлі-продажу прав користування водними ресурсами (у Сполучених Штатах Америки (далі – США), Канаді, Мексиці).

Наприклад, система платежів за використання водних ресурсів у країнах Західної Європи складається із двох основних типів платежів: 1) платежі за водні ресурси, призначені для перерозподілу (вилучення) ренти, яка виникає у водокористувача в процесі експлуатації водних ресурсів (під час їх визначення виходять із величини рентного доходу й орієнтуються на ту його частку, яка має бути вилучена у водокористувача); 2) платежі, спрямовані на підтримання наявної системи управління водокористуванням. Вони є інструментом збору коштів, необхідних для покриття адміністративних витрат із контролю за експлуатацією водних ресурсів і певних інфраструктурних витрат (будь-які ліцензійні збори тощо). Додаткові платежі вилучаються за послуги, пов'язані з оцінкою водних ресурсів (лабораторний аналіз, реєстрація та сертифікація документів тощо). Такі платежі надходять до спеціального фонду, призначеного для покращення якості відповідних послуг [2].

Якщо розглядати сферу використання водних ресурсів, то розроблені тарифи на водокористування діють лише в межах виділених лімітів водокористування. У разі перевищення таких лімітів стягується штраф.

Організаційно справляння плати за водокористування реалізується у вигляді двох схем. Перша, яка застосовується в Австралії, країнах Азії та Африки, базується на жорсткому державному регулюванні розмірів плати. Усі платежі направляються до державного бюджету, що дозволяє акумулювати фінансові ресурси для утримання та розвитку водогосподарських систем і споруд. Друга схема використовується в країнах Західної Європи. Вона базується на корпоративному управлінні використанням і охороною водних ресурсів із боку водокористувачів, які утворюють басейнові об'єднання. Басейнові управління здійснюють усі види робіт, що пов'язані з регулюванням стоку, контролем за скидами забруднюючих речовин, водозабором, упередженням повеней тощо. Плата за воду здійснюється у вигляді внесків водокористувачів, які спрямовуються переважно для кредитування і субсидування водогосподарського будівництва, виплат компенсацій пільговим категоріям водокористувачів, оперативного управління водними ресурсами та їх використання в межах одного або низки сусідніх водних басейнів [2].

Формування природоохоронних фондів здійснюється не лише завдяки надходженням за вико-

ристання природних ресурсів, отримання спеціальних дозволів чи ліцензій на їх використання, чи за отримання інших видів адміністративних (публічних) послуг у сфері природоресурсоко-ристування, але і за рахунок впровадження оподаткування діяльності, внаслідок якої погіршується стан довкілля. Зокрема, у Федеративній Республіці Німеччина додатково впроваджено оподаткування мастильних масел, сирої нафти і нафтопродуктів [3]. За таким же принципом побудована система екологічних податків і зборів і у Французькій Республіці, Фінляндії й Італії. Так само податок на паливо є джерелом формування спеціальних фондів із проведення природоохоронних заходів у Нідерландах. За рахунок такого податку покривається 50% витрат Міністерства екології, зокрема й витрати на запобігання та відшкодування збитку, субсидування впровадження передових прогресивних технологій з очищення і переробки, а також фінансування розміщення хімічних відходів [4].

Також постійно застосовуються засоби економічного стимулювання для заохочення провадження природоохоронних заходів, застосування енергозберігаючих ресурсів. Так, у Федеративній Республіці Німеччина постійно корегується податок на транспортні засоби і надається більш сприятливий режим річного податку [5].

Крім того, податки у сфері забезпечення ринку вторинної мінерально-сировинної бази постійно впроваджуються країнами Європейського Союзу. До 2020 р. держави-члени Європейського Союзу (далі – ЄС) будуть продовжувати підтримувати або збільшувати частки у валовому внутрішньому продукті (далі – ВВП), що мають використовуватись для розвитку індустрії відновлювальних джерел енергії.

Відповідно до Спільної декларації країн-членів ЄС, пріоритетним питанням, яке має бути вирішено Європейською комісією є розгляд законодавчих ініціатив, пов'язаних з Енергетичним Союзом, зокрема тих, що є складником програми «Чиста енергія для європейців» [5].

Численні наукові дослідження у сфері екології, економіки, економіки природокористування неодноразово доводили, що використання природних ресурсів як джерел енергії максимально вистачить не більше ніж на 50–60 рр. Отже, використання вторинної мінерально-сировинної бази, зокрема й техногенних відходів, інших відновлювальних джерел енергії дозволить вирішити низку глобальних проблем із забезпечення енергопостачання в країнах Європи, США, Канади.

Також серед засобів публічного управління у сфері використання природних ресурсів, які поширилися у країнах Західної Європи, є застосування пільгового оподаткування інвестиційної діяльності, спрямованої на зниження негативно-



го впливу на навколишнє природне середовище. У Нідерландах, зокрема, застосовуються пільги в оподаткуванні в розмірі 10–15% від загального екологічного податку, якщо підприємство впроваджує інвестиції для реалізації природоохоронних заходів [4]. Так само в Іспанії впроваджено податкові пільги до 30% на природоохоронну інвестиційну діяльність [4].

Отже, можна дійти висновку про доцільність підвищення ефективності взаємодії України й Європейського Союзу в галузі впровадження міждержавної екологічної політики для збереження навколишнього середовища.

Навіть проведена наприкінці 2016 р. реформа системи екологічного оподаткування діяльності суб'єктів господарювання свідчить про суттєве зниження ставок екологічних податків і їх низьку ефективність. Крім того, для сприяння забезпеченню доступу до публічної екологічної інформації у сфері використання природних ресурсів, для спрощення системи обчислення екологічного податку доцільним є перегляд об'єктів оподаткування шляхом утворення відповідних класифікацій забруднюючих речовин за ступенем екологічної небезпеки.

Крім того, чинна система оподаткування діяльності, пов'язаної із забрудненнями довкілля, не застосовує коефіцієнти зменшення розміру екологічного податку залежно від того, впроваджує суб'єкт господарювання природоохоронні заходи, інші види інноваційної діяльності чи ні. Тому відсутня зацікавленість платника податку у житті природоохоронних заходів і запровадженні нових технологій.

Окрім недосконалого механізму визначення ставок екологічного податку, невирішеною є проблема забезпечення цільового використання відповідних надходжень. Удосконалення ресурсних платежів у вітчизняній системі оподаткування сприятиме підвищенню реальної доходності бюджетів і оптимальному розподілу коштів від використання природних ресурсів [7, с. 156]. Наприклад, за статистичними даними Міністерства екології та природних ресурсів України, у 2016 р. отримано надходжень за сплату екологічного податку до бюджету Луганської області України (як одного з найбільш забруднених регіонів України) – приблизно 226 157 грн., 2015 р. – близько 56 тис. грн., а 2014 р. – майже 60 тис. грн. Водночас станом на 1 грудня 2016 р. місцевими радами Луганської області було затверджено проведення природоохоронних заходів на суму 54 467 тис. грн., протягом 2016 р. було проведено лише 10% від запланованих [7]. Очевидним є висновок про нецільове використання коштів, отриманих від сплати екологічного податку, і відсутність механізмів відповідальності посадових осіб за такі дії.

Висновки. Отже, для вдосконалення системи економіко-екологічного стимулювання раціонального використання природних ресурсів є доцільним: 1) збільшення наявних ставок екологічного податку (водночас доцільним є збільшення за окремими видами забруднюючих речовин у 5–10 разів порівняно з наявними розмірами); 2) впровадження системи класифікації забруднюючих речовин, яка стане основою для визначення ставки екологічного податку за викиди в атмосферне повітря, а також за скиди у водні об'єкти, що забезпечить спрощення механізму екологічного оподаткування; 3) забезпечення цільового використання коштів, отриманих від сплати екологічного податку.

### Література

1. Хвесик М.А. Інституціональна модель природокористування в умовах глобальних викликів : [монографія] / М.А. Хвесик, В.А. Голян. – К. : Кондор, 2007. – 480 с.
2. Мандзик В.М. Світовий досвід справляння платежів за користування водними ресурсами / В.М. Мандзик – 25 серпня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://economics-of-nature.net/uploads/arhiv/2008/Mandzyk.pdf>.
3. Маликова О.И. Управление охраной окружающей среды в Федеративной республике Германии // Вестник Московского университета. Экономика. 2001. – № 1. – Сер. 6. – С. 71–82.
4. Мартиненко В.О. Досвід країн ЄС щодо сучасних механізмів управління охороною навколишнього середовища в Україні / В.О. Мартиненко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dspace.uabs.edu.ua/bitstream/123456789/896/1/5.pdf>.
5. Europe an Commission and Germany reach agreement on a fair and non-discriminatory road charging scheme / European Commission – Press Release. – Brussels, 1 December 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-4221\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4221_en.htm).
6. Павлов С.В. Роль ресурсних платежів у регулюванні раціонального природокористування / С.В. Павлов // Управління розвитком. – 2012. – № 13. – С. 154–157.
7. Надходження екологічного податку та використання коштів на фінансування природоохоронних заходів на прикладі Луганської області / Палата податкових консультатів України ; USAID Україна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ppk.org.ua/uk/node/329>

### Анотація

**Легеза Ю. О. Досвід зарубіжних країн зі здійснення публічного управління щодо оподаткування діяльності, пов'язаної з використанням природних ресурсів.** – Стаття.

Стаття присвячена визначенню особливостей екологічного оподаткування в зарубіжних країнах. Автором для вдосконалення системи економіко-екологічного стимулювання раціонального використання природних ресурсів обґрунтовується: 1) збільшення наявних ставок екологічного податку (водночас доцільним є збільшення за окремими видами забруднюючих речовин у 5–10 разів порівняно з наявними розмірами);

2) впровадження системи класифікації забруднюючих речовин, яка стане основою для визначення ставки екологічного податку за викиди в атмосферне повітря, а також за скиди у водні об'єкти, що забезпечить спрощення механізму екологічного оподаткування; 3) забезпечення цільового використання коштів, отриманих від сплати екологічного податку.

*Ключові слова:* використання природних ресурсів, екологічний податок, зарубіжний досвід, нормативно-правове регулювання, публічне управління.

#### Анотація

**Легеца Ю. А. Опыт зарубежных стран по осуществлению публичного управления налогообложением деятельности, связанной с использованием природных ресурсов. – Статья.**

Статья посвящена определению особенностей экологического налогообложения в зарубежных странах. Автором для усовершенствования системы экономико-экологического стимулирования рационального использования природных ресурсов обосновывается: 1) увеличение существующих ставок экологического налога (при этом целесообразно увеличение по отдельным видам загрязняющих веществ в 5–10 раз по сравнению с существующими размерами); 2) внедрение системы классификации загрязняющих веществ, которая станет основой определения ставки экологического налога за выбросы в атмосферный воздух, а также за сбросы в водные объекты, обеспечит упрощение меха-

низма экологического налогообложения; 3) обеспечение целевого использования средств, полученных от уплаты экологического налога.

*Ключевые слова:* использование природных ресурсов, экологический налог, зарубежный опыт, нормативно-правовое регулирование, публичное управление.

#### Summary

**Leheza Yu. O. Experience of foreign countries in the implementation of public administration regarding the taxation of activities related to the use of natural resources. – Article.**

The article is devoted to determining the features of environmental taxation in foreign countries. The author justifies for the improvement of the system of economic and environmental stimulation of rational use of natural resources of introduction: 1) an increase in the existing rates of environmental tax (with an increase by some types of pollutants 5–10 times compared with existing ones); 2) introduce classification systems for pollutants, which will be used as the basis for determining the rate of environmental tax for emissions into the atmosphere, as well as for discharges into water bodies, which help mechanism of environmental taxation; 3) ensure the targeted use of funds received from the payment of environmental tax.

*Key words:* use of natural resources, ecological tax, foreign experience, regulatory regulation, public administration.

УДК 342.9

*М. І. Легенький**кандидат педагогічних наук, доцент,  
докторант кафедри адміністративного права і процесу  
Національного університету «Львівська політехніка»*

## АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ЯК ЧИННИК ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ НАДАННЯ ОСВІТНІХ ПОСЛУГ

Постановка проблеми. Центральною проблемою функціонування системи освіти, її ефективності та результативності є необхідність забезпечення належного рівня якості надання освітніх послуг. Адже від рівня освіченості, професіоналізму, компетентності, яких досягає особистість під час здобуття того чи іншого ступеня освіти, залежать і якісні показники суспільства загалом. Беззаперечною виглядає теза, згідно з якою, саме якість освіти здатна забезпечити суспільний і державний прогрес.

Прагнення України до підвищення якості освіти на всіх її рівнях повною мірою відповідає її поступу щодо інтегрування до європейського й світового освітнього простору. Національна доповідь про стан і перспективи розвитку освіти в Україні, аналізуючи проблему наднаціоналізації освітніх політик, саме якість освіти разом із результативністю, справедливістю та рівністю відносить до наднаціональної рамки, якою окреслюються орієнтири освітньої політики [12, с. 13].

Проблема якості освіти є, безумовно, виключно актуальною, що і породжує увагу до неї дослідників у найрізноматніших галузях, зокрема й у. Розроблення, затвердження та реалізація адміністративно-правових норм, що регламентують адміністративні процедури щодо вироблення і запровадження освітніх стандартів якості та контролю за їх дотриманням є важливою умовою забезпечення якості освіти загалом.

Результати досліджень. Методологічний аналіз філософії якості освіти дає підстави для визначення вихідним, базовим складником зазначеної проблеми питання змісту освіти та її методичного забезпечення. Насамперед це стосується змісту освіти, оскільки навіть отримання значного обсягу знань ще не гарантує їх високу освітню якість у разі, якщо такі знання ненаукові, непрактичні, відірвані від життя, безсистемні тощо. До того ж вирішальну роль у змісті освіти відіграє не стільки обсяг знань, скільки їх взаємопов'язаність, обґрунтованість і структурованість, яка базується на новій методології мислення і водночас є рушійною силою подальшого інтелектуального розвитку особистості, формуючи в такий спосіб особистісну свідомість, яка відбиває здатність і потребу в самоосвіті, культурі та методології мислення, адаптивні й інноваційні можливості діяльності, світогляд і соціальні позиції.

Водночас навіть методологічно правильно сформульований зміст освіти не здатен забезпечити її якість у разі відсутності чи неналежного рівня методичної бази, яка покликана сприяти особистісному засвоєнню й актуалізації знань і, як наслідок, – самоактуалізації особистості в професійному та суспільному середовищі. Йдеться про адміністративні процедури, методологію, методи та методичні прийоми забезпечення навчання і виховання, організаційні форми навчально-виховного процесу тощо.

Наступною ланкою системи якості освіти є її стандарти. На думку авторів Національної доповіді про стан і перспективи розвитку освіти в Україні, саме на методологічному та методичному відпрацюванні проблем стандартів освіти та ліцензійних умов освітньої діяльності має бути зосередженою сучасна освітня політика у площині якості освіти [12, с. 172].

Зважаючи на загальноприйняте розуміння поняття стандарту як еталона чи моделі, з яким порівнюються подібні об'єкти, можна встановити правову ознаку стандарту як нормативного документу, що визначає комплекс норм, правил і вимог до об'єкта стандартизації.

Закон України «Про стандартизацію» визначає, що стандарт – це «<...> нормативний документ, заснований на консенсусі, прийнятий визнаним органом, що встановлює для загального і неодноразового використання правила, настанови або характеристики щодо діяльності чи її результатів, та спрямований на досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній сфері» [4].

Державний стандарт базової та повної середньої освіти, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 14 січня 2004 р. № 24 визначає вимоги до освіченості учнів і випускників основної та старшої школи, гарантії держави в її досягненні [8].

Водночас варто зауважити, що зазначена Постанова в частині положень щодо базової загальної середньої освіти вже втратила чинність, а термін чинності стандартів базової та повної середньої освіти спливає 1 вересня 2018 р. Натомість постановою Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2011 р. № 1392 затверджений Державний стандарт базової і повної загальної середньої освіти [9].

Основною нормативною базою, що регламентує головні процедури, пов'язані із забезпеченням якості освіти, безумовно, мають бути норми вітчизняного освітнього законодавства.

Чинний рамковий освітянський закон – Закон України «Про освіту» – проблемам якості освіти приділяє явно недостатню увагу. Дото того ж деякі положення щодо окремих аспектів забезпечення якості освіти, внесені до Закону останнім часом, дотепер залишаються фрагментарними і недостатніми.

Так, можливість щодо забезпечення якості вищої освіти визначена Законом як головна умова створення навчального закладу. Також Законом передбачено створення і функціонування Національної рамки кваліфікацій як головного механізму забезпечення якості освіти з урахуванням вимог ринку до компетентностей фахівців. Контрольні функції по дотриманню вимог щодо якості освіти покладені на центральний орган виконавчої влади у сфері освіти та науки й інші центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковані навчальні заклади. Також у розрізі вищої освіти передбачена процедура акредитації освітньої програми, метою якої є підтвердження якості освітньої діяльності за певною спеціальністю [1, с. 451].

Більшу увагу приділяє чинний головний освітянський закон державним стандартам освіти, які встановлюють вимоги до змісту, обсягу і рівня освітньої та фахової підготовки в Україні, та є основою оцінки освітнього й освітньо-кваліфікаційного рівня громадян. Передбачено, що державні стандарти освіти розробляються окремо для кожного освітнього рівня та затверджуються Кабінетом Міністрів України (крім стандартів у сфері вищої освіти). Вони підлягають перегляду та перезатвердженню не рідше ніж один раз на 10 років.

Функцію встановлення відповідності освітніх послуг державним стандартам Закон покладає на засновників навчального закладу, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері освіти, орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим у сфері освіти, центральні органи виконавчої влади, яким підпорядковані навчальні заклади, Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, місцеві органи управління освітою і передбачає, що воно здійснюється шляхом ліцензування, інспектування, атестації й акредитації навчальних закладів порядком, встановленим Кабінетом Міністрів України.

Така ситуація абсолютно не відповідає як міжнародним, так і національним вимогам щодо забезпечення якості вітчизняної освіти. Жодні доповнення чи окремі поліпшення ситуацію виправити не можуть, а тому єдиним реальним шляхом залишається кардинальне оновлення освітян-

ської нормативної бази через ухвалення нового закону «Про освіту». Проект зазначеного документа вже практично розроблений, обговорений, погоджений і очікує на розгляд у другому читанні й остаточне рішення законодавця [6].

Одразу варто зазначити виключно серйозну увагу, яку приділяє законопроект проблемам законодавчого регулювання забезпечення якості освіти. Забезпечення якості освіти визначено головним принципом державної політики в галузі освіти. Саме поняття якості освіти віднесено до головних категорій, якими оперує аналізований документ. Водночас початкове формулювання визначення поняття якості освіти як відповідності результатів навчання стандартам освіти та/або договорам на надання освітніх послуг не передбачає необхідності законодавчого регулювання цих вимог і стандартів, а тому в процесі обговорення було доповнене відповідним положенням. Окрім того, абсолютно слушною є пропозиція Народного депутата України О.В. Співаковського щодо доповнення категоріального апарату законопроектного положенням про якість освітньої діяльності, яку пропонується розглядати як рівень організації, забезпечення та реалізації освітнього процесу, що забезпечує здобуття особами якісної освіти та відповідає вимогам, встановленим законодавством та/або договором на надання освітніх послуг.

На жаль, у законопроекті не враховано пропозицію низки народних депутатів, згідно з якою, Кабінет Міністрів відповідає за якість освіти в Україні, оскільки, відповідно до положень зазначеного документа, інших чинних нормативних актів, саме Кабінет Міністрів України формує центральні установи, на яких покладається забезпечення якості освіти.

Європейські та національні стандарти і принципи забезпечення якості освіти покладено законопроектом в основу національної рамки кваліфікацій, яка визначається як системний і структурований за компетентностями опис її рівнів, затверджується Кабінетом Міністрів України і призначена для використання органами державної влади й органами місцевого самоврядування, установами й організаціями, закладами освіти, роботодавцями та фізичними особами з метою розроблення, ідентифікації, співвіднесення, визнання, планування і розвитку кваліфікацій.

Питанням нормативного регулювання процедур забезпечення якості освіти присвячений окремий – п'ятий розділ законопроектного, який визначає метою розбудови та функціонування системи забезпечення якості освіти в Україні гарантування якості освіти, формування довіри суспільства до системи та закладів освіти й органів управління нею, постійне та послідовне підвищення якості освіти і допомогу закладам освіти й іншим суб'єктам освітньої діяльності в підвищенні якості освіти.



Пропонується запровадити трирівневу систему забезпечення якості освіти, до якої входять внутрішня та зовнішня системи забезпечення якості, а також система забезпечення якості в діяльності органів управління й установ, що здійснюють зовнішнє забезпечення якості освіти.

Внутрішня система забезпечення якості освіти функціонує на рівні закладу освіти і передбачає розроблення і запровадження стратегії та процедур забезпечення якості, системи та механізмів забезпечення академічної доброчесності, оприлюднення критеріїв, правил і процедур оцінювання як здобувачів освіти, так і педагогічних працівників, науково-педагогічних і керівних працівників, формування ресурсів, необхідних для організації освітнього процесу, забезпечення ефективного управління закладом освіти, зокрема й через запровадження відповідних інформаційних систем і створення в закладі інклюзивного освітнього середовища, універсального дизайну та розумного пристосування.

Система зовнішнього забезпечення якості освіти охоплює визначені законодавством органи й установи, що відповідають за забезпечення якості, спеціально уповноважені державні установи, що здійснюють зовнішнє незалежне оцінювання, незалежні установи оцінювання та забезпечення якості освіти, і передає розроблення та реалізацію інструментів, процедур і заходів забезпечення якості, до яких віднесені стандартизація, ліцензування освітньої діяльності, акредитація освітніх програм, інституційна акредитація, громадська акредитація закладів освіти, зовнішнє незалежне оцінювання результатів навчання, інституційний аудит, моніторинг якості освіти, атестація та сертифікація педагогічних працівників і громадський нагляд.

Водночас передбачено, що органи управління й установи, що здійснюють зовнішнє забезпечення якості освіти, створюють окремий рівень забезпечення якості освіти, який охоплює формування та реалізацію політики і процедур забезпечення якості власної діяльності, створення та використання ресурсів, необхідних для організації зазначених процесів і процедур і, врешті-решт, – здійснення зовнішнього незалежного аудиту діяльності, процесів і процедур оцінювання якості освіти відповідними органами й установами.

Пропонується встановити, що особливості функціонування системи забезпечення якості на кожному рівні освіти визначаються спеціальними законами. Окрім того, спеціальними законами може бути розширений перелік функцій забезпечення якості освіти на кожному з вищезазначених рівнів.

До головних інструментів забезпечення якості освіти законопроект відносить ліцензування освітньої діяльності, акредитацію освітніх програм,

інституційний аудит, інституційну акредитацію та громадську акредитацію закладу освіти. Жодним чином не применшуючи ваги та значимості всіх запропонованих інструментів, вважаємо за доцільне виділити останні два як безумовно новачі, актуальні та перспективні.

Інституційна акредитація як процедура оцінювання якості освітньої діяльності закладу вищої освіти є добровільною, здійснюється за зверненням закладу Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти у співпраці з національними та міжнародними експертами і міжнародними інституціями, визнаними у встановленому порядку. Успішне проходження інституційної акредитації надасть закладу вищої освіти право на самоакредитацію освітніх програм.

Передбачено, що засади інституційної акредитації визначаються спеціальним законом, а це значить, що в разі ухвалення зазначеної норми перед освітнім законодавством постають нові конотворчі перспективи.

Повною мірою відповідає вимогам сучасності норма законопроекту, що передбачає громадську акредитацію закладу освіти, яка визначається як оцінювання закладу освіти щодо ефективності внутрішньої системи забезпечення якості освіти та забезпечення досягнення здобувачами освіти результатів навчання, передбачених в освітніх програмах і стандартах освіти, та здійснюється з метою визнання якості освітньої діяльності закладу освіти і формування його позитивного іміджу та репутації. Водночас здійснення громадської акредитації передбачається покласти на фахові громадські об'єднання й інші юридичні особи, що акредитовані в установленому порядку і здійснюють незалежне оцінювання якості освіти й освітньої діяльності. Здійснення громадської, як і інституційної, акредитації також є добровільним, однак їх результати враховуються у подальшій акредитації закладу.

Сприяти постійному підтриманню якості освіти на належному рівні має і передбачений моніторинг якості освіти, який по своїй суті безперервним, системним і послідовним, здійснюється для виявлення та відстеження тенденцій у розвитку якості освіти в країні, на окремих територіях, у закладах освіти (інших суб'єктах освітньої діяльності), для встановлення відповідності фактичних результатів освітньої діяльності її заявленим цілям, а також для оцінювання ступеня, напряму і причин відхилень від цілей. Законопроект поділяє освітній моніторинг на внутрішній і зовнішній. Водночас внутрішній моніторинг проводиться суб'єктами освітньої діяльності, а зовнішній – будь-якими органами, підприємствами, установами, організаціями, іншими юридичними особами, що здійснюють незалежне оцінювання якості освіти й освітньої

діяльності. Розробку та затвердження порядку, видів і форм моніторингу якості освіти пропонується покласти на центральний орган виконавчої влади у сфері освіти та науки.

Організаційно-управлінську підтримку забезпечення якості вітчизняної освіти пропонується покласти на центральний орган виконавчої влади із забезпечення якості освіти та його територіальні органи – Державну службу якості освіти та постійно діючий колегіальний орган у сфері забезпечення якості вищої освіти – Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, які законопроектом віднесені до органів управління у сфері освіти.

Державну службу якості освіти пропонується наділити достатньо широким спектром повноважень, до яких віднесені: перевірка дотримання ліцензійних умов і ліцензування освітньої діяльності; здійснення інституційного аудиту закладів освіти; експертиза та затвердження індивідуальних і авторських програм дошкільної та загальної середньої освіти; моніторинг якості освітньої діяльності; здійснення державного нагляду та контролю за закладами освіти; перевірка роботи місцевих органів управління освітою щодо реалізації ними державної політики у сфері освіти; контроль за дотриманням вимог щодо організації зовнішнього незалежного оцінювання; рекомендаційна підтримка функціонування внутрішньої системи забезпечення якості освіти й акредитування громадських об'єднань та інших юридичних осіб, що здійснюють незалежне оцінювання якості освіти. Останні два положення не поширюються на сферу вищої освіти. Також зазначений перелік не є вичерпним – державна служба якості освіти може мати й інші повноваження, визначені законом.

Вважаємо за доцільне одразу зауважити, що створення такої служби з розгалуженою територіальною системою підрозділів вертикального підпорядкування та широким спектром контрольних функцій викликає суттєві перестороги, оскільки значною мірою суперечать таким принципам державної освітньої політики, як академічна свобода й автономія, демократизм, державно-громадське управління та загальнодержавному принципу децентралізації влади.

Щодо регламентування діяльності Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти передбачено, що повноваження постійно діючого колегіального органу у сфері забезпечення якості вищої освіти визначаються спеціальним законом.

Вважаємо за необхідне зазначити, що більшість аспектів діяльності Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти достатньо повно врегульовані чинним Законом України «Про вищу освіту» [2, с. 2004]. Водночас є об'єктивною необхідністю перегляду чинних і достатньо

обґрунтованих норм, хоча і зумовлено це ситуацією, що виникла внаслідок низки чинників суто суб'єктивного характеру. Не вважаємо за доцільне описувати чи детально аналізувати ситуацію, яка склалася навколо Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, однак підкреслимо, що маємо наразі ситуацію, коли перипетії суб'єктивного характеру знецінили загалом непогані положення чинного законодавства і зумовили необхідність розробки нових нормативів.

Результатом такого пошуку стало створення проекту закону «Про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» щодо Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти» [7]. Законопроект пропонує оновлену структуру агентства і принципово нову схему його формування.

Насамперед, із двадцяти п'яти до сімнадцяти осіб зменшується склад агентства. Якщо зараз представників до агентства обирали різні освітні, наукові й інші структури (з'їзд ректорів, академії наук, організації роботодавців і студентського самоврядування), то запропонована схема передбачає обрання Ідентифікаційним комітетом із питань якості вищої освіти за результатами відкритого конкурсного відбору з урахуванням принципів гендерного балансу. Водночас шістнадцять представників обирається серед кандидатів, які представляють освітянську та наукову спільноту, а один – серед студентів або курсантів вищих навчальних закладів.

Законопроект пропонується низка вимог до членів агентства (наявність наукового ступеня та вченого звання, стажу роботи на посадах науково-педагогічних працівників, вільне володіння державною мовою тощо).

Запропоновані й обмеження – насамперед, за віковим критерієм. Також пропонується обмежити в праві обиратися до складу Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти недієздатних або обмежено дієздатних осіб, претендентів, які мають непогашену чи незняту судимість за вчинення злочину, за вироком суду позбавлені права обіймати певні посади, визнавалися винними або притягалися до адміністративної відповідальності за корупційне правопорушення, підпадають під дію частин третьої та четвертої статті 1 Закону України «Про очищення влади», або до яких застосовувалися положення вищезазначеного Закону. Також не мають права обиратися до складу агентства керівник або заступники керівника Національної академії наук України, національної галузевої академії наук, вищого навчального закладу, наукової установи, засновники приватних вищих навчальних закладів та члени Ідентифікаційного комітету з питань якості вищої освіти.

Винятково важливим в організаційно-правовому аспекті вважаємо положення законопроекту,

згідно з яким, Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти з моменту початку своєї діяльності стає правонаступником обов'язків з питань забезпечення якості вищої освіти центрального органу виконавчої влади у сфері освіти і науки й Акредитаційної комісії.

Водночас вважаємо суцільним сумнів щодо можливостей реалізації вікових обмежень, запропонованих законопроектом, оскільки аналогічне обмеження щодо ректорів вищого навчального закладу, яке містилося в попередній редакції Закону України «Про вищу освіту» як неконституційне було скасовано рішенням Конституційного Суду України у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення абзацу другої частини першої статті 39 Закону України «Про вищу освіту» (справа про граничний вік кандидата на посаду керівника вищого навчального закладу) [5]. Також потребує уточнення норма законопроекту, яка передбачає обмеження для осіб, які піддавалися адміністративному стягненню за вчинення корупційного правопорушення, оскільки поняття «корупційні правопорушення», якими Кодекс України про адміністративні правопорушення оперував раніше, зараз змінені на поняття «адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» [3].

В адміністративно-організаційному плані виключно важливим є зміщення акцентів у забезпеченні якості освіти, яке полягає в тому, що якість перетвориться з функції управління на багатофункціональний об'єкт управління. Зазначене вимагає створення і налагодження функціонування спеціалізованих систем управління якістю освіти, яке має здійснюватися на підставі її оцінювання.

Отже, система забезпечення якості освіти має базуватися на її оцінюванні, а повнота, глибина й об'єктивність оцінювання значною мірою залежить від критеріїв оцінювання. Однак розробленість такого питання є достатньо проблематичною. Скажімо, у вищій освіті донедавна діяли орієнтовні критерії оцінювання діяльності вищих навчальних закладів, затверджені наказом Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 20 червня 2013 р. № 809 [10]. Навіть побіжний аналіз зазначеного документа дає підстави для достатньої серйозної його критики. Запропонована система занадто громіздка, оскільки містить 10 критеріїв, які загалом охоплюють 114 індикаторів, кожен з яких обраховується за окремою формулою. Низка індикаторів, які самі собою певною мірою характеризують вищий навчальний заклад, у разі використання їх як критерію можуть перетворити діяльність ВНЗ на погоню за показниками. І, нарешті, – частина індикаторів до якості освіти жодного відношення практично не мають. Наприклад, використання як індикато-

рів частку науково-педагогічних працівників, які у звітному навчальному році отримали один із видів житла, або частку студентів денної форми навчання, які потребували лікування і були направлені в лікувально-оздоровчі заклади у звітному навчальному році. А зниження загальної оцінки ВНЗ залежно від кількості студентів, які навчались на місцях державного замовлення і вибули з навчального закладу, та студентів, які були відраховані з навчального закладу за незадовільне навчання або поведінку, сприяло лише тому, що студентів, які не хотіли або були нездатні навчатися, будь-якими засобами утримували в навчальному закладі. І, нарешті, – подив викликають такі показники якості освіти, як частка студентів, які мають спортивні розряди, або частка студентів, які брали участь у міжнародних і національних мистецьких творчих конкурсах. Безумовно, спортивна чи мистецька діяльність студентів здається достатньо важливою, однак до якості освіти вона не має жодного відношення.

Недосконалість зазначеної системи оцінювання логічно призвела до її відміни, що і було зроблено наказом Міністерства освіти і науки України від 18 березня 2016 р. № 809 [11]. Однак лише скасуванням справа й обмежилася, натомість ніяких критеріїв запропоновано не було. Отже, будь-яка унормована система критеріїв оцінювання якості освіти сьогодні відсутня. Така ситуація вимагає розгортання наукових пошуків, практичного розроблення системи критеріїв оцінювання якостей та їх визначення як орієнтовного нормативу.

Водночас, як справедливо зазначає Т.П. Мінакова, комплексне оцінювання якості освіти неспроможне задовольнити потреби й інтереси всіх груп користувачів, оскільки значна кількість критеріїв оцінювання не гарантує його організованої реалізації, а усереднений показник якості не може забезпечити потреби всіх груп користувачів [13]. Проте застосування різних підходів і зосередження на окремих показниках, залежно від суб'єкта оцінювання, здається нам неефективним, оскільки, як зазначає сам автор – залежно від методології оцінювання якості освіти можна отримати різні результати. Ми вважаємо, що суб'єктом оцінювання має бути суспільство, а головним показником якості освіти – ефективність застосування випускниками компетентностей, отриманих у навчальному закладі.

На нашу думку, система зазначених критеріїв має бути стрункою і вагомою, а для цього до неї слід відібрати невелику кількість критеріїв, але таких, які якомога повніше мають відображати якість освітнього процесу. Йдеться про систему критеріїв, здатних відігравати роль чинників вищого порядку, які інтегративно характеризують результативність освітнього процесу, а отже, і



його якості. Вважаємо, що до зазначених критеріїв повноправно має бути віднесено ефективність працевлаштування, професійної адаптації та професійної діяльності випускників вишу.

Висновки. Отже, проблема забезпечення якості освіти з повним правом відноситься до найважливіших чинників державної освітньої політики, яка визначає ефективність поступу України на шляху інтеграції до європейського та світового освітнього простору.

До визначальних складників підвищення якості освіти на всіх її рівнях належать питання розроблення змісту освіти та методичного забезпечення його реалізації, стандарти та ліцензійні умови освітньої діяльності, створення та відпрацювання системи управління якістю й оцінювання її результатів. Остання проблема, своєю чергою, вимагає розробки і впровадження науково обґрунтованої та нормативно визначеної прозорої й ефективної системи оцінювання якості освіти. Також безумовно актуальними є завдання щодо наукового відпрацювання, розроблення і запровадження інтегративної системи критеріїв оцінювання якості освіти на рівні чинників вищого порядку.

Організованість, відкритість, справедливість усіх процедур, забезпечення якості освіти, якнайтіснішим чином пов'язані з наявністю відповідних їй адміністративно-правових засад.

Норми чинного законодавства, які регулюють зазначені процеси, потребують удосконалення і кардинального доопрацювання. Насамперед це стосується актуальності та перспективності проекту нової редакції закону «Про освіту», розгляд якого здійснюється Верховною Радою України. Водночас, на нашу думку, певні положення зазначеного законопроекту потребують доопрацювання й уточнення.

Принципово нового правового підходу потребує і регламентування діяльності Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти.

### Література

1. Про освіту : Закон України від 23 травня 1991 р. № 1060–XII // Відомості Верховної Ради Української Радянської Соціалістичної Республіки. – 1991. – № 34. – Ст. 451.
2. Про вищу освіту : Закон України від 1 липня 2014 р. № 1556–VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 37–38. – С. 2004.
3. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700–VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page5>.
4. Про стандартизацію : Закон України від 5 червня 2014 р. № 1315–VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1315-18>.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 56 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (кон-

ституційності) положення абзацу другого частини першої статті 39 Закону України «Про вищу освіту» (справа про граничний вік кандидата на посаду керівника вищого навчального закладу) від 7 липня 2004 р. № 14-рп/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v014p710-04>.

6. Проект Закону «Про освіту» від 4 квітня 2016 р. № 3491-д [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=58639](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58639).

7. Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» щодо Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти» від 18 квітня 2017 р. № 6393 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=61652](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61652).

8. Про затвердження Державного стандарту базової і повної загальної середньої освіти : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2004 р. № 24 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/24-2004-%D0%BF>.

9. Про затвердження Державного стандарту базової і повної загальної середньої освіти : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2011 р. № 1392 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1392-2011-p>.

10. Про затвердження орієнтовних критеріїв оцінювання діяльності вищих навчальних закладів : Наказ МОН України від 20 червня 2013 р. № 809 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://osvita.ua/legislation/Vishya\\_osvita/36621/](http://osvita.ua/legislation/Vishya_osvita/36621/).

11. Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Міністерства освіти і науки України від 20 червня 2013 р. № 809 : Наказ МОН України від 18 березня 2016 р. № 289 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://osvita.ua/legislation/Vishya\\_osvita/50813/](http://osvita.ua/legislation/Vishya_osvita/50813/).

12. Національна доповідь про стан і перспективи розвитку освіти в Україні / Нац. акад. пед. наук України ; [редкол.: В.Г. Кремень (голова), В.І. Луговий (заст. голови), А.М. Гуржій (заст. голови), О.Я. Савченко (заст. голови)]; за заг. ред. В.Г. Кременя. – Київ : Педагогічна думка, 2016. – 448 с.

13. Мінакова Т.П. Підходи до оцінювання якості вищої освіти / Т.П. Мінакова : Економічний часопис-XXI, 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/48319/15-Minakova.pdf?sequence=1>.

### Анотація

**Легенький М. І.** Адміністративні процедури як чинник забезпечення якості надання освітніх послуг. – Стаття.

Обґрунтовується актуальність розроблення процедур і стандартів забезпечення якості освіти на сучасному етапі. Розкривається загальна структура забезпечення якості освіти, визначаються її основні складові. На підставі аналізу норм чинного законодавства в частині забезпечення якості освіти робиться висновок щодо необхідності його докорінного реформування. Узагальнюються основні підходи до проблеми забезпечення якості освіти в законотворчій роботі. Охарактеризоване організаційно-правове забезпечення якості освіти та перспективи його реформування.

**Ключові слова:** якість освіти, стандарти забезпечення якості освіти, реформування вітчизняного освітнього законодавства.



**Аннотация**

*Легенкий М. И. Административные процедуры как фактор обеспечения качества предоставления образовательных услуг. – Статья.*

Обосновывается актуальность разработки процедур и стандартов качества образования на современном этапе. Раскрывается общая структура качества образования, определяются ее основные составляющие. На основании анализа норм действующего законодательства в части обеспечения качества образования делается вывод о необходимости его коренного реформирования. Обобщаются основные подходы к проблеме обеспечения качества образования в законотворческой работе. Охарактеризовано организационно-правовое обеспечение качества образования и перспективы его реформирования.

*Ключевые слова:* качество образования, стандарты качества образования, реформирование отечественного образовательного законодательства.

**Summary**

*Lehenkyi M. I. Administrative procedures as a factor in ensuring the quality of providing educational services. – Article.*

The urgency of the development of procedures and standards of the quality of education at the present stage is grounded. The general structure of the quality of education is revealed, its main components are determined. Based on the analysis of the norms of the current legislation in terms of ensuring the quality of education, a conclusion is made about the need for its radical reform. General approaches to the problem of ensuring the quality of education in law-making work are generalized. The organizational and legal support of the quality of education and the prospects for its reform are characterized.

*Key words:* quality of education, quality standards of education, reform of national educational legislation.

УДК 340.6:343.226

**Н. В. Лесько***кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та інформаційного права**Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»*

## НАСИЛЬСТВО ЩОДО ДІТЕЙ У ГЛОБАЛЬНІЙ МЕРЕЖІ ІНТЕРНЕТ

Вступ. Інтернет – це найграндіозніший в історії експеримент, де панує анархія. Щохвилини сотні мільйонів людей створюють і споживають незліченну кількість цифрового контенту у світі Інтернету, який не зовсім підпорядковується законам реальності. Така нова здатність вільного самовияву та безперешкодного руху інформації створила багатий віртуальний ландшафт. Інтернет-шахрайства, залякування і переслідування, сайти груп ненависті та форуми, де спілкуються терористи. Це Інтернет – найбільший у світі неконтрольований простір [1, 10].

Постановка проблеми. Маніпулювання цінностями демократичної правової держави, зокрема й правом приватності, ставить українське суспільство у надзвичайно загрозливу ситуацію. Адже кожен користувач мережі Інтернет може, не виходячи із приміщення, самовільно створити будь-який інтернет-ресурс і розмістити на ньому будь-яку інформацію. Водночас жодна перевірка персональних даних такої особи державними органами не здійснюється. Отже, навіть якщо дії інтернет-користувача будуть визнані злочинними, з'ясувати його особу, а тим паче притягнути його до відповідальності, буде нереально.

На відміну від безконтрольної ситуації з електронними засобами масової інформації (далі – ЗМІ) в Україні, Сполучені Штати Америки (далі – США) та більшість європейських держав категорично налаштовані на збереження якомога більшого контролю над інформацією, що поширюється через Інтернет [2, с. 184]. Деякі держави зобов'язали провайдерів Інтернет-послуг встановлювати засоби відстеження їхніх користувачів, а також обов'язкове повідомлення осіб користувачів на запит державних установ [2, с. 178]. Розростання організованої злочинності, тероризму, наркобізнесу, а також масові порушення прав людини потребують дедалі досконаліших методів і способів одержання персоніфікованої інформації.

Підтримуємо думку деяких науковців про те, що необхідно обов'язково встановити у школах, бібліотеках та інших освітніх закладах програмне забезпечення, що здійснює фільтрацію шкідливих ресурсів глобальної мережі Інтернет, та передбачити в державному бюджеті України статтю видатків на закупівлю таких програм [3, с. 100].

Науковець Н. Ортинська визначає такі чинники впливу інформаційного суспільства на правовий статус дітей [4, с. 461–462]:

1. Загальносвітове інформаційне поле. Неповнолітній одержує можливість швидкого і доступного одержання інформації з будь-якої точки країни та Землі взагалі.

2. Відсутність статусу людини як цінності в інформаційному суспільстві. На правовий статус впливає соціальне середовище, в якому перебуває та розвивається дитина. Для певної категорії неповнолітніх інформаційні технології розширюють правові можливості, а для інших створюють чималий психологічний тиск. Відображення особи в інформаційному просторі супроводжується перенесенням у мережу і певних соціальних, емоційних характеристик, які, врешті-решт, впливають на формування чи трансформацію особистих якостей користувачів мережі. Особа з її внутрішнім світом губиться у глобальному світі. Відчувається брак живого спілкування, родинних відносин, часу, ціннісних категорій. На побутовому рівні це виражається в тому, що діти припиняють спілкуватися в межах групи, колективу, натомість швидко знаходять контакт у мережі Інтернет, замість фізичного розвитку та спортивних молодіжних організацій неповнолітні знаходять інші розваги, як-от комп'ютерні ігри тощо.

3. Зростання ролі соціально-комунікативних практик Інтернету для реалізації прав неповнолітніх та їхній значний вплив на поведінку зазначеної категорії осіб. До таких практик належать блоги, соціальні мережі, мережеві групи та інтернет-товариства тощо.

Інтернет-спільноти – це такі соціальні спільноти, кожний учасник яких ідентифікує себе із цією групою і водночас має всі атрибути звичайної спільноти, проте така група об'єднується технологіями Інтернету. Блог як тип інтернет-спільноти має аналогічні характеристики із соціальними спільнотами, проте відрізняється специфікою у вигляді регулярно доповнюваних позначень на різноманітні теми мультимедіа.

4. Впровадження інформаційних державних послуг, що сприяє забезпеченню прав і свобод неповнолітніх. Широкий спектр таких послуг реалізується через систему «е-урядування» шляхом можливості отримання державних і комунальних

послуг (легалізація документів, видача дозволів, реєстрація актів громадянського стану, визнання певного статусу (призначення пенсії дитині-інваліду) чи допомоги в реалізації певних прав.

Особи у віці від 14 до 18 років найбільше стикаються з потребою використання «електронного уряду» для отримання різних документів, найчастіше паспортів у 16-річному віці, та можливостями електронного вступу чи одержання іншої інформації в Єдиній державній електронній базі з питань освіти. Інформаційні технології дозволяють здійснити реєстрацію не тільки в національні, але й у закордонні навчальні заклади [4, с. 463–467].

Фахівці визначають багато варіантів для проявів насильства і протиправної поведінки в мережі Інтернет. Робін Ковальські, С'юзан Лімбер і Патріція Агатстон виділили вісім типів поведінки, характерних для кібербулінгу:

- перепалки, або флеймінг – обмін короткими гнівними і запальними репліками між двома чи більше учасниками за допомогою комунікаційних технологій. Переважно розгортається в «публічних» місцях Інтернету, на чатах, форумах, у дискусійних групах, інколи перетворюється на затяжну війну;

- напади, постійні виснажливі атаки – найчастіше це залучення повторюваних образливих повідомлень, спрямованих на жертву (наприклад, сотні СМС-повідомлень на мобільний телефон, постійні дзвінки);

- обмовлення, зведення наклепів – поширення принизливої неправдивої інформації з використанням комп'ютерних технологій. Це можуть бути і текстові повідомлення, і фото, і пісні, які змальовують жертву у шкідливий, інколи сексуальний, манері;

- самозванство, втілення в певну особу – переслідуючий позиціонує себе як жертву, використовуючи пароль доступу до її аккаунту в соціальних мережах, блогу, пошти, системи миттєвих повідомлень тощо, а потім здійснює негативну комунікацію;

- ошукування, видурювання конфіденційної інформації та її поширення – отримання персональної інформації в міжособовій комунікації та передача її (текстів, фото, відео) в публічну зону Інтернету або поштою тим, кому вона не призначалася;

- відчуження, ізоляція. У віртуальному середовищі виключення також наражає на серйозні емоційні негаразди, аж до повного емоційного руйнування дитини. Онлайн-відчуження можливе в будь-яких типах середовищ, де використовується захист паролями, формується список небажаної пошти або список друзів;

- кіберпереслідування – це дії із прихованого вистежування переслідуваних і тих, хто тиняють-

ся без діла поруч, зазвичай зроблені анонімно, для організації злочинних дій. Відстежуючи через Інтернет необережних користувачів, злочинець одержує інформацію про час, місце і всі необхідні умови здійснення майбутнього нападу;

- «хепіслепінг» – відеоролики нападів із метою гвалтування чи його імітації. Відеоролики, розміщені в Інтернеті, можуть продивлятися тисячі людей, зазвичай, без згоди жертви [5].

Окрім того, деякі науковці доводять [6], що жертви кіберзалякування серед підлітків у 1,9 разів частіше вдаються до суїциду, отож трансформаційні процеси глобалізаційного суспільства спричинили нове соціальне явище – кіберсуїцид, тобто самогубство прямо або побічно пов'язане з онлайн-агресією. Кваліфікація такого діяння міститься у ст. 120 Кримінального кодексу України, де вказано, що доведення особи до самогубства або до замаху на самогубство є наслідком жорстокого з нею поводження, шантажу, примусу до протиправних дій або систематичного приниження її людської гідності. Систематичне приниження людської гідності полягає, зокрема, у багаторазових образах, глумі над потерпілим, цькуванні, поширенні наклепницьких вигадок, іншому принизливому ставленні до потерпілого. Законодавець не вказує, в який спосіб можуть бути здійснені такі дії, тому кіберагресія повноправно може вважатися таким діянням. Зауважимо, що ч. 3 ст. 120 Кримінального кодексу України визначає, якщо вищевказане діяння було вчинене щодо неповнолітнього, то карається позбавленням волі на строк від 7 до 10 років [8].

У контексті нашого дослідження розглянемо найбільш розповсюджене правопорушення інформаційного характеру – кіберхуліганство (від англ. cyber-bullying – кібербулінг). Об'єктивний бік такого правопорушення характеризується використанням інформаційно-комунікаційних технологій окремими особами чи групами осіб для завдання шкоди честі та гідності людини в соціальних мережах.

Найбільш розповсюдженими формами такого правопорушення є направлення певних зневажливих СМС-повідомлень, образливих дзвінків на мобільні телефони, поширення образ у соціальних мережах тощо.

Так, статистичні дослідження Reuters зазначають, що третина британських підлітків стали жертвою кіберхуліганів, причому представниці жіночого статті стають жертвами в 4 рази частіше, ніж хлопці. Дослідження ж комісарів Європейського Союзу (далі – ЄС) наводять дещо інші статистичні дані. Так, кожна п'ята дитина Німеччини страждає від образ в Інтернеті, у Польщі – кожна третя, у Великобританії – кожна друга [7, с. 114–115].

Варто зазначити, що поряд із кіберхуліганством у наукових колах також виокремлюють

інші діяння негативного характеру, а саме: фітинг – використання інтернет-технологій для отримання доступу до конфіденційної інформації про користувачів (паролів, логінів, фінансової інформації тощо); грумінг – використання інтернет-технологій для входження в довіру до дитини з метою схилити її до якоїсь неналежної поведінки, зокрема й у сексуальному плані.

Аналіз вітчизняного адміністративного законодавства дозволяє дійти висновку про відсутність статті, що передбачала б адміністративну відповідальність за вчинення кіберхуліганства.

У ст. 173 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) передбачено відповідальність лише за дрібне хуліганство, тобто нецензурну лайку в громадських місцях, образливе чіпляння до громадян та інші дії, що порушують громадський порядок і спокій громадян [9].

Навіть поверховий аналіз вищезазначеного проступку дозволяє дійти висновку, що кіберхуліганство не підпадає під ознаки дрібного хуліганства. Оскільки об'єктом такого правопорушення є суспільні відносини у сфері громадського порядку, та й загалом об'єктивний бік характеризується різними формами [7, с. 117–118].

Науковець Н. Савінова вважає, що навіть за умови всіх нарікань щодо агресії, розпалювання ворожнечі тощо, соціальні мережі є не засобом зародження, а місцем «заземлення агресії», де особа може висловитися, знайти однодумця, а далі, випустивши агресію в поле невідомих або відносно знайомих персонажів, повернутися до своїх побутових справ.

Соціальні мережі є одним із найбезпечніших сьогодні засобом каналізації агресії людини. Завдяки ним агресивні прояви «випускаються» людиною у віртуальний простір, внаслідок чого психічна напруга знижується, отже, на рівні сім'ї, спільноти, суспільства агресія мінімізується. У цьому полягає основний позитивний аспект агресії в соціальних мережах [10, с. 235–239].

У наш час кожна із соціальних мереж керується виключно власними сформованими правилами. Проте 89% опитаних осіб вважають, що повинні існувати загальноприйняті норми для ефективного захисту інформації в таких базах даних [11].

Р. Радейко виділяє такі проблеми правового регулювання відносин у соціальних мережах:

- відсутність уніфікованих принципів правового регулювання відносин;
- відсутність захисту та відповідальності за порушення прав інтелектуальної власності;
- проблеми правового регулювання реклами, електронної комерції та використання товарних знаків;
- гарантування інформаційної безпеки та захисту персональних даних користувачів соціальних мереж [12].

Висновки. З метою захисту дітей від насильства в глобальній мережі Інтернет вважаємо за доцільне ввести для провайдерів обов'язок реєструвати особисті дані авторів сайтів, що дасть змогу в майбутньому встановлювати осіб, які використовують такі сайти для здійснення незаконної діяльності. А також запровадити кримінальну відповідальність власників сайтів у мережі Інтернет, що пропагують насильство, адже, як показує практика, закриття провайдерами доступу до сайту не гарантує припинення його роботи.

### Література

1. Шмідт Е., Коен Дж. Новий цифровий світ / Е. Шмідт, Дж. Коен. – Львів : Літопис. – 368 с.
2. Кастельс М. Інтернет-галактика. Міркування щодо Інтернету, бізнесу і суспільства / М. Кастельс ; наук. ред. В. Лях ; пер. з англ. Е. Ганиш, А. Волкова. – К: Ваклер, 2007. – 304 с.
3. Припхан І. Конституційно-правові засади захисту суспільної моралі : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / І. Припхан ; Інститут держави і права імені В.М. Корецького. – К., 2011. – 221 с.
4. Ортинська Н. Правовий статус неповнолітніх : теоретико-правове дослідження : [моногр.] / Н. Ортинська. – Львів: Сполом. – 2016. – 691 с.
5. Kowalski R. Cyber bullying : bullying in the digital age / R. Kowalski, S. Limber, P. Agatston. – Oxford : Blackwell Publishing Ltd, 2008. – 218 p.
6. Найдюнова Л. Агресивний кіберпростір чи агресивні користувачі? – психологічні засади долаання кібербулінгу / Л. Найдюнова // Психологічні перспективи. Спеціальний випуск. Проблеми кіберагресії / Інститут соціальної та політичної психології НАПН України. – 2012. – Т. 2. – С. 83–92.
7. Стоєцький О. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері інформаційної безпеки України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. Стоєцький ; Запоріж. нац. ун-т «М-ва освіти і науки, молоді та спорту України». – Запоріжжя, 2013. Запорізький національний університет. – 197 с.
8. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.
9. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–37. – Ст. 446.
10. Савінова Н. Девіації агресії у соціальних мережах : спроба соціально-психологічної оцінки / Н. Савінова // IT право: проблеми і перспективи розвитку в Україні : збірник матеріалів науково-практичної конференції. – Львів : Національний університет «Львівська політехніка», 2016. – С. 235–239.
11. Johnson B. Facebook information should be regulated, survey says / B. Johnson // The Guardian. – 5 June 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://www.theguardian.com/technology/2008/jun/05/privacy.socialnetworking?gu\\_src=rss&feed=technologyfull](https://www.theguardian.com/technology/2008/jun/05/privacy.socialnetworking?gu_src=rss&feed=technologyfull).
12. Правила захисту інформації про користувачів сайту VK.com [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vk.com/privacy>.



**Анотація**

**Лесько Н. В. Насильство щодо дітей в глобальній мережі Інтернет. – Стаття.**

Стаття присвячена дослідженню проблем правового регулювання захисту дітей від негативного впливу Інтернету. Розглянуто проблеми правового регулювання відносин у соціальних мережах.

*Ключові слова:* насильство, діти, неповнолітні особи, Інтернет, захист прав, інформаційна безпека, правопорушення.

**Аннотация**

**Лесько Н. В. Насилие в отношении детей в глобальной сети Интернет. – Статья.**

Статья посвящена исследованию проблем правового регулирования защиты детей от негативного влияния

Интернета. Рассмотрены проблемы правового регулирования отношений в социальных сетях.

*Ключевые слова:* насилие, дети, несовершеннолетние лица, Интернет, защита прав, информационная безопасность, правонарушения.

**Summary**

**Lesko N. V. Violence against children in the global Internet. – Article.**

The article is devoted to the study of problems of legal regulation of the protection of children from the negative impact of the Internet. The problems of legal regulation of relations in social networks are considered.

*Key words:* violence, children, minors, Internet, protection of rights, information security, offenses.

УДК 347.73

*С. О. Лук'янець*  
здобувач кафедри фінансового права  
Університету державної фіскальної служби України

### ТРАНСФОРМАЦІЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОДАТКУ НА ПРИБУТОК ПІДПРИЄМСТВ: ПОДАТКОВИЙ ТА БЮДЖЕТНИЙ АСПЕКТИ

Аналізуючи генезу розвитку правового регулювання оподаткування, О.О. Головашевич звертає увагу на реформу 1930–1931 рр., якою було встановлено двокавальну систему платежів до бюджету: податок з обороту та відрахування від прибутку. При цьому вчений підкреслює, що промисловий податок, акцизи та низка інших податків були включені до податку з обороту, а до відрахувань від прибутку було віднесено власне відрахування від прибутку та прибутковий податок [3, с. 33].

Наразі в українському податковому законодавстві закріплені правові механізми двох особистих податків – податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств. Проте аналіз змін податкового законодавства періоду незалежності України дає змогу виокремити декілька значних етапів у регулюванні податку на прибуток підприємств. Першою формою особистого оподаткування в Україні юридичних осіб був податок із доходів підприємств та організацій [11], який був введений 21 лютого 1992 р. й справлявся протягом усього 1992 р. Цей і наступні два роки характеризувались коливаннями законодавця від оподаткування доходів до оподаткування прибутку. З 1 січня 1995 р. основним видом прямого податку, що справляється з юридичних осіб в Україні, став податок на прибуток підприємств [12].

Наступний етап пов'язується з прийняттям 2 грудня 2010 р. Податкового кодексу України [4], який набрав чинності 1 січня 2011 р. При цьому Розділ III «Податок на прибуток підприємств» цього нормативного акта почав застосовуватись тільки з другого кварталу – з 1 квітня 2011 р.

Визначальною подією, яка суттєво вплинула на регулювання оподаткування юридичних осіб, стала податкова реформа 2015 р. Її проведення ознаменувало не лише кардинальні зміни в оподаткуванні юридичних осіб податком на прибуток підприємств, а й зміну кількості та «якості» всіх інших складових елементів податкової системи. Найбільш принциповими змінами, що торкнулись оподаткування юридичних осіб, стала уніфікація податкового та бухгалтерського обліку.

Окрім змін, що торкнулись безпосередньо правових механізмів конкретних податків, варто розглянути також трансформацію принципів оподаткування юридичних осіб. К.О. Гетьман звертає увагу на групу принципів, які на сьогодні в податковому законодавстві не представлені

та зникли після набуття чинності Податковим кодексом України. Вона вказує на принципи стимулювання підприємницької виробничої діяльності й інвестиційної активності, обов'язковості, рівнозначності та пропорційності, економічної обґрунтованості, які входили до переліку принципів побудови системи оподаткування, що були закріплені згідно із Законом України «Про систему оподаткування» [13].

Значений учений пише: «Принцип стимулювання підприємницької виробничої діяльності та інвестиційної активності передбачав введення пільг щодо оподаткування прибутку (доходу), спрямованого на розвиток виробництва. Здається, що зникнення цього принципу із чинного податкового законодавства відбулося за логічними підставами. По-перше, навряд чи є слушним включення до принципів такого положення, яке стосується окремого податку чи категорії податків. Принцип є носієм певної узагальненої установки щодо регулювання податкових відносин. У цій же ситуації стимулювання пов'язувалося з певними обмеженнями. Воно стосувалося лише підприємницької виробничої діяльності та інвестиційної активності. Крім того, ішлося про окремий тип прямого податку (податки на прибуток чи доходи). І нарешті, закріплювалася спеціальна умова використання таким чином акумульованих коштів. Тобто на принцип як узагальнену мету й засаду податкового регулювання подібний припис не був схожий» [2, с. 56]. Отже, прийняття Податкового кодексу України принесло як позитивні моменти в регулюванні оподаткування податком на прибуток підприємств, так і негативні.

Під час характеристики видів загальнообов'язкових платежів варто вказувати на існування закріплених і регулюючих різновидів податків, що зумовлюється бюджетом надходження коштів від їх сплати. На практиці питання щодо розподілу сплачених податків як одного з різновидів державних доходів регулюється двома основними нормативними актами – Бюджетним кодексом України [1] та Бюджетною класифікацією [5]. При цьому склад доходів бюджету відповідного рівня визначається окремими статтями Бюджетного кодексу України без деталізації за видами. У відповідному розділі Бюджетної класифікації вказано, що до податкових надходжень належать такі види:

- податки на доходи, прибуток, збільшення ринкової вартості (податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток підприємств);

- податки на власність (податок із власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів);

- рентна плата та плата за використання інших природних ресурсів (рентна плата за спеціальне використання води, рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів, рентна плата за спеціальне користування надрами, рентна плата за спеціальне користування радіочастотним ресурсом України тощо);

- внутрішні податки на товари та послуги (податок на додану вартість, акцизний податок із вироблених в Україні підакцизних товарів, акцизний податок із ввезених на митну територію України товарів, акцизний податок із реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів, податки на окремі категорії послуг) тощо [5].

Склад доходів Державного бюджету України визначається ст. 29 Бюджетного кодексу України [1]. До цих доходів включаються доходи бюджету за винятком тих, які закріплені за місцевими бюджетами [1]. Аналізуючи положення бюджетного законодавства, К.О. Гетьман робить висновок, що доходи Державного бюджету України закріплені, при цьому можуть бути розподілені на дві групи: ті, що в повному обсязі надходять до вказаного бюджету (безвідсоткові платежі), та ті, від сплати яких надходить певний відсоток [2, с. 75–76]. До першої групи (безвідсоткових платежів) учений відносить такі види доходів:

- військовий збір (сплачується відповідно до п. 161 підрозділу 10 розділу XX Податкового кодексу України);

- податок на додану вартість;

- податок на доходи фізичних осіб від оподаткування пасивних доходів у вигляді процентів на поточний або депозитний (вкладний) банківський рахунок, процентів на вклад (депозит) члена кредитної спілки в кредитній спілці;

- акцизний податок із вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції);

- акцизний податок із ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції);

- ввізне мито;

- вивізне мито;

- рентну плату за транзитне транспортування трубопроводами природного газу територією України;

- рентну плату за транспортування нафти й нафтопродуктів магістральними нафтопроводами та нафтопродуктопроводами територією України;

- рентну плату за транзитне транспортування трубопроводами аміаку територією України;

- збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності;

- рентну плату за користування радіочастотним ресурсом України.

До другої групи доходів Державного бюджету України К.О. Гетьман відносить такі:

- 90% податку на прибуток підприємств (крім податку на прибуток підприємств державної власності, що зараховується до загального фонду державного бюджету в повному обсязі);

- 75% рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату, яка зараховується до загального фонду державного бюджету в повному обсязі);

- 50% рентної плати за спеціальне використання води (крім рентної плати за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення);

- 50% рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування;

- податок на доходи фізичних осіб у розмірі 25% на відповідній території України (крім території міст Києва та Севастополя) та в розмірі 60% – на території міста Києва;

- 20% екологічного податку (крім екологічного податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів, у тому числі вже накопичених, та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад встановлений особливими умовами ліцензії строк, який зараховується до загального фонду державного бюджету в повному обсязі) [2, с. 75–76].

Отже, податок на прибуток підприємств майже повністю надходить до Державного бюджету України. Проте 10% цього податку (крім податку на прибуток підприємств державної власності) все-таки входить до складу доходів загального фонду бюджетів міст республіканського значення, Автономної Республіки Крим та обласного значення, міст Києва й Севастополя, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом і перспективним планом формування територій громад [1].

Податок на прибуток підприємств надходить до загального фонду всіх чотирьох рівнів бюджетів, передбачених бюджетним законодавством України. Важливість цього платежу підтверджується також тим, що відсоток від його надходжень у структурі податкових надходжень дуже великий, що можна побачити, проаналізувавши закони України про державний бюджет на відповідні роки. Наприклад, у 2015 р. було заплановано 35 215 000,0 грн надходжень від сплати податку на прибуток підприємств із 393 895 046,1 грн

загальних податкових надходжень до загального фонду Державного бюджету України [10], у 2014 р. – 39 756 633,2 грн із 279 487 114,0 грн [9], у 2013 р. – 56 896 000,0 грн із 260 746 516,3 грн [8].

К.О. Гетьман вказує на те, що під час зарахування податку на прибуток підприємств до Державного бюджету України застосовуються два критерії – відсотковий і виду платника. Науковець стверджує: «До загального фонду Державного бюджету України зараховується 100% надходжень від податку на прибуток підприємств, який сплачено підприємствами державної власності. Під час сплати цього платежу всіма іншими платниками до загального фонду Державного бюджету зараховується 90% податку. До складу доходів загального фонду бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, міст Києва й Севастополя, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, повністю зараховується податок на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності. У цьому разі фіскальна функція цього податку обмежується колом спеціальних платників» [2, с. 142–144].

Аналіз чинного бюджетного законодавства свідчить про диференціацію відсотку та фонду надходження податку на прибуток підприємств залежно від форми власності юридичних осіб. Так, відповідно до норм Бюджетного кодексу України в разі заснування підприємств і фінансових установ комунальної власності районними чи міськими радами, а також об'єднаними територіальними громадами надходження від сплати ними податку на прибуток підприємств зараховуються, відповідно, до районних, міських бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад. Податок на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності, засновником яких є Верховна Рада Автономної Республіки Крим та обласні ради, зараховується, відповідно, до бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів. За таким же принципом податок на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності, засновником яких є міські (міст районного значення), селищні та сільські ради, зараховується, відповідно, до міських (міст районного значення), селищних і сільських бюджетів [1].

При цьому можна помітити, що до загального фонду бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, міст Києва й Севастополя, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом і перспективним планом формування територій, зараховується також 10% податку на прибуток підприємств, крім податку, що надходить до інших бюджетів [1].

Підсумовуючи, варто наголосити на декількох моментах, які характеризують особливості зарахування податку на прибуток підприємств до державних та місцевих доходів.

По-перше, під час формування механізму розподілу податку на прибуток підприємств застосовуються кількісний і суб'єктний критерії. Перший передбачає диференціацію надходження коштів від сплати цього податку до відповідних бюджетів із зарахуванням певного відсотка до бюджету відповідного рівня, тоді як другий зумовлює залежність бюджету надходження від типу юридичної особи.

По-друге, для визначення бюджету надходження коштів від сплати податку на прибуток підприємств в окремих випадках має значення суб'єкт, який засновував платника.

По-третє, податок на прибуток підприємств надходить до бюджетів усіх рівнів, що підкреслює важливість цього податку.

### Література

1. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50. – Ст. 572.
2. Гетьман К.О. Правова природа фіскальної функції податку : дис. ... канд. юрид. наук / К.О. Гетьман. – Х., 2015. – 191 с.
3. Головашевич О.О. Правове регулювання оподаткування доходів фізичних осіб в Україні : дис. ... канд. юрид. наук / О.О. Головашевич. – Х., 2007. – 193 с.
4. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 13–17. – Ст. 112.
5. Про бюджетну класифікацію : Наказ Міністерства фінансів України від 14 січня 2011 р. № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/v0011201-11>.
6. Про Державний бюджет України на 2011 рік : Закон України від 23 грудня 2010 р. № 2857-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 7–8. – Ст. 52.
7. Про Державний бюджет України на 2012 рік : Закон України від 22 грудня 2011 р. № 4282-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 34–35. – Ст. 414.
8. Про Державний бюджет України на 2013 рік : Закон України від 6 грудня 2012 р. № 5515-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 5–6. – Ст. 60.
9. Про Державний бюджет України на 2014 рік : Закон України від 16 січня 2014 р. № 719-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 9. – Ст. 93.
10. Про Державний бюджет України на 2015 рік : Закон України від 28 грудня 2014 р. № 80-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 5. – Ст. 37.
11. Про оподаткування доходів підприємств і організацій : Закон України від 21 лютого 1992 р. № 2146-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 23. – Ст. 333.
12. Про оподаткування прибутку підприємств : Закон України від 28 грудня 1994 р. № 334/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 4. – Ст. 28.
13. Про систему оподаткування : Закон України від 18 лютого 1997 р. № 77/9-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 16. – Ст. 119.



### Анотація

**Лук'янцев С. О. Трансформація правового регулювання податку на прибуток підприємств: податковий та бюджетний аспекти.** – Стаття.

Статтю присвячено науково-аналітичному дослідженню специфіки трансформаційних процесів у царині правового регулювання податку на прибуток підприємств у контексті податкових і бюджетних аспектів вивчення піднятої проблематики. Проаналізовано наукові праці сучасних авторів та норми чинного законодавства з огляду на предмет проведеного автором дослідження. Визначено динаміку розвитку правового регулювання податку на прибуток підприємств в Україні. Досліджено, яким чином цей платіж входить у систему джерел державних доходів. Наголошується на тому, що податок на прибуток підприємств надходить до бюджетів усіх рівнів, а для визначення бюджету надходження коштів від сплати податку в окремих випадках має значення суб'єкт, який засновував платника. Зроблені висновки щодо проблеми визначення критеріїв, які застосовуються під час формування механізму розподілу податку на прибуток підприємств, та запропоновані відповідні зміни й доповнення до чинного законодавства з метою покращення та оптимізації правового регулювання суспільних відносин, які виникають у цій сфері.

**Ключові слова:** правове регулювання оподаткування юридичних осіб, податок на прибуток підприємств, правовий механізм податку, податкова система, доходи бюджету.

### Аннотация

**Лукьянцев С. А. Трансформация правового регулирования налога на прибыль предприятий: налоговый и бюджетный аспекты.** – Статья.

Статья посвящена научно-аналитическому исследованию специфики трансформационных процессов в области правового регулирования налога на прибыль предприятий в контексте налоговых и бюджетных

аспектов изучения поднятой проблематики. Проанализированы научные труды современных авторов и нормы действующего законодательства с учетом предмета проведенного автором исследования. Определена динамика развития правового регулирования налога на прибыль предприятий в Украине. Доказано, каким образом этот платеж входит в систему источников государственных доходов. Подчеркивается, что налог на прибыль предприятий поступает в бюджеты всех уровней, а для определения бюджета поступления средств от уплаты налога в отдельных случаях имеет значение субъект, который основывал плательщика. Сделаны выводы по проблеме определения критериев, применяемых при формировании механизма распределения налога на прибыль предприятий, и предложены соответствующие изменения и дополнения в действующее законодательство с целью улучшения и оптимизации правового регулирования общественных отношений, возникающих в этой сфере.

**Ключевые слова:** правовое регулирование налогообложения юридических лиц, налог на прибыль предприятий, правовой механизм налога, налоговая система, доходы бюджета.

### Summary

**Lukiantsev S. O. Transformation of the legal regulation of the enterprise revenue: tax and budgetary aspects.** – Article.

The article is devoted to the scientific and analytical study of the specifics of transformational processes in the field of legal regulation of corporate profit tax in the context of tax and budget aspects of studying the raised issues. The author analyzes the scientific works of contemporary authors and the norms of the current legislation in view of the subject of the research by the author. The dynamics of the legal regulation of the corporate profit tax in Ukraine is determined. It is investigated how this payment is included in the system of sources of state revenue. It is noted that the corporate profit tax goes to the budgets of all levels, and in order to determine the budget the proceeds from the payment of taxes, in some cases, the entity that founded the payer matters. It is concluded that the quantitative and subjective criteria are used when forming the mechanism for distributing corporate profit tax.

**Key words:** legal regulation of taxation of legal entities, corporate income tax, legal mechanism of the tax, tax system, budget revenues.

УДК 342.5

*С. О. Островський**аспірант кафедри адміністративного права і процесу  
Національної академії внутрішніх справ*

## ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ ГВАРДІЇ УКРАЇНИ ЗІ ЗБРОЙНИМИ СИЛАМИ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Сучасна розстановка сил на міжнародній арені, збройна агресія з боку Росії, процес реформування правоохоронних органів, Збройних сил України, Національної гвардії України й інших силових структур зумовили кількісні й якісні зміни в їх складі, необхідність пошуку нових напрямів підвищення ефективності дій зазначених органів. За таких умов одним із найбільш раціональних шляхів підвищення ефективності функціонування військової організації держави є вдосконалення взаємодії її складників на всіх рівнях – від стратегічного до тактичного.

Досвід минулих воєн і сучасної антитерористичної операції на території України, що стала можливою через збройну агресію з боку Росії, переконливо підтверджує таке положення. Сьогодні жоден великий бій, битва, операція не можуть вестися самостійно яким-небудь одним родом військ, а то й видом Збройних сил України. Взаємодія як форма об'єднання зусиль різних видів Збройних сил України і родів військ, інших силових структур є традиційною відмінною рисою сучасного воєнного мистецтва. Нинішній етап розвитку теорії та практики взаємодії військ характеризується організацією взаємодії із принципово новими елементами оперативної побудови військ, що значно відрізняються завданнями, глибиною впливу, сферою застосування.

Метою наукової статті є розкриття особливостей здійснення взаємодії Національної гвардії України зі Збройними силами України.

Виклад основного матеріалу. Взаємодія військ (сил) визначається як погоджені дії військ (сил), а також взаємний вплив їх спільних дій на досягнення мети операції (бою, удару, битви) [1, с. 11].

Ефективність взаємодії військ залежить, насамперед, від того, наскільки її організація відповідає закономірностям взаємодії, що об'єктивно діють під час підготовки та ведення воєнних (спеціальних) дій. Розкриття та пізнання таких закономірностей становить основу систематизації знань про взаємодію військ і розроблення правильних рекомендацій щодо її практичної реалізації [3, с. 3].

На наш погляд, управління взаємодією принципово відрізняється від управління боєм. Управління боєм передбачає: збирання й оброблення інформації під час бою щодо обстановки; вироблення та прийняття рішення; доведення рішення

до підлеглих; контроль за його виконанням. Взаємодія організується і налагоджується заздалегідь. Плани взаємодії, узгоджені командирами формувань, що взаємодіють, і затверджені вищим командиром, є по суті бойовим наказом. Під час бою їх можна скасувати, але змінити доволі складно. Це означає, що управління взаємодією підлеглих сил у бою полягає лише в контролі за правильністю його здійснення [4, с. 3].

Організація взаємодії Національної гвардії зі Збройними Силами України повинна мати завчасний характер, бо будь-яка взаємодія потребує глибоких розрахунків, вибірковості застосування засобів, відповідно до тієї чи іншої ситуації, необхідності в комплексному виконанні завдань, що стоять перед підрозділами для реалізації єдиної мети. До того ж деякі бойові задачі потребують застосування раптового удару і стрімких бойових дій. Отже, чим якісніше буде розроблена, методично обґрунтована організація взаємодії Національної гвардії зі Збройними Силами України, тим ефективніше буде результат від такої діяльності.

Організація будь-якої взаємодії потребує тренувань щодо виконання поставлених комплексних завдань шляхом наближення командно-штабних навчань до реальної життєвої ситуації. Саме така підготовка в майбутньому принесе належний результат щодо взаємодії Національної гвардії зі Збройними Силами України. Як вже зазначалося, повинний бути чітко налагоджений взаємний обмін інформацією, який зосереджується в штабі взаємодії. Результат взаємодії Національної гвардії зі Збройними Силами України заснований на взаємній поінформованості про стан і умови вирішення спільного (спільних) завдань. Інформація має буди повною, загальною, та відображати не тільки нинішній стан ситуації, а й аналітичний прогноз попередніх результатів взаємодії і майбутніх планів Національної гвардії та Збройних Сил України на місцях.

Велике значення у взаємодії Національної гвардії зі Збройними Силами України має командир, який володіє повною інформацією та може прийняти правильне рішення щодо поставленого завдання чи завдань. Саме тому сьогодні архіважливо розробити та запровадити механізм взаємного обміну інформацією щодо обстановки між Національною гвардією України та Збройними

силами України, це також підвищить рівень ефективності взаємодії Національної гвардії зі Збройними Силами України.

Ще одним елементом, який обов'язково має підвищувати рівень якості та контрольованості командирами, є надання допомоги військовим частинам і підрозділам у підтриманні безупинної взаємодії.

Під час виконання поставлених завдань Національна гвардія України, Збройні сили України повинні окрім єдиних планів щодо проведення тих чи інших дій мати єдиний стратегічний погляд на шлях досягнення поставленої мети.

Оскільки взаємодія передбачає комплекс заходів, що проводяться за єдиним задумом і планом, то для підвищення їх ефективності дуже важливо, щоб командувачі, командири і штаби були добре обізнані з бойовими можливостями та способами застосування взаємодіючих військ, сил і засобів, розуміли природу сучасних операцій (боїв, ударів, битв, маневрів) і могли чітко скоординувати на практиці дії своїх об'єднань (з'єднань, частин, підрозділів). Водночас необхідно розподілити завдання між взаємодіючими військами, силами та засобами і визначити відповідальність за виконання того чи іншого завдання, а також чітко розділити функції між різними ланками управління (об'єднання, з'єднання, частини, підрозділу) і всередині них, тобто серед посадових осіб. відповідно до єдиної мети взаємодії та встановленого порядку її досягнення [4, с. 7].

Організація взаємодії Національної гвардії зі Збройними силами України також повинна зосереджуватися на статусі Керівника, який здійснює керівництво загальним штабом, що забезпечує координацію частин, підрозділів, військ. Керівник повинен мати загальний перелік прав і обов'язків, якій поширюється на підрозділи як Національної гвардії України так і Збройних сил України щодо поставленої задачі перед зазначеними суб'єктами. Керівник досягає єдності застосовуваних під час організації та здійснення взаємодії підходів, способів, прийомів і сигналів. Він спрямовує всі зусилля на узгодженість дій військових частин, підрозділів, формувань щодо реалізації поставленого завдання і досягнення якісного результату. У процесі проведення операції керівники на місцях взаємодіють зі штабом і спрямовують всі зусилля на виконання загальної мети взаємодії, а не вузько обумовленого завдання, що поставлене перед підрозділом, військовою частиною, військовим формуванням, військом тощо. Індивідуалізовані завдання виконуються паралельно із загальним завданням, що стоїть перед взаємодіючими суб'єктами, і не перешкоджає йому. Під час визначення правових взаємин командирів, підлеглих різним командним інстанціям, необхідно вирішувати голов-

ні завдання і визначати актами індивідуальної дії пріоритетність можливостей для управління спільними діями всіх сил.

Під час визначення правових взаємин командирів, підлеглих різних командних інстанцій треба зважати на те, хто (які об'єднання, з'єднання) вирішує головні завдання. і хто має більше можливостей для керування спільними діями всіх сил.

Отже, в умовах, коли першочерговими є завдання оборони об'єктів, відсіч збройних нападів, проведення інших військових операцій, особливої значущості набуває оперативність дій усіх підрозділів, військових частин, збройних формувань тощо, яку доцільно упорядковувати координаційними повноваженнями й обговоренням і погодженням питань між командирами, штабами Національної гвардії України та Збройними силами України з узгодженістю підпорядкованості загальному командиру та центральному штабу, які несуть відповідальність за виконання поставлених завдань і мають більше можливості для управління всіма силами.

Найпершим обов'язком Центрального командування та Командира є організація взаємодії безпосередньо підлеглих їм об'єднань, з'єднань і частин із належним ступенем деталізації питань взаємодії, що відповідає її функціям під час бойового управління останніми. Командир не може і не повинен вирішувати всіх питань узгодження дій підлеглих, тобто підмінювати нижчі штаби. На це в нього просто не вистачить ні часу, ні сил [4, с. 7]. Однак у практиці організації взаємодії Національної гвардії зі Збройними Силами України часто виникають ситуації, коли під час розроблення операцій штаби об'єднань замикають на собі більшість функцій організації тактичної взаємодії сил, грузнуть у них, залишаючи поза увагою важливі питання організації та підтримання саме оперативної взаємодії військових частин, підрозділів, об'єднань, збройних формувань, військ [2, с. 36].

Водночас варто уникати й інших крайнощів, коли під час організації оперативної взаємодії не приділяють належної уваги найважливішим аспектам узгодження спільних дій військових частин, об'єднань, підрозділів, збройних формувань на оперативно-тактичному і тактичному рівнях.

У пошуках оптимального варіанту вирішення проблеми треба виходити із принципів системного підходу. Стосовно описуваної ситуації правило можна сформулювати так: глибина деталізації управлінських рішень Керівника, центрального штабу щодо взаємодії Національної гвардії зі Збройними силами України має охоплювати всі чинники, що істотно впливають на ефективність спільних дій.

Важливу роль у поліпшенні забезпечення спільних дій військ (сил), а отже, й організації їх



тісної взаємодії відіграє раціональна уніфікація озброєння і військової техніки. Крім вигод суто економічних, уніфікація озброєння створює умови для оперативного формування різних структур Національної гвардії України та Збройних сил України, здійснення широкого маневру силами і засобами, а також скорочення термінів відновлення порушеної боєздатності військ. Важлива не стільки насиченість командних пунктів технічними засобами, скільки конкретна роль, яку вони відіграють в узгодженні командирами і штабами спільних дій підлеглих підрозділів, військових частин, збройних формувань, об'єднань. Так, серйозні труднощі в організації і підтриманні взаємодії становить роз'єднаність між автоматизованими системами управління (далі – АСУ) військ і бойовими засобами різних видів Збройних сил України. Чимало й інших прикладів того, як неузгодженість у вирішенні оперативно-тактичних проблем чи питань щодо технічної політики призводить до створення АСУ, що відрізняються одна від одної не тільки реалізованими в них способами розподілу (зосередження) зусиль підрозділів, військових частин, збройних формувань, об'єднань, а і формою подання тих самих даних на пристроях відображення інформації робочих місць військових. Під час узгодження питань створення АСУ треба завжди мати на увазі, що всяке управління починається зі збирання й оброблення інформації, взаємодія – з інформаційної взаємодії. Тому без вирішення проблем забезпечення пунктів управління достовірною, необхідної точності, близькою за формою подання на пристроях відображення й у необхідному обсязі інформацією, без забезпечення достатньої живучості інформаційної системи не можна говорити про належну узгодженість спільних дій Національної гвардії України та Збройних Сил України в сучасних операціях (бойових діях) [4, с. 8].

У підсумку варто зауважити, що сьогодні для підвищення результативності організації взаємодії Національної гвардії України та Збройних сил України потрібно вжити нижчезазначених заходів.

По-перше, організація взаємодії Національної гвардії зі Збройними силами України повинна мати завчасний характер, тому що будь яка взаємодія потребує глибоких розрахунків, вибірковості застосування засобів, відповідно до тієї чи іншої ситуації, необхідності комплексного виконання завдань, що стоять перед підрозділами для реалізації єдиної мети. Плани взаємодії, узгоджені командирами формувань, що взаємозіють, і затверджені вищим командиром є бойовим наказом.

По-друге, організація будь якої взаємодії потребує тренувань щодо виконання поставлених комплексних завдань шляхом наближення командно-штабних навчань до реальної життєвої ситуації.

По-третє, результат взаємодії Національної гвардії зі Збройними силами України заснований на взаємній поінформованості про стан і умови щодо вирішення спільного (спільних) завдань.

По-четверте, важливу роль у взаємодії Національної гвардії зі Збройними силами України відіграє командир, адже за умови володіння повною інформацією він може прийняти правильне рішення щодо поставленого завдання чи завдань.

По-п'яте, під час виконання поставлених завдань Національна гвардія України, Збройні сили України для налагодження взаємодії повинні, окрім єдиних планів щодо проведення тих чи інших дій, мати єдиний стратегічний погляд на шлях досягнення певної мети.

По-шосте, під час визначення правових взаємин командирів, підлеглих різним командним інстанціям, треба зважати на те, хто (які об'єднання, з'єднання) вирішує головні завдання, хто має більше можливостей для управління спільними діями всіх сил.

По-сьоме, важливу роль у поліпшенні забезпечення спільних дій військ (сил), а отже, й організації їх тісної взаємодії відіграє раціональна уніфікація озброєння і військової техніки.

### Література

1. Микрюков В.Ю. Теория взаимодействия войск / В.Ю. Микрюков. – М. : Вузовская книга, 2002. – 240 с.
2. Германович В.Г. Некоторые вопросы взаимодействия сил флота с другими видами вооруженных сил / В.Г. Германович // Военная мысль. – 1978. – № 3. – С. 35–44.
3. Теория управления в органах внутренних дел : [навчальний посібник] / за ред. В.А. Ліпкана. – К. : КНТ, 2007. – 884 с.
4. Литвин М.М., Аллеров Ю.В., Кириченко І.О. Сутність, закономірності та принципи взаємодії військ (сил) / М.М. Литвин, Ю.В. Аллеров, І.О. Кириченко // Честь і закон. – 2003. – № 3. – С. 1–10.

### Анотація

**Островський С. О. Особливості організації взаємодії Національної гвардії України зі Збройними силами України.** – Стаття.

У науковій статті визначено, що організація взаємодії Національної гвардії зі Збройними силами України повинна мати завчасний характер, тому що будь яка взаємодія потребує глибоких розрахунків, вибірковості застосування засобів, відповідно до тієї чи іншої ситуації, необхідності комплексного виконання завдань, що стоять перед підрозділами для реалізації єдиної мети. Організація будь якої взаємодії потребує тренувань щодо виконання поставлених комплексних завдань шляхом наближення командно-штабних навчань до реальної життєвої ситуації. Організація взаємодії Національної гвардії зі Збройними силами України також повинна зосереджуватися на статусі Керівника.

**Ключові слова:** правоохоронні органи, правоохоронна функція, функція, функція правоохоронних органів, держава.



**Аннотация**

**Островский С. А. Особенности организации взаимодействия Национальной гвардии Украины с Вооруженными силами Украины. – Статья.**

В научной статье определено, что организация взаимодействия Национальной гвардии с Вооруженными силами Украины должна носить заблаговременный характер, так как любое взаимодействие требует глубоких расчетов, избирательности применения средств, в соответствии с той или иной ситуацией, необходимости комплексного решения задач, стоящих перед подразделениями для реализации единой цели. Организация любого взаимодействия требует тренировок по выполнению поставленных комплексных задач путем приближения командно-штабных учений к реальной жизненной ситуации. Организация взаимодействия Национальной гвардии с Вооруженными силами Украины также должна сосредотачиваться на статусе Руководителя.

*Ключевые слова:* правоохранительные органы, правоохранительная функция, функция правоохранительных органов, государство.

**Summary**

**Ostrovskiy S. O. Features of the organization of interaction of the National Guard of Ukraine with the Armed Forces of Ukraine. – Article.**

In this scientific article it is determined that the organization of the interaction of the National Guard with the Armed Forces of Ukraine should be of an early nature, since any interaction requires deep calculations, the selectivity of the use of means, in accordance with one or another situation, the need to act as a single set of solutions to the challenges before units for the sole purpose. The organization of any interaction requires training in the implementation of the set of complex tasks by bringing command and staff exercises closer to a real life situation. The organization of the interaction of the National Guard with the Armed Forces of Ukraine should also focus on the status of the Head.

*Key words:* law enforcement bodies, law enforcement function, function, function of law enforcement bodies, state.

УДК 347.97/.99:347.963

**І. В. Соболева**  
прокурор відділу організації представництва  
прокуратури Запорізької області

### ПРОКУРОР В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ: РЕАЛІЗАЦІЯ ЙОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО СТАТУСУ

Найперше необхідно сказати, що адміністративне судочинство – це форма адміністративної юстиції (правосуддя у сфері адміністративно-правових відносин – І. С.). Адміністративна юстиція – особливий порядок вирішення адміністративно-правових спорів судами й іншими уповноваженими на те державними органами. Як влучно зазначає Т.О. Коломоєць, до видів адміністративно-юрисдикційних проваджень належать: 1) адміністративно-деліктне (провадження у справах про адміністративні правопорушення) провадження; 2) адміністративне судочинство (адміністративно-судове провадження); 3) провадження за скаргами осіб (як фізичних, так і юридичних) [1, с. 34].

Адміністративно-деліктне (провадження у справах про адміністративні правопорушення) провадження.

Провадження у справах про адміністративні правопорушення є різновидом адміністративно-юрисдикційних проваджень, тому і дослідження засад участі прокурора у справах про адміністративні правопорушення, реалізація його процесуального статусу є складовою частиною дослідження участі прокурора в адміністративному судочинстві взагалі.

З ухваленням Верховною Радою України 14 жовтня 2014 р. Закону України «Про прокуратуру» повноваження прокурора у сфері адміністративних правопорушень зазнали значних змін. Правова регламентація таких питань закріплена в ч. 7 ст. 23 зазначеного Закону, відповідно до якої, у разі встановлення ознак адміністративного правопорушення прокурор зобов'язаний здійснити передбачені законом дії щодо порушення адміністративного провадження [2, с. 8].

У контексті такої правової норми варто звернути увагу на три повноваження прокурора, що стосуються: 1) встановлення ознак адміністративного правопорушення; 2) його обов'язку здійснити передбачені законом дії; 3) порушення адміністративного провадження. Нормативних положень, що визначають, як саме встановлюються прокурором ознаки таких правопорушень, яким законом передбачено дії, що треба здійснити прокурору, та їх обсяг, види правопорушень, щодо яких він може порушити адміністративне провадження, – Закон не містить. У ньому також відсутні посилання на правові засоби, тобто інструментарій, з допомогою якого прокурор реалізує свої повноваження.

За відсутності механізмів виконання прокурором вищезазначених повноважень їх реалізація буде проблематичною. Зважаючи на те, що більшість адміністративних проваджень у справах про адміністративні правопорушення є багатетапним процесом, який полягає у виявленні таких правопорушень, їх документальній фіксації, збиранні та перевірці доказів, розгляді справ, винесенні в них відповідних постанов (рішень) та їх виконанні, нас передусім цікавитиме, яку роль в адміністративних провадженнях відіграє прокурор із новими повноваженнями, яким чином вони впливатимуть на підстави та способи здійснюваної ним діяльності.

Досліджуючи зазначену проблематику, не можна лишити поза увагою зміни, що були прийняті після ухвалення нового Закону, у деяких статтях Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), які інакше визначили роль прокурора та його повноваження в адміністративних провадженнях. Зазначу, що вказівку законодавця щодо обов'язку прокурора здійснювати передбачені законом дії, напевно, слід віднести до змісту саме цього Кодексу.

Доречно також нагадати, що із внесенням змін і доповнень до КУпАП прокурора майже позбавлено прокурорського нагляду у сфері адміністративних правопорушень (ч. 4 ст. 7 КУпАП). Згідно з ч. 5, якою доповнена ст. 7 КУпАП, прокурор здійснює нагляд за додержанням законів під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення шляхом реалізації повноважень щодо нагляду за додержанням законів під час застосування заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Із тексту ст. ст. 15, 185–6, 267, 291, 293, 299, 303, 307 видалено словосполучення «подання прокурора», а з ч. 4 ст. 257, ч. 1 ст. 267, ст. 289, ч. 2 ст. 294 КУпАП – слово «прокурор». Виключено ст. 290, ч. 3 ст. 288, ч. 2 ст. 295, а ст. ст. 185–4, 185–8, 255 (п.п. 8 та 11), 279, 287 КУпАП – змінено [3, с. 2, 14–15].

Внесені корективи стосуються таких повноважень прокурора, як: внесення подання; оскарження постанов про накладення адміністративних стягнень і рішень по скаргах; оскарження прокуророві заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення; повідомлення про результати розгляду його скарги;

заслуховування висновку прокурора в разі його участі в розгляді справи.

Грунтовний аналіз правового врегулювання таких питань дає можливість констатувати нечітке визначення законодавцем повноважень прокурора у сфері адміністративних правопорушень, відсутність належного механізму реалізації та значне обмеження їх обсягу. Зважаючи на таке, логічно припустити, що обмежувальна тенденція повноважень прокурора повинна бути застосована й до положень ст. 250 КУпАП, проте з незрозумілих причин її зміст залишився в попередній редакції.

Попри внесені до Кодексу зміни, у статті збережено нагляд за виконанням законів під час провадження в справах про адміністративні правопорушення та перелік повноважень під час його здійснення. Серед них: порушення провадження в справі про адміністративне правопорушення; ознайомлення з матеріалами справи; перевірка законності дій органів (посадових осіб) під час провадження в справі; участь у розгляді справи; заява клопотання; надання висновків із питань, що виникають під час розгляду справи; перевірка правильності застосування відповідними органами (посадовими особами) заходів впливу за адміністративні правопорушення; внесення подання, оскарження постанови та рішення по скаргі в справі про адміністративне правопорушення, а також вчинення інших, передбачених законом дій. До останніх, очевидно, варто віднести й такі, як «При провадженні у справах про адміністративні правопорушення», передбачені ст. 172–4 – ст. 172–9 зазначеного Кодексу, участь прокурора в розгляді справи судом є обов'язковою. [3; с. 11].

На участі прокурора у справах такої категорії в суді варто зупинитися детальніше.

Отже, нехтування реальною потребою чіткого врегулювання таких питань і визначення механізму реалізації повноважень прокурора та невнесення коректив до ст. 250 КУпАП спричинили те, що процесуальний статус прокурора під час провадження у справах про адміністративні правопорушення став не лише специфічним, а й неоднозначним. Головна його особливість полягає в тому, що положення ст. 250 КУпАП, в яких йдеться про здійснення повноважень прокурора, тепер необхідно узгоджувати з новим Законом України «Про прокуратуру» та зі змінами, які внесені до згаданого Кодексу, й використовувати лише те, що своїм змістом не суперечить їм.

Отже, відповідно до новел Закону України від 14 жовтня 2014 р. та Кодексу України про адміністративні правопорушення, прокурор здійснює нагляд за додержанням законів під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення шляхом реалізації повноважень щодо нагляду за додержанням законів під час застосування заходів примусового характеру, пов'язаних

з обмеженням особистої свободи громадян. У випадках, передбачених ч. 5 ст. 7 КУпАП, прокурор має право оскаржити постанову по справі про адміністративне правопорушення.

Порушити адміністративне провадження, на мою думку, прокурор повинен у випадках, закріплених у главах 13–А, 15 КУпАП, ст. ст. 172–4–172–9 (адміністративні корупційні правопорушення), 185–4 (злісне ухилення свідка, потерпілого, експерта, перекладача від явки до органів досудового розслідування – під час досудового розслідування), 185–8 (ухилення від виконання законних вимог прокурора), 185–11 (розголошення відомостей про заходи безпеки щодо особи, взятої під захист). Підставою для порушення таких проваджень є встановлення прокурором ознак адміністративного проступку (ч. 7 ст. 23 Закону). Відповідно до п. 11 ч. 1 ст. 255 КУпАП, прокурор складає протокол про адміністративні правопорушення. Необхідно зазначити, що переважна більшість адміністративних правопорушень, ознаки яких має встановити прокурор, стосуються досудового розслідування. [3, с. 14–15].

Для вдосконалення нормативно-правового регулювання повноважень прокурора в адміністративних провадженнях пропонуємо внести до Закону України від 14 жовтня 2014 р. «Про прокуратуру» окрему статтю, в якій передбачити обсяг його повноважень і механізм їх реалізації. Доцільно було б встановити терміни складання прокурором протоколів і визначити порядок повідомлення його про результати розгляду порушеного ним провадження. Законодавцю необхідно визначитися й щодо змісту ст. 250 КУпАП.

Внесені пропозиції сприятимуть належному виконанню прокурором повноважень у провадженнях про адміністративні правопорушення.

Водночас наявним є протиріччя в чинному законодавстві, оскільки, відповідно до ст. 250 КУпАП, участь прокурора в розгляді справ судом, передбачених ст. 172–4 – ст. 172–9 КУпАП є обов'язковою. Такий самий обов'язок визначено п. 13 Галузевого наказу Генеральної прокуратури України (далі – ГПУ) № 10 від 25 червня 2013 р. «Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції» [4, с. 3]. Проте правом на апеляційне оскарження постанови судді в справі про адміністративне правопорушення, згідно з ч. 2 ст. 294 КУпАП, наділено вичерпний перелік осіб, до яких належать: особа, яку притягнуто до адміністративної відповідальності, її законний представник, захисник, потерпілий, його представник. Згідно зі змінами до ст. 294 КУпАП (нова редакція першого речення ч. 2 зазначеної ст. – І. С.), внесеними законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності військовослужбовців та деяких інших осіб» від 16 березня 2017 р.

№ 1952–VIII, прокурор може оскаржити відповідну постанову судді лише у випадках, передбачених ч. 5 ст. 7 та ч. 1 ст. 287 КУпАП [5, 6].

Варто зауважити, що, за змістом ч. 1 ст. 287 КУпАП, постанова в справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржена прокурором у випадках, передбачених ч. 5 ст. 7 КУпАП, якою визначено, що прокурор здійснює нагляд за додержанням законів під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення шляхом реалізації повноважень щодо нагляду за додержанням законів під час застосування заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Тобто прокурор може реалізувати своє право на апеляційне оскарження в справах про адміністративні правопорушення у визначених законом випадках виключно на стадії виконання судового рішення.

В інших випадках, виходячи зі змісту ч. 2 ст. 294 КУпАП, апеляційна скарга підлягає поверненню прокурору як така, що подана особою, яка не наділена правом апеляційного оскарження [3, с. 6].

За таких обставин, прокурор, беручи участь у суді першої інстанції та не погоджуючись із рішенням суду, не має права його апеляційного оскарження, а отже, його участь у місцевому суді є абсурдною. Так, протягом 2016 р. було складено понад 70 протоколів у справах про адміністративні правопорушення, в яких прокурор брав участь у суді першої інстанції, однак (за необхідності) не мав права їх оскарження.

Для усунення зазначеного недоліку чинного законодавства необхідно внести зміни до ст. 294 КУпАП і розширити коло суб'єктів права апеляційного оскарження протоколу судді про адміністративне правопорушення прокурором.

Адміністративне судочинство (адміністративно-судове провадження).

Законом № 1401–VIII від 2 червня 2016 р. Конституцію доповнено ст. 131–1, згідно з якою, в Україні діє прокуратура, яка здійснює підтримання публічного обвинувачення в суді; організацію та процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними й іншими слідчими та розшуковими діями органів правопорядку; представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [6, с. 3].

Отже, виключено повноваження прокурора в частині представництва інтересів громадян.

Натомість, з метою захисту інтересів громадян, на виконання вимог Закону України «Про безоплатну правову допомогу», наказів Міністерства юстиції України «Про утворення центрів з надання безоплатної вторинної правової допомо-

ги» та «Питання розвитку системи безоплатної вторинної правової допомоги» на території Запорізької області створено регіональні та місцеві центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги.

Відповідно до ст. 13 Закону України «Про безоплатну правову допомогу», безоплатна вторинна правова допомога охоплює такі види правових послуг: захист; здійснення представництва інтересів осіб, що мають право на безоплатну вторинну правову допомогу, в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами; складання документів процесуального характеру.

Водночас законодавець не вніс відповідні зміни до Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) та Закону України «Про прокуратуру».

Так, ст. 1 Закону України «Про прокуратуру» визначено, що прокуратура України становить єдину систему, яка в порядку, передбаченому таким Законом, здійснює встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

Згідно зі ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», представництво прокурором інтересів громадянина або держави в суді полягає в здійсненні процесуальних та інших дій, спрямованих на захист інтересів громадянина або держави, у випадках і порядку, встановлених законом.

Прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави в разі порушення або загрози порушення інтересів держави, якщо захист таких інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу.

Отже, законодавець визначив 3 виключні випадки, в яких органи прокуратури можуть представляти інтереси держави в разі порушення або загрози порушення: 1) якщо захист таких інтересів не здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження; 2) якщо захист таких інтересів неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження; 3) у разі відсутності такого органу.

Ст. 60 КАСУ зазначає, що з метою представництва інтересів громадянина або держави в адміністративному суді прокурор у межах повноважень, визначених законом, звертається до суду з адміністративним позовом (поданням), бере участь у розгляді справ за його позовами, а також може



вступити за своєю ініціативою у справу, провадження в якій відкрито за адміністративним позовом інших осіб, на будь-якій стадії її розгляду, подає апеляційну, касаційну скаргу, заяву про перегляд судового рішення Верховним Судом України, про перегляд судового рішення за нововиявленими обставинами для представництва інтересів громадянина або держави.

Відповідно до п. 161 Перехідних положень Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», із дня набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)»: представництво, відповідно до закону, прокуратурою громадян в судах у справах, провадження в яких було розпочато до набрання чинності Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)», здійснюється за правилами, які діяли до набрання ним чинності, – до ухвалення у відповідних справах остаточних судових рішень, які не підлягають оскарженню [7, с. 1].

Отже, сьогодні існує колізія в законодавстві, відповідно до якої, законодавець вніс зміни до Конституції України в частині представництва інтересів громадян у справах, які вже перебувають у провадженні судів, і водночас не вніс зміни до ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», а також ст. 60 КАСУ в частині представництва органами прокуратури інтересів громадян, які знов і знов звертаються з відповідними заявами до прокурора.

За таких обставин необхідно внести відповідні зміни до зазначених статей.

Крім того, згідно з ч. 4 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», прокурор здійснює представництво інтересів громадянина або держави в суді виключно після підтвердження судом підстав для представництва. Прокурор зобов'язаний попередньо, до звернення до суду, повідомити про це громадянина та його законного представника або відповідного суб'єкта владних повноважень [2, с. 2].

Зазначена норма не містить чіткої регламентації порядку повідомлення громадянина або суб'єкта владних повноважень про намір звернутися до суду з позовом в їх інтересах, чи мають вказані суб'єкти надати свою згоду на пред'явлення відповідного позову або така згода не потрібна, чи має бути витримана процедура отримання суб'єктами такого повідомлення або позов може бути пред'явлено прокурором до суду одночасно з направленням такого повідомлення позивачу.

До того ж статтею передбачено підтвердження судом підстав для представництва прокурором інтересів держави та громадянина в суді, водночас жодним нормативним актом не передбачено, яким процесуальним документом має бути оформлено таке підтвердження, чи мають сторони право на оскарження такого підтвердження тощо.

На практиці вважається, що суд, виносячи ухвалу про відкриття провадження у справі, тим самим і підтверджує підстави для представництва прокурором у суді, проте це позбавляє можливості інших учасників процесу оскаржити таку ухвалу, керуючись процесуальними нормами законодавства.

Аналогічне питання виникає під час вступу прокурора в розгляд адміністративної справи судом, у такому разі також відсутній законодавчо визначений механізм підтвердження повноважень прокурора в суді в разі вступу, окрема ухвала суду зі вказаного питання не виноситься, сторони також позбавлені можливості оскаржувати такий вступ.

Вважаю за необхідне внести зміни до законодавства і чітко врегулювати питання форми та порядку підтвердження судом наявності підстав для представництва прокурором інтересів громадянина або держави в суді, а також порядок направлення прокурором повідомлення громадянина або суб'єкта владних повноважень про намір звернутися до суду з позовом в їх інтересах.

На практиці прокурор дотепер бере участь у розгляді справ такої категорії на підставі службового посвідчення. Водночас трапляються випадки, коли адміністративні суди, розглядаючи справи за позовами прокурорів, поданими в порядку представництва інтересів держави в суді, не допускають працівників прокуратури до участі у справі через відсутність у них довіреності, виданої керівником відповідного органу прокуратури.

18 жовтня 2016 р. Верховний Суд України виклав правовий висновок щодо застосування норм КАС України в таких правовідносинах. Найвища судова інстанція вказала на те, що ч. 3 ст. 56 КАС України передбачено, що представники беруть участь в адміністративному процесі на основі договору або закону.

Відповідно до ч. 2 ст. 58 КАС України, повноваження законних представників підтверджуються документами, які підтверджують їхню посаду.

Водночас Верховний Суд України звернув увагу на те, що представництво прокуратурою інтересів держави в суді полягає в здійсненні прокурором від імені держави процесуальних та інших дій, спрямованих на захист у суді інтересів держави у випадках, визначених законом.

Проаналізувавши норми права, Верховний Суд України дійшов висновку, що законодавством не встановлено необхідності підтвердження довіреністю повноважень осіб, зазначених у ст. 56 Закону України «Про прокуратуру» як представників в адміністративному процесі. Такі особи підтверджують свої повноваження службовим посвідченням [8, с. 2].

Крім того, на практиці постає питання необхідності стягнення судового збору з відповідачів за

задоволеними позовами прокурора, яке не врегульовано чинним законодавством.

Варто зазначити, що в розумінні Закону України «Про судовий збір» судовий збір – це збір, що справляється на всій території України за подання заяв, скарг до суду, за видачу судами документів, а також у разі ухвалення окремих судових рішень, передбачених таким Законом. Судовий збір включається до складу судових витрат (ст. 1 Закону № 3674–VI) [9, с. 1].

Аналіз змісту зазначеної статті та ч. 1 ст. 9 Закону про судовий збір дозволяє дійти висновку, що судовий збір – це різновид обов'язкового платежу до Державного бюджету України. Ст. 3 Закону про судовий збір визначено об'єкти справляння судового збору з розподілом на ті, за які судовий збір справляється (ч. 1 ст. 3 Закону № 3674–VI), і ті, за які такий збір не справляється (ч. 2 ст. 3 Закону № 3674–VI).

Законом України № 484–19 від 22 травня 2015 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору» внесено зміни до ст. 5 Закону України «Про судовий збір» та виключено прокурора з переліку осіб, які мають пільги щодо сплати судового збору під час розгляду справи в усіх судових інстанціях [10, с. 1].

Отже, до внесення відповідних змін до законодавства питання повернення сплаченого прокурором судового збору під час звернення з позовами, заявами до адміністративного суду не поставало, оскільки прокурор їх не сплачував.

Відповідно до ч. 4 ст. 94 КАСУ, у справах, в яких позивачем є суб'єкт владних повноважень, а відповідачем – фізична чи юридична особа, судові витрати, здійснені позивачем, з відповідача не стягуються.

Така норма законодавства міститься лише в адміністративному судочинстві, та, з урахуванням внесених змін до Закону України «Про судовий збір», потребує відповідного корегування, беручи до уваги те, що прокурором витрачаються значні кошти з державного бюджету на сплату судового збору, які не повертаються в разі задоволення відповідного позову, стягнення судових витрат із відповідача за позовами суб'єкта владних повноважень (зокрема й прокурора) передбачено лише за витрати, пов'язані із залученням свідків і проведенням судових експертиз (ч. 2 ст. 94 КАС України).

Крім того, ч. 1 ст. 94 КАСУ визначено, що в разі ухвалення судового рішення на користь сторони, яка не є суб'єктом владних повноважень, суд призначає всі здійснені нею документально підтвержені судові витрати за рахунок бюджетних асигнувань суб'єкта владних повноважень, який був стороною в справі, або якщо стороною в справі була його посадова чи службова особа [3, с. 4].

Також залишається невирішеним на законодавчому рівні питання відшкодування судових

витрат у справах, до яких долучився прокурор на стадії апеляційного оскарження рішення суду першої інстанції. Так, за подачу апеляційної скарги на неправосудне рішення прокуратура сплачує судовий збір, проте позивач по справі, який ініціював питання звернення до суду з незаконними позовними вимогами, звільняється від відшкодування судових витрат, які понесла держава через судовий розгляд такої позовної заяви.

На практиці в зазначених випадках суд не стягує судового збору зі сторони, яка не є суб'єктом владних повноважень, органи прокуратури на такі рішення суду апеляційної ланки не реагують, оскільки за подачу касаційної скарги також необхідно сплатити судовий збір.

Вказана прогалина в законодавстві суперечить принципам адміністративного судочинства, визначеним ст. 7 КАСУ, згідно з яким, усі учасники адміністративного процесу є рівними перед законом і судом.

Проведення за скаргами осіб (як фізичних, так і юридичних).

Прокуратура відіграє значну роль у захисті прав, свобод та інтересів держави. Діяльність прокуратури спрямована на забезпечення дотримання законності в державі, налагодження належного функціонування всіх ланок органів виконавчої влади тощо.

Судова практика свідчить про поширення випадків участі прокурора в адміністративному судочинстві, що обумовлює актуальність питань, пов'язаних з участю прокурора й органів прокуратури в адміністративному судочинстві, реалізації його повноважень. Одним зі складників ефективної участі прокурора й органів прокуратури є чітка регламентація підстав і порядку такої участі. Проте правозастосовна практика дає підстави констатувати відсутність єдності позицій судових органів щодо багатьох питань участі прокурора в адміністративному судочинстві, а саме: визначення юрисдикційної належності справ за позовами прокурора; обчислення строків звернення прокурора з позовом до суду; дії суду під час відкриття провадження в справі за позовом прокурора, який звернувся до суду з позовом в особі державних органів чи органів місцевого самоврядування тощо.

Згідно з ч. 2 ст. 50 КАС України, позивачем в адміністративній справі можуть бути громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, підприємства, установи, організації (юридичні особи), суб'єкти владних повноважень.

Відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 3 КАС України, суб'єкт владних повноважень – орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема й на виконання делегованих повноважень.

Положеннями п. 1 ч. 1 ст. 18 КАС України передбачено, що місцевим загальним судам як адміністративним судам підсудні адміністративні справи, в яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам [3, с. 1–3].

Дотепер на практиці трапляються випадки неоднозначного тлумачення норм вказаного законодавства у справах за позовами прокурора до органу місцевого самоврядування, в яких прокурор є не представником певного органу державної влади чи самоврядування, а відіграє роль позивача у справі.

Прокурор із таким позовом звертається до окружного адміністративного суду, проте суд виносить ухвали про повернення позову прокурору на підставі п. 1 ч. 1 ст. 18 КАС України з огляду тільки на відповідача в справі – органу місцевого самоврядування, та зі вказівкою на те, що такий спір має розглядатись місцевим загальним судом як адміністративним і з урахуванням правил територіальної підсудності.

Таку хибну позицію суду спростовано ще постановою Пленуму Вищого адміністративного суду України № 14 від 18 вересня 2015 р. «Про довідку щодо вивчення та узагальнення практики застосування положень Конституції України, Кодексу адміністративного судочинства України, Закону України «Про прокуратуру», якою визначено, що в разі коли прокурор є позивачем у справі, то такі справи, відповідно до ч. 2 ст. 18 КАС України, підсудні окружним адміністративним судам, оскільки позивачем у справі є посадова особа органу державної влади [11, с. 2].

Крім того, трапляються випадки необґрунтованої відмови позивача у справі від реального виконання судового рішення за позовом прокурора на останній стадії судового провадження.

Так, наприклад, за наявності встановленого факту порушення інтересів місцевого самоврядування внаслідок незаконних дій сільського голови під час звільнення особи та, як наслідок, списання у безспірному порядку з бюджету коштів, сільська рада, захищаючи інтереси самого сільського голови, а не територіальної громади, фактично вже другий рік поспіль у всіх судових інстанціях не бажає отримувати належні за Законом кошти до бюджету. Для цього сільська рада ухвалила рішення про визнання протиправним і скасування рішення органу місцевого самоврядування про відмову як стягувача від примусового виконання рішення виконавчого листа, виданого Апеляційним судом Запорізької області.

Таке рішення сільської ради оскаржено прокурором у судовому порядку, проте постановою Запорізького окружного адміністративного суду від 12 квітня 2017 р. відмовлено в задоволенні такого позову прокурора.

Відмовляючи в позові, суд дійшов висновку, що відповідач, приймаючи спірне рішення, яким фактично відмовився від надходжень до місцевого бюджету, безумовно, діяв добросовісно, розсудливо, в інтересах територіальної громади та відповідно до Конституції України [12, с. 1–2].

Вважаю, що таким рішенням відповідача в порушення ст. 129–1 Конституції України, ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» порушено принцип обов'язковості судових рішень, ухвалених іменем України. Право на суд, захищене ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, було б ілюзорним, якби національна правова система дозволяла, щоб остаточне, обов'язкове для виконання судові рішення залишалося невиконаним на шкоду будь-якій зі сторін.

Так, відповідно до ст. 129–1 Конституції України, суд ухвалює рішення іменем України. Судове рішення є обов'язковим до виконання.

За приписами ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» встановлено, що суди застосовують під час розгляду справ Конвенцію та практику Суду як джерело права.

Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та 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 й обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст (ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

З такою метою держава гарантувала місцевому самоврядуванню право комунальної власності та формування місцевого бюджету в порядку, визначеному законом.

Водночас зазначені гарантії не мають породжувати всюдозволеність органу місцевого самоврядування щодо рішень, які суперечать інтересам безпосереднього власника – територіальної громади, нівелювати судові рішення, якими стягнуто на користь такого власника кошти.

За таких обставин прокуратурою подано апеляційну скаргу на зазначене судові рішення, яка зараз перебуває в провадженні суду.

Вважаю, що така судова практика фактично нівелює заключну стадію судового провадження



як виконання рішення суду в адміністративних справах, та надає змогу учасникам процесу ухилитись від виконання судового рішення, тим самим порушуючи інтереси територіальної громади та держави загалом.

### Література

1. Коломоєць Т.О. Прокурор в адміністративно-юрисдикційних провадженнях: питання теорії та практики : [монографія] / Т.О. Коломоєць, О.В. Шемякін. – Запоріжжя, 2012. – 219 с.
2. Про прокуратуру Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/card4#History>.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
4. Галузевий наказ ГПУ № 10 від 25 червня 2013 р. «Про організацію діяльності органів прокуратури у сфері запобігання і протидії корупції» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=94102](http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102).
5. Інформаційний лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ щодо притягнення до адміністративної відповідальності за окремі правопорушення, пов'язані з корупцією від 22 травня 2017 р. № 223-943/0/4-17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zib.com.ua/ua/128984-prityagnennya\\_do\\_adminvidpovidalnosti\\_za\\_nepodannya\\_deklarac.html](http://zib.com.ua/ua/128984-prityagnennya_do_adminvidpovidalnosti_za_nepodannya_deklarac.html).
6. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/page4>.
7. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) Закон України від 2 червня 2016 р. № 1401-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1401-19>.
8. Постанова Верховного Суду України від 18 жовтня 2016 р. // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/62722384>.
9. Про судовий збір Закон України від 8 липня 2011 р. № 3674-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3674-17>.
10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору : Закон України від 22 травня 2015 р. № 484-19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/484-19>.
11. Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 18 вересня 2015 р. № 14 «Про

Довідку щодо вивчення та узагальнення практики застосування положень Конституції України, Кодексу адміністративного судочинства України, Закону України «Про прокуратуру» щодо участі прокурора та органів прокуратури в адміністративному судочинстві» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0014760-15>.

12. Ухвала Дніпропетровського апеляційного суду від 12 січня 2017 р. у справі № 808/3445/16 // Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/66351041>.

### Анотація

**Соболева І. В. Прокурор в адміністративному процесі: реалізація його процесуального статусу.** – Стаття.

У статті визначено види адміністративно-юрисдикційних проваджень, визначено їх особливості з позиції засад участі в них прокурора. Вивчено проблематику наявної колізії в законодавстві, запропоновано шляхи її усунення.

*Ключові слова:* адміністративно-юрисдикційні провадження, прокурор, адміністративно-судове провадження, провадження за скаргами осіб (як фізичних, так і юридичних).

### Аннотация

**Соболева И. В. Прокурор в административном процессе: реализация его процессуального статуса.** – Статья.

В статье определены виды административно-юрисдикционных производств, определены их особенности с позиции участия в них прокурора. Изучена проблематика существующей коллизии в законодательстве, предложены пути ее устранения.

*Ключевые слова:* административно-юрисдикционные производства, прокурор, административно-судебное производство, производство по жалобам лиц (как физических, так и юридических).

### Summary

**Soboleva I. V. The prosecutor in the administrative process: realizing his processual status.** – Article.

The article defines the types of administrative-jurisdictional production, their features are determined from the position of participation of the prosecutor in them. The problems of the existing conflict in the legislation have been studied, the wayso fits elimination have been proposed.

*Key words:* administrative-jurisdictional proceedings, prosecutor, administrative and judicial proceedings, proceedings on complaints of individuals (both physical and juristical).



УДК 342.9+349.6

**А. В. Хоменко**  
*здобувач кафедри адміністративного та господарського права  
ДВНЗ «Запорізький національний університет»*

## ЮРИСДИКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ЩОДО ВИРІШЕННЯ СПОРІВ З ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Постановка проблеми. З набранням чинності Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС) України розпочалося практичне функціонування національної системи адміністративної юстиції. Відтепер ефективність правового захисту прав і законних інтересів людини величезною мірою залежить від ступеня досконалості унормованого згаданим кодексом порядку судового розгляду справ, підвідомчих адміністративним судам. Тож є нагальна потреба з таких позицій оцінити якість змісту КАС України, і, насамперед, у частині концептуальної спрямованості та дефініційної адекватності запровадженого ним у нормативно-правовий обіг понятійного інструментарію.

Важливість дослідження юрисдикції адміністративних судів зумовлена необхідністю дослідження з'ясування стану не лише забезпеченості прав і свобод фізичних і юридичних осіб як позивачів у справі, а й забезпеченості прав відповідачів (зокрема, з огляду на специфіку причин, за яких орган виконавчої влади поставлений перед необхідністю доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності – якщо він заперечує проти адміністративного позову). Ідеться про те, що під час застосування окремих положень законодавчих актів орган виконавчої влади обмежує права та законні інтереси людини (наприклад, міліція як державний озброєний орган виконавчої влади вживає заходів адміністративного примусу щодо особи і водночас дійсно обмежує права і свободи, однак такі обмеження здійснюються на підставі закону та з метою його виконання). Адже будучи найзначнішим актом судової влади, судові рішення означає не тільки визнання прав потерпілої сторони та їх поновлення, а й констатацію відсутності такого порушення і захист другої сторони (органу владних повноважень) від необґрунтованих вимог.

Науково-теоретичним підґрунтям для виконання дослідження стали наукові праці фахівців із загальної теорії держави і права, адміністративного права, адміністративного процесу й інших галузевих правових наук, зокрема й закордонних учених. У процесі підготовки статті використовувались роботи вітчизняних дослідників з адміністративного права (О. Бандурки, Ю. Битяка та ін.), а також закордонних науковців (Д. Бахраха, Ю. Козлова, Н. Хаманевої та ін.). Питання визначення юрисдикції адміністративних судів ви-

світлено у працях таких вчених і практиків, як: В. Бевзенко, С. Ківалов, А. Комзюк, Р. Куйбіда, О. Пасенюк, І. Самсін.

Одне з найважливіших питань, що потребує належного теоретико-правового супроводження, – питання компетенції адміністративних судів. Адже з ним значною мірою пов'язана й сама необхідність запровадження окремої процедури розгляду судових спорів, а значить, і існування систем адміністративних судів. Як відомо, частиною судової компетенції є судова підвідомчість [1, с. 84].

Юрисдикція (з латинської перекладається як «право проголошувати») розглядається як: 1) право чинити суд, розглядати і вирішувати правові питання, прерогативи; 2) сфера, на яку поширюється таке право [2, с. 889].

У ст. 17 КАС України визначено компетенцію адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ, тобто конкретизовано адміністративні справи, що підвідомчі адміністративним судам, і зазначено, які суди вповноважені та зобов'язані їх розглядати.

Категорія підвідомчості є критерієм, що визначає, до яких судових органів, з огляду на те, що окремі категорії справ вирішуються місцевими судами як адміністративними, правильніше сказати, за нормами якого процесуального закону (Цивільного процесуального кодексу, Господарського процесуального кодексу, КАС) треба звертатись до суду за захистом свого порушеного права.

У ч. 1 ст. 17 КАС України визначено шість категорій публічних спорів, підвідомчих адміністративним судам [3]:

1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;

2) спори щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;

3) спори між суб'єктами владних повноважень щодо реалізації їхньої компетенції у сфері управління, зокрема й делегованих повноважень;

4) спори щодо укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;

5) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України;

б) спори щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом або процесом референдуму.

Виникають складнощі розмежування адміністративно-правового спору та цивільно-правового спору. Цивільно-правовий спір і спір публічно-правовий – це спори про право. Але характер таких спорів не є однаковим. Порядком позовного провадження розглядаються спори приватноправові, які суттєво відрізняються від спорів публічно-правових.

У спірних адміністративних правовідносинах завжди присутній суб'єкт – орган державного управління, наділений владними повноваженнями, завдяки чому спір набуває адміністративного характеру. Адміністративне судочинство повинно відрізнятися від цивільного тим, що суддя для врівноваження можливостей громадянина та суб'єкта владних повноважень зобов'язаний, так би мовити, «допомогти» приватній особі. Суддя не повинен, як у цивільному процесі, задовольнятися лише реєстрацією заяви сторони та винесенням судового рішення. Зважаючи на те, що найчастіше докази у справі знаходяться в документах органів державної влади, які, зазвичай, не прагнуть їх надати, суддя має можливість втрутитися та зобов'язати адміністрацію надати обґрунтування своїх дій, витребувати матеріали справи й інші докази. Саме адміністративна юстиція має можливість перевести юридичну нерівність сторін, яка існує в матеріальному адміністративному праві, у процесуальну рівність. Як справедливо зазначає В. Радченко, «традиційним для адміністративного судового процесу є формальне відступлення від процедури змагальності заради реального забезпечення рівноправ'я сторін; такий характер процесу визначається характером претензій «людина – держава» [4, с. 3].

Обґрунтованою є позиція О. Пасенюка, який наполягає на тому, що спори із приводу діяльності з розпорядження об'єктами державної та комунальної власності (наприклад, щодо продажу, передачі в користування, передачі в концесію тощо) належать до цивільної юрисдикції [5]. Адже під час такого розпорядження держава (територіальна громада) реалізує свої цивільні права й обов'язки (наприклад, право продажу земельної ділянки шляхом укладення цивільно-правового договору – гл. 20 Земельного кодексу України). Правда, варто визнати, що в окремих випадках перехід матеріальних благ із публічної власності в приватну здійснюється на основі норм публічного права. Наприклад, п. «в» ч. 3 ст. 116 Земельного кодексу України надав громадянам право на одержання земельних ділянок із земель державної та комунальної власності в межах норм безоплатної приватизації.

Відносини з реалізації такого права є публічними і належать до адміністративної юрисдикції. Треті особи, які вважають, що під час публічно-правової передачі земельної ділянки були

порушені їхні приватні права, мають звертатись до цивільного (господарського) суду. До адміністративного суду такі особи можуть звертатися лише тоді, коли норми публічного права передбачають їх участь у процедурах надання ділянки.

Однак, незважаючи на наявні керівні роз'яснення Вищого господарського суду України та Конституційного суду України, є колізія норм права. Дійсно, варто погодитися з положеннями п. 1.4. Постанови Пленуму Вищого господарського суду України від 17 травня 2011 р. № 6 «Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин», в яких зазначається, що господарським судам не підвідомчі справи у спорах, що виникають із публічно-правових відносин, в яких держава та територіальні громади через свої органи беруть участь з метою реалізації владних повноважень, а також справи, пов'язані з оскарженням правових актів, спрямованих на здійснення повноважень управління в земельних відносинах. Також окремо наголошується, що «владні повноваження державних органів та органів місцевого самоврядування реалізуються у відносинах, пов'язаних <...> зі встановленням і зміною меж адміністративно-територіальних утворень, плануванням використання земель, землеустроєм, веденням державного земельного кадастру, моніторингом земель, а також у відносинах охорони земель і контролю за їх використанням» [6].

І навпаки, викликає жваву науково-практичну дискусію положення абз. 2 п. 1.2.4. зазначеної Постанови Пленуму Вищого господарського суду України, що індивідуальні акти органів держави або місцевого самоврядування, якими реалізуються волевиявлення держави або територіальної громади як учасника цивільно-правових відносин і з яких виникають, змінюються, припиняються цивільні права й обов'язки, не належать до правових актів управління, а спори щодо їх оскарження мають приватноправовий характер, тобто справи в них підвідомчі господарським судам. Водночас окремо підкреслюється, що «за змістом ст. ст. 13, 14 Конституції України, ст. 11 Цивільного кодексу України, ст. ст. 123, 124, 127, 128 Земельного кодексу України рішенням органу місцевого самоврядування або державної адміністрації про надання земельної ділянки господарюючому суб'єкту у власність або в користування здійснюється волевиявлення власника землі і реалізуються відповідні права у цивільних правовідносинах з урахуванням вимог Земельного кодексу України, спрямованих на раціональне використання землі як об'єкта нерухомості (власності)» [6].

Для розуміння проблеми необхідно навести нормативні окремі положення ст. 12 Земельного кодексу (далі – ЗК) України. Так, згідно з п. «а», п. «б», п. «в», п. «г» ст. 12 Земельного кодексу

України, до повноважень сільських, селищних, міських рад у галузі земельних відносин на території сіл, селищ, міст належить:

а) розпорядження землями територіальних громад;

б) передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб відповідно до ЗК;

в) надання земельних ділянок у користування із земель комунальної власності відповідно до ЗК;

г) вилучення земельних ділянок із земель комунальної власності відповідно до ЗК.

Виходячи із сутності діяльності органів місцевого самоврядування (представництво та захист прав і законних інтересів територіальної громади), у таких земельних відносинах, передусім, обстоюється і реалізується публічно-правовий інтерес всього українського народу або його окремої частини, згідно з адміністративно-територіальним устроєм. У такого роду земельних відносинах, зазвичай, задовольняються приватні інтереси особи, однак такі інтереси дуже тісно межують із публічно-правовими і за необґрунтованого необ'єктивного вирішення питання, наприклад, щодо надання земельної ділянки комунальної власності в користування одній фізичній особі всупереч інтересам іншої фізичної особи, вже постає питання правомірного розпорядження об'єктами права комунальної власності, а отже – захисту прав та інтересів територіальної громади, тобто порушується порядок управління.

Предметом спорів, що розглядаються порядком адміністративного судочинства можуть бути не лише суб'єктивні публічні права. Характер суб'єктивного права, яке порушене, для адміністративної юрисдикції не має жодного значення – у Кодексі адміністративного судочинства ніде не зазначено, що адміністративні суди захищають лише публічні права особи. Для адміністративного суду важливо, що права (байдуже, публічні чи цивільні) порушені суб'єктом владних повноважень у публічно-правових відносинах, тобто під час здійснення ним своїх повноважень. Суто цивільне право власності особи може бути порушене суб'єктом владних повноважень: наприклад, митний орган протиправно конфіскує товар, що переміщається через митну територію; службовці органу місцевого самоврядування незаконно вилучають автомобіль, залишений господарем у недозволеному місці.

Отже, проблема розгляду спорів, пов'язаних із використанням природних ресурсів загалом і в частині використання земельних ресурсів зокрема, залишається невирішеною. Вважаємо, що подолання наявних колізій правозастосування, визначення юрисдикції судів залежить від розуміння поділу природоресурсних відносин загалом і земельних зокрема на приватно-правові та публічно-правові. В основу такого поділу має бути

покладено точне розуміння об'єкта таких правовідносин, визначення спрямованості їх реалізації, який інтерес задовольняється чи порушується у визначених правовідносинах.

### Література

1. Тertyшников В. Гражданский процесс : [курс лекцій] / В. Тertyшников. – Харьков, 2001. – 455 с.
2. Словник іншомовних слів / за ред. О. Мельничука. – К. : Головна редакція УРЕ, 1974. – 932 с.
3. Кодекс адміністративного судочинства : Кодекс України від 6 липня 2005 р. / Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/cgi\\_bin/laws](http://zakon1.rada.gov.ua/cgi_bin/laws).
4. Радченко В. Административные суды призваны защитить права человека от произвола / В. Радченко // Российская юстиция. – 2004. – № 3. – С. 3.
5. Пасенюк О. Розмежування видів судової юрисдикції / О. Пасенюк // Юридичний вісник України. – 2009. – № 21 (725) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.yurinc.com.ua/legal\\_bulletin\\_of\\_Ukraine/archive/?aid=4214&jid=326](http://www.yurinc.com.ua/legal_bulletin_of_Ukraine/archive/?aid=4214&jid=326).
6. Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин : Постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 17 травня 2011 р. № 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

### Анотація

**Хоменко А. В. Юрисдикція адміністративного суду щодо вирішення спорів з використання природних ресурсів: постановка проблеми.** – Стаття.

У статті автором порушуються питання визначення юрисдикції адміністративного суду щодо вирішення спорів із використання природних ресурсів в Україні. Автором досліджено проблему відмежування цивільно-правового спору від адміністративно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів. Визначено, що розгляд спору порядком адміністративного судочинства має на меті захист публічного інтересу, який виникає у сфері використання природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища. Автором зроблено висновок, що подолання наявних колізій правозастосування, визначення юрисдикції судів залежить від розуміння поділу природоресурсних відносин на приватно-правові та публічно-правові.

**Ключові слова:** адміністративно-правовий спір, земельні ресурси, природні ресурси, цивільно-правовий спір, юрисдикція.

### Аннотация

**Хоменко А. В. Юрисдикция административного суда по разрешению споров по использованию природных ресурсов: постановка проблемы.** – Статья.

В статье автором поднимаются вопросы определения юрисдикции административного суда в разрешении споров по использованию природных ресурсов в Украине. Автором исследована проблема отграничения гражданско-правового спора от административно-правовых споров в сфере использования природных ресурсов. Определено, что целью рассмотрения спора в порядке административного судопроизводства является защита публичного интереса, который возникает в сфере использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. Автором сделан вывод, что преодоление существующих коллизий правоприменения,

определения юрисдикции судов зависит от понимания разделения природно-ресурсных отношений на частно-правовые и публично-правовые.

*Ключевые слова:* административно-правовой спор, государственная служба, патронажная служба, помощник судьи, восстановление в должности, публичная служба.

### Summary

***Khomenko A. V. The problem of the determination of the jurisdiction of the administrative court to resolve disputes over the use of natural resources. – Article.***

In the article, the author raises the issues of determining the jurisdiction of the administrative court

to resolve disputes over the use of natural resources in Ukraine. The author raises the problems of delimitation of a civil law dispute from administrative legal disputes in the sphere of the use of natural resources. It is determined that the consideration of a dispute in the procedure of administrative proceedings is aimed at protecting the public interest in the sphere of the use of natural resources and environmental protection. The author concludes that overcoming existing conflicts of law enforcement, determining the jurisdiction of courts depends on an understanding of the division of environmental resources into private law and public law.

*Key words:* administrative-legal dispute, land resources, natural resources, civil-legal dispute, jurisdiction.



УДК 342.9

**Ю. І. Цвіркун**  
кандидат юридичних наук,  
здобувач кафедри адміністративного та господарського права  
Запорізького національного університету,  
суддя Вищого адміністративного суду України

### ЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР ПРИ ВИРІШЕННІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ ІЗ КОЛЕГІАЛЬНИМИ СУБ'ЄКТАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Постановка проблеми. Реформування органів публічної влади є одним із пріоритетів нової державної політики України. Від реформи публічної адміністрації напругу залежать реформи в інших сферах. Успішне здійснення реформ пов'язане з якісним правовим забезпеченням, тому при реформуванні публічної адміністрації насамперед має бути зосереджено увагу на змінах до закону, переходу до іншого, якісно вищого рівня правових норм, які регулюють публічно-правові відносини.

На сьогодні процедура прийняття рішень та здійснення дій суб'єктами публічної адміністрації поки що чинним законодавством України не визначена. Правове забезпечення діяльності публічної адміністрації у нашій державі вже тривалий час регулюється низкою різних законодавчих актів. Прийняття основного систематизованого закону про адміністративну процедуру постійно відкладається. Відсутність такого акту підвищує можливість щодо втручання у приватну сферу життя особи та порушення її прав, свобод та інтересів з боку суб'єктів владних повноважень, а також до неналежного рівня взаємодії між такими суб'єктами.

Основною метою реформи органів публічної влади є формування ефективної системи державного управління. Визначення і чітко розмежування повноважень та компетенції органів публічної влади різного рівня, у тому числі і колегіальних суб'єктів публічної адміністрації, кількість яких все далі в Україні збільшується, має стати пріоритетом відповідної реформи, оскільки адміністративно-процедурні норми є засобом забезпечення законності управлінської діяльності. Дослідження питань регламентації процедурних аспектів у публічних правовідносинах, сутності адміністративних процедур та їх особливостей має актуальне значення на сучасному етапі реформування публічної адміністрації в Україні.

Стан дослідження. Питанням, пов'язаним з аналізом адміністративних процедур, присвячені праці таких вчених, як В. Авер'янов, О. Бандурка, Д. Бахрах, Ю. Битяк, В. Бевзенко, С. Гончарук, Д. Галліган, Н. Губерська, Е. Демський, І. Коліушко, В. Колпаков, О. Кузьменко, О. Лагода, В. Тимошук, Ю. Тихоміров, В. Шкарупа, А. Школик та ін.

Метою статті є дослідження проблемних питань, які виникають у зв'язку з відсутністю ключового законодавчого акту про адміністративні процедури при здійсненні владних управлінських функцій колегіальними суб'єктами публічної адміністрації, та з оскарженням їх рішень, дій чи бездіяльності у позасудовому порядку та у порядку адміністративного судочинства.

Виклад основного матеріалу. Конституція України у частині другій ст. 19 встановлює, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [1].

Отже, Основний Закон нашої держави закріплює, що реалізація владних повноважень органами публічної влади та їх посадовими особами має відбуватися у відповідності до точного та повного формально-юридичного законодавчого визначення. Тобто на органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб під час виконання владних управлінських функцій покладається конституційний обов'язок щодо процедури, яка має бути передбачена законом.

Встановлення щодо органів державної влади та органів місцевого самоврядування спеціально-дозвільного типу правового регулювання є найбільш відповідним способом впорядкування їх діяльності в умовах правової держави, позаяк забезпечує підпорядкування реалізації владних функцій вказаними органами та їх посадовими особами вимогам закону, вводить їх діяльність у чіткі, зрозумілі для всіх рамки і саме таким чином обмежує можливість прояву свавілля. Закріплюючи заборону державним органам діяти поза законом, Конституція України виходить з визначення пріоритету права перед державою, утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина як головного обов'язку держави [2, с. 142].

У більшості країн Європи наявність загального законодавчого акту, предметом якого є регулювання адміністративних процедур, є нормою. Але у нас, якщо адміністративно-процесуальне законодавство кодифіковане, а Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) є чинним з 01.09.2005 року, то адміністративно-процедурне

законодавство і надалі залишається несистематизованим. Прийняття рішення щодо ухвалення Адміністративно-процедурного кодексу України черговий раз політиками відкладено на невизначений строк.

Однак в Україні є запит на окремий нормативно-правовий акт про адміністративні процедури. Наразі українськими фахівцями у галузі адміністративного права точаться дискусії щодо того, яким має бути цей акт. Зокрема вітчизняні науковці визначаються з обсягом питань, які повинен регламентувати даний закон, а також чи має він бути кодифікованим.

О. Люхтергердт, аналізуючи адміністративні процедурні закони, які на сьогодні діють у Європі, та мотиви, які спричинили до їх прийняття, ідентифікує щонайменше чотири головних цілі кодифікації адміністративного процедурного права: 1) підтримання громадянина як носія основних прав перед державним управлінням; 2) забезпечення законності управлінської діяльності; 3) врегулювання адміністративної процедури слугує підвищенню якості управлінських рішень щодо їх фахової коректності та професійної ефективності; 4) забезпечення панування правової безпеки у державі завдяки тому, що управлінські рішення не можуть свавільно прийматись або знову скасовуватись установами та посадовими особами, а тільки за наявності відповідних передумов та у рамках процедури, яка відповідає принципам правової держави. Це стосується також і відкликання або відповідно скасування індивідуальних актів [3, с. 25].

Створення нової моделі суб'єктів публічної адміністрації та формування ефективної організації публічної влади на всіх рівнях – центральному, регіональному, місцевому є основним завданням сучасної реформи. Тож українцям необхідним є прийняття законодавчого акту про адміністративну процедуру, який належним чином має упорядкувати відносини у сфері публічного управління, діяльність суб'єктів публічної адміністрації та порядок оскарження їх рішень, дій та бездіяльності.

Зарубіжні науковці адміністративного права визначають низку переваг ухвалення загального закону (кодексу) про адміністративну процедуру:

1) адміністративно-процедурний кодекс вносить порядок і послідовність у те, як адміністративні органи використовують свої повноваження. Порядок і послідовність, у свою чергу, служить ефективності та економності прийняття рішень;

2) перевагою кодексу є те, що не потрібно кожного разу розробляти процедури при появі нових адміністративних справ; замість цього кодекс формує загальний, встановлений знаменник, що відповідає різноманітним видам адміністративних дій, який може бути модифіковано за необхідності;

3) адміністративно-процедурний кодекс встановлює мінімальні стандарти, які повинні дотримуватись у всіх сферах адміністрації. Адже ризик полягає у тому, що без єдиного кодексу процедури будуть сильно відрізнятись у залежності від контексту, при тому одні з них можуть перевищувати вимоги кодексу, інші ж будуть недостатніми;

4) адміністративно-процедурні кодекси містять загальні принципи, які повинні застосовуватись у практиці діяльності публічної адміністрації. Ці принципи є вказівкою для публічних службовців, а також стандартом, відносно якого може бути оцінено їх дії [4, с. 287-288].

За відсутністю окремого законодавчого акту, предметом якого є регулювання адміністративної процедури, положення КАСУ з 01.09.2005 року по цей час слугують як адміністративно-процедурні норми. До врегулювання адміністративної процедури відповідним окремим законом основні критерії, на які мають орієнтуватися суб'єкти публічної адміністрації при прийнятті рішення чи вчиненні дії, закріплені у ч. 3 ст. 2 КАСУ.

Ч. 3 ст. 2 КАСУ передбачає, що у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку [5].

Як показує досвід практичної реалізації положень, що містяться у ч. 3 ст. 2 КАСУ, можемо говорити про те, що їх недостатньо для того, щоб колегіальні суб'єкти публічної адміністрації діяли за принципом: «заборонено все, крім дозволеного законом». Це зокрема пов'язано із тим, що КАСУ визначає, зокрема, повноваження адміністративних судів, порядок звернення до них та здійснення адміністративного судочинства, і норми процесуального права не можуть у повній мірі замінити процедурні норми. При цьому слід зазначити, що за відсутності процедур важко сформулювати вимоги до суб'єкта владних повноважень як до відповідача у позовному провадженні. Так, відповідальність колегіальних суб'єктів публічної адміністрації має невизначений характер, що, у свою чергу, призво-

дить до збільшення кількості порушень прав фізичних і юридичних осіб з їх боку.

В. Тимощук один із перших, хто із вітчизняних науковців дав визначення адміністративної процедури. Ґрунтуючись на західному досвіді та зважаючи на межі національного дослідження, він запропонував таке визначення: адміністративна процедура – це встановлений законодавством порядок розгляду та вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ. При цьому він звернув увагу на те, що адміністративна процедура поділяється на безспірну (неповну) та спірну (повну) [6, с. 24].

У свою чергу В. Авер'янов, аналізуючи проект Адміністративно-процедурного кодексу України зазначив, що він впорядковує процедурні аспекти діяльності суб'єктів виконавчої влади і місцевого самоврядування щодо приватних осіб шляхом встановлення двох уніфікованих видів адміністративної процедури: а) перший вид – це процедура розгляду індивідуальної справи особи за її власною заявою чи за ініціативою адміністративного органу; б) другий вид – це процедура так званого адміністративного оскарження, тобто розгляду у позасудовому порядку скарги особи на рішення, дії чи бездіяльність адміністративного органу [7, с. 12].

Отже, оскарження рішень суб'єктів публічної адміністрації може відбуватися у порядку адміністративного оскарження у відповідності до адміністративно-процедурних норм та у судовому порядку у відповідності до адміністративно-процесуальних норм.

А. Школик відзначає низку чинників, які визначають зміст юридичних норм про порядок діяльності публічної адміністрації та судів: 1) у переважній більшості випадків правовідносини, в які вступає публічна адміністрація, не є спірними; 2) лише в окремих видах проваджень публічна адміністрація вступає у спірні правовідносини, що зумовлює необхідність квазісудового типу розгляду і вирішення адміністративної справи; 3) головним завданням публічної адміністрації є реалізація прав, свобод і законних інтересів особи, а суду – захист цих прав [8, с. 189].

Вищезазвані українські науковці у своїх дослідженнях приходять до висновку, що основні відмінності діяльності суб'єктів публічної адміністрації і судів полягають в їх завданнях. Так, звертається увага на те, що визначальним призначенням суб'єктів публічної адміністрації є забезпечення реалізації прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб. При цьому забезпечення захисту цих прав, свобод та інтересів у разі їх порушення покладається на адміністративні суди. Також суб'єкти публічної адміністрації у випадках, передбачених законом, вирішують спори у порядку адміністративного оскарження, тобто в окремих випадках здійснюють функцію захисту,

однак основним їх завданням все-таки є забезпечення виконання Конституції і законів України при реалізації приватними особами своїх прав, свобод та інтересів.

Тож суб'єкти публічної адміністрації всіх рівнів мають забезпечувати виконання Конституції і законів України у відповідності до приписів законодавчих актів чи адміністративних договорів, діяти у публічних інтересах при виконанні владних управлінських функцій. Влада – це насамперед обов'язок забезпечення прав особи. Тому сьогодні вимагає існування окремого законодавчого акта, предметом регулювання якого мають стати адміністративні процедури. Даний акт має установити засади правової регламентації процедур підготовки, прийняття і оскарження індивідуальних актів суб'єктів публічної адміністрації з питань реалізації прав, свобод та інтересів осіб. До того ж, на нашу думку, група норм цього акту в окремому порядку має бути спрямована на регулювання поведінки та діяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації.

Своє бачення щодо визначення поняття «суб'єкт публічної адміністрації» висловило чимало українських науковців. Однак чинне законодавство України не містить такого визначення, відсутній їх розширений і чіткий перелік.

У ст. ст. 2, 48 КАСУ можемо бачити приблизний перелік «суб'єктів публічної адміністрації»: органи державної влади; органи влади АРК; органи місцевого самоврядування; їх посадові і службові особи; інші суб'єкти при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі й на виконання делегованих повноважень [5].

Також законодавство України не містить поділу «суб'єктів публічної адміністрації» на одноособових та колегіальних, а також їх визначення. Хоча у зв'язку із демократизацією інститутів влади в Україні кількість останніх постійно збільшується. Вони відіграють ключову роль у діяльності всіх трьох гілок державної влади та у системі органів місцевого самоврядування. До прикладу, колегіальними суб'єктами публічної адміністрації є: Кабінет Міністрів України; Рада національної безпеки України; Центральна виборча комісія; Верховна Рада України; Рада міністрів Автономної Республіки Крим; Верховна Рада Автономної Республіки Крим; сільські, селищні, міські, районні в місті ради; районні та обласні ради; Рахункова палата України; Аудиторська палата; Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції при прийнятті рішень колегіально; Вища рада правосуддя; Вища кваліфікаційна комісія суддів України; Вища кваліфікаційно-дисциплінарна комісія адвокатури та інші органи публічної влади.

Н. Губерська звертає увагу на те, що будь-яка адміністративна процедура має свою внутрішню структуру, яку складає певна сукупність окремих



елементів. Основними складовими елементами адміністративних процедур є стадії, етапи й окремі дії, здійснення яких визначається логікою адміністративно-процедурної діяльності. Саме ці елементи й визначають структуру та послідовність вчинення дій під час розгляду й вирішення конкретних адміністративних справ [9, с. 11].

Сутність, види, розмежування функцій та повноважень колегіальних суб'єктів публічної адміністрації залишаються невизначеними. Так само залишаються неунормованими основні складові елементи адміністративних процедур, що ними здійснюються. При цьому законодавчі прогалини щодо відповідальності таких суб'єктів поглиблюють проблему порушення ними прав, свобод та інтересів особи.

У країнах, в яких діють законодавчі акти про адміністративну процедуру, визначено місце кожного органу у вертикалі органів влади та порядок здійснення ними адміністративного провадження. Окреме визначення передбачене і щодо колегіальних суб'єктів публічної адміністрації.

За прикладом звернемося до чинного законодавства держави пострадянського простору. Так, у Законі Азербайджанської Республіки «Про адміністративне провадження» від 21.10.2005 року, який набрав чинності в один день з Адміністративно-процесуальним кодексом Азербайджанської Республіки, є глава V, статті якої визначають адміністративне провадження у колегіальному адміністративному органі. Зокрема, глава V цього Закону містить такі статті: ст. 53 «Порядок адміністративного провадження у колегіальному адміністративному органі»; ст. 54 «Порядок проведення засідання колегіального органу»; ст. 55 «Кворум»; ст. 56 «Протокол засідання колегіального адміністративного органу» [10].

А. Школик зазначає, що визначення обсягу правового регулювання майбутнього закону (кодексу) України про адміністративну процедуру повинно враховувати як досвід окремих зарубіжних держав <...>, так і загальноєвропейські тенденції розвитку стандартів адміністративної процедури. А вибір того чи іншого варіанта повинен бути належно обґрунтований із врахуванням прогнозу його майбутньої дієвості у практичній діяльності публічної адміністрації нашої держави [11, с. 24].

Отже, закон, предметом якого має стати регулювання діяльності публічної адміністрації в Україні, повинен бути детальним і стосуватися усіх важливих питань щодо провадження процедур. Він повинен передбачати порядок і послідовність використання суб'єктами публічної адміністрації своїх повноважень. Також цей закон повинен встановлювати стандарти (критерії), яких мають дотримуватися колегіальні суб'єкти у своїй діяльності. Особливої уваги потребує конкретизація управлінської діяльності щодо вико-

нання повноважень колегіальними суб'єктами публічної адміністрації. Це стосується зниження обсягу управлінських рішень і дій на власний розсуд. У цьому законі має бути передбачена процедура оскарження рішень, дій та бездіяльності таких суб'єктів в адміністративному порядку та закріплене право на судовий захист після здійснення адміністративного контролю.

Висновки. Підсумовуючи викладене можемо констатувати, що наявність систематизованого основного нормативно-правового акту, який регламентує адміністративну процедуру, істотно сприяє підвищенню ефективності виконання своїх функцій органами публічної влади, оскільки відсутність чітких законодавчих приписів щодо адміністративних проваджень дозволяє довільно застосовувати закон та реалізовувати свої владні повноваження суб'єктами публічної адміністрації. Одним із напрямів здійснення реформи публічної адміністрації є реформування її суб'єктів, у тому числі і колегіальних, шляхом визначення їх статусу, уточнення функцій, встановлення відповідальності за виконання покладених на них завдань, посилення адміністративного, судового та громадського контролю за їх діяльністю.

Аналіз чинного законодавства України щодо повноважень колегіальних суб'єктів публічної адміністрації дозволяє зробити висновок про необхідність подальшої регламентації обсягу їх повноважень, пов'язаних з регулюванням відносин між ними та фізичними і юридичними особами у різних сферах публічно-правових відносин. Норми акту про адміністративну процедуру мають надати процесу здійснення владних управлінських функцій системності, запобігти дублюванню таких функцій, виключити формування правових колізій, мінімізувати діяльність на власний розсуд, забезпечити відкритість і прозорість діяльності відповідних суб'єктів. Результати дослідження підтверджують думку про необхідність належного відображення специфіки здійснення повноважень колегіальними суб'єктами публічної адміністрації у законодавстві про адміністративну процедуру, а також порядок оскарження їх рішень, дій чи бездіяльності, оскільки чинні норми належним чином не регулюють відповідні питання.

### Література

1. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ligazakon.ua>.
2. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін. ; Нац. акад. прав. наук України. – 2-ге вид., переробл. і допов. – Х. : Право, 2012. – 1128 с.
3. Люхтергандт Отто. Проект Адміністративного процедурного кодексу України та сучасне адміністративне процедурне право / О. Люхтергандт // Юридичний журнал: правове видання. – Київ : Юстиніан, 2002. Вип. 5. – С. 24-28.



4. Галлиган Д. Административное право: история развития и основные современные концепции / Д. Галлиган, В.В. Полянский, Ю.Н. Стариков. – М. : Юристъ, 2002. – 410 с.

5. Кодекс административного судочинства України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ligazakon.ua>.

6. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.

7. Авер'янов В. Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права / В.Б. Авер'янов // Часопис Київського університету права : Укр. наук.-теорет. часопис ; Київ. ун-т права / голов. ред. Ю. С. Шемшученко. – С. 8-14.

8. Школик А. М. Адміністративна процедура та її співвідношення з суміжним поняттям / А. М. Школик // Вісник львівського університету. Серія юридична. – 2014. – Випуск 59. – С. 185-193.

9. Губерська Н. Л. Стадії адміністративних процедур: поняття та види / Н. Л. Губерська // Науковий вісник Ужгородського університету. Серія: Право : зб. наук. пр. ; Ужгород. нац. ун-т. – Ужгород : [б. в.], 2015. – Вип. 32. – Т. 3. – С. 11-15.

10. Про адміністративне провадження : Закон Азербайджанської Республіки від 21 жовтня 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=13868](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=13868).

11. Школик А. М. Обсяг правового регулювання загальних законів (кодексів) про адміністративну процедуру / А. М. Школик // Адміністративне право і процес: наук.-практ. журн. ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К. : Київ. ун-т, 2012. – С. 16-25.

#### Анотація

**Цвіркун Ю. І. Значення адміністративних процедур при вирішенні публічно-правових спорів із колегіальними суб'єктами публічної адміністрації.** – Стаття.

У статті досліджено значення адміністративних процедур при вирішенні публічно-правових спорів із колегіальними суб'єктами публічної адміністра-

ції. Придільену увагу особливостям адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності колегіальних суб'єктів публічної адміністрації у позасудовому порядку та у порядку адміністративного судочинства.

**Ключові слова:** адміністративна процедура, публічна адміністрація, публічно-правові спори, колегіальні суб'єкти публічної адміністрації, адміністративне оскарження.

#### Аннотация

**Цвиркун Ю. И. Значение административных процедур при решении публично-правовых споров колегиальными субъектами публичной администрации.** – Статья.

В статье исследовано значение административных процедур при решении публично-правовых споров колегиальными субъектами публичной администрации. Уделено внимание особенностям административного обжалования решений, действий или бездействия колегиальных субъектов публичной администрации во внесудебном порядке и в порядке административного судопроизводства.

**Ключевые слова:** административная процедура, публичная администрация, публично-правовые споры, колегиальные субъекты публичной администрации, административное обжалование.

#### Summary

**Tsvirkun Yu. I. The value of administrative procedures when resolving public-law disputes with collegial ones subjects of public administration.** – Article.

The article studies the importance of administrative procedures in resolving of public-law disputes with collegial entities of public administration. The scope includes the specifics of administrative appeal of decisions, actions or inactivity of collegiate entities of public administration in extrajudicial order and in the administrative legal procedure.

**Key words:** administrative procedure, public administration, public-law disputes, collegial entities of public administration, administrative appeal.

УДК 342.9

**С. С. Шоптенко***кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри юридичних дисциплін  
Сумської філії**Харківського національного університету внутрішніх справ***ЩОДО ЗМІСТУ ПОНЯТТЯ «ПРАВООХОРОННИЙ ОРГАН»**

Охорона державного суверенітету, територіальної цілісності, державного і суспільного ладу, прав та свобод громадян, власності, публічної безпеки та порядку є обов'язком держави, виконання якого покладається на спеціально утворені правоохоронні органи. Саме вони покликані забезпечувати законність та правопорядок у відповідних підпорядкованих їм сферах. Такі органи наділяються спеціальними повноваженнями, що дозволяють їм виконувати визначені для них завдання, у тому числі через обмеження прав та свобод інших осіб. На сьогодні поняття правоохоронного органу не закріплено у чинному законодавстві, що має наслідком відсутність чітких уявлень щодо віднесення того чи іншого органу державної влади до правоохоронного, та, у зв'язку з цим, наділення його владними повноваженнями. Усе це обґрунтовує актуальність дослідження змісту та особливостей правоохоронних органів.

Дослідженню питань правового статусу правоохоронних органів приділяли увагу такі провідні науковці, як О. М. Бандурка, В. Т. Білоус, Ю. П. Битяк, А. П. Гетьман, І. П. Голосніченко, В. Л. Грохольський, С. М. Гусаров, О. М. Ключев, В. С. Ковальський, А. Т. Комзюк, В. К. Колпаков, С. Ф. Константинов, А. М. Куліш, О. М. Музичук, В. І. Олефір, М. І. Панов, В. П. Петков, Т. О. Проценко, О. П. Рябченко, А. О. Селіванов, О. Л. Соколенко, С. Г. Стеценко, Ю. С. Шемшученко, В. К. Шкарупа, Х. П. Ярмакі, О. Н. Ярмиш та інші. У той же час у науці адміністративного права відсутній єдиний погляд на поняття та ознаки правоохоронного органу.

Метою даної статті є визначення поняття, змісту та ознак правоохоронного органу. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити наступні завдання: проаналізувати чинне законодавство та наукові джерела з питань визначення поняття правоохоронного органу; з'ясувати ознаки правоохоронних органів; визначити поняття правоохоронного органу.

Сьогодні поняття правоохоронних органів не закріплено у жодному нормативно-правовому акті. Воно зустрічається у ряді законодавчих та підзаконних актів, але лише як характеристика певного суб'єкта або при вказівці на суб'єктів реалізації правоохоронної функції держави. Відсутній єдиний погляд на визначення правоохоронного

органу і у науці адміністративного права. Науковці по-різному визначають їх, акцентуючи увагу на тих чи інших його характеристиках. Так, В. С. Ковальський характеризує їх як «державні органи, основним (або головним) предметом діяльності яких є законодавчо визначені функції або завдання з охорони права, відновлення порушеного права або організації виконання покарання, захисту національної (державної) безпеки, підтримання правопорядку, забезпечення стану законності» [1, с. 8]. У даному визначенні автор акцентує увагу на приналежності правоохоронних органів до державних органів, чим визначається державно-владний характер їх діяльності.

Правоохоронні органи – це існуючі у суспільстві та державі установи і організації, що здійснюють правозастосовну і правоохоронну функції, основне завдання яких – забезпечувати законність, захищати права та законні інтереси громадян, юридичних осіб, боротися зі злочинністю, іншими правопорушеннями [2, с. 34–35]. А. М. Куліш вважає, що ними є «спеціально уповноважені державні органи, які забезпечують додержання та реалізацію прав і свобод громадян, законності та правопорядку згідно зі встановленими законом правилами та процедурами і відповідно до своєї компетенції» [3, с. 50]. Дані визначення також розкривають зміст правоохоронних органів через їх призначення, але мету їх діяльності у них автори наводять ширше, що включає реалізацію правозастосовної та правоохоронної функції, забезпечення законності та боротьба зі злочинами та правопорушеннями. Недоліком даних визначень є те, що науковці не зазначають нормативні підстави їх функціонування, а також особливості їх статусу у системі органів державної влади.

Досить вдалим є визначення, запропоноване О. Л. Соколенко, яка визначає правоохоронний орган як орган державної влади, сформований і функціонуючий відповідно до засад верховенства права і конституційної законності, метою утворення та основним напрямком діяльності якого є фактове виконання на професійній основі правоохоронних повноважень із реалізації правоохоронної функції держави згідно із чинним матеріальним та процесуальним законодавством, що потребує адекватного спеціального матеріально-технічного та кадрового забезпечення [4]. У даному визначен-

ні автор відійшла від загальноприйнятого підходу характеристики правоохоронних органів через мету їх діяльності, а акцентувала увагу на змісті їх функціонування, а саме принципах, правових засадах та інших аспектах. У той же час викликає сумнів доцільність вказівки у визначенні на потребу адекватного спеціального матеріально-технічного та кадрового забезпечення. Така ознака притаманна не лише правоохоронним органам, а й іншим організаціям і установам.

Досить обґрунтоване визначення правоохоронних органів пропонує О. М. Музичук, який характеризує їх як державні органи, метою утворення та діяльності яких є охорона та захист прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави, насамперед, від злочинних посягань, що є визначальним (основним) в їх діяльності, і які у зв'язку з чим та на професійній основі виконують правоохоронні завдання, функції та повноваження, здійснення яких передбачає можливість застосування державного примусу, а їх працівники мають підвищений соціально-правовий захист, який обумовлений особливостями проходження ними так званої «правоохоронної служби» [5, с. 174]. Дане визначення найбільш повно характеризує правоохоронні органи, акцентуючи увагу на таких їх ознаках, як мета, зміст діяльності, особливості службових відносин, спеціальні можливості, соціальне забезпечення та приналежність до державних органів.

У науці адміністративного права існує також думка про те, що правоохоронні органи доцільно розглядати у вузькому та широкому значеннях. У першому випадку під правоохоронними органами розуміють державні органи, які спеціально створені для боротьби зі злочинністю, а у широкому значенні ними є всі інші державні органи, які наділені певними повноваженнями у галузі контролю за додержанням законності і правопорядку [6, с. 53]. Такий підхід дозволяє розмежувати безпосередньо правоохоронні органи, тобто ті, які були спеціально утворені для забезпечення законності та правопорядку у відповідній сфері, та опосередковано правоохоронні, тобто ті, які поряд з виконанням своїх основних завдань реалізують ще й окремі правоохоронні повноваження.

Що стосується законодавчого закріплення поняття правоохоронних органів, то даний термін зустрічається у Конституції України, законодавчих та підзаконних актах. Так, ст. 17 Конституції України закріплює, що забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом [7]. Тобто Основний закон вказує на мету діяльності правоохоронних органів у нашій державі, а саме забезпечення державної безпеки і захист державного кордону. Таке визначення мети є досить

звуженим та не відображає у повній мірі зміст діяльності даних органів. У той же час вказана правова норма стала основою нормативного закріплення існування у державі та легітимного функціонування правоохоронних органів.

У законодавчих актах поняття правоохоронних органів використовується досить широко, але у більшості з них воно згадується лише як суб'єкт реалізації певного напрямку правоохоронної діяльності без роз'яснення його змісту. В окремих правових актах даний термін використовується для визначення приналежності певного суб'єкта до правоохоронних органів. У той же час є декілька законодавчих актів, які закріплюють зміст поняття правоохоронних органів. Так, Закон України «Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави» визначає правоохоронні органи як державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [8].

Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» закріпив, що правоохоронні органи – органи прокуратури, Національної поліції, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції [9]. Дана правова норма є не зовсім вдалою, оскільки вона визначає правоохоронні органи через їх перелік, що є не зовсім вірним в умовах проведення у державі реформи правоохоронних органів. При цьому й сама норма не надає їх вичерпного переліку, що робить її розмитою та сприяє неоднозначному тлумаченню.

Невдалим є й визначення правоохоронних органів, закріплене у Законі України «Про основи національної безпеки України», де вони визначаються як органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій [10]. Крім узагальненого функціонального призначення дана норма не відображає ознак, які характеризували б державні органи саме як правоохоронні. Термін правоохоронні органи зустрічається і в інших правових актах, але вони не надають його чіткого тлумачення.

Правоохоронним органам притаманний ряд ознак, які відрізняють їх від інших органів державної влади та характеризують їх як суб'єктів правоохоронної діяльності. До таких ознак С. Ф. Денисюк відносить наступні: це «органи, які, по-перше, у своїй діяльності виступають від імені держави, по-друге, наділені владними повноваженнями і, по-третє, діють в інтересах усього суспільства» [11, с. 128]. А. М. Куліш дещо кон-

кретизує наведений перелік, включаючи до ознак правоохоронних органів ще й приналежність до числа державних органів; здійснення діяльності на професійній основі за умови проходження їх працівниками спеціальної професійної підготовки; а також наявність спеціальних повноважень для запобігання, виявлення і розслідування порушень закону, якими не володіють інші інституції. Крім того, однією з таких ознак вчений називає «можливість правоохоронних органів у випадках необхідності <...> відхилитися від правових приписів, обов'язкових для інших суб'єктів суспільних відносин» [3, с. 50]. Така ситуація допустима тільки для припинення злочинів чи правопорушень, відновлення правопорядку, захисту життя та здоров'я громадян, охорони власності.

В. В. Ковальська називає наступні основні ознаки правоохоронних органів: уповноваження спеціальним законом на здійснення правоохоронної діяльності; здійснення діяльності із додержанням встановлених законом правил та процедур; право застосовувати заходи державного примусу до осіб, які вчинили правопорушення; обов'язковість виконання посадовими особами та громадянами законних і обґрунтованих рішень [12, с. 12]. Автор акцентує увагу на легітимності діяльності правоохоронних органів, тобто відповідності їх роботи вимогам чинного законодавства та спрямованості на його виконання. У той же час вона залишила поза увагою ознаки правоохоронних органів, які б відрізняли їх від інших органів державної влади та характеризували б сферу їх діяльності, мету та інші елементи правового статусу.

Дещо розширила характеристику правоохоронних органів О.Л. Соколенко, яка вважає, що правоохоронним органам притаманні наступні ознаки: це орган державної влади (державно-владний характер діяльності; можливість застосування у правоохоронній діяльності державного примусу тощо); виконання на професійній основі спеціальних правоохоронних повноважень із реалізації правоохоронної функції держави як мета і основний напрямок діяльності; відповідність організації та діяльності принципу верховенства права і конституційної законності, чинному матеріальному та процесуальному законодавству; необхідність спеціального матеріально-технічного та кадрового забезпечення діяльності (зброя, спецзасоби, криміналістична техніка тощо; спеціальні вимоги та обмеження щодо кадрового складу, особливий порядок добору і проходження служби, відповідальність, додаткові гарантії діяльності тощо) [4]. У даному випадку науковець акцентувала увагу саме на функціональних та професійних особливостях, які дозволяють вирізнити правоохоронні органи з-поміж інших владних суб'єктів. У той же час варто зазначити, що вона не відмежовує ці дві категорії суб'єктів, вка-

зуючи на приналежність правоохоронних органів до органів державної влади.

Тобто вчені акцентують увагу на приналежності правоохоронних органів до державних органів, а також на наявності владних повноважень, у тому числі застосовувати заходи примусу, які вони реалізують в інтересах суспільства для забезпечення законності та правопорядку.

О. М. Музичук визначив, що ознаками правоохоронних органів є наступні: вони є державними органами, про що чітко вказано у законодавчих актах, які регламентують їх діяльність, і, як правило, органами виконавчої влади, за винятком органів прокуратури; вони спеціально створені з метою забезпечення охорони та захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави, у більшій мірі – від злочинних посягань, меншій – від інших правопорушень; виконання правоохоронних функцій є визначальним (основним) в їх діяльності; правоохоронні завдання, функції та повноваження такі органи виконують на професійній основі; виконання правоохоронних завдань, функцій та повноважень передбачає можливість застосування ними державного примусу; наявність у правоохоронних органів спеціальних повноважень для запобігання, розкриття і розслідування злочинів, які не характерні для інших державних органів; здійснюючи контроль за діяльністю та поведінкою фізичних та юридичних осіб, інших колективних суб'єктів правовідносин, правоохоронні органи також є об'єктом контролю зі сторони тих, кого вони контролюють, тобто відбувається взаємний контроль; додатковий, порівняно з іншими працівниками, соціально-правовий захист персоналу правоохоронних органів; питання їх дисциплінарної відповідальності, як правило, регламентуються спеціальними статутами про дисципліну; як правило, для виконання покладених обов'язків правоохоронні органи наділені відповідними атрибутами, які дають підстави називати їх «силовими структурами»; їх правоохоронна діяльність координується Кабінетом Міністрів України або одним із них [5, с. 172-173]. Вчений доповнив вищевказані ознаки правоохоронних органів приналежністю саме до органів виконавчої влади, цільовими характеристиками, специфікою соціально-правового забезпечення та дисциплінарної відповідальності, а також зв'язками координації та взаємодії.

Враховуючи те, що вчені, визначаючи ознаки правоохоронних органів, акцентують увагу на певних групах їх характеристик, ознаки даних органів можна визначити через їх поділ на:

– системно-структурні: 1) приналежність правоохоронних органів до органів виконавчої влади (крім органів прокуратури); 2) їх діяльність координується Кабінетом Міністрів України або одним з таких органів; 3) взаємодіють між собою; 4) можуть бути як суб'єктами, так і об'єктами контролю;



– ознаки легітимності: 1) утворюються на підставі закону; 2) діють відповідно до встановлених законом процедур; 3) відповідність їх діяльності конституційним принципам верховенства права та законності;

– цільові: 1) спрямованість на виконання правоохоронної функції держави; 2) утворені та діють з метою охорони прав, свобод та законних інтересів громадян, прав юридичних осіб, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань;

– функціональні: 1) наділені владними повноваженнями відповідно до законодавства; 2) можливість застосування у випадку необхідності заходів примусу; 3) наявність у правоохоронних органів спеціальних повноважень на запобігання, припинення, розкриття і розслідування злочинів та правопорушень, притягнення винних до адміністративної відповідальності у випадках, визначених у законі;

– соціально-правові, кадрові та матеріально-технічні: 1) додатковий соціально-правовий захист у порівнянні з іншими державними службовцями; 2) наявність спеціальних атрибутів, які відрізняють їх від інших владних суб'єктів; 3) виконання завдань на професійній основі; 4) спеціальні вимоги та обмеження щодо кадрового складу; 5) особливий порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності, що визначається спеціальними статутами; 6) спеціальне матеріально-технічне та фінансове забезпечення.

**Висновок.** Враховуючи вказані ознаки, правоохоронні органи можна визначити як органи державної влади, які створені та діють на професійній основі відповідно до норм матеріального та процесуального законодавства з метою забезпечення охорони прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань та, у зв'язку з цим, наділяються комплексом владних повноважень, у тому числі із застосування заходів примусу, а також працівники яких мають особливий соціально-правовий статус, фінансове та матеріально-технічне забезпечення, що визначається специфікою проходження служби у даних органах.

### Література

1. Ковальський В. С. Суд, правоохоронні та правоохоронні органи України : [навч. посіб.] / [В. С. Ковальський (керівник авт. колективу), В. Т. Білоус, С. Е. Демський та ін.] ; відп. ред. Я. Кондратьєв. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 320 с.
2. Кременчуцький С. М. Діяльність правоохоронних органів України щодо адміністративно-правової протидії нелегальній імміграції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Кременчуцький Сергій Миколайович ; Львів. держ. ун-т внутр. справ. – Львів, 2009. – 219 с.
3. Куліш А. М. Правоохоронна система України: адміністративно-правові засади організації та функ-

ціонування : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Куліш Анатолій Миколайович ; Харківськ. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2009. – 432 с.

4. Соколенко О.Л. Адміністративно-правові засади захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Соколенко Ольга Леонідівна ; Харківськ. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2012. – 460 с.

5. Музичук О. М. Контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні: адміністративно-правові засади організації та функціонування : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 / Музичук Олександр Миколайович. – Х., 2010. – 481 с.

6. Тевлін Р. Про поняття «правоохоронні органи» у широкому та вузькому розумінні / Р. Тевлін // Радянське право. – 1985. – № 7. – С. 51-54.

7. Конституція України : Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 141.

8. Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19.06.2003 № 975-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 46, ст. 366.

9. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України 23.12.1993 № 3781-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1994, № 11, ст. 50.

10. Про основи національної безпеки України : Закон України 19.06.2003 № 964-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, № 39, ст. 351.

11. Денисюк С. Ф. Громадський контроль як гарантія законності в адміністративній діяльності правоохоронних органів в Україні / С. Ф. Денисюк. – Х. : Золота миля, 2010. – 368 с.

12. Ковальська В. В. Міліція в системі правоохоронних органів держави (адміністративно-правові аспекти) : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. В. Ковальська ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 2009. – 37 с.

### Анотація

**Шоптенко С. С.** Щодо змісту поняття «правоохоронний орган». – Стаття.

У статті досліджено поняття, зміст та ознаки правоохоронного органу. Проаналізовано чинне законодавство та наукові джерела з питань визначення поняття правоохоронного органу. З'ясовано ознаки правоохоронних органів. Визначено поняття правоохоронного органу.

**Ключові слова:** правоохоронний орган, орган державної влади, владні повноваження, примус, правоохоронна функція.

### Аннотация

**Шоптенко С. С.** Относительно содержания понятия «правоохранительный орган». – Статья.

В статье исследовано понятие, содержание и признаки правоохранительных органов. Проанализировано действующее законодательство и научные источники по вопросам определения понятия правоохранительного органа. Выяснено признаки правоохранительных органов. Определено понятие правоохранительного органа.

**Ключевые слова:** правоохранительный орган, орган государственной власти, властные полномочия, принуждение, правоохранительная функция.

### Summary

***Shoptenko S. S. As to the meaning of the term “law enforcement”.*** – Article.

The concept, content and features of a law enforcement agency were defined. The current legislation and scientific

sources on the definition of a law enforcement body were analyzed. The features of law enforcement bodies were revealed. The concept of a law enforcement agency was defined.

*Key words:* law enforcement body, state authority, powers, coercion, law enforcement function.

УДК 342.9

*І. П. Шумейко**аспірант кафедри адміністративного та господарського права  
Запорізького національного університету***СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ПРОТИДІЇ  
ПОРУШЕННЯМ КОРПОРАТИВНИХ ПРАВ В УКРАЇНІ**

Протидія порушенням корпоративних прав полягає не лише у захисті прав від порушень, а й у превенції, припиненні порушень, притягненні винних осіб до відповідальності. Держава виконує перелічені вище завдання як через діяльність спеціально створених суб'єктів публічного адміністрування, так і через діяльність тих суб'єктів, що створюються для виконання інших завдань. Протидія порушенням корпоративних прав здійснюється сукупністю суб'єктів у межах компетенції (загальної чи спеціальної). Відтак важливо, щоб діяльність кожного з них була ефективною, що забезпечить захищеність прав інвесторів.

В Україні питання адміністративно-правової протидії порушенням корпоративних прав, а також суб'єктів такої протидії, є мало дослідженим. Однак, явище порушення корпоративних прав, окремі його види, напрямки їх усунення, а також діяльність окремих суб'єктів публічної адміністрації у цій сфері вже були темою досліджень. Наприклад, у публікаціях таких учених, як Ю. А. Берлач, І. І. Мазур, Р. А. Панасенко, А. В. Смітюх, О. Б. Таращанська, В. О. Швець, розглядається такий вид порушення корпоративних прав, як корпоративне рейдерство (грінмейл), та пропонуються шляхи боротьби з ним. Вчені Л. Венгер, А. Кабілу, Г. Паламарчук розглянули питання зловживання корпоративними правами, як виду порушення корпоративних прав інших учасників товариств. Л. П. Заставська, К. С. Фомічов порушували питання використання реєстраційного провадження як способу захоплення підприємств. У працях Д. Андреева, Т. Забучинської підіймається проблема використання Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку (далі – НКЦПФР) повноважень із захисту прав інвесторів. Водночас, комплексного дослідження діяльності всіх суб'єктів публічної адміністрації, задіяних у протидії порушенням корпоративних прав, на сьогодні не проведено.

Метою статті є дослідження системи суб'єктів владних повноважень, що ведуть діяльність із встановлення фактів порушень, унеможливлення, припинення порушень, усунення наслідків і реалізації відповідальності за порушення корпоративних прав, надання оцінки ефективності їх сучасної діяльності та формулювання пропозицій з підвищення такої ефективності.

Адміністративно-правовій протидії порушенням корпоративних прав присвячена діяльність кількох суб'єктів владних (у тому числі делегованих) повноважень загальної та спеціальної компетенції за критерієм завдання діяльності суб'єкта. Вони утворюють систему з внутрішніми субординаційними (вертикальними) та координаційними (горизонтальними) зв'язками. При цьому такі зв'язки мають не лише всередині системи суб'єктів публічного адміністрування, а й поєднують її з органами законодавчої та судової влади.

Так, Верховна Рада України реалізує вплив на корпоративні та адміністративні правовідносини за участю корпорацій передусім через прийняття законів, якими визначаються: правові засади функціонування господарських товариств в Україні (Цивільний кодекс України, Закони України «Про господарські товариства», «Про акціонерні товариства»); організація і діяльність органів, які реалізують владний вплив на учасників корпоративних правовідносин (Закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади»); порядок проведення адміністративних процедур, результат яких має вплив на учасників корпоративних правовідносин (Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань»); засади юридичної відповідальності за порушення корпоративних прав (Закон України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні»). Опосередкованим впливом парламенту на ці правовідносини є реалізація кадрових і контрольних функцій.

Функції Президента України щодо сфери правовідносин, що розглядається, полягають у: реалізації права законодавчої ініціативи, а також підписання законів (чи поверненні їх на доопрацювання) у відповідних питаннях правового регулювання; здійсненні власної нормотворчості (наприклад, указом Президента України від 23 листопада 2011 року № 1063/2011 затверджено Положення про НКЦПФР – орган, що здійснює владні повноваження щодо учасників корпоративних правовідносин); зупинення дії актів Кабміну з мотивів їх невідповідності Основному Закону; опосередковано – у вирішенні кадрових питань стосовно Кабміну та складу НКЦПФР.

Чільне місце серед суб'єктів публічної адміністрації належить Кабміну як вищому органу

у системі органів виконавчої влади. Його вплив на учасників корпоративних правовідносин має переважно нормотворчий характер (наприклад, саме постановами Кабміну затверджено модельний статут товариства з обмеженою відповідальністю, Порядок розгляду скарг у сфері державної реєстрації). Через те, що повноваження Кабміну мають загальний характер, доречно дослідити діяльність органів, що безпосередньо формують та реалізують державну політику у сферах, пов'язаних з корпоративними правовідносинами. Водночас, увагу потрібно приділити і Міжвідомчій комісії з питань захисту прав інвесторів, протидії незаконному поглинанню та захопленню підприємств, яка є тимчасовим дорадчим органом Кабміну. Аналіз Положення [1] про цю комісію дозволяє дійти висновку про те, що вона створена для узгодження дій різних суб'єктів у трьох напрямках – захист прав інвесторів, протидія незаконному поглинанню та захопленню підприємств, порушення земельного законодавства і наділена консультаційними, інформаційними, рекомендаційними повноваженнями. Водночас, на сьогодні відсутній офіційний сайт комісії; невідомо про пропозиції та рекомендації, розроблені нею, що піддає сумніву дієвість роботи комісії; водночас, ефективність її діяльності можна збільшити через використання засобів комунікації з громадськістю: можливості подачі звернень у режимі «онлайн», відкриття «гарячої лінії» для опрацювання звернень з приводу порушення корпоративних прав і передання їх за належністю. Опублікування звітів та узагальнень по суті порушених у зверненнях питань дозволило б оперативно звертати увагу на недоліки у чинному законодавстві та своєчасно їх усувати.

Суб'єктом адміністративно-правової протидії порушенням корпоративних прав є також Міністерство юстиції України (Мін'юст). Завдання Мін'юсту містять забезпечення формування та реалізацію державної політики у сфері державної реєстрації юридичних осіб, забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері організації примусового виконання рішень, організацію роботи нотаріату [2]. Саме ці сфери мають безпосередній вплив на стан захищеності корпоративних прав, у зв'язку з тим, що: державна реєстрація може та має виконувати функцію «фільтру» порушень корпоративних прав; примусове виконання рішень є завершальною стадією судових проваджень, у тому числі щодо захисту порушених корпоративних прав; нотаріат, як система суб'єктів делегованих повноважень, посвідчує факти, що можуть мати визначальне значення для набуття й здійснення корпоративних прав.

Мін'юст здійснює повноваження з адміністративно-правової протидії порушенням корпоративних прав, серед яких: нормотворчі (прийняття

власних нормативно-правових актів, реєстрація нормативно-правових актів та розробка проектів); правотлумачні (узагальнення практики застосування законодавства, надання рекомендацій та роз'яснень); забезпечувальні (створення належних умов для практичної діяльності інших суб'єктів, наприклад, виконання функції держателя державних реєстрів); контрольно-наглядові (моніторинг реєстраційних дій, організація роботи постійно діючих комісій з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації); адміністративно-процедурні (безпосереднє здійснення примусового виконання рішень) тощо.

Сфера компетенції Мін'юсту щодо протидії порушенням корпоративних прав зводиться до діяльності у трьох напрямках: державна реєстрація юридичних осіб, примусове виконання рішень і нотаріальна діяльність. Втім, практична діяльність у цих сферах покладена, переважно, на інші суб'єкти. Наприклад, згідно з положеннями абз. 4 п. 14 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», державну реєстрацію юридичних осіб покладено на виконавчі органи сільських, селищних та міських рад <...>; Київську та Севастопольську міські, районні, районні у містах Києві та Севастополі державні адміністрації; нотаріусів; акредитованих суб'єктів [3].

Суб'єкти, які здійснюють примусове виконання рішень, визначені Законом України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів». До них належать органи державної виконавчої служби (Мін'юст та органи державної виконавчої служби, утворені Мін'юстом у встановленому законом порядку) та приватні виконавці [4]. Розподіл виконавчих проваджень між різними ієрархічними ланками державної виконавчої служби відбувається за категорією боржника та за сумою стягнення.

Втім, існують певні категорії виконавчих документів, виконання яких незалежно від суми зобов'язань було б більш доцільно доручити органам так званої «другої» або «обласної» ланки – відділам примусового виконання рішень управлінь державної виконавчої служби головних територіальних управлінь юстиції Мін'юсту в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі. Такою категорією є накази господарських судів про стягнення збитків, заподіяних господарському товариству його посадовою особою, видані у справах за «похідними» позовами. Складність цієї категорії виконавчих проваджень пояснюється особливостями представництва стягувача. Зміни у господарському процесуальному законодавстві створили в Україні категорію «похідних» позовів, в яких учаснику (акціонеру) надано право представляти інтереси товариства як позивача у



справах про відшкодування збитків, завданих товариству його посадовою особою. Але подібні механізми здійснення представництва не містяться у законі України «Про виконавче провадження», що робить можливість реального виконання таких судових рішень ілюзорною. Безумовно є необхідність внесення змін щодо порядку здійснення представництва у цій категорії проваджень. Ці зміни призведуть до:

- потреби у перевірці відсутності «дублюючого» наказу, пред'явленого різними представниками, на виконанні;

- потреби у збиранні та обліку персональних даних усіх представників товариства, що брали участь у справі (для надсилання документів провадження, для вирішення питання про прийняття відмови стягувача від залишення за собою майна боржника, про наявність підстав для передання до суду відмови стягувача від примусового виконання, мирової угоди сторін тощо);

- необхідності вжиття заходів з унеможливлення розпоряджання коштами, одержаними від примусового виконання рішення про стягнення збитків з посадової особи, цією ж посадовою особою.

Ці фактори ускладнюють проведення виконавчого провадження, оскільки потребують збирання, перевірки й обробки більшої кількості інформації, що потребує більших витрат часу і більшого рівня кваліфікації виконавців. Отже, виконання за цією категорією виконавчих документів доцільно незалежно від суми зобов'язання доручити так званої «другій» або «обласній» ланці. Крім того, недоцільним, з огляду на множинність учасників провадження на стороні стягувача, є залучення приватних виконавців до виконання рішень цієї категорії, адже це може зумовити ризик одночасного відкриття кількох проваджень за одним і тим самим виконавчим документом.

При з'ясуванні напрямів діяльності органів юстиції у сфері протидії порушенням корпоративних прав висловлювалася теза про те, що нотаріат посвідчує за встановленим порядком факти, що мають визначальне значення для набуття та здійснення корпоративних прав. В наявних дослідженнях обґрунтовано належність нотаріусів до суб'єктів делегованих повноважень. Так, Р. С. Мельник і В. М. Бевзенко вказують на те, що до суб'єктів публічної адміністрації належать суб'єкти делегованих повноважень. Вчені наводять, як приклад суб'єктів делегованих повноважень, представників самоврядних професій, серед яких нотаріуси [5, с. 171]. Н. В. Ільева пропонує під нотаріальною діяльністю розуміти дії уповноваженої державою особи, якій делеговані певні повноваження на посвідчення прав, а також фактів, що мають юридичне значення, та вчинення інших нотаріальних дій з метою надання їм юридичної достовірності

[6, с. 96]. Участь нотаріусів в адміністративно-правовій протидії порушенням корпоративних прав полягає у вчиненні таких нотаріальних дій: посвідчення довіреностей на право розпоряджання корпоративними правами, на право участі у роботі органів управління товариством; посвідчення правочинів про відчуження, заставу корпоративних прав на вимогу фізичної чи юридичної особи, що є стороною правочину; посвідчення значних правочинів та правочинів, щодо яких є заінтересованість, якщо законом для відповідних правочинів ставиться вимога щодо їх обов'язкового нотаріального посвідчення; засвідчення вірності копій (фотокопій) рішень органів управління господарського товариства; засвідчення справжності підписів на установчому документі юридичної особи, рішенні органу управління юридичної особи, підпису на заяві про вихід з повного товариства, про вихід повного учасника з командитного товариства; передача заяв (наприклад, заяв про вихід з товариства, вимог про надання копій документів, відповідей на вимогу про надання копій документів, вимог про обов'язковий викуп акцій товариства); вчинення виконавчих написів про стягнення дивідендів тощо.

Значний обсяг інструментів у боротьбі з порушеннями корпоративних прав має також НКЦПФР – державний колегіальний орган, положення про який затверджено указом Президента України від 23.11.2011 № 1063/2011. На комісію покладено завдання з захисту прав інвесторів шляхом здійснення заходів із запобігання і припинення порушень законодавства про акціонерні товариства, застосування санкцій за порушення законодавства [7].

З переліку повноважень цієї комісії у сфері протидії порушенням корпоративних прав більшість сформульовано через конструкції на зразок «визначення порядку», «встановлення порядку», «роз'яснення», «тлумачення», що свідчить про значний обсяг правотворчих та інтерпретаційних повноважень комісії. Разом з тим, діяльність комісії включає також правозастосування. Правозастосовні повноваження комісії у цій сфері містять: проведення реєстрації випуску акцій, реєстрації проспекту емісії акцій та змін до нього, реєстрації звітів про результати розміщення акцій; зупинення обігу акцій, відновлення обігу акцій, скасування реєстрації випусків акцій; заміну свідоцтва про реєстрацію випуску акцій у зв'язку зі зміною найменування товариства (до якого прирівнюється і зміна типу товариства); забезпечення умов для оприлюднення і доступу до інформації про акціонерні товариства (емітентів акцій) шляхом розміщення у загальнодоступній інформаційній базі даних комісії та офіційних виданнях; проведення нагляду за реєстрацією акціонерів, проведенням загальних зборів, голосуванням та підбиттям його

підсумків на загальних зборах; проведення перевірок діяльності акціонерних товариств; розгляд справ про порушення акціонерними товариствами вимог законодавства на ринку цінних паперів та застосування санкцій за ст. 11 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні»; розгляд справ про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 163-5, 163-11 та 188-30 КУпАП.

Проте, цей потенціал засобів протидії може бути використано лише стосовно акціонерних товариств, оскільки лише вони є емітентами цінних паперів. Так, НКЦПФР здійснює державне регулювання ринку цінних паперів, до яких належать акції та не належать частки у статутному капіталі товариств з обмеженою і додатковою відповідальністю, у складеному капіталі повних і командитних товариств. Водночас, станом на 1 серпня 2016 року, за даними Державної служби статистики України, в Україні зареєстровано 513 168 товариств з обмеженою відповідальністю і лише 15 397 акціонерних товариств [8]. Тобто, компетенція Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку поширюється на абсолютну меншість господарських товариств.

У науковій літературі до цього часу відсутні думки щодо можливості розширення компетенції НКЦПФР на інші види господарських товариств, крім акціонерних. Водночас, можливість такого розширення існує. Так, до основних завдань НКЦПФР віднесено захист прав інвесторів [7], а інвестиції визначаються як «всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, у результаті якої створюється прибуток (дохід) ...», інвестиційна діяльність забезпечується шляхом, зокрема, проведення операцій з корпоративними правами (ч. 1 ст. 1, ч. 3 ст. 2 Закону України «Про інвестиційну діяльність») [9]. Втім, на сьогодні відсутній суб'єкт, який би здійснював контроль, нагляд за дотриманням законодавства про господарські товариства (крім акціонерних), накладав би санкції за порушення вимог цього законодавства. Цим суб'єктом могла б виступити НКЦПФР за умов розширення кола її завдань та повноважень. Доцільно було б запровадити принаймні кілька найбільш ефективних інструментів протидії порушенням корпоративних прав на господарських товариствах, відмінних від акціонерних, таких як:

1) на товариствах з обмеженою та додатковою відповідальністю – проведення нагляду за реєстрацією учасників, проведенням загальних зборів, голосуванням та підбиттям його підсумків, за обґрунтованою вимогою учасника, що володіє не менше 13% статутного капіталу (кількість голосів, яка, за найменшої кількості присутніх на зборах,

блокує прийняття рішень з питань, які вирішуються кваліфікованою більшістю у 3/4 голосів);

2) притягнення порушників до адміністративної відповідальності (за умови передбачення у КУпАП складів правопорушень, що полягатимуть у порушенні вимог законодавства про господарські товариства) за такі діяння, як неповідомлення учасника товариства про скликання загальних зборів; відчуження частки у статутному капіталі з порушенням переважного права на її купівлю; розгляд питань, не включених до порядку денного; проведення загальних зборів за відсутності кворуму; порушення порядку оформлення та підписання протоколу загальних зборів; ненадання книги протоколів та (або) документів, включених до порядку денного зборів; порушення порядку підрахунку голосів на загальних зборах; невключення обов'язкових пропозицій до порядку денного.

Основними суб'єктами адміністративно-правової протидії порушенням корпоративних прав варто визнати:

1) суб'єктів загальної компетенції: Президент України, Кабмін;

2) суб'єктів спеціальної компетенції, до яких належать:

а) Мін'юст та його територіальні органи (у тому числі органи державної виконавчої служби) – при формуванні та реалізації політики у сфері державної реєстрації юридичних осіб, роботи нотаріату, примусового виконання рішень про захист корпоративних прав, прийнятих судами та іншими органами;

б) державні реєстратори (у частині реєстрації юридичних осіб);

в) нотаріуси – при вчиненні нотаріальних дій, пов'язаних із виникненням, зміною, припиненням, реалізацією, захистом корпоративних прав;

г) НКЦПФР та її територіальні органи – при здійсненні заходів щодо запобігання і припинення порушень законодавства про акціонерні товариства, застосуванні санкцій за порушення цього законодавства;

д) Міжвідомча комісія з питань захисту прав інвесторів, протидії незаконному поглинанню та захопленню підприємств при Кабміні, яка координує діяльність інших суб'єктів владних повноважень у цій сфері.

Запропоновано поліпшити ефективність роботи деяких з цих суб'єктів, зокрема – шляхом розширення компетенції НКЦПФР на здійснення нагляду за дотриманням корпоративного законодавства іншими господарськими товариствами, крім акціонерних; шляхом передбачення спеціальної процедури примусового виконання рішень за «похідними» позовами та зміни підвідомчості цієї категорії проваджень; підвищення рівня доступності й відкритості дорадчого органу Кабміну з питань захисту прав інвесторів.

### Література

1. Про утворення Міжвідомчої комісії з питань захисту прав інвесторів, протидії незаконному поглинанню та захопленню підприємств : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.02.2007 № 257. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/257-2007-p>.
2. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 № 228 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-p>.
3. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 № 755-IV [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/755-15>.
4. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів : Закон України від 02.06.2016 № 1403-VIII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1403-19>.
5. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право : [навчальний посібник] / За заг. ред. Р. С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – 376 с.
6. Ільєва Н. В. Нотаріальна діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання / Н. В. Ільєва // Право і безпека. – 2010. – № 3(35). – С. 95-98.
7. Про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку : указ Президента України від 23.11.2011 № 1063/2011 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1063/2011>.
8. Кількість суб'єктів економіки за організаційними формами [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.ukrstat.gov.ua/edrpo/ukr/EDRPU\\_2016/ks\\_opfg/ks\\_opfg\\_0816.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/edrpo/ukr/EDRPU_2016/ks_opfg/ks_opfg_0816.htm).
9. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18.09.1991 № 1560-XII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1560-12>.

### Анотація

**Шумейко І. П.** Суб'єкти адміністративно-правової протидії порушенням корпоративних прав в Україні. – Стаття.

Статтю присвячено суб'єктам адміністративно-правової протидії порушенням корпоративних прав в Україні. У результаті аналізу повноважень суб'єктів публічної адміністрації з'ясовано, які саме суб'єкти провадять діяльність щодо встановлення фактів порушень, запобігання, припинення порушень, усунення

наслідків і реалізації відповідальності за порушення суб'єктивних корпоративних прав. Дано оцінку ефективності діяльності цих суб'єктів та зроблено пропозиції з її підвищення.

*Ключові слова:* адміністративно-правова протидія, делеговані повноваження, інвестор, корпоративні права, органи юстиції, реєстраційне провадження, суб'єкт публічної адміністрації, цінні папери.

### Аннотация

**Шумейко И. П.** Субъекты административно-правового противодействия нарушениям корпоративных прав в Украине. – Статья.

Статья посвящена субъектам административно-правового противодействия нарушениям корпоративных прав в Украине. В результате анализа полномочий субъектов публичной администрации установлено, какие именно субъекты проводят деятельность по установлению фактов нарушений, превенции, прекращения нарушений, устранения их последствий и реализации ответственности за нарушения субъективных корпоративных прав. Дана оценка эффективности деятельности этих субъектов и сделаны предложения по ее повышению.

*Ключевые слова:* административно-правовое противодействие, делегированные полномочия, инвестор, корпоративные права, органы юстиции, регистрационное производство, субъект публичной администрации, ценные бумаги.

### Summary

**Shumeiko I. P.** Subjects of administrative-legal counteraction to violations of corporate rights in Ukraine. – Article.

The article is devoted to subjects of administrative-legal counteraction to violations of corporate rights in Ukraine. As a result of the analysis of the powers of the subjects of the public administration, it is established which entities conduct activities to establish the facts of violations, prevent, terminate violations, eliminate their consequences and to realize responsibility for violations of subjective corporate rights. An article seclude assessment of the effectiveness of these entities' activities and proposals to improve it.

*Key words:* administrative-legal counteraction, corporate rights, delegated powers, justice bodies, investor, public administration entity, registration proceedings, securities.

## КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО, КРИМІНОЛОГІЯ

УДК 343.2

*І. В. Діордіца**кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри кримінального права і процесу  
Національного авіаційного університету*

### НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ КІБЕРБЕЗПЕКИ

Національна безпека України, її економічне процвітання, соціальний та інформаційний добробут все більше залежать від доступності, цілісності та конфіденційності інформаційних ресурсів, що забезпечуються інформаційно-комунікаційними технологіями, або в більш широкому розумінні – кіберпростором. Водночас зростання залежності від інформаційних технологій робить сучасне українське суспільство більш уразливим до можливих негативних наслідків протиправного використання кіберпростору. Кожного року зростає кількість кібернападів і різноманітних кіберінцидентів у найбільш важливих сферах життєдіяльності нашої держави.

За таких умов одним із головних завдань держави є вжиття проактивних заходів, що сформулюють гарантовані умови для реалізації національних інтересів у кіберпросторі. Одним із напрямів реалізації такого завдання є формування резервних копій (бекапів) інформаційних ресурсів держави, а також формування ефективної національної системи кібербезпеки, що дозволить принципово зменшити (а подекуди – цілком унеможливити) наслідки кібератак.

Зазначені й інші факти й обумовлюють актуальність теми дослідження.

Через недостатній розвиток інформатизації в нашій країні проблеми, що безпосередньо пов'язані із проникненням в інформаційні системи, почали досліджуватися лише останніми роками. Кіберпростір як середовище вчинення злочинів вивчали: О. Косоков [1], Т. Попова, В. Ліпкан [2–5], Л. Рудник [6–7], І. Діордіца [8–10], В. Залізник [11], Б. Кормич [12] та інші.

Метою статті є визначення напрямів державної політики кібербезпеки.

Для досягнення поставленої мети, автором було сформульовано завдання – здійснити аналіз нормативно-правових актів у безпековій сфері та виокремити ті норми, які безпосередньо стосуються державної політики кібербезпеки, визначити основні напрями державної політики кібербезпеки, виявити чинники, які визначають державну політику кібернетичної безпеки та її основну мету.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні поняття політики втрачає свою початкову суть завдяки

тому, що основна діяльність держави спрямована все ж таки не на перерозподіл влади (хоча це лежить в основі), а на задоволення потреб громадян, та сама політика вже трактується як певна стратегія прийняття і практичної реалізації обов'язкових для суспільства рішень по тому чи іншому питанню. Оскільки центральним гравцем політичного життя залишається держава, то призначення політики полягає у визначенні суті проблеми, розв'язання якої потребує втручання державних органів влади, а це вже державна політика, тому що пов'язана з діяльністю зі здійснення державної влади.

Отже, державна політика – це цілеспрямована діяльність органів державної влади для створення умов по реалізації національних інтересів, вирішення суспільних проблем, формування, досягнення й реалізації загальнозначущих національних цілей розвитку в найбільш важливих сферах життєдіяльності. Саме тому Л. Пал визначає державну політику як «напрямок дії або утримання від неї, обрані державними органами для розв'язання певної чи сукупності взаємно пов'язаних проблем».

Для пострадянських країн термін «державна політика» не обмежується лише діями одного гравця в особі держави, а вміщує дії всіх гравців політичної системи, які пов'язані із предметом справи і можуть посприяти розв'язанню конкретної проблеми. Для української науки більш характерним є вживання терміну «державна політика», який вміщує майже всі аспекти управління країною [13].

Державну політику також можна визначити як напрям дій (або бездіяльність), що обирає державна влада (або орган державної влади, що має повноваження: правові, політичні, інформаційні й фінансові) для вирішення певної проблеми або сукупності взаємозалежних проблем.

Отже, державна політика з позицій реактивного підходу може трактуватися також як реакція держави на конкретні проблеми суспільства, або груп у такому суспільстві, наприклад, громадян, неурядових організацій. Вона покликана погоджувати інтереси різноманітних соціальних груп, формувати механізми балансу і консенсусу, який є необхідним для стабільності та розвитку суспільства. Зважаючи на таке, державна полі-



тика кібербезпеки повинна бути спрямована на вирішення конкретних проблем, які виникають у кіберпросторі.

Оскільки питання кібербезпеки безпосередньо стосується безпеки загалом, то для здійснення дослідження використаю основоположні нормативно-правові акти у сфері безпекознавства.

Протягом останніх років керівництвом держави було здійснено низку важливих кроків, спрямованих на посилення боротьби з кіберзагрозами, та вжито низку заходів, спрямованих на розбудову повноцінної національної системи кібербезпеки, посилення заходів кібербезпеки держави [1].

Наприклад, у Законі України «Про основи національної безпеки України» [14] зазначено, що «національна безпека України забезпечується шляхом проведення виваженої державної політики», без уточнення економічної, соціальної, інформаційної, кібернетичної та ін. Тому політику і визначу основним засобом, який використовується для досягнення необхідних безпечних умов суспільного і державного життя. Також у згаданому законі зацікавлено увагу на державній політиці.

Перефразовуючи дефініцію «державна політика національної безпеки», запропоновану В. Ліпканом і О. Ліпкан [3, с. 85], визначу «державну політику кібернетичної безпеки» як діяльність уповноважених органів державної влади й управління, яка визначає цілі, функції, принципи, пріоритети кібернетичної безпеки, методи і засоби їх забезпечення.

Оскільки державна політика кібербезпеки на сучасному етапі трактується як складова частина інформаційної політики, то, використовуючи словник Стратегічні комунікації [2, с. 80], зазначу, що державна політика кібербезпеки складається із двох основних взаємопов'язаних блоків:

- 1) діяльності винятково державних органів;
- 2) діяльності недержавних інституцій, інституцій громадянського суспільства, інформаційно-го суспільства в інформаційній сфері.

Наприклад, поняття «інформаційне суспільство» увійшло в науковий обіг порівняно нещодавно. Його виробили і почали активно використовувати юристи, інформаціологи, економісти й маркетологи, безпекознавці, соціологи та філософи, програмісти і політики. Таке поняття відображає об'єктивну тенденцію нового етапу еволюції цивілізації, який пов'язується з появою нових інформаційних і телекомунікаційних технологій, нових потреб і нового способу життя. У зв'язку із цим, пропоную кібернетичне суспільство інтерпретувати як суспільство, в якому діяльність людей ґрунтується на використанні послуг, що надаються за допомогою надбань кібернетики.

Повертаючись до аналізу положень Закону «Про основи національної безпеки України», зауважу, що в ньому акцент зроблено саме на дер-

жавній політиці, тобто такій, що проводиться від імені держави її владними органами. І це не дивно, адже саме в арсеналі державних засобів проведення політики є всім відомий інструмент державного примусу, який здебільшого й асоціюється з такими термінами, як «захист», «безпека», «охорона» тощо [12, с. 133]. Тобто державна політика кібербезпеки і має в своєму «арсеналі» певні засоби захисту, охорони та гарантування безпеки. Здійснений мною формально-юридичний і логіко-семантичний аналіз текстів кібербезпекового законодавства уможливив виділення адекватної операціоналізації таких понять. Так, у текстах нормативно-правових актів не як синонімічні, а як окремі надibuємо терміни: «кібероборона», «кібернапад», «кібербезпека», «кіберзахист».

Варто пам'ятати, що альтернатива вибору засобів, методів, способів і шляхів гарантування кібернетичної безпеки України безпосередньо обумовлена необхідністю доречного вжиття заходів, які є адекватними характеру і масштабам загроз національним інтересам у різних сферах життєдіяльності.

Також зазначу, що державна кібербезпекова політика повинна проводитися переважно тими методами, способами і засобами, які ґрунтуються на принципах реалізації національних інтересів, враховуючи цінності демократії та верховенства права.

Базуючись на Законі України «Про основи національної безпеки України», можна виокремити дві ключові категорії, які зумовлюють зміст і напрями державної політики кібернетичної безпеки:

- 1) загрози національним інтересам і національній безпеці України в кібернетичній сфері;
- 2) основні напрями державної політики з питань національної безпеки в кібернетичній сфері.

Беручи до уваги наукові положення дослідження В. Ліпкана [5] та виходячи з того, що кібербезпека є складовою інформаційної безпеки, адаптую їх до теми свого дослідження.

Отже, державну політику кібербезпеки варто розуміти як діяльність держави в кібернетичній сфері, спрямовану на задоволення інформаційних потреб людини і громадянина через формування відкритого інформаційного суспільства (кібернетичного суспільства – І. Д.) на основі розвитку єдиного кібернетичного простору цілісної, інформаційно розвиненої держави та її інтеграції у світовий кібернетичний простір з урахуванням збереження національної ідентичності, реалізації національних інтересів за гарантування кібернетичної безпеки на внутрішньодержавному та міжнародному рівнях.

Основною метою державної політики кібербезпеки є управління реальними та потенційними кіберзагрозами і небезпеками для створення необхідних умов для задоволення кібернетичних потреб людини і громадянина, а також реалізації національних інтересів у зазначеній сфері.

Отже, державна політика кібернетичної безпеки України – діяльність державно-правових інституцій щодо управління реальними та потенційними кіберзагрозами і небезпеками з метою задоволення кібернетичних потреб людини та громадянина, а також реалізації національних інтересів у зазначеній сфері.

Нині не всі нормативно-правові акти відповідають викликам сьогодення та реальним кіберзагрозам, тому підтримую пропозиції І. Арістової [5, с. 156], яка зазначила, що для реалізації національних інтересів в інформаційній (кібернетичній – І. Д.) сфері треба переглянути пріоритети державної політики, розробити нові концептуальні підходи щодо регулювання ринку інформаційно-комунікаційних технологій, інформаційної й інвестиційної політики, розвитку інформаційного (кібернетичного – І. Д.) законодавства і гарантування інформаційної (кібернетичної – І. Д.) безпеки.

Щодо напрямів державної політики кібербезпеки, то, насамперед, зауважу, що вона повинна бути чітко визначена та зафіксована в національному законодавстві. Нині такі спроби було зроблено під час розроблення проекту Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» [15].

У вищезазначеному законі так визначені напрями державної політики:

- створення захищеного національного сегмента кіберпростору, що сприятиме підтриманню відкритого суспільства і гарантуватиме безпечне використання такого простору суспільством. Категорія «відкрите суспільство» є новою в юридичній термінології, тому потребує свого тлумачення для уникнення прогалин і колізій у законодавстві. Відкрите суспільство – це суспільство, яке базується на визнанні того факту, що ніхто не має монополії на істину (плюралізм – І. Д.), що різні люди мають різні погляди й інтереси, і що існує потреба в установах, які б захищали права всіх людей і давали б їм змогу жити разом у мирі і злагоді (філософська категорія – І. Д.). Основними рисами, що характеризують відкрите суспільство, є верховенство права, демократично обрана влада, інститути громадянського суспільства, захист прав меншин [16], тобто, на мою думку, відкритим є суспільство в правовій державі. Відкрите суспільство – тип суспільства, головною засадою якого є свобода особи та її відповідальність. Також припускаю, що під «безпечним використанням» мається на увазі уникнення створення чи виникнення будь-яких загроз, зокрема кібернетичних;

- запобігання втручанню у внутрішні справи України (тобто ті, що належать до внутрішньої компетенції держави – І. Д.) і нейтралізація посягань на її інформаційні ресурси з боку інших держав;

- посилення обороноздатності держави в кіберпросторі (кібероборона – І. Д.);

- боротьба з кіберзлочинністю та кібертероризмом. Необхідне чітке визначення відповідальних

суб'єктів за забезпечення такого напрямку, як і всіх інших напрямів державної безпеки у будь-якій сфері. Нині кіберзлочинність – актуальна проблема, з якою зіштовхнулись усі країни у XXI ст., і яка постійно збільшується за масштабами та завданими збитками. Так, у липні 2017 р. в Національному банку України (далі – НБУ) заявили про створення Центру кіберзахисту НБУ [21]. Акцентую увагу на відсутності законодавчого визначення поняття вищезазначеного явища. У проекті закону «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України», кіберзлочином називають суспільно небезпечне винне діяння в кіберпросторі, передбачене законодавством України про кримінальну відповідальність, а кіберзлочинністю – сукупність кіберзлочинів [8]. Поняття кібертероризму виникло на межі XX – XXI ст. задовго до початку масового використання Інтернету. Термін «кібертероризм» є синтезом понять «кібербезпечковий простір» і «тероризм». Кібертероризм пропонується розуміти як притипправне діяння, яке вчиняється для досягнення негативних наслідків, наприклад, отримання матеріальних благ чи загроза інформаційній безпеці держави. Кібертероризм має місце в кібербезпечковому просторі [9];

- зниження рівня уразливості об'єктів кіберзахисту, зокрема й об'єктів критичної інформаційної інфраструктури. Такий напрям потребує подальших досліджень, оскільки категорія «об'єкт кіберзахисту» є новою та невизначеною, і, на мою думку, формулювання «зниження рівня уразливості» є абстрактним за відсутності чіткої методики та критеріїв визначення такої уразливості. Виникає логічне питання: хто і яким чином повинен визначати такий рівень? Як варіант – «попередження уразливості об'єктів кіберзахисту та ліквідація негативних наслідків»;

- забезпечення повноправної участі України в загальноєвропейській і регіональних системах гарантування кібербезпеки. Україна бере активну участь у міжнародній безпековій діяльності, наприклад, ратифікація Конвенції про кіберзлочинність, участь у розробленні та прийнятті Статуту Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН). Отже, обмеження напрямів участі України лише загальноєвропейською та регіональною системою гарантування кібербезпеки є некоректним. У вузькому сенсі система гарантування кібербезпеки – сукупність суб'єктів, які здійснюють свою діяльність у кіберпросторі [10], тобто регіональні й європейські системи представлені більшим колом суб'єктів і масштабом здійснення ними своєї діяльності;

- дотримання міжнародних зобов'язань щодо боротьби з кіберзлочинністю та кібертероризмом [15]. Нині існує незначна кількість спеціальних нормативно-правових актів як універсального, так і регіонального характеру, в яких держави сформулювали певні зобов'язання щодо боротьби з кібертероризмом і кіберзлочинністю. Серед них і Конвенція про кіберзло-

чинність. Держави, що приєдналися до Конвенції, взяли зобов'язання переглянути своє законодавство з метою узгодження його з рекомендаціями, викладеними в зазначеному міжнародному документі.

Оскільки кібербезпека є складником інформаційної безпеки, яка, своєю чергою, є складником національної безпеки, доцільним під час визначення напрямів державної політики кібербезпеки буде використання положень Закону «Про основи національної безпеки України».

Основними напрямками державної політики в інформаційній сфері є:

– забезпечення інформаційного суверенітету України. Ще одна нова правова категорія, дефініція якої міститься в проекті Закону «Про інформаційний суверенітет та інформаційну безпеку України» [17]. Інформаційний суверенітет України – це право держави на формування і здійснення національної інформаційної політики відповідно до Конституції та законодавства України, міжнародного права в національному інформаційному просторі України. Також у Словнику Стратегічних комунікацій міститься таке визначення: «Інформаційний суверенітет – незалежність і самостійність держави в реалізації державної інформаційної політики; здатність держави здійснювати контроль над власним інформаційним простором через організацію управління процесами створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони та захисту інформації відповідно до національних інтересів» [2, с. 168–169]. Зважаючи на вищезазначені положення, і це можна вважати елементом наукової новизни, можна виокремити і феномен «кібернетичного суверенітету», який пропонується розуміти як невід'ємне право держави на формування і здійснення національної кібербезпекової політики відповідно до національних інтересів, ґрунтуючись на Конституції України та законодавстві України, нормах міжнародного права в кібернетичному просторі України. Тобто як один із напрямів державної політики кібербезпеки варто визначити і забезпечення кібернетичного суверенітету України;

– вдосконалення державного регулювання розвитку інформаційної сфери шляхом створення нормативно-правових і економічних передумов для розвитку національної інформаційної інфраструктури та ресурсів, впровадження новітніх технологій у такий сфері, наповнення внутрішнього та світового інформаційного простору достовірною інформацією про Україну. Щодо створення нормативно-правових умов, то маю певні корективи. Нині вже ухвалені та діють багато законів і підзаконних нормативних актів у сфері інформаційних відносин (понад 4 000) [6, с. 127], тому ухвалення нових актів має бути не самоціллю, а дійсно відбивати об'єктивну потребу в регулюванні нових суспільних відносин. У такому аспекті проблематика систематизації інформаційного законодавства ще не вичерпала свою

актуальність [11]. А як напрям державної політики кібербезпеки можна визначити здійснення систематизації інформаційного (кібербезпекового) законодавства України, створення необхідних передумов для розвитку кіберсфери загалом і гарантування кібербезпеки зокрема;

– активне залучення засобів масової інформації до запобігання і протидії корупції, зловживанням службовим становищем, іншим явищам, які загрожують національній безпеці України. Протидія будь-яким явищам, які загрожують кібербезпеці України, шляхом залучення засобів масової інформації (далі – ЗМІ) матиме позитивні наслідки в тому разі, якщо вони будуть незалежними, але, на жаль, майже всі українські ЗМІ належать або підконтрольні певним політичним силам. Як напрям виокремлю залучення ЗМІ для протидії кіберзагрозам;

– забезпечення неухильного дотримання конституційних прав на свободу слова, доступ до інформації, недопущення неправомірного втручання органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у діяльність засобів масової інформації та журналістів, заборони цензури, дискримінації в інформаційній сфері та переслідування журналістів за політичні позиції, за виконання професійних обов'язків, за критику. Тобто забезпечення існування правової держави;

– вжиття комплексних заходів щодо захисту національного інформаційного простору і протидії монополізації інформаційної сфери України [14]. Знову ж таки, адаптуючи таку норму до теми дослідження, як напрям державної політики кібербезпеки визначу вжиття комплексних заходів щодо захисту національного кібернетичного простору та протидії монополізації кібернетичної сфери України.

Акцентую увагу на тому, що перелік напрямів державної політики кібербезпеки не може бути статичним, оскільки відбуваються постійні зміни в кіберсуспільстві, тому існує потреба швидкої реакції й ужиття відповідних заходів.

Корисним для запозичення є Указ Президента Російської Федерації (далі – РФ) «Про Стратегію національної безпеки Російської Федерації». У документі зазначено, що головними напрямками гарантування державної та суспільної безпеки є посилення ролі держави як гаранта безпеки особистості і прав власності, вдосконалення правового регулювання попередження злочинності (зокрема й в інформаційній сфері), корупції, тероризму й екстремізму, поширення наркотиків і боротьби з такими явищами, розвиток взаємодії органів гарантування державної безпеки та правопорядку із громадянським суспільством, підвищення довіри громадян до правоохоронної та судової систем РФ, ефективності захисту прав і законних інтересів російських громадян за кордоном, розширення міжнародного співробітництва в області державної та громадської безпеки [18].



У Доктрині інформаційної безпеки України [19] можна також виокремити напрями державної політики кібербезпеки. У документі сформульовано 4 пункти, що мають бути пріоритетами державної політики в інформаційній сфері. Зважаючи на тему мого дослідження, визначу лише деякі з них:

- необхідність створення інтегрованої системи моніторингу (аналізу, оцінки, прогнозу) кіберзагроз і формування алгоритмів реагування на них на оперативному, тактичному та стратегічному рівнях;

- удосконалення системи управління національною системою кібербезпеки, зокрема й через підвищення рівня відповідальності та контролю виконання покладених на суб'єкти кібербезпеки завдань;

- законодавче регулювання механізму виявлення, фіксації, блокування та видалення з кібернетичного простору держави інформації, яка становить загрозу національним інтересам у кібернетичній сфері, тобто є кіберзагрозою;

- створення і розвиток структур, що відповідають за інформаційно-психологічну безпеку (кібернетично-психологічну), насамперед, у Збройних силах України, з урахуванням практики держав-членів НАТО, а також і в Національній поліції – Кіберполіції, згідно з загальною концепцією розумного балансу розмежування повноважень у реалізації державної кібербезпекової політики її суб'єктами;

- розвиток і захист технологічної інфраструктури гарантування кібернетичної безпеки України;

- удосконалення механізмів гарантування безпеки об'єктів критичної інформаційної інфраструктури;

- побудова дієвої та ефективної системи стратегічних комунікацій [7];

- розвиток механізмів взаємодії держави й інститутів громадянського суспільства в реалізації державної кібербезпекової політики, зокрема і в частині протидії гібридній війні й одному з її проявів – інформаційній агресії проти України та кібернетичним атакам;

- ефективна, проактивна і наступальна боротьба з дезінформацією та ворожою пропагандою з боку Російської Федерації. Окрім України, російська пропаганда впливає і на розвиток інших розвинених демократичних європейських країн. Факт впливу російської пропаганди на Європу було визнано у відповідній резолюції щодо протидії ворожій Євросоюзу пропаганді, яка надходить із Росії. Основною метою дезінформації та ворожої пропаганди є підрив і компрометація єдності, сіяння сумніву щодо сталих європейських цінностей та інтересів. У згаданому документі зазначено, що така пропаганда є частиною гібридної війни і націлена на те, щоб: 1) викривити правду; 2) посіяти сумніви і ворожнечу між країнами союзу; 3) послабити стратегічну єдність Європейського Союзу (далі – ЄС) та північноамериканських партнерів; 4) паралізувати процес прийняття рі-

шень; 5) дискредитувати інститути ЄС і трансатлантичне партнерство. Європарламент у зазначеній резолюції визнав, що російській уряд активно використовує цілий спектр інструментів і засобів для атак на дипломатичні цінності з метою розколу Європи, для забезпечення підтримки зсередини країни і створення уявлення про розбіжності між країнами Східного сусідства та ЄС [22].

- посилення спроможностей суб'єктів гарантування національної безпеки щодо протидії спеціальним кібернетичним операціям, які несуть кіберзагрозу українській державі загалом;

- виявлення і притягнення до відповідальності, забезпечення невідворотності покарання винних згідно з українським законодавством суб'єктів українського кібернетичного простору, що створені та/або використовуються державою-агресором для ведення кібернетичної війни проти України, унеможливлення їхньої підривної діяльності;

- недопущення використання кібернетичного простору держави в деструктивних цілях або для дій, що спрямовані на дискредитацію України на міжнародному рівні [19].

Беручи до уваги існування такого новоствореного органу, як Національний координаційний центр кібербезпеки, який є робочим органом Ради національної безпеки і оборони України, доцільно говорити і про те, що частина його завдань також можуть бути покладені в основу аналізованої мною кібербезпекової політики.

Центр має забезпечити координацію діяльності суб'єктів національної безпеки й оборони України під час реалізації Стратегії кібербезпеки України, підвищити ефективність системи державного управління у формуванні та реалізації державної політики у сфері кібербезпеки. Тому, аналізуючи його основні завдання, зауважу, що вони також можуть бути визначені як напрями державної кібербезпекової політики.

Такими напрямами, на мою думку, є:

- узагальнення (імплементація – І. Д.) міжнародного досвіду у сфері гарантування кібербезпеки, оскільки наша держава, як і всі інші, існує не ізольовано, а в тісній співпраці в різних сферах;

- прогнозування та виявлення потенційних і реальних загроз у сфері кібербезпеки, яке сприятиме їх відверненню та полегшенню ліквідації негативних наслідків;

- визначення пріоритетів для залучення міжнародної технічної допомоги у сфері гарантування кібербезпеки;

- вивчення міжнародного досвіду створення і функціонування національних систем кібербезпеки, поширення його між організаціями, установами і закладами відповідно до компетенції, проведення моніторингу щодо його впровадження в Україні;

- участь у забезпеченні розроблення і впровадження суб'єктами гарантування кібербезпеки



механізмів обміну інформацією, необхідною для організації реагування на кібератаки та кіберінциденти, усунення їх чинників і негативних наслідків [20].

Пріоритетними напрямками державної політики щодо посилення інформаційної (зокрема й кібернетичної) безпеки держави є:

- реформування кібернетичного законодавства як сегмента інформаційного законодавства України, особливо в частині не лише чіткого визначення сучасних загроз кібернетичній безпеці держави, але й механізмів державної політики, зокрема і симетричних кібернетичних заходів;

- дослідження питань захисту об'єктів критичної інфраструктури від кібератак. З такою метою має бути визначено та класифіковано критичні об'єкти, кібератаки на які можуть завдати значної шкоди державі та створити загрози міжнародним стосункам у кіберпросторі;

- сприяння розробці вітчизняної інноваційної продукції, що може бути використана з метою посилення кібернетичної безпеки держави;

- завершення імплементації положень Конвенції Ради Європи про кіберзлочинність у національне законодавство;

- оптимізація системи підготовки кадрів у сфері кібербезпеки для потреб Збройних сил України й інших органів сектору безпеки й оборони України;

- сприяння більш активній політиці державних безпекових інституцій щодо інформування населення про кіберзагрози;

- забезпечення безперервного підвищення кваліфікації військовослужбовців, державних службовців і працівників, що задіяні на ключових об'єктах критичної інфраструктури;

- сприяння недопущенню мілітаризації кіберпростору;

- підтримка наявних багатосторонніх навчань із протидії кібернападам на державну інформаційну інфраструктуру, ініціювання нових видів таких навчань [23, с. 129].

Отже, у результаті здійсненого дослідження, можу дійти висновку, що державна політика кібернетичної безпеки визначається, зважаючи на пріоритетність національних інтересів і загроз кібернетичній безпеці України, і здійснюється шляхом реалізації відповідних концепцій, доктрин, стратегій і програм у різних сферах кібернетичної безпеки відповідно до чинного законодавства.

Державна кібербезпекова політика складається із двох основних взаємопов'язаних блоків:

1) діяльності винятково державних органів;

2) діяльності недержавних інституцій, інституцій громадянського суспільства, інформаційного суспільства в інформаційній сфері.

Запропоновано легітимізувати в законодавчих актах категорію «кібернетичне суспільство», тобто суспільство, в якому діяльність людей ґрунту-

ється на використанні послуг, що надаються за допомогою надбань кібернетики.

Основною метою державної політики кібербезпеки є управління реальними та потенційними кіберзагрозами та небезпеками з метою створення необхідних умов для задоволення кібернетичних потреб людини і громадянина, а також реалізації національних інтересів у кібернетичній сфері.

Як напрями державної політики кібербезпеки варто визначити: забезпечення кібернетичного суверенітету України; здійснення систематизації інформаційного (кібербезпекового) законодавства України; створення необхідних передумов для розвитку кіберсфери загалом і гарантування кібербезпеки зокрема; залучення ЗМІ для протидії кіберзагрозам; забезпечення існування правової держави; вжиття комплексних заходів щодо захисту національного кібернетичного простору та протидії монополізації кібернетичної сфери України.

Акцентую увагу на тому, що перелік напрямів державної політики кібербезпеки не може бути статичним, оскільки відбуваються постійні зміни в кіберсуспільстві, тому існує потреба швидкої реакції та ужиття відповідних заходів.

### Література

1. Порошенко ввел в действие решение СНБО об усилении мер по кибербезопасности [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.rbc.ua/rus/news/belarusi-ofitsialno-podtverdili-vezd-ukraintsa-1504166704.html>.
2. Стратегічні комунікації : [словник] / Т. Попова, В. Ліпкан ; за заг. ред. доктора юридичних наук В. Ліпкана. – К. : ФОП О.С. Ліпкан, 2016. – 416 с.
3. Ліпкан В., Ліпкан О. Національна і міжнародна безпека у визначеннях та поняттях. – Вид. 2-ге, доп. і перероб. – К. : Текст, 2008. – 400 с.
4. Ліпкан В. Національна безпека України : [навчальний посібник] / В. Ліпкан. – 2-ге вид. – К. : Видавництво «КНТ», 2009. – 576 с.
5. Ліпкан В. Інформаційна безпека України в умовах євроінтеграції : [навчальний посібник] / В. Ліпкан, Ю. Максименко, В. Желіховський. – К. : Видавництво «КНТ», 2006. – 280 с.
6. Рудник Л. Право на доступ до інформації : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л. Рудник ; Національний університет біоресурсів і природокористування України. – К., 2015. – 247 с.
7. Рудник Л. Роль та місце стратегічних комунікацій в сучасному суспільстві знань / Л. Рудник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://goal-int.org/rol-ta-mistse-strategichnih-komunikatsij-v-suchasnomu-suspilstvi-znan>.
8. Діордіца І. Поняття та зміст кіберзлочинності / І. Діордіца [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://goal-int.org/ponyattya-ta-zmist-kiberzlochinnosti>.
9. Діордіца І. Сучасний кібертероризм : аспекти правового регулювання / І. Діордіца [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://goal-int.org/suchasnij-kiberterorizm-aspekti-pravovogo-regulyuvannya>.
10. Діордіца І. Система забезпечення кібербезпеки : сутність та призначення / І. Діордіца [Електронний

ресурс]. – Режим доступу : <http://goal-int.org/sistema-zabezpechennya-kiberbezpeki-sutnist-ta-priznachennya>.

11. Залізник В. Систематизація інформаційного законодавства України : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. Залізник. – К., 2011. – 23 с.

12. Кормич Б. Інформаційне право : [підручник для вузів] / Б. Кормич. – Харків : Бурун і К, 2011. – 333 с.

13. Андріяш В. Державна політика : концептуальні аспекти визначення / В. Андріяш. // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2013. – № 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2013\\_9\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_9_6).

14. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 червня 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.

15. Проект Закону «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://wl.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55657](http://wl.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55657).

16. Відкрите суспільство : базові цінності [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sd.net.ua/2010/07/10/vidkrite-suspilstvo-bazovi-cinnosti.html>

17. Проект Закону України «Про Інформаційний суверенітет та інформаційну безпеку України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uacm.kharkov.ua/ukr/index.shtml?ulaws/usuvetr.htm>.

18. «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» : Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://rg.ru/2015/12/31/nac-bezopasnost-site-dok.html>.

19. Доктрина інформаційної безпеки України від 25 лютого 2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/472017-21374>.

20. Положення про Національний координаційний центр кібербезпеки від 7 червня 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/242/2016>.

21. НБУ создал Центр киберзащиты для банков [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.rbc.ua/rus/news/nbu-sozdast-tsentr-kiberzashchity-bankov-1499335025.html>.

22. В Европарламенте признали российскую пропаганду и призвали бороться с ней [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.segodnya.ua/world/v-evroparlamente-priznali-rossiyskuuyu-propagandu-i-prizvali-borotsya-s-ney-772845.html>.

23. Косоков О. Пріоритетні напрямки державної політики щодо забезпечення безпеки національного кіберпростору / О. Косоков // Збірник наукових праць Харківського національного університету Повітряних Сил імені Івана Кожедуба. – 2014. – Вип. 3. – С. 127–130.

## Анотація

**Диордица И. В. Напрями державної політики кібербезпеки. – Стаття.**

У статті автором було здійснено аналіз нормативно-правових актів у безпековій сфері та виокремлено ті норми, які безпосередньо стосуються державної політики кібербезпеки, визначено основні напрями державної політики кібербезпеки, виявлено чинники, які визначають державну політику кібернетичної безпеки та її основну мету. Запропоновано авторське розуміння категорії «кібернетичне суспільство». Акцентовано увагу на тому, що перелік напрямів державної політики кібербезпеки не може бути статичним, оскільки

відбуваються постійні зміни в кіберсуспільстві, тому існує потреба швидкої реакції та вжиття відповідних заходів.

**Ключові слова:** кібербезпека, кіберпростір, державна політика, напрями державної політики, кіберсфера, напрями державної політики кібербезпеки.

## Аннотация

**Диордица И. В. Направления государственной политики кибербезопасности. – Статья.**

В статье автором осуществлен анализ нормативно-правовых актов в сфере безопасности, и выделены те нормы, которые имеют непосредственное отношение к государственной политике кибербезопасности, определены основные направления государственной политики кибербезопасности, выявлены факторы, определяющие государственную политику кибернетической безопасности и ее основную цель. Предложено авторское видение категории «кибернетическое общество». Акцентируется внимание на том, что перечень направлений государственной политики кибербезопасности не может быть статичным, поскольку происходят постоянные изменения в киберсообществе, поэтому необходима быстрая реакция и возможность применения соответствующих мер.

**Ключевые слова:** кибербезопасность, киберпространство, государственная политика, направления государственной политики, киберсфера, направления государственной политики кибербезопасности.

## Summary

**Diorditsa I. V. Directions of the state policy of cybersecurity. – Article.**

It was concluded that the state policy on cybernetic security is determined taking into account the priority of the national interests and threats to the cyber security of Ukraine and is carried out by implementing of the relevant doctrines, strategies, concepts and programs in various spheres of the cyber security in accordance with the current legislation.

It was marked that the state policy of cyber security consists of two main interconnected blocks: the activities of exclusively state bodies and the activities of non-state institutions, civil society institutions, information society in the information sphere.

Authors vision for category “cyber society” was proposed, that is, a society in which the activities of people are based on the use of services provided through the achievements of cybernetics.

It was defined that the main goal of the state policy of cybersecurity is to manage actual and potential cyber threats and dangers in order to create the necessary conditions for meeting the information needs of man and citizen, as well as the realization of national interests.

It was offered to define as the directions of the state policy on cybersecurity: ensuring of the cybernetic sovereignty of Ukraine; carrying out of the systematization of information (cybersecurity) legislation of Ukraine; the creation of the necessary prerequisites for the development of the cyber sphere as a whole, as well as the provision of cyber security in particular; involvement of the media in countering the cyber threats; ensuring of the existence of a law-governed state; taking of the comprehensive measures to protect the national cyber space and counteracting the monopolization of the cyber sphere of Ukraine.

It was emphasized that the list of state policies for cybersecurity cannot be static, as there are ongoing changes in the cybersociety, therefore, there is a need for quick reaction and taking of the appropriate measures.

**Key words:** cybersecurity, cyberspace, state policy, directions of state policy, cybersphere, directions of state policy on cybersecurity.

УДК 343.222.4 (477)

**В. П. Корсун**  
*аспірант кафедри кримінально-правових дисциплін  
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

### ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРЕДМЕТА ЗЛОЧИНУ ЗА БЕЗГОСПОДАРСЬКЕ ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ

Розгляд поняття та ознак предмета злочину, передбаченого ст. 254 КК України, зумовлений не лише теоретичними пошуками найоптимальнішої моделі пізнання предмета злочину, але орієнтований і на вирішення практичних завдань кримінально-правової кваліфікації, в першу чергу – відмежування за ознакою предмета злочину даного складу злочину від суміжних складів злочину, а також злочинного діяння від незлочинного.

Безгосподарське використання земель належить до тієї категорії злочинів, які в науці кримінального права прийнято називати «предметними», адже норма сконструйована таким чином, що в ній прямо вказано на його предмет. Але з іншого боку, встановлення предмета злочинів проти навколишнього природного середовища має низку специфічних особливостей і у зв'язку із цим залишається достатньо складним завданням не лише в практичній, а й у теоретичній площині. Підтвердженням цього є те, що сьогодні в кримінально-правовій доктрині наявний широкий діапазон думок стосовно змісту предмета злочинів цієї категорії та взагалі його ознак.

Проблема предмета злочину вважається однією з найскладніших у теорії кримінального права. Над її розробкою працювали М.Й. Коржанський, С.Д. Кравцов, В.Я. Тацій, М.П. Бікмурзін, Є.В. Лашук та ін. Що стосується безпосередньо предмета злочинів проти довкілля, то його дослідження відображено в наукових працях Е.М. Жевлакова, С.Б. Гавриша, В.К. Матвійчука. Стосовно предмета злочину, передбаченого ст. 254 КК України, слід констатувати, що його науковій розробці взагалі не приділялося належної уваги. Це питання лише частково висвітлювалося в навчальній літературі, джерелах науково-коментаторського характеру та окремих монографічних виданнях, присвячених характеристиці злочинів проти навколишнього природного середовища, що і зумовлює в даному контексті необхідність попереднього звернення до загальних положень вчення про предмет злочину.

Традиційним для науки кримінального права є визначення предмета злочину як будь-яких речей матеріального світу, з характерними властивостями яких закон про кримінальну відповідальність пов'язує наявність у діях особи відповідної ознаки певного виду злочину [1, с. 100]. Проте останнім часом стосовно такого визначення предмета злочину дедалі частіше висловлюються зауваження, що воно не відповідає сучасним реаліям життя. Це призвело

до появи альтернативних напрямів наукових пошуків у питанні предмета злочину, які можна об'єднати в три групи [2]. Першу групу науковців об'єднує прагнення замінити дещо застарілий термін «речі» на інший, наприклад «матеріальний субстрат» [3, с. 84] або «предмет матеріального світу» [4, с. 73]; другий напрям ґрунтується на спробі взагалі відійти від речової ознаки предмета злочину і визначити його як різного роду матеріальні і нематеріальні блага [5, с. 53] чи матеріальні цінності [6, с. 8]; представники третього напрямку пропонують розширити обсяг поняття предмета злочину за рахунок включення до нього явищ матеріального світу неречового характеру – інформації [7, с. 60], інтелектуальних цінностей [8, с. 117] тощо. Усі наведені напрямки є виправданими, доцільними та заслуговують на увагу, але останній підхід є досить цікавим з огляду на те, що він свідчить про прагнення його прихильників відійти від суто речового підходу у визначенні предмета злочину, але не шляхом відмови від нього, а доповнення іншими реально існуючими явищами об'єктивного світу [2].

Ст. 254 КК України визначає безгосподарське використання земель як суспільно небезпечне діяння, що призводить до тривалого зниження або втрати родючості, виведення земель із сільськогосподарського обороту, змивання гумусного шару, порушення структури ґрунту. Постає питання: що слід визнавати предметом даного злочину – землі взагалі чи ґрунтовий покрив, або і те, й інше одночасно?

Категорія «земля» має широке трактування: вона може розглядатися як категорія природнича, соціально-економічна, соціологічна, сакральна, міфологічно-релігійна, географічна, політична та правова [9]. За визначенням Закону України «Про охорону земель», земля – це поверхня суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом з нею [10]. Термін «земля» звичайно прийнято розглядати в двох аспектах. У широкому розумінні Земля – це планета з її усіма природними компонентами та характеристиками, середовище проживання людини і суспільства. У вузькому розумінні – це земна поверхня, частина земної поверхні, що розташована над надрами і називається ґрунтовим шаром, у межах території, на яку поширюється суверенітет держави [11, с. 7].

З точки зору земельних відносин, земля являє собою один із найважливіших об'єктів навколишнього природного середовища. Вона наділена



певними специфічними функціями: природними (простір, рельєф, ґрунти, рослинність, ліс, надра, води та ін.), соціально-економічними (просторовий базис для будь-якого з видів діяльності, цінність, престижність та ін.) і виробничими (предмет та знаряддя праці, засіб виробництва та ін.) тощо. Можна констатувати, що земля представляє собою комплекс екологічних, соціальних, економічних, господарських і політичних факторів. Саме цим зумовлено характер землі як екологічної (одна з найважливіших складових біосфери), соціальної (як місце та умова життя людини) та економічної (як об'єкт господарювання та права власності) категорій, що між собою є взаємозалежними та взаємопов'язаними.

Як екологічна категорія земля визнається самостійним природним об'єктом, що входить до структури єдиної цілісної екологічної системи та є невід'ємним його елементом. Вважається, що земля є цінним і незамінним природним ресурсом, адже сприяє формуванню складних природних утворень, а також є основою для нормального функціонування довкілля, розвитку всього людського суспільства в цілому. Її природне походження та функціонування відбувається за об'єктивними законами природи, які не можуть змінюватися лише за бажанням людини.

Характеризуючи землю як екологічну категорію, на перший план необхідно висувати чинники, які стосуються якісного стану цього об'єкта природи, головними серед яких вважаються ґрунтоутворюючі фактори та родючість ґрунту. Саме родючість ґрунтів зумовлює рівень і якість продуктивності сільськогосподарських угідь, їх господарську значимість і вартість. Тому важливе значення якісний стан ґрунтового покриву земель має не тільки для екологічної сфери, а й для економічної сфери суспільного життя. Йдеться про використання різноманітних властивостей землі в господарській діяльності людини. Земельна ділянка, позбавлена родючого покриву, може функціонувати лише як територіальний базис. Ґрунт, відділений від землі, вже не виступає як засіб виробництва.

Наявність на земельній ділянці ґрунту, що характеризується родючістю (чорноземів), робить його придатним для використання як головного засобу виробництва в сільському господарстві, загальною умовою людської праці, елементом ринкових відносин. До речі, за даними науковців, близько 25% чорноземів земної кулі розміщені в нашій державі [12, с. 439]. Отже, земля як екологічна категорія характеризується незамінними корисними властивостями, що використовуються людьми в різних сферах життєдіяльності. Якісний стан земель вважається ще й умовою соціального прогресу та добробуту людини.

Як соціальна категорія земля визначає спосіб життя людей, зайнятих у сільськогосподарському

виробництві, членів їх сімей, пенсіонерів, які проживають у сільській місцевості. Для селянського способу життя характерним є поєднання природного, господарського та соціального [13, с. 54–55]. Україна за своїм виробничим потенціалом є аграрною країною, в якій основним і визначальним багатством, просторовим та операційним базисом розвитку галузей сільського господарства, головним засобом виробництва та найважливішою складовою частиною ресурсної бази землеробства є земля [14, с. 10]. Будучи основним засобом виробництва в сільському господарстві, земля для селянина – це не просто вид діяльності або засіб отримання доходу, це спосіб життя, що об'єднує людський світ і природу, духовну і матеріальну сферу.

Як економічна категорія земля, виконуючи функції основного засобу виробництва в сільському господарстві та загального засобу праці, може виступати як об'єкт господарювання та об'єкт власності. Розглядаючи землю як об'єкт господарювання, варто зазначити, що відповідно до ст. 19 ЗК України всі землі в межах території України за основним цільовим призначенням та споживчою властивістю поділяються на дев'ять самостійних категорій. Серед усіх категорій земельного фонду України провідне місце посідають землі сільськогосподарського призначення. Оскільки Україна є аграрною країною, то раціональне використання та належна охорона цієї категорії земель є підґрунтям для розвитку економіки України. Використання саме земель сільськогосподарського призначення пов'язане із забезпеченням сільськогосподарськими продуктами харчування населення країни, сировиною для промисловості, кормами для тваринництва тощо. З огляду на це зазначені землі виступають основою економічної безпеки країни. Завдяки родючому ґрунтовому покриву землі сільськогосподарського призначення є основним засобом виробництва в сільському господарстві. Саме родючість ґрунтів зумовлює рівень і якість продуктивності сільськогосподарських угідь, їх господарську значимість і вартість.

Однією з основних унікальних природних ознак землі є її нерухомість, що зумовлюється можливістю її участі в цивільному товарообігу [15]. Погіршуючи якісні властивості земель, винний тим самим знижує її цінність. Від якісного стану землі залежить не тільки її ціна, а й майбутні прибутки власника земельної ділянки чи землекористувача. Якщо вони будуть втрачені, скажімо, в результаті виснаження земель або ерозії ґрунтів, то певні земельні ділянки втратять і економічну цінність як нерухомість, і привабливість як об'єкти юридичних прав. Охорона корисних властивостей земель заходами кримінально-правового впливу за для можливості їх якісного використання в сільськогосподарському виробництві виступає одним із чинників, що підвищує вартість землі на ринку земельної нерухомості.



Деякі автори науково-практичних коментарів, даючи коментар до ст. 254 КК України, проводять аналогію стосовно предмета даного злочину з предметом злочину ст. 239 КК України і визнають ним, наприклад, верхній шар земної поверхні в межах зони аерації, під якою слід розуміти верхню товщу земної кори між її поверхнею і дзеркалом ґрунтових вод [16, с. 751], або землю у вузькому розумінні цього значення – як поверхневий ґрунтовий шар, який виконує екологічні (взаємозв'язок живої та неживої природи), економічні (як засіб виробництва в промисловості, сільському, лісовому господарстві, як просторовий базис), культурні-оздоровчі, рекреаційні та інші функції [17, с. 642]. Вбачається недоцільним порівнювати два, хоч і суміжні, склади злочину, але різні за об'єктивними та суб'єктивними ознаками, тим паче, що безгосподарське використання земель посягає не на усі категорії земель, а лише на родючі землі сільськогосподарського призначення. Інші науковці визнають предметом безгосподарського використання земель землі будь-якого призначення в межах території України та ґрунти [18, с. 46], із чим не можна погодитися. Наприклад, В.К. Матвійчук предметом безгосподарського використання земель визначив і землі сільськогосподарського обороту, і гумусний шар цих земель, і структуру ґрунту [19, с. 187]. На нашу думку, автор правильно визначив явища та властивості, які зазнають шкідливого впливу внаслідок цього діяння, але доцільніше об'єднати усі вищевказані поняття в одне – ґрунтовий покрив земель сільськогосподарського призначення.

Згідно із Законом України «Про охорону земель» землею визнається поверхня суші з ґрунтами, корисними копалинами та іншими природними елементами, що органічно поєднані та функціонують разом із нею, а ґрунтом – природно-історичне органічно-мінеральне тіло, що утворилося на поверхні земної кори і є осередком найбільшої концентрації поживних речовин, основою життя та розвитку людства завдяки найціннішій своїй властивості – родючості. Тобто земля та ґрунт в контексті цього закону співвідносяться як загальне і окреме, ґрунтовий покрив земель є складовою частиною земель [20, с. 96]. У ч. 1 ст. 168 ЗК України закріплено положення про те, що ґрунти земельних ділянок є об'єктом особливої охорони. Ґрунти визнаються складовою частиною земель будь-якої категорії. Вони можуть бути самостійним об'єктом земельних правовідносин, пов'язаних із охороною та забезпеченням нормального якісного стану земель.

Отже, предметом злочинного безгосподарського використання земель доцільно все ж таки визнати ґрунтовий покрив земель сільськогосподарського призначення. Так, Ж. Х. Косанов відзначає, що земельна ділянка, позбавлена ро-

дючого покриву, може функціонувати лише як територіальний базис. Ґрунт, відділений від землі, на його думку, вже не виступає як засіб виробництва [21, с. 16]. З такою точкою зору важко не погодитися. Що ж стосується ґрунту, відділеного від земельної ділянки, то він перетворюється на речовину, відносини з приводу приналежності його використання регулюються цивільним законодавством. Однак будь-яка земельна ділянка навіть за відсутності ґрунтового покриву може використовуватися як територіальний базис для спорудження житла, промислових підприємств, організації відпочинку людей.

Дійсно, наявність на земельній ділянці ґрунту, що характеризується родючістю, робить його придатним для використання як головного засобу виробництва в сільському і лісовому господарстві. Зупинимося дещо детальніше на характеристиці змісту предмета злочину, передбаченого ст. 254 КК України, – ґрунтового покриву земель та основних його природних функціях.

Ґрунт – пухкий поверхневий шар земної кори, який утворився в умовах тривалого тісного контакту атмосфери, літосфери і біосфери під дією фізичних, хімічних і біологічних процесів. Як зазначалося вище, особливо велика роль в утворенні ґрунту різноманітних живих організмів, які сприяють розвитку основної властивості ґрунту – родючості. У ґрунті накопичується і зберігається гумус. Вчені-ґрунтознавці називають гумус комоорою поживних речовин, адже багато в чому саме він визначає родючість ґрунту. Від вмісту гумусу залежать водний, повітряний та тепловий режими ґрунту, його структура, механічний склад і біологічна активність. Останніми роками невпинно зменшується запас гумусу, накопичений у ґрунті, зникають запаси чорнозему. Втрата однієї десятої відсотка гумусу в ґрунті знижує врожайність зерна на 0,5 центнера з 1 га.

Ґрунтовий покрив дуже чутливий до тривалого впливу багатьох антропогенних факторів, і саме від діяльності людини значною мірою залежить рівень родючості. Людина завдає великої шкоди землям у процесі господарської та, в тому числі, виробничої діяльності. У результаті значні площі родючих ґрунтів стають непридатними для використання. Тобто ґрунт – дуже складна і вразлива система, що формувалася протягом століть, але може бути зруйнована шляхом неправильних дій людини за лічені роки, місяці і навіть дні. Тому своєчасне виявлення фактів безгосподарського використання земель і притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності є необхідною умовою їх належної охорони.

Варто додати, що ґрунти є незамінним природним ресурсом. Науці поки що невідомі шляхи заміни природних ґрунтів штучними. Тому завданням першочергової важливості було і

залишається підтримання здатності ґрунтів до самовідновлення в процесі ґрунтоутворення. Вони мають надзвичайну здатність: при правильному підході вони поліпшують свою родючість та підвищують продуктивність. Стан ґрунтового покриву сільськогосподарських ландшафтів є головним джерелом, що забезпечує сталий розвиток держави, а ґрунти – основне джерело харчових ресурсів для людства, головне багатство, від якого залежить наше життя. Отже, охорона родючості ґрунтів від безгосподарського використання, їх захист від глобальної деградації та опустелювання має стати пріоритетним завданням, розв'язання якого є обов'язковою умовою сталого і вископродуктивного розвитку не тільки сільськогосподарського виробництва, а й існування людини, збереження навколишнього природного середовища [22].

Отже, предметом злочинного безгосподарського використання земель слід вважати ґрунтовий покрив земель сільськогосподарського призначення. Це обумовлюється тим, що в результаті злочинної антропогенної діяльності страждає саме поверхневий родючий шар ґрунту, який завдяки своїм корисним властивостям є найбільш важливою складовою земель сільськогосподарського призначення.

### Література

1. Кримінальне право України: Загальна частина : підручник / Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, В.І. Тютюгін [та ін.] ; за ред. В.В. Сташиса, В.Я. Тація. – 4-те вид., перероб. і доп. – Х. : Право, 2010. – 456 с.
2. Нетеса Н.В. Поняття та ознаки предмета порушення правил охорони або використання надр / Н.В. Нетеса // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 4. – С. 307–311.
3. Гаухман Л.Д. Квалифікація преступлений : закон, теорія і практика / Л.Д. Гаухман. – М. : ЮрИнфоР, 2001. – 316 с.
4. Пинаев А.А. Курс лекцій по Общей части уголовного права. Книга 1. О преступлениях / А.А. Пинаев. – Х. : Харьков юрид., 2001. – 289 с.
5. Новоселов Г.П. Учение об объекте преступления: Методологические аспекты / Г.П. Новоселов. – М. : НОРМА, 2001. – 208 с.
6. Лашук Є.В. Предмет злочину в кримінальному праві : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / Є.В. Лашук. – К., 2005. – 20 с.
7. Бикмурзин М.П. Предмет преступления: теоретико-правовой анализ / М.П. Бикмурзин. – М. : Юрид-литинформ, 2006. – 184 с.
8. Российское уголовное право в 2 т.: Общая часть : учебник / под. ред. Л.Б. Иногамовой-Хегай, В.С. Комиссарова, А.И. Рарога. – М. : ТК Велби, Проспект, 2006. – Т. 1. – 516 с.
9. Говоруха О.М. До проблеми концептуалізації земельних відносин / О.М. Говоруха // Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства. – 2010. – Вип. 16. – С. 55–57.
10. Про охорону земель : Закон України від 19.06.2003 № 962-VI // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – Ст. 1431. – (Бібліотека офіційних видань).
11. Земельне право України / М.В. Шульга, Г.В. Анісімова, Н.О. Багай, А.П. Гетьман [та ін.] ; за ред. М.В. Шульги. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 368 с.
12. Кулинич П.Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні : монографія / П.Ф. Кулинич. – К. : Логос, 2011. – 688 с.
13. Шатохін А.М. Соціологія села / А.М. Шатохін. – К. : Науковий світ, 2000. – 271 с.
14. Економіка сільського господарства / В.К. Збарський, В.І. Мацибора, А.А. Чалий [та ін.] ; за ред. В.К. Збарського і В.І. Мацибори. – К. : Каравела, 2009. – 264 с.
15. Дрозд О.Ю. Земля як об'єкт земельних відносин / О.Ю. Дрозд // Адвокат (Наука і практика). – 2009. – № 1(100). – С. 24–26.
16. Мельник М.І. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / М.І. Мельник, М.І. Хавронюк. – 7-ме вид., перероб. та доп. – К. : Юридична думка, 2010. – 1288 с.
17. Кримінальний кодекс України: Науково-практичний коментар / Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, С.Б. Гавриш [та ін.] ; за заг. ред. В.Т. Маляренка, В.В. Сташиса, В.Я. Тація. – Вид. друге, перероб. та доп. – Х. : ТОВ «Одісей», 2004. – 1152 с.
18. Митрофанов І.І. Злочини проти довкілля / І.І. Митрофанов, А.М. Притула. – Суми : Університетська книга, 2010. – 205 с.
19. Матвійчук В.К. Кримінально-правова охорона навколишнього природного середовища (кримінально-правове та кримінологічне дослідження) : монографія / В.К. Матвійчук. – К. : Азимут Україна, 2005. – 464 с.
20. Шульга А.М. Кримінально-правова охорона земель від забруднення або псування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / А.М. Шульга. – Х., 2004. – 207 с.
21. Косанов Ж.Х. Правовая охрана земель сельскохозяйственного назначения : автореф. дис. на соискание уч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Ж.Х. Косанов. – Алма-Ата, 1983. – 24 с.
22. Цвіркун Н.Ю. Особливості предмета злочинного безгосподарського використання земель / Н.Ю. Цвіркун // Вісник Кримінологічної асоціації України. – 2015. – № 1. – С. 163–173.

### Анотація

**Корсун В. П.** Деякі аспекти предмета злочину за безгосподарське використання земель. – Стаття.

Статтю присвячено актуальній проблемі визначення предмета безгосподарського використання земель. У ній розглянуто наукові підходи до визначення предмета злочину, а також розкрито кримінально-правове значення предмета злочину. Детально проаналізовано сутність землі як екологічної, соціальної та економічної категорії. Визначено, що предметом злочинного безгосподарського використання земель слід вважати ґрунтовий покрив земель сільськогосподарського призначення. Це зумовлюється тим, що в результаті антропогенної діяльності страждає саме поверхневий родючий шар ґрунту.

**Ключові слова:** предмет злочину, безгосподарське використання земель, землі сільськогосподарського призначення, ґрунтовий покрив земель, родючість ґрунтів.

**Аннотация**

**Корсун В. П. Некоторые аспекты предмета преступления за безхозяйственное использование земель. – Статья.**

Статья посвящена актуальной проблеме определения предмета безхозяйственного использования земель. В ней рассмотрены научные подходы к определению предмета преступления, а также раскрыто уголовно-правовое значение предмета преступления. Детально проанализирована сущность земли как экологической, социальной и экономической категории. Определено, что предметом преступного безхозяйственного использования земель следует считать почвенный покров земель сельскохозяйственного назначения. Это объясняется тем, что в результате антропогенной деятельности страдает именно поверхностный плодородный слой почвы.

*Ключевые слова:* предмет преступления, безхозяйственное использования земель, земли сельскохозяйственного назначения, почвенный покров земель, плодородие почв.

**Summary**

**Korsun V. P. Some aspects of the crime subject for the non-economic use of lands. – Article.**

The article is devoted to the actual problem of determining the subject of landless utilization. It examines the scientific approaches to the definition of the subject of the crime, as well as the criminal and legal significance of the subject of the crime. The essence of the earth as an ecological, social and economic category is analyzed in detail. It has been determined that the land cover of agricultural land should be considered as the subject of criminal non-economic land use. This is due to the fact that as a result of anthropogenic activity suffers precisely the superficial fertile soil layer.

The subject of a criminal off-farm use of land should be considered the soil cover of agricultural land. This is due to the fact that as a result of criminal anthropogenic activity suffers precisely the superficial fertile layer of soil, which due to its useful properties is the most important agricultural land of agricultural land,

*Key words:* crime subject, landless utilization, agricultural land, soil cover, soil fertility.

## КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС, КРИМІНАЛІСТИКА

УДК 343.13

*А. П. Запоцький*  
кандидат юридичних наук,  
здобувач наукової лабораторії з проблем досудового розслідування  
Національної академії внутрішніх справ

### ОРГАНІЗАЦІЯ І ТАКТИКА ПРОВЕДЕННЯ ОБШУКУ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ КОРИСЛИВИХ ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ БУДІВНИЦТВА

Постановка проблеми. Розвиток будівництва як однієї з найбільших галузей матеріального виробництва в Україні щороку активізується, незважаючи на доволі складну політико-економічну ситуацію в державі, пов'язану з реформуванням і низкою інших дестабілізаційних чинників. Сфера будівництва традиційно пов'язана з великим обігом матеріальних цінностей, закупівлею та збереженням будівельних матеріалів, що є привабливим для вчинення злочинів у процесі виконання будівельних робіт. Сфера обігу в будівництві великої маси матеріальних цінностей викликає зацікавленість у кримінально орієнтованих осіб, які вчиняють корисливі злочини, переважно розкрадання шляхом шахрайства, привласнення чи розтрата.

Завданням статті є визначення напрямів ефективного проведення організації і тактики обшуку під час розслідування корисливих злочинів у сфері будівництва для виявлення документів, інших матеріальних носіїв інформації для можливості фіксації доказів про ознаки вчинення таких злочинів.

Виклад основного матеріалу. Отже, одним із основних завдань обшуку під час розслідування злочинів у сфері будівництва є виявлення документів та інших матеріальних носіїв інформації для фіксації доказів про ознаки вчинення злочинів (наприклад, матеріальне чи інтелектуальне підроблення, а також виявлення порушень у проектно-кошторисній документації, допущених забудовником у процесі будівництва та ін).

Маючи достатню підставу вважати, що в якомусь приміщенні чи в іншому місці знаходяться знаряддя злочину, предмети і цінності, здобуті злочинним шляхом, а також інші предмети або документи, які можуть мати значення для кримінального провадження, слідчий на підставі ст. 234 Кримінально-процесуального кодексу (далі – КПК) України проводить обшук для їх відшукування і вилучення [1].

Вимоги до проведення обшуку належать до загальних і зазначені в ст. 223 КПК України – це

встановлені законом найбільш суттєві правила проведення слідчих (розшукових) дій, дотримання яких покликано забезпечити законність і обґрунтованість їх проведення, досягнення їх мети та вирішення завдань кримінального провадження [1; 2, с. 368]. Слідчі (розшукові) дії проводяться лише після внесення відповідних відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі – ЄРДР) (ч. 2 ст. 214 КПК України) [1]. Слідчі (розшукові) дії можуть проводитися тільки в межах строків, передбачених ст. 219 КПК України, крім їх проведення за дорученням суду у випадках, передбачених ч. 3 ст. 333 КПК України. Будь-які слідчі (розшукові) дії, проведені з порушенням зазначеного правила, є недійсними, а встановлені внаслідок них докази – недопустимими (ч. 8 ст. 223 КПК України) [1].

Підставами для проведення обшуку є наявність достатніх відомостей, що вказують на можливість досягнення його мети (ч. 2 ст. 223 КПК України) [1]. Обшук житла чи іншого володіння особи, обшук особи здійснюються з обов'язковою участю не менше двох понять незалежно від застосування технічних засобів фіксування відповідної слідчої (розшукової) дії. Понятими не можуть бути потерпілий, родичі підозрюваного, обвинуваченого і потерпілого, працівники правоохоронних органів, а також особи, зацікавлені в результатах кримінального провадження.

Обшук і вилучення варто проводити в тих випадках, коли є підстави вважати, що необхідні документи не буде видано добровільно зацікавленими особами, або вони можуть бути навмисне зіпсовані, змінені чи знищені, а слідчого мало часу для отримання документів запитом.

Під час планування підготовчого етапу обшуку слідчий, передусім, повинен:

1) встановити особу, якій належить житло чи інше володіння, та особу, у фактичному володінні якої воно знаходиться;

2) отримати ухвалу слідчого судді про дозвіл на обшук житла чи іншого володіння особи (ч. 1



ст. 235 КПК України) [1]. Слідчий за погодженням із прокурором мусить звернутися із клопотанням до слідчого судді. До клопотання мають бути додані оригінали або копії документів та інших матеріалів, якими прокурор, слідчий обґрунтовує доводи клопотання, а також витяг з Єдиного реєстру досудових розслідувань щодо кримінального провадження, в межах якого подається клопотання (ч. 3 ст. 234 КПК України) [1];

3) визначити точне місце і час його проведення;

4) уточнити прикмети предметів, назву, зміст і зовнішній вигляд документів, з'ясувати можливі місця їх виявлення, а також місця можливого зберігання цінностей, необхідних для забезпечення відшкодування матеріально-го збитку;

5) окреслити коло учасників обшуку (працівники поліції, поняті та фахівці);

6) вирішити, які технічні засоби повинні використовуватися під час проведення відповідного обшуку, і забезпечити їх наявність.

Типовими місцями вчинення корисливих злочинів у сфері будівництва є місця:

1) вчинення дій щодо фальсифікації проектно-кошторисної документації (приміщення організації-підрядника, рідше організації-замовника будівельних робіт);

2) прийому грошових коштів пайовиків та інших категорій клієнтів (якщо це місце не збігається з офісом забудовника);

3) безпосереднього проведення будівельно-монтажних і ремонтних робіт (будівельні майданчики, складські приміщення, об'єкти будівництва або ремонту).

Отже, типовими місцями проведення обшуку та вилучення під час розслідування такої категорії злочинів доцільно вважати:

– приміщення замовника/виконавця будівельних/ремонтних робіт: бухгалтерію, юридичний, проектний, кошторисний відділи, архів тощо;

– кабінет керівника організації-збудовника;

– приміщення організації-контрагента;

– приміщення банків та інших кредитних установ;

– приміщення аудиторських організацій;

– місця проживання фізичних осіб – пайовиків та інших інвесторів;

– приміщення державних органів, що видають ліцензії;

– адміністративні, складські, виробничі, господарські та інші приміщення, за місцем проживання підозрюваних;

– приміщення слідчого органу, де здійснюється розслідування по зазначеному провадженні (під час вилучення у фізичних осіб-пайовиків та інших осіб, що володіють значущою для розслідування документацією та зацікавлені в наданні її слідчому).

Типовими об'єктами обшуку щодо досліджуваної категорії проваджень є відомості, що відбивають фактичний бік виробничої та фінансової діяльності організації, що проводить будівельні роботи з порушенням проектно-кошторисної та звітної документації. Такі відомості «проявляються» у вигляді:

– початкових варіантів документів, що брали участь у цивільно-правових угодах з інвесторами, які потім були редаговані;

– початкових варіантів проектно-кошторисної документації;

– чорнових записів, що відображають реальний облік обсягу та змісту будівельно-монтажних і ремонтних робіт;

– чорнових записів, що відображають розрахунок грошових коштів, що обертаються в кримінальній схемі: витрати, прибуток і (або) «відкати»;

– особистих нотаток та іншої інформації, що свідчить про наявність і характер латентних зв'язків між співучасниками;

– канцелярського приладдя і засобів офісної техніки, що використовувалися під час складання підроблених документів або документів, що відображають реальну ситуацію у сфері фінансово-господарської діяльності організації, що здійснює будівельні роботи тощо [3, с. 210].

Як відомо, у сучасних умовах провідну роль у веденні бухгалтерського обліку відіграє комп'ютерна техніка, оснащена сучасним програмним забезпеченням. Тому значна частина інформації, що має значення для розслідування, міститься у персональних комп'ютерах осіб, відповідальних за ведення бухгалтерського обліку та звітності, на електронних дисках зберігання інформації. Це викликає необхідність в їх вилученні (ч. 7 ст. 236 КПК України) для дослідження такої інформації, що знаходиться в електронному вигляді [2].

Отже, об'єктами обшуку є: документи, що містять необхідні реквізити, виконані в рукописному або друкованому вигляді, особисті записи, комп'ютерна техніка та знімні носії електронної інформації, що зберігають файли та свідчать про фактичні обставини злочину.

Необхідні документи, що встановлюють факт вчинення злочину, зазвичай, витребуються під час попередньої перевірки (на попередньому етапі розслідування). Однак, здебільшого, під час перевірки до слідчого надходять не оригінали, а ксерокопії таких документів. До того ж можуть надходити ксерокопії підроблених документів. Тому під час вилучення й обшуку бажано отримувати саме оригінали документів.

Мета обшуку полягає у виявленні, фіксації документів і предметів, які можуть мати значення для кримінального провадження.

За необхідності слідчий має право залучати до участі в проведенні обшуку підозрюваного, за-

хисника, представника й інших учасників кримінального провадження. До участі в обшуку також може залучатися спеціаліст, тобто особа, яка володіє спеціальними знаннями та навичками застосування технічних або інших засобів і надає консультації під час обшуку. Під час обшуку для вилучення документів доцільно залучення фахівця в галузі фінансової справи й економіки.

Зазвичай, обшук належить до невідкладних слідчих дій, мета яких може бути досягнута тільки з використанням чинника несподіваності. Проведення обшуку з урахуванням чинника раптовості є закономірним діалектичним проявом відображення у свідомості слідчого дій винних у приховуванні ознак злочину у вигляді приховування або фальсифікації проектно-кошторисної або звітної документації [3, с. 138]. Своєчасне проведення обшуку та виїмки гарантує повноту вилучення необхідних доказів. Тому завчасно викликати для участі в обшуку власника житла чи іншого володіння неможливо. Він може бути викликаний, наприклад, телефоном чи за допомогою іншого зручного для слідчого та для нього засобу, передбаченого ч. 1 ст. 135 КПК України, безпосередньо перед початком слідчої (розшукової) дії. Хоча такий механізм пов'язаний із втрачанням певного часу, що особа використовує для прибуття до місця проведення обшуку, проте дотримуються її права та вимоги ч. 1 ст. 236 КПК України.

Залежно від об'єкта, обшук поділяється на чотири види: обшук приміщень: житла чи іншого володіння особи; службових і виробничих приміщень підприємств, установ, організацій; обшук місцевості тощо; обшук особи (ч. 3 ст. 208 КПК України). Під час особистого обшуку в підозрюваного можуть бути виявлені гроші, документи, що засвідчують особу злочинця, листування, записи, з яких можна встановити його зв'язки, плани подальшої злочинної діяльності, а також інші документи та предмети, які можуть мати значення у розслідуванні злочинів у сфері будівництва (шахрайства, крадіжки тощо) [5, с. 107].

Варто пам'ятати, що зволікання із проведенням особистого обшуку дозволить затриманому знищити або викинути предмети, що викривають його. Підозрювані під час затримання можуть вдаватися до різних хитрощів. Тому потрібно уважно стежити за їхньою поведінкою, припиняти їх спроби до втечі і спроби позбутися електронних носіїв, документів. У приміщенні правоохоронного органу відразу ж після доставлення необхідно провести особистий обшук зі складанням відповідного протоколу, в якому детально описати вилучені об'єкти, що можуть бути речовими доказами як даної, так і попередньої злочинної діяльності (наприклад, записні книжки, записки, документи, електронні носії інформації, мобільні телефони тощо). Якщо ж підозрюваному під час затримання

вдалося викинути ті чи інші предмети, документи, то необхідно негайно зробити огляд місця події та зафіксувати вилучення викинутих об'єктів, скласти протокол. Доцільно провести обшук і за місцем проживання затриманого.

Найефективнішим варто вважати проведення групових обшуків, тобто одночасне проведення серії обшуків за місцем проживання підозрюваного, на дачах, у підсобних приміщеннях, сховищах і транспортних засобах. Раптовість групового обшуку позбавляє зацікавлених осіб можливості попередити один одного про небезпеку й заховати або знищити предмети. Для проведення такої тактичної операції створюється необхідна кількість слідчо-оперативних груп. Координувати діяльність таких груп повинен слідчий.

На обрання організаційних і тактичних прийомів проведення обшуку в провадженнях досліджуваної категорії впливають такі чинники: об'єкти, на яких слід проводити обшук (об'єкти обшуку); предмети та документи, які потрібно вилучати (об'єкти пошуку); послідовність і конкретні терміни проведення кожної слідчої дії. Відповідні дані можуть бути одержані кримінально-процесуальним шляхом і міститися в матеріалах кримінального провадження (у показаннях та інших повідомленнях громадян і посадових осіб, заявах, поясненнях, рапортах), у протоколах слідчих (розшукових), негласних слідчих (розшукових) дій тощо. Такі дані також можуть бути отримані оперативно-розшуковим шляхом. Важливим є те, що докази, на підставі яких виноситься клопотання про проведення обшуку, повинні відповідати вимогам допустимості (ст. 86–88 КПК України) [1].

Висновок. Отже, для ефективної організації і тактики проведення обшуку під час розслідування корисливих злочинів у сфері будівництва необхідно врахувати наявні підстави, що закріплені у КПК, і дотримуватись вимог КПК щодо проведення обшуку, заздалегідь визначати об'єкти обшуку для використання чинника несподіваності. Також важливим є залучення необхідних спеціалістів (з комп'ютерної техніки та фахівців у галузі фінансової справи й економіки), проведення одночасно групових обшуків, що позбавляє зацікавлених осіб можливості попередити один одного про небезпеку й заховати або знищити предмети, що свідчать про ознаки вчинення злочину.

#### Література

1. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13 квітня 2012 р. № 4651–VI.
2. Кримінальний процес: [підручник] / Ю.М. Грошевий, В.Я. Тацій та ін. ; за ред. В.Я. Тація та ін. – Х. : Право, 2013. – 824 с.
3. Задерако С.В. Особенности расследования корыстных преступлений в сфере строительства, связанных с фальсификацией проектно-сметной и отчетной документации : дисс. ... канд. юрид. наук : спец.

12.00.12 «Криминалістика; судово-експертна діяльність; оперативно-розшукова діяльність» / С.В. Задерако ; Ростовський юридический інститут Міністерства внутрішніх дел Росії. – Ростов-на-Дону, 2013. – С. 140.

4. Розин А.Н. Расследование мошенничества в сфере жилищного строительства: дисс. ... канд. юрид. наук. : спец. 12.00.09 «Уголовный процесс; криминалистика и судебная экспертиза; оперативно-розшуковая деятельность» / А.Н. Розин ; Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова. – М., 2009. – 194 с.

5. Макарова Н.Ю. Методика расследования мошенничества, совершенного в сфере малоэтажного строительства : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.12 «Криминалістика; судово-експертна діяльність; оперативно-розшукова діяльність» / Н.Ю. Макарова ; Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Росії. – Санкт-Петербург, 2014. – 183 с.

#### Анотація

*Запотоцький А. П.* Організація і тактика проведення обшуку під час розслідування корисливих злочинів у сфері будівництва. – Стаття.

У статті розкриті особливості організації і тактики проведення обшуку під час розслідування корисливих злочинів у сфері будівництва, мета обшуку, вимоги та підстави проведення обшуку, планування підготовчого етапу обшуку слідчим, типові місця вчинення корисливих злочинів у сфері будівництва, доцільні об'єкти обшуку, види обшуку, участь спеціалістів, чинники, що впливають на обрання організаційних і тактичних прийомів проведення обшуку.

*Ключові слова:* сфера будівництва, злочини, обшук, корисливі злочини, матеріальні носії інформації, підроблення, документація, докази.

#### Аннотация

*Запотоцкий А. П.* Организация и тактика проведения обыска при расследовании корыстных преступлений в сфере строительства. – Статья.

В статье раскрыты особенности организации и тактики проведения обыска при расследовании корыстных преступлений в сфере строительства, цель обыска, требования и основания проведения обыска, планирование подготовительного этапа обыска следователем, типичные места совершения корыстных преступлений в сфере строительства, возможные целесообразные объекты обыска, виды обыска, участие специалистов, факторы, влияющие на выбор организационных и тактических приемов проведения обыска.

*Ключевые слова:* сфера строительства, преступления, обыск, корыстные преступления, материальные носители информации, подделка, документация, доказательство.

#### Summary

*Zapototsky A. P.* The organization and tactics of the search in the investigation of selfish crimes in the construction industry. – Article.

The article reveals the specifics of the organization and tactics of the search in the investigation of self-serving crimes in the construction sector, the purpose of the search, the requirements and grounds for the search, the planning of the preparatory stage of the search by the investigator, typical places of committing crimes of self-interest in the construction sector, possible expedient search objects, types of search, participation specialists, factors influencing the election of organizational and tactical methods of conducting a search.

*Key words:* sphere of construction, crimes, search, mercenary crimes, material carriers of information, forgery, documentation, evidence.

## МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 347.962:341.1

**О. В. Саленко**  
кандидат юридичних наук,  
асистент кафедри правосуддя юридичного факультету  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

### СУДОВЕ АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ КРІЗЬ ПРИЗМУ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ

Належне функціонування системи органів судової влади в Україні забезпечується існуванням специфічних принципів їх організації та діяльності. Паралельно із відносинами, які пов'язані з відправленням правосуддя, існують й інші відносини, які реалізуються в результаті управлінської, кадрової діяльності, забезпечення внутрішньої організаційної структури тощо. Діяльність щодо належної організації роботи суду, а також здійснення ефективних адміністративних функцій, мають важливе значення для вдосконалення вітчизняної системи правосуддя, підвищення її ефективності, прозорості та доступності.

Однозначного підходу до визначення правового статусу такого центрального інституту судової влади, як інститут судового управління (адміністрування) на рівні сучасної правової доктрини не вироблено. У різні періоди наукового обґрунтування та нормативного закріплення набули поняття судового управління, судового адміністрування, організаційного керівництва судами, організаційного забезпечення діяльності судів.

У межах національної та закордонної доктрини теоретичні та практичні питання здійснення адміністративних повноважень у судовій системі досліджують: В.Д. Бринцев, О.Ю. Дудченко, Л.М. Москвич, С.Ю. Обрусна, Пітер Г. Соломон (молодший), Д.М. Притика, А.А. Стрижак, О.В. Федькович, С.Г. Штогун, інші науковці та практики.

Відповідно до положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII (далі – Закон), діяльність у сфері управлінських відносин у судовій системі обумовлюється дефініцією «організаційне забезпечення діяльності судів». Так, р. XI Закону «Організаційне забезпечення діяльності судів» урегульовано загальні питання забезпечення діяльності судів, систему забезпечення функціонування судової влади, засади фінансування судів, питання щодо державної служби в системі правосуддя, оплати праці державних службовців у судах, органах і установах системи правосуддя, їх соціальні гарантії, правовий статус Державної судової адміністрації України (далі – ДСА України), її тери-

торіальних органів, структуру та повноваження апарату суду, служби організаційного забезпечення роботи й охорони суду.

А.А. Стрижак визначає організаційне забезпечення судів як реалізацію дій щодо задоволення потреб судової системи, надання їй достатніх матеріальних засобів здійснення функції з відправлення повного і незалежного правосуддя в державі, та стверджує, що організаційне забезпечення судів є складовою частиною судового управління [1, с. 29]. Таку позицію підтримує С.Ю. Обрусна, яка зазначає, що поняття «судове управління» охоплює як діяльність з організаційного керівництва судами, так і організаційне забезпечення судів. Воно більш широко охоплює всі напрями управлінської діяльності в судовій сфері й вартє законодавчого закріплення [2, с. 18]. Водночас Л.М. Москвич підкреслює недоцільність віднесення організаційного забезпечення судів до управлінської діяльності. Він зауважує, що, згідно з Конституцією України, фінансування судової системи здійснює держава. Конституційна норма є гарантією, і вона повинна додержуватись незалежно від бажань державних органів управління. Джерелом конституційних норм є воля народу, і держава має її виконувати. Держава не повинна використовувати свій обов'язок щодо фінансування судової системи як важіль впливу (або управління) судовою системою [3, с. 318].

Окрім «управління», часто вживаним є поняття «адміністрування». Зважаючи на те, що в перекладі з латинського “administration” означає «управління», більшість дослідників ототожнюють поняття «управління» й «адміністрування». Вартою уваги є позиція, згідно з якою, «управління – це упорядкування системи, а адміністрування – це керування конкретними, окремими елементами такої системи, це власне практична діяльність, технологічний процес підготовки, прийняття і виконання управлінських рішень» [4, с. 141]. На позначення управлінської діяльності в судовій сфері та забезпечення адміністрування в судовій системі наукового обґрунтування та нормативного закріплення набули поняття «судо-



ве управління», «організаційне управління судами», «організаційне забезпечення судів», тому в різних джерелах зустрічаються різні поняття.

Змістовним є визначення судового адміністрування як різновиду соціального управління, що поєднує в собі ознаки державного управління і самоуправління та охоплює діяльність з організаційного управління судами, організаційного забезпечення функціонування судів відповідно до Конституції та законів України [5, с. 39]. О. Ю. Дудченко обґрунтовує потребу у використанні терміну «адміністрування в суді», який слід розуміти як цілеспрямовану практичну діяльність осіб, які займають адміністративні посади в певному суді, що передбачає керування конкретним окремим елементом судової системи й полягає в технологічному процесі підготовки, прийняття й виконання управлінських рішень, спрямованих на забезпечення належного функціонування суду з метою ефективного відправлення правосуддя [6, с. 5]. Д.М. Притика досліджує поняття судового управління, що не поширюється на сферу правосуддя, здійснюваного судом, і має своїм предметом питання організації судових органів, відбору суддів і присяжних; управління кадрами судових органів; вивчення й узагальнення судової практики; організації роботи з ведення судової статистики [7, с. 174].

У теорії управління сутність управлінської діяльності сформульовано так: «Під управлінням розуміється систематичний вплив суб'єкта управління (системи, що управляє) на соціальний об'єкт (підсистему, якою управляють), забезпечуючи при цьому нормальне функціонування і досягнення поставленої мети» [8, с. 12].

Головну роль у судовому управлінні (адмініструванні) відіграє так званий адміністративний корпус, який на національному рівні представлений ДСА України, її територіальними органами, які забезпечують управління цілісною організацією – системою судової влади; головою суду, керівником апарату суду та працівниками апарату суду, які забезпечують управління (адміністрування) на рівні окремого суду. Саме співпраця вищезазначених органів і посадових осіб формує чітку взаємодію суддів і державних службовців судової установи.

З огляду на таку систему органів судового управління (адміністрування) погоджуємось із позицією, що питання вдосконалення судового управління можна розглядати у двох аспектах: у широкому – як управління цілісною організацією-системою й у вузькому – як управління в межах оптимізації роботи такого окремого структурного елемента, як суд [9, с. 362; 10, с. 75]. Інститут судового управління може бути проаналізований на трьох рівнях: 1) технічний рівень – рівень управління апаратом суду. Це технічний рівень судо-

вого управління, керівництво ним покладено на керівника судовим апаратом. На такому рівні виконується допоміжна робота, необхідна для ефективного функціонування суду; 2) управлінський рівень – рівень управління судом. Керівником такого рівня є голова суду, на якого покладається внутрішнє керівництво і координація роботи суду, узгодження різних форм діяльності та спрямованості діяльності апарату суду і корпусу суддів на досягнення єдиної мети функціонування суду – надання якісних судових послуг; 3) інституційний рівень – рівень судової системи. Найвищий рівень судового управління, на якому формулюються цілі, опрацьовуються стратегічні рішення, координується робота всіх елементів судової системи. Керівництво такого рівня взаємодіє із зовнішнім середовищем, приймає управлінські рішення для адаптування з ним судової системи [11].

Відповідно до міжнародних стандартів, адміністрування й організація системи судів має бути побудована в такий спосіб, щоб уникнути або взагалі виключити можливість прямого чи непрямого впливу влади чи інших сторін на виконання суддями своїх функцій [12, с. 72–73]. Суди можуть бути достатньо незалежні, лише якщо вони мають окремий бюджет і адмініструються органом, незалежним від виконавчої та законодавчої влади [13, с. 228]. Правовий статусу ДСА України як органу, незалежного від виконавчої та законодавчої влади, що належить до системи центральних органів судової влади, відповідає міжнародним стандартам.

Європейська комісія за демократію через право у своїх рекомендаціях і висновках наголошує на необхідності підпорядкування ДСА України незалежному органу суддівського самоврядування та рекомендує закріпити на законодавчому рівні положення про встановлення судового адміністрування основним елементом суддівського самоврядування. Деякою мірою така рекомендація знайшла своє відображення в Законі України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 р., положення якого в цій частині були збережені після внесення законодавчих змін 2015 р., де забезпечувалося співвідношення правового статусу ДСА України та правового статусу вищих органів суддівського самоврядування. ДСА України була підзвітна з'їзду суддів України, а в період між з'їздами суддів – Раді судів України.

Водночас із прийняттям Закону 2016 р. ДСА України стала підзвітною Вищій раді правосуддя в межах, визначених законом. У зазначеному вбачається обмеження повноваження органів суддівського самоврядування щодо контролюючої діяльності стосовно органів судового адміністрування (управління) та посилення впливу органів врядування судової влади.

У Висновку Першої експертної комісії Міжнародної Асоціації Суддів «Адміністрація суду в кон-

тексті незалежності суддів» 1981 р. закріплено, що кількість суддів і персоналу суду має бути встановлена законом чи певним статутним документом, складеним з урахуванням думки суддів (судової влади), та базуватися на єдиному критерії. Такими повноваженнями, у межах вивчення кадрових питань апаратів судів, наділена ДСА України.

Позитивний досвід удосконалення судового управління мають Сполучені Штати Америки (Національна асоціація судового менеджменту) і Канада (Асоціація адміністраторів судів Канади). На міжнародному рівні створено Міжнародну асоціацію судових адміністраторів.

Одним з елементів судового управління (адміністрування), що впливає на ефективність, незалежність і доступність судової влади, є діяльність окремих суб'єктів управління (адміністрування) на рівні окремого суду. Результатом цього стало вироблення в багатьох країнах стандартів судового управління з метою їх дотримання на практиці. Наука адміністрування суду значною мірою будується на принципах і правилах здорового глузду, однак не всі її постулати є абсолютно очевидними і зрозумілими – багато з них передбачають необхідність внесення змін у традиційні способи управління роботою судів. Способи, які використовуються різними судами в різних країнах для виконання тих чи інших робочих завдань, дуже різняться, однак існує певний консенсус щодо ключових принципів і критеріїв, яким має відповідати суд із добре організованою системою управління [14].

Основними принципами та критеріями судового адміністрування є забезпечення належних умов для справедливого відправлення правосуддя та винесення суддями своєчасних, чітких і добре обґрунтованих судових рішень, які є зрозумілими як для учасників справ, так і для широкого загалу. Для досягнення такої мети і забезпечення ефективного здійснення судового адміністрування в межах окремого суду необхідне виконання таких завдань: 1) зведення до мінімуму обсягу несуддівських (адміністративних) функцій, які виконують судді, шляхом забезпечення належного виконання таких функцій працівниками апарату суду. Роботою працівників апарату суду мають керувати професійні судові адміністратори (керівники апарату), тоді як голова суду повинен здійснювати лише загальний нагляд за роботою адміністративного апарату суду, а не приділяти увагу вирішенню всіх управлінських і адміністративних питань особисто; 2) забезпечення максимальної доступності до суду для користувачів і відвідувачів завдяки запровадженню такої моделі, згідно з якою, відвідувачі суду розглядаються як клієнти, які звертаються до суду для отримання необхідних їм послуг правосуддя; 3) забезпечення ефективної роботи всіх підрозділів і служб судів

шляхом реорганізації та автоматизації робочих процесів [15, с. 21].

Управління судом може бути розглянуто у двох вимірах: технічному – як управління апаратом суду, та адміністративному – як управління судовою установою загалом. Міжнародними стандартами в управлінській сфері визнається функціонування практично в кожному окремому суді цілком автономної системи судового адміністрування діяльності апарату судів через керуючих справами – судових адміністраторів [16, с. 47]. До функцій голів щодо судового управління належать «керування» суддями та «координація» діяльності судового адміністратора.

Однією з характерних рис сучасного і добре організованого суду є чіткий розподіл функцій між суддями й адміністративним персоналом, а також між головою суду й адміністратором суду (керівником апарату). Процес виведення адміністративних функцій за межі службових обов'язків суддів спричинений двома міркуваннями, перше з яких стосується цінності робочого часу суддів, а друге – бажання уникнути конфліктів інтересів – як реальних, так і потенційних.

Процес перебирання судовими адміністраторами на себе всього спектру адміністративних функцій, зокрема й функцію нагляду за роботою всіх інших працівників суду (працівників канцелярії, стенографістів і секретарів суду), був поступовим і супроводжувався дедалі більшим розмежуванням функцій між рядовими представниками суддівського корпусу й іншими працівниками судів [17].

У більшості західних країн відповідальність за поточне управління роботою суду, зокрема й управління роботою персоналу, покладається на судових адміністраторів. Проте характер взаємовідносин між судовим адміністратором (керівником апарату) та головою суду в кожному суді може бути різним залежно від особистісних якостей голови суду та пануючої культурної моделі. Є такі очільники судів, які воліють особисто контролювати всі адміністративні питання, пов'язані з роботою суду, інші ж визнають, що робота суду стане набагато ефективнішою, якщо вони делегуватимуть певні обов'язки керівнику апарату й обмежуватимуться загальним наглядом. У деяких судах підтримується традиція колективної співпраці, згідно з якою, всі зусилля працівників, незалежно від посадової ієрархії, спрямовуються на досягнення спільної мети. Проте існують й інші суди, в яких посадова ієрархія підтримується доволі жорстко [16].

Позитивний результат діяльності судових адміністраторів, зокрема на національному рівні, можливий за умови високого професійного рівня судового адміністратора, високого рівня матеріального забезпечення судів, забезпечення заходів кар'єрного стимулювання службовців щодо зайняття поса-

ди судового адміністратора. Ефективне, а не декларативне делегування функцій керівникам апаратів судів, зокрема, щодо кадрових питань, бюджетного планування і підготовки бюджетних запитів, сприятиме тому, що в очільників судів буде достатньо часу та можливостей для реалізації своїх процесуальних обов'язків судді. Вони витратять менше часу на спілкування із представниками інших гілок влади і менше будуть перебувати у сфері впливу потужних політичних і фінансових груп, що, своєю чергою, сприятиме формуванню культури незалежності судів і суддів.

За результатами аналізу положень законодавства України про судоустрій і статус суддів, функцію судового адміністрування (управління) в межах окремого суду покладено на голову суду, апарат суду та безпосередньо на керівника апарату суду. У такому контексті погоджуємось із Л.М. Москвич, що, як і на загальносистемному рівні, спостерігається біцентризм судового управління [9, с. 366].

Адміністративними посадами є ті посади, яким властиві управлінські, тобто адміністративні повноваження. Так, для адміністративної посади властивим є не будь-який комплекс прав і обов'язків, а саме такий, що притаманний керівникові та направлений на організаційне керівництво. В юридичній науці обґрунтовується, що однією із конститутивних ознак адміністративної посади в судовій системі України є ознака про те, що закріплені за відповідною адміністративною посадою повноваження мають загальний характер і поширюються на всі позапроцесуальні відносини в суді [6, с. 8].

На рівні міжнародних стандартів у частині регулювання судового управління (адміністрування) існує позиція, за якої, якщо на суддів покладається відповідальність за управління судами, то вони мають одержати відповідну підготовку, і їм повинна надаватись необхідна допомога для виконання такого завдання. У будь-якому разі важливо, щоб відповідальність за всі адміністративні рішення, які безпосередньо впливають на функціонування судів, поклали на самих суддів [18].

Засади теорії ефективності управління зумовлюють потребу в координації функцій її носіїв – голови суду й керівника апарату – для досягнення єдиної мети – успішного функціонування суду. У контексті досліджуваного питання варто провести аналіз положень національного законодавства про судоустрій і статус суддів на предмет їх відповідності міжнародним стандартам. Згідно зі ст. 20 Закону, адміністративними посадами в суді вважаються посади голови суду та заступника (заступників) голови суду. Обрання суддів на адміністративні посади в судах і звільнення їх з таких посад забезпечується зборами суддів відповідного суду з числа суддів такого суду.

Найважчий на рівні національного законодавства порядок обрання голови місцевого суду, його заступника, голови апеляційного суду, його заступників, голови вищого спеціалізованого суду, його заступників шляхом таємного голосування більшістю від кількості суддів, які працюють у відповідному суді, сприяє належній реалізації інтересів суддівського самоврядування. Зазначений порядок зміцнює авторитет такої організаційної форми суддівського самоврядування, як збори суддів відповідного суду, та, крім того, унеможлиблює будь-який вплив на вирішення питань внутрішньої діяльності судів, що, з-поміж іншого, відповідає загальноновизнаним міжнародним стандартам і рекомендаціям європейських експертів.

Положеннями Висновку Першої експертної комісії Міжнародної Асоціації Суддів «Призначення і роль голів судів» (Мадрид, 23–27 вересня 2001 р.) встановлено, що голова суду має бути суддею. Очільники судів повинні обиратися з-поміж осіб, які вже працюють у такому суді. Функції голів судів і їхня компетенція має бути чітко визначена в законодавстві або в інших документах в такий спосіб, щоб вони могли діяти цілком незалежно. Незалежність голови суду під час виконання ним його адміністративних функцій має захищатися так само, як і незалежність інших суддів під час виконання ними власне суддівських функцій. Він не може бути звільнений чи переведений до закінчення терміну перебування на посаді голови. Голова суду повинен здійснювати свої адміністративні функції в такий спосіб, щоб не зашкодити незалежності інших суддів, і не впливати на суддів під час виконання ними суддівських функцій. Пріоритет голів судів в адміністративній площині не повинен впливати на розгляд справ і прийняття суддями рішень. Практика і процедурні правила мають унеможливлювати незаконний вплив на інших суддів голови суду. Законодавчо чи в інший спосіб має бути встановлено, що голова суду перед прийняттям рішень, які стосуються організації роботи або структури суду, повинен порадитися із суддівським корпусом. Щодо питань бюджету, а також фондів, необхідних для функціонування суду, то вони мають бути наявними в достатній кількості й не бути засобом тиску на суддів. Голова суду повинен знати про потреби суддів, необхідні для нормальної роботи суду [12, с. 72–73].

П. 13 Монреальської універсальної декларації про незалежність правосуддя (Перша світова конференція по незалежності правосуддя, Монреаль, 1983 р.) встановлено: якщо закон передбачає пряме призначення судді на посаду в суді, то таке призначення є внутрішньою адміністративною функцією, що здійснюється самими суддями або вищою радою суддів, якщо такий орган існує.

Київські Рекомендації Організації з безпеки і співробітництва в Європі щодо незалежності судо-



вої системи в країнах Східної Європи, Південного Кавказу та Центральної Азії (Київ, 23–25 червня 2010 р.) закріплюють такі основні стандарти щодо діяльності голів судів: роль голів судів повинна бути жорстко обмежена до такого: вони можуть лише мати суддівські функції, рівнозначні тим, які виконують інші судді; голови судів не повинні втручатися в здійснення судочинства іншими суддями та не можуть брати участь у доборі суддів; не можуть втручатися в процес визначення суддівської винагороди; можуть мати представницькі й адміністративні функції, зокрема й контроль над несуддівським персоналом; адміністративні повноваження потребують навчання управлінським навичкам; голови судів повинні бути призначеними на обмежену кількість років із можливістю одного повторного призначення; добір голів судів повинен бути прозорим, доречним буде, щоб судді окремого суду обирали голову цього суду [19, с. 74].

Зважаючи на вищезазначене, зауважимо, що передбачений законодавством України про судоустрій і статус суддів порядок зайняття суддями адміністративних посад у судах відповідає міжнародним стандартам і рекомендаціям європейських експертів.

Окрім того, позитивним результатом ухвалення нового законодавства України про судоустрій і статус суддів 2016 р. є закріплення підстав для зміщення судді з адміністративної посади, на що неодноразово звертали увагу європейські експерти. Так, відповідно до ч. 5 ст. 20 Закону, підставами для звільнення судді з адміністративної посади є: 1) його заява; 2) триваюче незадовільне виконання обов'язків голови суду, заступника голови суду відповідно; 3) систематичне або грубе одноразове порушення закону під час виконання обов'язків голови суду, заступника голови суду відповідно.

Окрему увагу варто приділити строку перебування судді на адміністративній посаді в суді. Питання, пов'язані з організацією ефективної роботи суду, зі здійсненням управлінських функцій мають велике значення для забезпечення здійснення справедливого й об'єктивного правосуддя, забезпечення незалежності суддів під час розгляду судових справ. Аналіз норм Закону, зокрема ст. ст. 24, 29, 34, 39, 42 та 43, що визначають повноваження суддів, які перебувають на адміністративних посадах у судах, дозволяє дійти висновку щодо складності та численності завдань адміністрування в суді. А тому строк перебування судді на адміністративній посаді має бути достатнім для належної реалізації повноважень, закріплених за такою адміністративною посадою, та сприяти системному поступовому розвитку органів судової влади. Крім того, варто підкреслити складність процедури обрання суддів на адміністративні посади в суді.

Досить виправданими є зміни до законодавства України про судоустрій і статус суддів у 2016 р. в частині збільшення строку перебування суддів на

адміністративних посадах у судах до трьох років (до того голова місцевого суду, його заступник, голова апеляційного суду, його заступники, голова вищого спеціалізованого суду, його заступники обиралися на посади строком на два роки).

Водночас дискусійним є формулювання ст. ст. 20, 40, 42, 43 Закону в їх взаємозв'язку. Так, ч. 3 ст. 20 Закону встановлено трирічний строк перебування на адміністративних посадах голів і заступників голів місцевих, апеляційних і вищих спеціалізованих судів. Натомість ч. 2 ст. 40, ч. 3 ст. 42, ч. 1 ст. 43 Закону строк повноважень Голови Верховного Суду України та його заступника, голови касаційного суду та його заступника становить чотири роки. Зважаючи на положення ч. 2 ст. 52 Закону, яким передбачено єдність статусу судді в Україні незалежно від місця суду в системі судоустрою, вважаємо, що строки перебування на всіх адміністративних посадах суддів судової системи мають бути уніфіковані та, ймовірно, становити чотири роки.

Щодо функціональних повноважень голови суду в частині забезпечення судового управління (адміністрування), то цілком логічними є зауваження В.Д. Бринцева, який пропонує виділити в голів судів усіх рівнів дві групи функцій – менеджменту (управління апаратом суду) й організаційного забезпечення правосуддя [20, с. 161–162]. У контексті наведеного варто зазначити, що рекомендації міжнародних експертів установлюють, що голова суду може здійснювати нагляд за суддями лише в межах адміністративних питань (питань управління судом) [21, с. 25].

Заслуговує на увагу думка Л.М. Москвич, що сфера управління на рівні окремого суду може бути досліджена у двох ракурсах: а) управління судом як організацією; б) управління роботою окремого судді [9, с. 362].

Дослідження питання в межах управління роботою окремого судді варто розглядати в контексті функціонування Єдиної судової інформаційної (автоматизованої) системи (раніше – автоматизована система документообігу суду – О. С.). Щодо цього міжнародні стандарти зауважують, що розподіл справ між суддями в судах, до яких вони належать, є внутрішньою справою судової адміністрації [22, с. 22]. Розподіл справ повинен здійснюватися головою суду, або іншим судовим органом, або випадковим порядком, згідно зі встановленою законом чи статутним документом процедурою. Встановлення єдиної загальної системи є неможливим, оскільки в кожній країні така процедура залежить від багатьох чинників. А втім, якщо така загальна система буде прийнята, то вона має гарантувати незалежність судді та попереджати свавілля. Крім того, доцільно керуватися рекомендацією європейських експертів стосовно того, «щоб розподіл справ окремим суддям базувався на максимально об'єктивному та прозо-



рому критерії, встановленому заздалегідь законом або спеціальними нормативними актами на основі закону, наприклад, у судових правилах. Винятки повинні бути вмотивовані» [23, с. 675]. Міжнародні експерти наголошують, що лише судді мають відповідати за розподіл судових справ між окремими суддями або групами суддів згідно із законодавством або правилами суду [22, с. 26].

З огляду на наведені вказівки міжнародних експертів щодо врегулювання на національному рівні питань управління роботою окремого судді виправдано можна зазначити, що закріплена національним законодавством про судоустрій і статус суддів Єдина судова інформаційна (автоматизована) система, з урахуванням визначених законодавством винятків щодо порядку її функціонування, цілком відповідає загальновизначеним міжнародним стандартам і не порушує принцип незалежності правосуддя.

У підсумку зауважимо, що адміністративні посади в судах повинні обіймати судді, призначені органами суддівського самоврядування. Функції голови суду мають бути обмежені представницькими повноваженнями і контролем діяльності апарату суду. Голова суду повинен репрезентувати суд як орган державної влади, а представником суду як юридичної особи має бути керівник апарату суду. Належне забезпечення діяльності судів є однією з гарантій незалежності судів і суддів. Про належне забезпечення діяльності судів мусить дбати ДСА України та її територіальні управління. Апарат суду та його керівництво мають бути належним чином організованими і висококваліфікованими для того, щоб голова суду та судді не переймалися адміністративними і господарськими питаннями. Апарат має відповідати за належне технічне оснащення приміщень суду, організацію їх ремонту, ведення діловодства і судової статистики, виклик учасників процесу, народних засідателів, присяжних, привід до суду підсудних, що утримуються під вартою, фіксування судового процесу технічними засобами тощо. Нагляд за забезпеченням діяльності судів мають здійснювати органи суддівського самоврядування або самоорганізації судової влади. Підбір помічників суддів і керівництво їхньою діяльністю можуть здійснювати самі судді. Якість правосуддя значно залежить від того, скільки часу суддя витрачає на вирішення судових справ. Для ефективної організації робочого часу судді мають бути звільнені від вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням діяльності суду.

Проведений аналіз питань функціонування інституту судового адміністрування дозволяє дійти висновку, що єдиного стандарту побудови інституту судового адміністрування (управління) не існує. Доведено, що положення національного законодавства про судові адміністру-

вання щодо визначення правового статусу ДСА України як органу, незалежного від виконавчої та законодавчої влади; порядку функціонування інституту судового адміністрування на рівні окремого суду; функціонування Єдиної судової інформаційної (автоматизованої) системи тощо здебільшого відповідають міжнародним стандартам. Беручи до уваги досвід іноземних держав, варто зазначити необхідність розвитку такого інституту на національному рівні як у межах законодавства, так і в порядку проведення наукових досліджень.

### Література

1. Стрижак А.А. Судове управління в Україні: теоретичні основи і правове регулювання : [монографія] / А.А. Стрижак. – Ужгород : Патент, 2004. – С. 29.
2. Обрусна С.Ю. Адміністративно-правові засади судової реформи в Україні: теорія, історія, сучасність : [монографія] / С.Ю. Обрусна. – Харків : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2010. – С. 18.
3. Москвич Л.М. Проблеми підвищення ефективності судової системи : дис. ... д. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / Л.М. Москвич ; Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. – Харків, 2011. – С. 318.
4. Дудченко О.Ю. Адміністрування в судовій системі: поняття та перспективи реформування / О.Ю. Дудченко // Юрист України. – 2013. – № 2 (23). – С. 138–143.
5. Обрусна С.Ю. Система судового управління : поняття та правова характеристика / С.Ю. Обрусна // Наше право. – 2010. – № 2. – С. 37–41.
6. Дудченко О.Ю. Правовий статус осіб, які займають адміністративні посади в судовій системі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура» / О.Ю. Дудченко ; Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. – Харків, 2013. – С. 5.
7. Притика Д.М. Правові засади організації і діяльності господарської юрисдикції та шляхи їх удосконалення / Д.М. Притика. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2003. – С. 174.
8. Аленочкин В.И. Социология управления / В.И. Аленочкин. – Чита : ЧГУ, 2004. – С. 12.
9. Москвич Л.М. Ефективність судової системи: концептуальний аналіз : [монографія] / Л.М. Москвич. – Харків : Видавництво «ФІНН», 2011. – 384 с.
10. Соломон Пітер Г. (молодший). Судове адміністрування і якість правосуддя / Пітер Г. Соломон // Судова апеляція. – 2009. – № 3 (16). – С. 73–83.
11. Москвич Л.М. Україні потрібна концепція судового управління / Л.М. Москвич // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2012. – № 9. – С. 84–92 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/bmju\\_2012\\_9\\_13.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/bmju_2012_9_13.pdf).
12. Висновок Першої експертної комісії Міжнародної асоціації суддів «Призначення і роль голів судів» (2001 р.) // Міжнародні стандарти незалежності суддів : зб. документів. – К. : Поліграф-Експрес, 2008. – С. 72–73.
13. Висновок № 10 (2007 р.) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо судової ради на службі суспільства : ухвалений 21–23 листопада 2007 р. // Міжнародні стандарти у сфері судочинства. – К. : Істина, 2010. – С. 220–234.
14. Robert W. Tobin. Creating the Judicial Branch: the Unfinished Reform / Robert W. Tobin. – Williamsburg, Virginia : National Center for State Courts, 1999.

15. Alexander B. Aikman. *The Art and Practice of Court Administration* / Alexander B. Aikman. – Baton Rouge : CRC Press, 2007. – P. 16–27.

16. Brian J. Ostrom. *Trial Courts as Organisations* / Brian J. Ostrom. – Philadelphia : Temple University Press, 2007. – P. 47.

17. Перрі С. Міллер. Система судового адміністрування в Канаді / Perry S. Millar and Carl Baar. *Judicial Administration in Canada*. – Кінгстон і Монреаль : Видавництво McGillQueen's Press, 1981. – 452 с.

18. Висновок № 2(2001 р.) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо фінансування та управління судами у контексті ефективності судової влади та ст. 6 Європейської конвенції з прав людини // Міжнародні стандарти у сфері судочинства. – К. : Істина, 2010. – С. 147–149.

19. Київські Рекомендації ОБСЄ щодо незалежності судової системи в країнах Східної Європи, Південного Кавказу та Центральної Азії (Київ, 23–25 червня 2010 р.) // Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства. – К. : USAID, 2015. – С. 70–77.

20. Бринцев В.Д. Стандарти правової держави: втілення у національну модель організаційного забезпечення судової влади : [монографія] / В.Д. Бринцев. – Харків : Право, 2010. – 384 с.

21. Монреальська універсальна декларація про незалежність правосуддя (Перша світова конференція по незалежності правосуддя, Монреаль, 1983 р.) // Міжнародні стандарти незалежності суддів : зб. документів. – К. : Поліграф-Експрес, 2008. – С. 22–27.

22. Основні принципи незалежності судових органів (Схвалені резолюціями 40/32 та 40/146 Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та 13 грудня 1985 р.) // Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства. – К. : USAID, 2015. – С. 19–23.

23. Висновок Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) щодо законопроекту «Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів» від 15 червня 2013 р. (CDL-AD(2013)014) // Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства. – К. : USAID, 2015. – С. 668–678.

## Анотація

**Саленко О. В. Судове адміністрування в Україні крізь призму міжнародних стандартів.** – Стаття.

У статті досліджуються питання гармонізації положень національного законодавства про судове адміністрування з міжнародними стандартами. Автором запропоновано шляхи вдосконалення інституту судового адміністрування на національному рівні з урахуванням зауважень і рекомендацій міжнародних експертів.

*Ключові слова:* судове адміністрування, судове управління, гармонізація законодавства, міжнародні стандарти.

## Аннотация

**Саленко О. В. Судебное администрирование в Украине через призму международных стандартов.** – Статья.

В статье исследуются вопросы гармонизации норм национального законодательства о судебном администрировании с международными стандартами. Автором предложены пути совершенствования института судебного администрирования на национальном уровне с учетом замечаний и рекомендаций международных экспертов.

*Ключевые слова:* судебное администрирование, судебное управление, гармонизация законодательства, международные стандарты.

## Summary

**Salenko O. V. The judicial administration in Ukraine according international standards.** – Article.

This article investigates the issue of harmonization of national legislation with European standards, in part related with judicial administration. The author proposes ways to improve the institute of judicial administration at the national level of the comments and recommendations of European experts.

*Key words:* judicial administration, judicial control, harmonization of legislation, international standards.

## ЗМІСТ

## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

<b>Є. Л. Бичковський</b>	
Науково-практичний коментар: роль та значення у правовому житті України .....	3
<b>О. О. Гляшко</b>	
Деякі особливості правової політики держави в умовах гібридної війни .....	9
<b>В. М. Мішегліна</b>	
Класифікація правових символів як семіотичної ознаки сучасної держави .....	14
<b>В. В. Налуцишин</b>	
Гуманістичні уявлення про соціальний контроль та правовий порядок у філософсько-правових поглядах Ш.-Л. Де Монтеस्क'є, Ж.-Ж. Руссо, Вольтера, Б. Спінози та С. фон Пуфендорфа .....	18

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

<b>І. Й. Магновський</b>	
Особливості референдної демократії в Україні: конституційно-правовий аспект .....	22
<b>А. О. Неуров</b>	
До визначення тенденцій конституційного розвитку .....	27

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО,  
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

<b>Р. Г. Браславський</b>	
Принцип міжвідомчого співробітництва контролюючих органів у контексті відносин, пов'язаних з уникненням подвійного оподаткування .....	32
<b>О. С. Булгаков</b>	
Становлення та розвиток інституту патронатної служби в Україні: окремі проблеми.....	36
<b>К. М. Буряк</b>	
Причини й умови перешкоджання законній професійній діяльності журналістів в Україні .....	40
<b>Н. В. Волк</b>	
Стандартизація, сертифікація та ліцензування як управлінський процес фармацевтичної галузі України .....	44
<b>О. О. Губанов</b>	
Напрями модернізації державної служби та управління людськими ресурсами, сформульовані в документі SIGMA «Принципи державного управління» .....	48
<b>М. І. Дамірчиєв</b>	
Класифікаційні критерії диференціації органів, що беруть участь в організації обігу публічних коштів: правові аспекти .....	53
<b>А. В. Денисова</b>	
До питання про особливості адміністративного нагляду органів виконавчої влади в екологічній сфері .....	58
<b>Є. П. Калугин</b>	
Зарубіжний досвід нормативно-правового забезпечення виконання рішень про накладення адміністративного штрафу за порушення у сфері безпеки дорожнього руху та шляхи його запозичення в законодавство України .....	62
<b>Ю. О. Легеза</b>	
Досвід зарубіжних країн зі здійснення публічного управління щодо оподаткування діяльності, пов'язаної з використанням природних ресурсів .....	67

<b>М. І. Легенький</b>	
Адміністративні процедури як чинник забезпечення якості надання освітніх послуг .....	71
<b>Н. В. Лесько</b>	
Насильство щодо дітей у глобальній мережі Інтернет.....	78
<b>С. О. Лук'янець</b>	
Трансформація правового регулювання податку на прибуток підприємств: податковий та бюджетний аспекти.....	82
<b>С. О. Островський</b>	
Особливості організації взаємодії Національної Гвардії України зі Збройними силами України .....	86
<b>І. В. Соболева</b>	
Прокурор в адміністративному процесі: реалізація його процесуального статусу .....	90
<b>А. В. Хоменко</b>	
Юрисдикція адміністративного суду щодо вирішення спорів з використання природних ресурсів: постановка проблеми .....	97
<b>Ю. І. Цвіркун</b>	
Значення адміністративних процедур при вирішенні публічно-правових спорів із колегіальними суб'єктами публічної адміністрації .....	101
<b>С. С. Шоптенко</b>	
Щодо змісту поняття «Правоохоронний орган».....	106
<b>І. П. Шумейко</b>	
Суб'єкти адміністративно-правової протидії порушенням корпоративних прав в Україні .....	111
<b>КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО, КРИМІНОЛОГІЯ</b>	
<b>І. В. Діордіца</b>	
Напрями державної політики кібербезпеки.....	116
<b>В. П. Корсун</b>	
Деякі аспекти предмета злочину за безгосподарське використання земель.....	123
<b>КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС, КРИМІНАЛІСТИКА</b>	
<b>А. П. Запотоцький</b>	
Організація і тактика проведення обшуку під час розслідування корисливих злочинів у сфері будівництва.....	128
<b>МІЖНАРОДНЕ ПРАВО</b>	
<b>О. В. Саленко</b>	
Судове адміністрування в Україні крізь призму міжнародних стандартів .....	132



---

## **НОТАТКИ**

*Науково-практичне юридичне видання*

## ПРИКАРПАТСЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ВІСНИК

*Науково-практичний журнал*

**Випуск 3(18)**

*Виходить шість разів на рік*

*Українською, російською та англійською мовами*

Коректор – Я. Вишнякова  
Комп'ютерна верстка – А. Беляєв

Підписано до друку 31.08.2017 р. Формат 60x84/8. Обл.-вид. арк. 13,90, ум.-друк. арк. 16,51.  
Папір офсетний. Цифровий друк. Наклад 100 примірників. Замовлення № 3108-17.

**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](mailto:mailbox@helvetica.com.ua)